

JORGE R. MONTENEGRO GÓMEZ

DESENVOLVIMENTO EM (DES)CONSTRUÇÃO
NARRATIVAS ESCALARES SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
RURAL



PRESIDENTE PRUDENTE

2006

JORGE R. MONTENEGRO GÓMEZ

DESENVOLVIMENTO EM (DES)CONSTRUÇÃO

Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, Campus de Presidente Prudente, para obtenção do título de Doutor.

Orientador:: Prof. Dr. Antonio Thomaz Júnior

PRESIDENTE PRUDENTE

2006

Ficha catalográfica elaborada pelo Serviço Técnico de Biblioteca e Documentação - UNESP - FCT - Campus de Presidente Prudente

Montenegro Gómez, Jorge R.

M783d Desenvolvimento em (des)construção: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural / Jorge R. Montenegro Gómez – Presidente Prudente : [s.n.], 2006

438 f. : il.

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia

Orientador: Antonio Thomaz Júnior

1. Geografia. 2. Geografia agrária. 3. Geografia econômica. 4. Políticas públicas de desenvolvimento rural. 5. Pós-desenvolvimento. 6. Controle social. I. Montenegro Gómez, Jorge R. II. Thomaz Júnior, Antonio. III. Título. CDD (18.ed.) 910.13

JORGE R. MONTENEGRO GÓMEZ

DESENVOLVIMENTO EM (DES)CONSTRUÇÃO

Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural

COMISSÃO JULGADORA

Tese para obtenção do grau de doutor

Prof. Dr. Antonio Thomaz Júnior

Presidente da Banca – Orientador

(UNESP/Pres. Prudente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Raposo Alentejano

1º Examinador (UERJ)

Prof. Dr. Marcelo Rodrigues Mendonça

2º Examinador (UFG)

Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires

3º Examinador (UNESP/Rio Claro)

Prof. Dr. Bernardo Mançano Fernandes

4º Examinador (UNESP/Pres. Prudente)

Presidente Prudente, 31 de março de 2006

Dedico este trabajo a mis padres,
por su ejemplo de generosidad y por
el respeto con que siempre me
trataron

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa deve tudo a muita gente. Muita gente com nome e muita gente anônima que no percurso me ajudaram, me apoiaram e me ofereceram exemplos a seguir. Nos meus dois países, Espanha e Brasil. Para todos, vai meu agradecimento sincero, esperando que a cada dia sintam meu carinho e meu respeito.

FINANCIAMENTO

Esta pesquisa contou com o financiamento de uma bolsa do Programa de Demanda Social, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

RESUMO*

Nos primeiros anos do século XXI, começa a tornar-se hegemônico, no Brasil, um novo enfoque nas políticas públicas de desenvolvimento rural: o desenvolvimento territorial rural. Apesar de sua suposta originalidade, esse enfoque representa a continuidade, por um lado, do tipo de política de desenvolvimento que toma conta do meio rural brasileiro, a partir de meados da década de 1990, e que se caracteriza por: integração no mercado dos pequenos proprietários e sem-terra, através das políticas para a agricultura familiar, substituição da questão agrária por uma *questão do desenvolvimento*, que assume um paradigma de consenso para resolver os entraves estruturais do campo e reformulação do papel do Estado, deixando mais espaço à regulação mercantil e assumindo funções assistenciais, como o alívio da pobreza. Por outro lado, continuidade do mesmo “núcleo duro” do desenvolvimento, que surge no mundo em finais dos anos 1940: expansão e aprofundamento da lógica de mercado, progresso material medido pelo consumo, crescimento econômico como pré-condição para o desenvolvimento e homogeneização e mercantilização da cultura. Porém, simultaneamente a esse continuísmo, o desenvolvimento territorial rural assume um discurso ornamentado segundo as diretrizes do *marketing* social mais atual: sustentabilidade, participação, entrosamento das instituições públicas e privadas, num projeto comum de desenvolvimento, dimensão territorial etc. A partir da desconstrução dos discursos e das práticas que levam associadas, propomo-nos mostrar, neste trabalho, a face de controle social que o desenvolvimento, em geral, e o desenvolvimento territorial rural, em particular, comportam, e que os capacita idoneamente como estratégias sutis para manter a ordem social capitalista. Para tanto, recuperamos a leitura crítica do desenvolvimento, empreendida pela corrente teórica do pós-desenvolvimento, os apontamentos que Michel Foucault apresenta sobre a questão do poder e a releitura que sobre estes realiza Gilles Deleuze, e, ainda, lançamos mão de uma metodologia escalar, a qual nos permita analisar como se constrói esse enfoque territorial, em diferentes escalas, por diferentes instituições, estabelecendo relações diversas entre elas. Dessa forma, depois de tecer uma urdidura teórico-metodológica entre desenvolvimento, controle social e escala, a partir da temática concreta das políticas de desenvolvimento rural, no Brasil, implementadas entre 1995 e 2005, abordamos a desconstrução das narrativas escalares que sustentam a elaboração e implementação do desenvolvimento territorial rural, nas escalas global, regional (América Latina), nacional (Brasil) e local (Pontal do Paranapanema, oeste do Estado de São Paulo).

Palavras-chave: desenvolvimento; controle social; escala; desenvolvimento territorial rural; pós-desenvolvimento; narrativa escalar; políticas públicas de desenvolvimento rural.

* MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge R. **Desenvolvimento em (des)construção**. Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia) — Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

RESUMEN*

Durante los primeros años del siglo XXI comienza a tornarse hegemónico en Brasil un nuevo enfoque para las políticas públicas de desarrollo rural: el desarrollo territorial rural. A pesar de su supuesta originalidad, este enfoque representa la continuidad, por un lado, del tipo de política de desarrollo que se despliega por el medio rural brasileño a partir de mediados de la década de 1990 y que se caracteriza por: integración en el mercado de los pequeños propietarios y de los sin tierra por medio de políticas para la agricultura familiar, substitución de la cuestión agraria por una *cuestión del desarrollo* que asume un paradigma de consenso para resolver los problemas estructurales del campo y reformulación del papel del Estado, dejando más espacio a la regulación mercantil y asumiendo funciones asistenciales como el alivio de la pobreza. Por otro lado, continuidad del mismo “nucleo duro” del desarrollo que surge en el mundo a finales de los años 1940: expansión y profundización de la lógica de mercado, progreso material medido por el consumo, crecimiento económico como precondition para el desarrollo y homogenización y mercantilización de la cultura. Sin embargo, simultáneamente a este continuismo, el desarrollo territorial rural asume un discurso adornado según las directrices del marketing social más actual: sostenibilidad, participación, interrelación de las instituciones públicas y privadas en un proyecto común de desarrollo, dimensión territorial, etc. A partir de la desconstrucción de los discursos y de las prácticas que lleva asociadas, nos proponemos mostrar en este trabajo el lado de control social que el desarrollo en general y el desarrollo territorial rural en particular comporta, y que los capacita idóneamente como estrategias sutiles para mantener el orden social capitalista. Con este sentido, recuperamos la lectura crítica que la corriente teórica del post-desarrollo realiza del desarrollo, las aproximaciones de Michel Foucault a la cuestión del poder y la relectura que Gilles Deleuze realiza de las mismas y planteamos una metodología escalar que nos permita analizar cómo se construye este enfoque territorial en diferentes escalas, por diferentes instituciones, estableciendo relaciones diversas entre ellas. De esta forma, después de tejer una urdimbre teórico-metodológica entre desarrollo, control social y escala a partir del tema concreto de las políticas de desarrollo rural en Brasil implementadas entre 1995 y 2005, abordamos la desconstrucción de las narrativas escalares que sustentan la elaboración e implementación del desarrollo territorial rural en las escalas global, regional (América Latina), nacional (Brasil) y local (Pontal do Paranapanema, oeste del estado de São Paulo).

Palabras clave: desarrollo; control social; escala; desarrollo territorial rural; post-desarrollo; narrativa escalar; políticas públicas de desarrollo rural.

* MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge R. **Desenvolvimento em (des)construção**. Narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006. 438 h. Tesis (Doctorado en Geografía) — Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

SUMÁRIO

	<u>Pág.</u>
APRESENTAÇÃO.....	19
INTRODUÇÃO. O DESENVOLVIMENTO QUE DESCONSTRUÍMOS.....	25
O duplo “subdesenvolvimento” do rural.....	29
As continuidades do desenvolvimento a despeito de seu discurso de mudança.....	33
O marco teórico da pesquisa: o desenvolvimento como estratégia de controle social.....	36
Uma aposta metodológica como hipótese de trabalho: a análise escalar.....	40
O debate possível entre uma Geografia <i>do</i> desenvolvimento e uma Geografia <i>para o</i> desenvolvimento.....	44
A ordem do discurso: traçando a linha argumentativa do trabalho.....	49
PARTE I. <u>DESENVOLVIMENTO, CONTROLE SOCIAL E ESCALA: O TRIPÉ TEÓRICO-METODOLÓGICO DA PESQUISA.....</u>	55
CAPÍTULO 1. DISCURSOS E PRÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DO MEIO RURAL BRASILEIRO.....	59
1.1. A reformulação da política agrária em política de desenvolvimento rural nos anos 1990..	61
1.2. As continuidades do desenvolvimento rural no Brasil (1995-2005).....	74
1.3. O território do desenvolvimento territorial.....	89
1.3.1. <i>Terceira Itália: o território como fator de desenvolvimento.....</i>	92
1.3.2. <i>Um território à medida do desenvolvimento: território sem conflito?.....</i>	97
CAPÍTULO 2. A LEITURA DO DESENVOLVIMENTO COMO ESTRATÉGIA DINÂMICA DE CONTROLE SOCIAL.....	117
2.1. A leitura pós-estruturalista do desenvolvimento como controle social: proposta e limites.	119
2.1.1. <i>Os temas do pós-desenvolvimento: desconstruir o (absurdo) desenvolvimento.....</i>	121
2.1.2. <i>O pós-desenvolvimento no âmbito das teorias do desenvolvimento.....</i>	150
2.2. Paradigmas de desenvolvimento rural: mudar para não mudar.....	183
2.2.1. <i>Revolução Verde: o discurso do crescimento como objetivo</i>	184

<i>central</i>	
2.2.2. <i>Desenvolvimento rural integrado: a incorporação de novos públicos ao desenvolvimento</i>	188
2.2.3. <i>Desenvolvimento rural com base local: uma alternativa espacial para o mesmo desenvolvimento</i> ..	195
2.2.4. <i>Desenvolvimento territorial rural: o território como fator de valorização econômica</i>	203
2.3. As modulações do controle social.....	210
CAPÍTULO 3. ANÁLISE ESCALAR DO DESENVOLVIMENTO: AVANÇANDO NA CONSTRUÇÃO DE UMA METODOLOGIA ANALÍTICA.....	231
3.1. O debate escalar ou, de que escala falamos quando falamos de escala?.....	232
3.1.1. <i>Poder, diferença e capitalismo: focos da análise escalar</i>	233
3.1.2. <i>As escalas que analisamos e as escalas em debate: apropriando-nos do debate dos anos 1990-2000</i>	240
3.1.3. <i>A análise escalar: complexidade para além da dicotomia local-global</i>	253
3.2. As escalas prioritárias de atuação dos programas de desenvolvimento.....	262
3.3. O Território Rural como escala do desenvolvimento territorial rural no Brasil.....	268
PARTE II. <u>DESCONSTRUINDO A NARRATIVA ESCALAR DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL</u>	281
CAPÍTULO 4. ESCALA GLOBAL: O CONTROLE DO DESENVOLVIMENTO..	289
4.1. A ingerência do Banco Mundial no Brasil.....	291
4.2. A política rural do Banco Mundial: panorama a partir do caso brasileiro.....	307
CAPÍTULO 5. ESCALA REGIONAL: A ESPECIFICIDADE DA PROPOSTA LATINO-AMERICANA.....	313
5.1. A persistência da pobreza e da desigualdade na América Latina: pedra de toque para o desenvolvimento territorial rural.....	314
5.2. A ancoragem institucional do desenvolvimento territorial rural na América Latina: um poderoso controle trans-escalar.....	325
5.3. Projetos de sucesso(?) no desenvolvimento territorial rural: novas lendas rurais.....	334
CAPÍTULO 6. ESCALA NACIONAL: PLATAFORMA DE FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA.....	343
6.1. Magnitude da pobreza e da desigualdade no Brasil no contexto de políticas de ajuste estrutural.....	344

6.2.	PRONAT: a face brasileira do desenvolvimento territorial rural.....	355
CAPÍTULO 7. ESCALA DO TERRITÓRIO RURAL: A DESCENTRALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL.....		371
7.1.	O Pontal do Paranapanema: um perfil a partir dos critérios da política de desenvolvimento territorial rural.....	373
7.2.	A construção do Território Rural do Pontal do Paranapanema: “brincando de casa de bonecas”.....	385
7.2.1.	<i>Participação formal, limitada e escassa.....</i>	386
7.2.2.	<i>Continuismo na proposta com formato atualizado.....</i>	388
7.2.3.	<i>O “territorial” do desenvolvimento rural esvaziado de conteúdo.....</i>	391
7.2.4.	<i>O controle social sutil das políticas inócuas.....</i>	393
CONSIDERAÇÕES FINAIS. CAIXA DE FERRAMENTAS “CONTRA O POSSÍVEL”.....		397
Ferramenta 1: pós-desenvolvimento.....		398
Ferramenta 2: desenvolvimento como reprodução do capital e controle social.....		400
Ferramenta 3: modulações do controle social.....		402
Ferramenta 4: análise escalar.....		404
Nas prisões do desenvolvimento “possível”.....		408
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		413

LISTA DE FIGURAS

	<u>Pág.</u>
FIGURA 1. Artigos da Declaração sobre o Direito ao desenvolvimento.....	28
FIGURA 2. Distribuição dos Territórios Rurais, 2005.....	91
FIGURA 3. Características do território do desenvolvimento territorial rural.....	115
FIGURA 4. “Mapa” da crítica ao desenvolvimento realizada desde a perspectiva do pós-desenvolvimento.....	124
FIGURA 5. Teorias do desenvolvimento a partir do pós-desenvolvimento.....	173
FIGURA 6. Direções do controle social no desenvolvimento.....	181
FIGURA 7. O desenvolvimento rural numa perspectiva histórica e teórica.....	184
FIGURA 8. Representação gráfica da sociedade disciplinar e da sociedade de controle.....	223
FIGURA 9. Características da escala seguindo o debate que se dá depois da década de 1990.....	261
FIGURA 10. As quatro escalas do desenvolvimento territorial rural.....	279
FIGURA 11. As “logomarcas” do desenvolvimento territorial rural.....	326
FIGURA 12. Organograma do Ministério de Desenvolvimento Agrário com os principais órgãos dedicados ao desenvolvimento territorial rural.....	358
FIGURA 13. Territórios Rurais no Brasil, por regiões e estados.....	359
FIGURA 14. Implementação do PRONAT.....	361

FIGURA 15. Processo geral de operacionalização do PRONAT.....	364
FIGURA 16. Municípios do Pontal do Paranapanema.....	374

LISTA DE GRÁFICOS

	<u>Pág.</u>
GRÁFICO 1. Evolução da pobreza extrema no mundo (1981-2001).....	316
GRÁFICO 2. Desigualdade na América Latina, Estados Unidos e Itália.....	318
GRÁFICO 3. Evolução da pobreza urbana e rural na América Latina (1980-2002)..	320
GRÁFICO 4. Pobres rurais nos países latino-americanos.....	322
GRÁFICO 5. Renda no meio rural dos países latino-americanos.....	323
GRÁFICO 6. Evolução da pobreza no Brasil (1976-2002).....	344
GRÁFICO 7. Evolução das desigualdades no Brasil (1979-1999).....	345
GRÁFICO 8. Distribuição estadual da pobreza metropolitana, urbana e rural no Brasil (1999).....	347
GRÁFICO 9. Distribuição regional e estadual do núcleo duro da pobreza (1999)....	349
GRÁFICO 10. Perfil dos municípios do TR do Pontal de Paranapanema e do Estado de São Paulo em função do IPRS (2002).....	376
GRÁFICO 11. Municípios do Território do Pontal no ranking de IDH.....	377

LISTA DE QUADROS

	Pág.
QUADRO 1.	Comparação entre as linhas principais das propostas de desenvolvimento rural nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva 83
QUADRO 2.	A venda da cultura e da identidade como estratégia de desenvolvimento territorial..... 113
QUADRO 3.	Principais temas abordados pelo enfoque do pós-desenvolvimento... 148
QUADRO 4.	Perspectiva histórica e sentidos do desenvolvimento..... 150
QUADRO 5.	Críticas do pós-desenvolvimento a outros enfoques sobre o desenvolvimento..... 172
QUADRO 6.	Produção e caracterização da escala segundo Neil Smith..... 258
QUADRO 7.	Lista dos projetos públicos financiados pelo Banco Mundial no Brasil (2005)..... 292
QUADRO 8.	Lista dos projetos privados financiados pelo Banco Mundial no Brasil (2005)..... 294
QUADRO 9.	Instituições que formam o Grupo Banco Mundial e seus objetivos.... 297
QUADRO 10.	Metas de Desenvolvimento do Milênio..... 306
QUADRO 11.	Características e propostas das instituições do Grupo Interagencial..... 330
QUADRO 12.	Estratégias nacionais de desenvolvimento rural com enfoque territorial..... 336

QUADRO 13.	Propostas ganhadoras do concurso “desenvolvimento territorial rural”, do Fondo Mink’a de Chorlaví, 2002.....	339
QUADRO 14.	Localização das ações do IICA no desenvolvimento local sustentável do Brasil.....	354
QUADRO 15.	Fases na metodologia de apoio ao desenvolvimento territorial rural dentro do PRONAT.....	362
QUADRO 16.	Proposta de roteiro para o PTDRS.....	366
QUADRO 17.	Definição e escolha dos Territórios Rurais.....	372

LISTA DE TABELAS

		<u>Pág.</u>
TABELA 1.	Índice de Desenvolvimento Humano no mundo (2003).....	317

LISTA DE ABREVIATURAS

AECI	Agência Espanhola de Cooperação Internacional
AMAPP	Associação dos Municípios com Assentamentos do Pontal do Paranapanema
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDR	Conselho de Desenvolvimento Rural
CEGeT	Centro de Estudos de Geografia do Trabalho
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIAT	Comissão de Implantação das Ações Territoriais
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
DESER	Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais
DTR	Desenvolvimento territorial rural
EUA	Estados Unidos de América
EZ/EC	<i>Empowerment Zones and Enterprises Communities</i>
EZLN	Ejército Zapatista de Libertación Nacional
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FODEPAL	Projeto Regional de Cooperação Técnica e Formação em Economia e Políticas Agrárias e de Desenvolvimento Rural na América Latina

GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GTZ	Sociedade Alemã de Cooperação Técnica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
ILPES	Instituto Latino-americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social
INCRA	Instituto de Colonização e Reforma Agrária
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPRS	Índice Paulista de Responsabilidade Social
ITESP	Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo
LEADER	Integração das Ações para o Desenvolvimento da Economia Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
NEAD	Núcleo de Estudos Agrários e de Desenvolvimento Rural
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização de Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PLANAF	Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PMEs	Pequenas e médias empresas
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Paridade de poder aquisitivo
PROCERA	Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PTDRS	Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
RIMISP	Rede Internacional de Metodologia de Investigação de Sistemas de Produção/Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar
SDT	Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEBRAE	Serviço de Apóio às Micros e Pequenas Empresas
TEH	<i>Metodologia territorial escalar hierarquizada</i>
UDR	União Democrática Ruralista
UE	União Européia
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNIPONTAL	União dos Municípios do Pontal do Paranapanema
UPM	Universidad Politécnica de Madrid
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

APRESENTAÇÃO

[...] Seremos compatriotas de todos os que tenham aspiração de justiça e aspiração de beleza, tenham nascido onde tenham nascido e tenham vivido quando tenham vivido, sem que importem nem um pouco as fronteiras do mapa ou do tempo.

(Eduardo Galeano, Patas arriba. La escuela del mundo al revés, 1998)

No final da nossa pesquisa de mestrado, encontramos um livro intitulado *Dicionário do desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder*, organizado por Wolfgang Sachs (2000 [1992]). Nele, descobrimos uma crítica arrasadora da idéia de desenvolvimento, que se definia como pós-estruturalista e que depois soubemos que era denominada genericamente de pós-desenvolvimento. Verbete a verbete, os autores iam desmontando o “admirável mundo novo” do desenvolvimento, confrontando seu discurso de progresso, melhora, positividade etc. com os prejuízos que vinha provocando, na sua prática. Em conjunto, o livro apresentava uma crítica aprofundada e sólida, que em muitos casos recorria ao paradoxo e à ironia para mostrar o empreendimento megalomaniaco e absurdo que é o desenvolvimento.

Naquela época, entre 2000 e 2002, o foco da nossa análise se dirigia a entender a mudança de paradigma, tanto na leitura dos problemas do meio rural brasileiro como na implementação de políticas públicas para resolvê-los, na segunda metade dos anos 1990. Para tanto, recorriamos ao estudo comparativo entre a política de Reforma Agrária, encaixada dentro de uma política de desenvolvimento rural do governo de Fernando Henrique Cardoso, e a proposta de Reforma Agrária, encaixada num projeto societário alternativo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), tudo isso a partir de um recorte territorial: a região Noroeste do Estado do Paraná. Nesse sentido, percebíamos que a questão agrária como leitura dos entraves existentes do meio rural, em

termos de conflito, era marginalizada e substituída desde o Estado, por uma *questão do desenvolvimento* que propunha um consenso de todos os estamentos sociais rurais, a fim de promover um desenvolvimento baseado no aprofundamento das relações mercantis.

Com esse quadro, o livro organizado por Sachs nos ajudou a compreender melhor esse desenvolvimento que, via Estado, servia de cavalo-de-tróia para acabar com outras propostas de pensar e solucionar os problemas do meio rural. Permitiu-nos fortalecer a idéia de que o desenvolvimento funcionava como uma estratégia de controle social que reduzia o campo do “possível”, daquilo que, segundo os discursos e as práticas do Estado e do capital, era factível.

Por outro lado, na mesma época, durante um seminário que realizamos no nosso grupo de pesquisa, o Centro de Estudos de Geografia do Trabalho (CEGeT), a partir de algumas obras de Neil Smith, entramos em contato com a literatura sobre escala geográfica. Concretamente, foi no trabalho intitulado *Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e a produção de escala geográfica* (2000 [1997]), que pudemos perceber a potencialidade da análise escalar para estudar as relações de conflito, de dominação etc., na sociedade capitalista.

Na dissertação de mestrado, não conseguimos “capturar” a vasta discussão sobre escala, acumulada desde meados dos anos 1980, porém apontamos para uma leitura do meio rural necessariamente conflituosa, em que as tentativas de propor/impor consensos, dentro do âmbito do capital, só refletem os interesses dos grupos dominantes.

Com a intenção de continuar pesquisando os conflitos do meio rural, sua dinamicidade e reformulações, preparamos um projeto de pesquisa para o doutorado, que continuava atrelado às diretrizes gerais do que foi o mestrado (conflito, controle social, movimentos sociais, questão agrária, Estado etc.), com um recorte territorial maior: o Brasil.

Intitulado *Consensos globais e conflitos locais: desdobramentos atuais da questão agrária no interior do sistema de metabolismo do capital*, aquele projeto já incorporava, ainda que de forma incipiente, uma atenção à questão das escalas. Naquele momento, apenas trabalhando com a dicotomia entre local e global “atravessada” por outra dicotomia fundamental entre consenso e conflito. A proposta era estudar os consensos

estratégicos da sociedade capitalista, na escala global, e como são enfrentados por conflitos “localizados”, arraigados num lugar. Especificamente, no meio rural, isso se concretizava na análise dos consensos forjados em torno das políticas de desenvolvimento (da idéia de desenvolvimento capitalista em si) e das estratégias instrumentadas para controlar os lugares. Mas, também, consistia em “mapear” as respostas oferecidas desde os lugares. As lutas e resistências locais que se contrapunham ao projeto de dominação global.

Baixada a poeira do processo de seleção para o curso de doutorado e com o início das aulas e das leituras, foram-se perfilando melhor alguns temas, outros mudando o enfoque e outros saindo da pesquisa: a) as questões relacionadas ao desenvolvimento, ao controle social e à escala foram ganhando maior peso e aprofundamento, na pesquisa; b) o tema do controle social, depois de cursar uma disciplina sobre Michel Foucault, na UNESP de Marília, ministrada pelo prof. Marcos César Alvarez, passou a ter um enfoque mais centrado nas questões do discurso, da produção de saber, da modulação do controle, que complementava uma perspectiva mais focada no trabalho de István Mészáros, sobre o controle social do capital; c) as dicotomias sobre as quais se baseava o projeto perderam sua centralidade, expandindo a análise escalar para outras escalas além da local e da global, e revendo a relação dialética entre os conflitos e os consensos.

Nessa última questão, a pesquisa teve sua reformulação mais acentuada. Substituindo a leitura detalhada dos consensos e dos conflitos em torno das políticas de desenvolvimento para o meio rural, que contemplava um estudo atento dos atores que participavam de ambos, foi ganhando espaço a desconstrução “de um só lado”. Velhas perguntas, como “quem lê os trabalhos que produzimos?”, ou “para que e para quem servem nossas pesquisas?”, minavam desse tempo atrás a iniciativa de conhecer melhor a dinâmica dos movimentos sociais e usar isso como objeto de pesquisa. Assim, com a decisão de não aprofundar a caracterização desse “lado” do conflito, colocamo-nos como prioridade fortalecer um discurso crítico sobre o “outro lado”, sobre o lado das instituições que formulam e promovem o desenvolvimento.

Com essa questão definida, a crítica do desenvolvimento e da parafernália que o acompanha, no primeiro momento, parecia demasiado óbvia. Não era absolutamente claro que as políticas de desenvolvimento acumulam fracassos contínuos, desde sua

origem? Não existia um acordo generalizado sobre o papel de controle e de expansão da acumulação capitalista dos países centrais, por meio de instituições como o Banco Mundial e das “ajudas” ao desenvolvimento? Não estaríamos tentando dizer coisas muito simples (o desenvolvimento não desenvolve ninguém, serve só como estratégia de controle de países e pessoas), mediante circunlóquios complicados?

As leituras que fomos realizando nos revelavam, em primeiro lugar, que, se bem existiam inúmeras críticas sobre o desempenho das políticas de desenvolvimento e sobre as instituições que as impulsionam, em muitos poucos casos as críticas colocavam a dinâmica perversa do capitalismo como responsável máxima da situação e, em menos casos ainda, pensava-se que o desenvolvimento, como instrumento desenhado à medida desse sistema, não era um projeto reformável que pudesse ser reorientado para melhorar realmente a qualidade de vida das pessoas e reduzir as desigualdades sociais. Dessa forma, vimos a pertinência de somar-nos a esse debate sobre o desenvolvimento, mostrando a absurdidade do seu empreendimento.

Por fim, fomos entendendo que as questões da pesquisa não podiam reduzir-se a decidir se o desenvolvimento é bom ou é ruim, ou a definir quem eram os “mocinhos” e quem eram os “vilões” dessa história toda. Tinha muito mais interesse percorrer os discursos e as práticas do desenvolvimento para entender como se constroem, como ganham legitimidade, quem os elabora e quem os sanciona, quem são as instituições que os respaldam e os convertem em norma etc. A base da proposta foi sendo constituída não como uma diatribe contra o desenvolvimento, mas sim como uma panorâmica de como funciona.

Para tanto, aqueles textos iniciáticos de Sachs (2000 [1992]), Smith (2000 [1997]) e os correspondentes à disciplina de Foucault, foram sendo ampliados, ganhando múltiplos desdobramentos em torno da idéia de pós-desenvolvimento, de escala geográfica e de controle social. A construção desse quadro panorâmico precisava “perseguir” alguns desses desdobramentos, um tanto fora do núcleo da pesquisa, para poder entender algumas questões de forma mais ampla.

Com isso, a pesquisa ganhou uma dimensão eminentemente teórico-metodológica. Com o objeto de estudo definido, as políticas de desenvolvimento rural, no Brasil, entre

1995 e 2005, a urdidura construída entre desenvolvimento, controle social e escala, e os desdobramentos necessários para situá-los num contexto mais amplo, passavam a constituir-se na principal contribuição da tese, uma aposta teórico-metodológica de análise do desenvolvimento.

Dessa forma, a tese acabou se desenhando como uma rede articulada por três temáticas interconectadas (desenvolvimento, controle social e escala), entre as quais não existiria uma hierarquia vertical, que definisse uma única linha que desse coerência ao trabalho, e sim conexões possíveis entre elas, que não esgotam as possibilidades de explicação do objeto, apenas oferecem uma leitura possível.

Para dar conta dessa proposta, centramo-nos de saída na abordagem do objeto, o desenvolvimento rural, no Brasil, em relação a uma compreensão mais ampla de desenvolvimento e de controle, e mediada pela possibilidade de uma análise mais acurada, através da escala. Acomodamos toda essa proposta teórico-metodológica, que parte da análise do objeto concreto, numa primeira parte (Parte I). Já na segunda parte (Parte II), apropriamo-nos dessa ferramenta teórico-metodológica configurada na Parte I, para elaborar uma análise direcionada a um tipo de desenvolvimento rural, aquele mais recente e que incorpora a sofisticada bagagem de controle social e reprodução do capital de mais de meio século de desenvolvimento: o desenvolvimento territorial rural.

Nesse sentido, a Parte II não representa um estudo de caso habitual, com um recorte territorial definido. Pensamos a Parte II mais como um teste do instrumental proposto na Parte I, onde escolhemos um objeto concreto (o desenvolvimento territorial rural) e buscamos apreendê-lo, em diversas escalas. Por isso, entendemos nossa pesquisa como um ponto de partida de outras possíveis análises, no campo do desenvolvimento, sejam modelos, territórios ou projetos concretos, e não como um resultado final e conclusivo.

No final do seu trabalho *A política agrária do Banco Mundial: ofensiva neoliberal em marcha*, João Márcio Mendes Pereira (2005a) faz a seguinte afirmação:

O Banco Mundial hoje é o principal organismo internacional no âmbito da elaboração de políticas voltadas ao espaço agrário. Ocupando uma

posição de vanguarda, exerce enorme gravitação e influência na formulação de políticas adotadas por governos nacionais e subnacionais. Sua ascendência intelectual — lastreada pelo suporte financeiro, mas de modo algum a ele restrita — não apenas se resume a propor programas e projetos específicos: vai além, atingindo as próprias categorias de pensamento que estruturam os termos do debate político e lhe conferem inteligibilidade. Por isso, toda luta social contra a ação do Banco Mundial precisa ser acompanhada de uma crítica teórico-epistemológica à própria produção de conhecimento sobre o agro e as políticas públicas a ele dirigidas. (PEREIRA, 2005a)

Com o trabalho que segue, pretendemos nos somar a esse debate e a essa luta, não só contra o Banco Mundial, mas contra o desenvolvimento “possível”, que, entre outras instituições, ele tenta impor; contra “o melhor dos mundos possíveis” que a sociedade capitalista se arroga o direito de representar.

INTRODUÇÃO: O DESENVOLVIMENTO QUE DESCONSTRUÍMOS

[...] pensar é reagir frente ao intolerável [...] se pensar não permite ver o intolerável, não tem sentido pensar. Pensar significa sempre pensar sobre os limites de uma situação.

(Gilles Deleuze, *El intelectual y la política*, 2002 [1985], tradução nossa)

Em junho de 1997, “desde las montañas del Sureste Mexicano”, o Subcomandante Insurgente Marcos, do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), assinava um comunicado intitulado *7 piezas sueltas del rompecabezas mundial (El neoliberalismo como rompecabezas: la inútil unidad mundial que fragmenta y destruye naciones)*, no qual propunha sete temáticas, a partir das quais desfechar uma crítica ampla ao neoliberalismo dominante. Eram elas:

1. A concentração da riqueza e a distribuição da pobreza: sobre a crescente polarização entre ricos e pobres.
2. A globalização da exploração: sobre a redução dos salários e o aumento do desemprego e da precarização do trabalho
3. Migração, o pesadelo errante: sobre o deslocamento de milhões de pessoas buscando melhores condições de sobrevivência (trabalho, paz etc.)
4. Mundialização financeira e globalização da corrupção e do crime: sobre os laços cada vez mais freqüentes e intensos entre o poder financeiro e o “mundo do crime”.
5. A legítima violência de um poder ilegítimo?: sobre a função policial que o Estado mínimo neoliberal mantém.

6. A Megapolítica e os anões: sobre a aparente contradição entre a globalização em curso, dirigida por interesses mundiais baseados no mercado e no lucro e a fragmentação das nações.
7. Os bolsões de resistência: sobre as resistências que o neoliberalismo encontra, apesar de tudo, no mundo todo.

Sete peças que nos falam do mal-estar provocado por um capitalismo, que, na sua fase neoliberal e “globalizante”, mostra-se ainda mais descontrolado, cínico e inconseqüente. Sete peças, que não são as únicas (o Subcomandante Marcos propõe, também, a mídia, a cultura, a poluição ou pandemias), para constatar o absurdo de um sistema que se impõe como óbvio, natural.

Oito anos depois, em junho de 2005, o EZLN, através da *Sexta Declaración de la Selva Lacandona*, e, especialmente na parte III, intitulada *De como vemos el mundo*, constata a continuidade catastrófica da sociedade capitalista: “[...] resumindo, o capitalismo da globalização neoliberal se baseia na exploração, na rapina, no desprezo e na repressão daqueles que não se submetem. Ou seja, como foi sempre, mas agora globalizado, mundial” (EZLN, 2005, tradução nossa).

Podemos encontrar essa mensagem de mal-estar, de desassossego às vezes desafiante, às vezes amedrontado, espalhada por muitos lugares no mundo e verbalizado por muitas vozes. A globalização capitalista neoliberal que estabelece as grandes diretrizes da nossa sociedade acumula as críticas dirigidas a outras fases do capitalismo, aumentando-as e espalhando-as, nesta nova fase, na velocidade da revolução das tecnologias de processamento da informação e da comunicação.

Os críticos que se somam a esse descontentamento com o sistema social existente procedem de experiências e discursos muito diversos. São ultraconservadores que se vêem deslocados de seus cada vez menos sólidos privilégios, pobres sempiternos novamente atropelados pelos interesses alheios, trabalhadores condenados à precariedade instalada como consigna da globalização, intelectuais que se esforçam em pensar estratégias para domesticar o capitalismo, movimentos sociais que se organizam para oferecer primeiro resistências e, de acordo com as possibilidades de cada um, lutas que forcem a blindagem

neoliberal e permitam pensar que mudanças estruturais são necessárias e factíveis. São muitos e muito diversos os que querem acabar com esse descontrole capitalista da globalização neoliberal. Todavia, nesse espectro de críticas e críticos, uma grande maioria apenas pretende ajustes, respeito a certos interesses, reduzir no possível a crueldade da pobreza extrema, que cria errantes perigosos, porque não têm nada a perder.

A globalização capitalista neoliberal mantém seu *status* hegemônico, em função de sua diuturna pretensão de capturar as críticas, de integrá-las, de fazê-las digeríveis ou, se não consegue, de marginalizá-las, desprezá-las, reduzi-las a ruídos que não podem ser decifrados. Nesse sentido, as críticas *light*, baixas em calorias, fazem um ótimo serviço ao afã legitimador do capitalismo, possibilitando-lhe variantes de discursos e práticas que o sintonizam com os anseios diversos e mutáveis da sociedade.

Complementarmente, lança mão de outras estratégias que lhe permitam reproduzir-se e seguir no comando social. Podemos pensar nas formas fetichizadas de Democracia, Justiça ou Direitos Humanos, as quais a globalização neoliberal afirma salvaguardar em cada um de seus atos, ou em projetos que capturem os anseios de melhora da sociedade como no caso do tema que abordamos no nosso trabalho: o desenvolvimento. O desenvolvimento como uma estratégia completa e complexa de legitimação do capitalismo, seja na sua fase keynesiana (sua origem, dos anos 1940 até os anos 1970), seja na sua fase neoliberal (passageiramente em crise, nos anos 1970-1980) ou de globalização neoliberal (fortalecida como paladino contra a pobreza, a partir de 1990). O desenvolvimento como estratégia, ao mesmo tempo, de reprodução do capital e de controle social, que, segundo o discurso oficial, serviria para concertar os transtornos temporais provocados pela dinâmica natural do sistema, permitindo que os pobres (subdesenvolvidos) possam desfrutar, num futuro muito próximo, das benesses que os ricos (desenvolvidos) já desfrutam. Dessa maneira, as políticas de desenvolvimento seriam a preocupação e a consciência do sistema, saindo em ajuda dos mais necessitados.

O desenvolvimento, nessa perspectiva ardilosa do capitalismo, vira um direito ancorado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, “um direito humano inalienável” (Organização das Nações Unidas, 1986). Na Figura 1, podemos ver em que termos o desenvolvimento se enuncia como um direito, no marco do legado liberal assumido pelo capitalismo.

Figura 1. Artigos da Declaração sobre o Direito ao desenvolvimento

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO	
<p>Artigo 1</p> <p>1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.</p> <p>2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos de autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável de soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.</p> <p>Artigo 2</p> <p>1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.</p> <p>2. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano, e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento.</p> <p>3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.</p> <p>Artigo 3</p> <p>1. Os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento.</p> <p>2. A realização do direito ao desenvolvimento requer pleno respeito aos princípios do direito internacional relativos às relações amistosas e cooperação entre os Estados em conformidade com a Carta das Nações Unidas.</p> <p>3. Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam</p>	<p>realizar seus direitos e cumprir suas obrigações de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados, assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos.</p> <p>Artigo 4</p> <p>1. Os Estados têm o dever de, individual e coletivamente, tomar medidas para formular as políticas internacionais de desenvolvimento, com vistas a facilitar a plena realização do direito ao desenvolvimento.</p> <p>2. É necessária a ação permanente para promover um desenvolvimento mais rápido dos países em desenvolvimento. Como complemento dos esforços dos países em desenvolvimento, uma cooperação internacional efetiva é essencial para prover esses países de meios e facilidades apropriados para incrementar seu amplo desenvolvimento.</p> <p>Artigo 5</p> <p>Os Estados tomarão medidas resolutas para eliminar as violações maciças e flagrantes dos direitos humanos dos povos e dos seres humanos afetados por situações tais como as resultantes do apartheid, de todas as formas de racismo e discriminação racial, colonialismo, dominação estrangeira e ocupação, agressão, interferência estrangeira e ameaças contra a soberania nacional, unidade nacional e integridade territorial, ameaças de guerra e recusas de reconhecimento do direito fundamental dos povos à autodeterminação.</p> <p>Artigo 6</p> <p>1. Todos os Estados devem cooperar com vistas a promover, encorajar e fortalecer o respeito universal pela observância de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.</p> <p>2. Todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes; atenção igual e consideração urgente devem ser dadas à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.</p> <p>3. Os Estados devem tomar providências para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultantes da falha na observância dos direitos civis e políticos, assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais.</p>
	<p>Artigo 7</p> <p>Todos os Estados devem promover o estabelecimento, a manutenção e o fortalecimento da paz e segurança internacionais, e, para este fim, deveriam fazer o máximo para alcançar o desarmamento geral e completo do efetivo controle internacional, assim como assegurar que os recursos liberados por medidas efetivas de desarmamento sejam usados para o desenvolvimento amplo, em particular o dos países em via de desenvolvimento.</p> <p>Artigo 8</p> <p>1. Os Estados devem tomar, a nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, inter alia, igualdade de oportunidade para todos em seu acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.</p> <p>2. Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos.</p> <p>Artigo 9</p> <p>1. Todos os aspectos do direito ao desenvolvimento estabelecidos na presente Declaração são indivisíveis e interdependentes, e cada um deles deve ser considerado no contexto do todo.</p> <p>2. Nada na presente Declaração deverá ser tido como sendo contrário aos propósitos e princípios das Nações Unidas, ou como implicando que qualquer Estado, grupo ou pessoa tenha o direito de se engajar em qualquer atividade ou de desempenhar qualquer ato voltado à violação dos direitos consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos.</p> <p>Artigo 10</p> <p>Os Estados deverão tomar medidas para assegurar o pleno exercício e fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção e implementação de políticas, medidas legislativas e outras, a níveis nacional e internacional.</p>

Assembléia Geral das Nações Unidas, 1986

Fonte. Organização das Nações Unidas (1986). Disponível em: <www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>.

Os artigos insistem em que o desenvolvimento deve ser incentivado, as pessoas priorizadas, os países em desenvolvimento especialmente apoiados etc. Tudo numa linguagem formal, enfática e repetitiva que, entretanto, não se preocupa em definir de que tipo de desenvolvimento se fala. Ambigüidade que se encaixa perfeitamente na estratégia perpétua de legitimação com que o sistema capitalista utiliza os Direitos Humanos de todo tipo e que lhe permitem intervenções contraditórias com total impunidade.

O desenvolvimento tem servido como estratégia de paz (imediatamente depois da Segunda Guerra Mundial), para combater o comunismo (por exemplo, ao longo da Guerra Fria), para combater os nacionalismos progressistas (por exemplo, na América Latina, nos anos 1960 e 1970), para aliviar a pobreza que o próprio neoliberalismo provoca, com seus ajustes estruturais etc. Atropelando os Direitos Humanos, a Justiça ou a Democracia, o capitalismo se impõe em muitas ocasiões como falacioso guardião maior do desenvolvimento dos países e dos povos. “Tudo pelo desenvolvimento”, brada, enquanto cerceia democracias incipientes, reduz orçamentos em programas sociais, libera empréstimos para os países pobres, que beneficiam empresas dos países ricos ou bombardeia civis em nome da liberdade.

Sobre esse desenvolvimento e sua função de fiel sustentador da ordem capitalista, centrou-se a pesquisa que estamos apresentando. Concretamente, sobre seus discursos e suas práticas no meio rural de um país como Brasil, que, segundo o padrão estabelecido, faz parte do grupo dos países subdesenvolvidos.

O duplo “subdesenvolvimento” do rural

O meio rural brasileiro é um duplo candidato ao desenvolvimento: por ser brasileiro e por ser meio rural. De um lado, por ser o Brasil um país considerado subdesenvolvido, os diferentes espaços que o integram (entre eles, o meio rural), seus setores produtivos, sua organização social e até sua cultura, precisariam de uma reestruturação que os equipararia aos dos países desenvolvidos, sempre segundo o discurso amplamente difundido pelas instituições que promovem o desenvolvimento. De outro lado, o meio rural, seja nos países desenvolvidos, seja nos subdesenvolvidos,

sempre aparece como o “parente pobre” do meio urbano, o âmbito em que os benefícios do desenvolvimento são menores ou inexistentes.

Níveis de renda baixos, padrões de vida e de consumo restritos, processos produtivos menos intensivos em capital, pior remuneração nos empregos, acessibilidade reduzida a certos bens e serviços, difusão precária das novas tecnologias, limitada mobilidade social, cultura tradicional e conservadora são características gerais que qualificariam tanto um país subdesenvolvido, em comparação com um país desenvolvido, como o meio rural frente ao meio urbano.

O rural, ainda mais o rural de um país considerado subdesenvolvido, como o Brasil, seria a representação paradigmática do atraso. Utilizando a vívida e um tanto zombeteira imagem esboçada pelo escritor Gabriel García Márquez, o meio rural continuaria sendo “esse horrível lugar por onde os frangos passeiam crus”.

A rede de discursos e práticas que consolida esse tipo de representação sobre o desenvolvimento repassa a idéia de um meio rural em persistente desvantagem, afetado por múltiplas deficiências, necessitado de ajuda e de um planejamento racional, que consiga incorporá-lo à trilha de desenvolvimento atingido pelo meio urbano e pelos países desenvolvidos.

Apesar da fortaleza e da ampla difusão dessa representação que se consolida como senso comum, não significa que seja a única. Nos últimos anos, vem-se firmando uma outra visão sobre o meio rural, construída e difundida na escala global e que, no Brasil, vem conseguindo visibilidade sob os auspícios de políticos, técnicos e acadêmicos dedicados a propor opções para solucionar os impasses do meio rural: é o rural como lugar de oportunidades. Nesse sentido, através de uma reconversão dos defeitos em virtudes, o rural aparece como um lugar carregado de potencialidades, as quais, devidamente articuladas, lhe permitiriam atingir estágios mais elevados de desenvolvimento.

O isolamento tradicional do meio rural se tornaria um atrativo, quando pensado como alternativa ao estresse vivido nas grandes aglomerações urbanas. A menor remuneração da força de trabalho viraria vantagem comparativa, na hora de instalar novos empreendimentos produtivos. O tradicionalismo que impregna as relações sociais

ofereceria o contraponto de relações sociais e pessoais mais estreitas, maior conhecimento e laços de confiança e solidariedade entre as pessoas. Enfim, todos eles importantes fatores de atração, tanto para fixar residência como para a localização de empreendimentos empresariais, no meio rural, dentro das novas formas de produção mais flexíveis e descentralizadas.

O meio rural é “reabilitado” como lugar dinâmico, susceptível de promover um desenvolvimento de características particulares, porém com possibilidades de integrar-se plenamente, na dinâmica produtiva da sociedade.

Como imagem referencial desse novo rural, poderíamos escolher o café colonial de um hotel fazenda. O rural ideal do novo desenvolvimento é aquele da mesa farta de produtos tradicionais, dos tempos demorados, do contato próximo com e o respeito à natureza, do desfrute de relações pessoais mais próximas, das oportunidades para aqueles que consigam resgatar o melhor das tradições e servi-las com esmero ao mercado, tudo, certamente, em troca de uma boa remuneração.

Associado a esse rural dedicado a oferecer “ilhas de sossego”, sua representação se completa com um campo que produz intensivamente. A partir de um modelo de grande, média ou pequena propriedade, o campo, nessa visão otimista, se caracterizaria por priorizar a exportação de seus produtos, incorporar os produtores a formas de gestão empresariais, diversificar a produção e os serviços prestados pelas unidades produtivas, enfim, integrar-se de forma profunda, e independentemente do tamanho da propriedade e do volume de produção, ao mercado, ao agronegócio.

A lógica dos discursos e das práticas, associada ao rural identificado com o atraso, pode parecer diametralmente oposta àquela do rural das oportunidades. Uma com a idéia de um rural que “não tem jeito” e a outra afirmando que o rural possui as potencialidades necessárias para que tudo aconteça. Uma pensada como estática e arcaica, a outra como portadora de um novo dinamismo. No entanto, ambas circulariam no interior do mesmo âmbito de discursos e práticas. Num paradoxo apenas aparente, a representação de um rural empantanado no atraso está intimamente relacionada com a representação de um rural que se oferece como um lugar ótimo para viver, trabalhar e, sobretudo, ganhar dinheiro.

Na primeira, no rural do atraso, o termo de comparação para qualificar o meio rural brasileiro de atrasado é o meio urbano do país, o rural de um país desenvolvido ou mesmo o meio urbano de um país desenvolvido. Essa comparação se estabelece a partir de uma imagem do que é o desenvolvimento, que se difunde por todos esses espaços e que “encanta” tanto aos atores sociais, dedicados a pensar e atuar em prol da melhora da qualidade de vida da população, como à população em geral. Um desenvolvimento que remete ao padrão de vida atingido pelos países mais avançados, nessa corrida pelo desenvolvimento. Um desenvolvimento marcado principalmente pela capacidade de consumir, pelo acesso a um conjunto de bens e serviços “ilimitados”, pela acumulação de riqueza e pelo dinamismo das mudanças.

Na segunda, no rural das possibilidades, a leitura de um rural carregado de potencialidades está referenciada à mesma idéia de desenvolvimento. Não existe um único padrão sob o qual considerar-se desenvolvido, ainda que, em qualquer caso, o modelo se espelhe igualmente no exemplo marcado pela diversidade de desenvolvimento dos países desenvolvidos. Somados a isso, os meios através dos quais se consegue o fim último do desenvolvimento foram ampliados: já não é só por meio da industrialização, da ampliação do comércio e do investimento em tecnologia intensiva, que o desenvolvimento se lograria. Aspectos como a participação, a solidariedade, a confiança, os recursos endógenos, o empreendedorismo de pequenos empresários dinâmicos ou a identidade territorial convertem-se nesses novos meios que permitirão ao meio rural transformar-se num espaço altamente produtivo, rentável e inserido na mesma dinâmica e similar padrão de consumo.

Em ambos os casos, o termo de comparação é um desenvolvimento baseado tanto na colonização do social pelo econômico, universalizando comportamentos ocidentais alicerçados na lógica de mercado e na reprodução e acumulação do capital, como na implementação de estratégias de controle que permitam um governo do social capaz de garantir a reprodução do sistema socioeconômico vigente. No fundo, sob o juízo categórico de que o rural seria o beco sem saída do atraso, subjaz a mesma lógica que na posição, aparentemente oposta, de que o rural possui aptidões apropriadas para sediar um tipo de produção e de forma de viver em sintonia com demandas novas que surgem de um capitalismo mais plural. Os dois posicionamentos compartilham a opinião de que o

meio rural precisa adotar uma política de desenvolvimento que o insira mais profundamente na dinâmica mercantil.

Essa mensagem, para aqueles que enxergam no meio rural apenas um bolsão de atraso, traduz-se na necessidade de um projeto de desenvolvimento que substitua o rural-agrário por um rural-agroindustrial, um projeto que adote uma estratégia de demolição e construção *ex novo*. Seguindo estratégias de desenvolvimento mais tradicionais, aponta-se para o desencadeamento de um crescimento econômico de base industrial, que praticamente independe das particularidades do território. Nesse sentido, a proposta para desenvolver o meio rural se orienta por um modelo urbano-industrial, reconvertendo o rural num prolongamento esparso das aglomerações urbanas. Dessa maneira, o meio rural seria aplainado e reconstruído como modernos pólos de desenvolvimento, descontínuos arremedos urbanos de porte reduzido, os quais complementaríamos o sistema produtivo urbano de grandes e médias cidades.

Desde o ponto de vista dos que defendem o rural carregado de possibilidades, com as novas reformulações dos discursos e das práticas do desenvolvimento (local, territorial, humano, sustentável, endógeno...), surge a necessidade de entender esse desenvolvimento a partir de uma perspectiva plural, aceitando que não acontece sobre um espaço com características homogêneas, nem sobre comunidades com construções socioculturais idênticas. Assim, sem se desviar nem um milímetro de sua finalidade de um desenvolvimento com base no mercado, na homogeneização profunda, ainda que revestida de pluralidade, e na acumulação e reprodução do capital, outras formas de atingir o cobiçado desenvolvimento entrariam em cena, embora destinadas aos mesmos fins.

As continuidades do desenvolvimento a despeito do discurso de mudança

A percepção dessa identidade fundamental que existe entre discursos aparentemente opostos sobre o rural percorre nosso trabalho como inquietude, como o fato intolerável que alavanca o pensamento, na linha da citação inicial de Gilles Deleuze. Nossa pesquisa oferece uma leitura de como os discursos e as práticas do desenvolvimento rural, atualmente, no Brasil, apesar das propaladas mudanças, da

aparente pluralidade, da existência de várias formas de entender o rural (pelo menos, como atrasado e como repleto de potencialidades), correspondem ao mesmo regime de discursos e práticas do passado e estão atrelados a entendimentos sobre o desenvolvimento que reproduzem, com pequenas variações, os modelos aceitos e impostos pelos órgãos de controle internacional (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Organização Mundial do Comércio, Organização das Nações Unidas...).

Nesse sentido, a continuidade e a homogeneidade são as características que definem a essência da evolução dos modelos de desenvolvimento, mesmo que, aparentemente, as mudanças e a heterogeneidade possam parecer as marcas fundamentais do processo.

Essa continuidade e essa homogeneidade, disfarçadas de mudanças (por exemplo, desenvolvimento local ou territorial) e heterogeneidade (por exemplo, a ênfase em promover o desenvolvimento, a partir dos recursos endógenos e com as características de um lugar determinado), reforçam uma outra característica importante do desenvolvimento: sua duplicidade. Existe uma distância importante entre o que mostra e o que esconde, entre o que promete e o que oferece, entre o que faz e o que diz que faz. A força e a legitimidade da idéia de desenvolvimento reside não tanto nas suas conquistas e resultados, como na sua capacidade de articular discursos e práticas capazes de marginalizar e até fazer desaparecer os erros, os fracassos e, em geral, a crua ineficácia de suas estratégias. Assim como de integrar, contra-restar ou ignorar as críticas recebidas.

Essa manobra de tergiversação é possível pelo amplo domínio que o projeto do desenvolvimento exerce sobre o discurso que trata do rural e sobre as ações que, em seu nome, se realizam, no meio rural. Um rural que passa a ser construído a partir da leitura (da fala) que o desenvolvimento faz, da sua comparação com o que é desenvolvido, de traduzir suas carências, em termos de necessidades humanas fundamentais pretensamente universais, de interpretar as relações que nele se originam como potencialidades de lucro. A representação hegemônica do rural, em boa medida, acaba sendo uma representação construída pelos discursos, as práticas e as instituições do desenvolvimento.

Concretamente, desde a época da Revolução Verde, nos anos 1950, a colonização do rural pelo discurso do desenvolvimento se faz mais intensa. Nesse momento, o rural, o

lugar do atraso atávico, devia ser aplainado pela industrialização (incorporação de maquinário, de adubos químicos etc.) e urbanização do agrário, o qual representava o progresso. Já na década de 1960 e 1970, a representação do rural muda, quando começam a serem implementadas políticas de desenvolvimento rural integrado, que tomam como público-alvo o pequeno produtor e tentam incorporá-lo ao mercado, como produtor e como consumidor. Em ambos os casos, essa leitura “cria” um rural que esperaria avidamente pelas receitas prescritas pelo desenvolvimento como instrumento de salvação¹.

A suposta racionalidade, a pátina de cientificidade que o discurso do desenvolvimento se arroga, legitima essa representação até o ponto de naturalizá-la. O “possível” do pensável se circunscreve a ver, no meio rural, um lugar com necessidades impreteríveis, num estágio inferior de desenvolvimento, propício para acolher novas formas de atividade econômica, suscetível de se integrar eficientemente no movimento econômico geral da sociedade.

Alguém se colocaria contrário em ter mais saúde, educação, possibilidades de lazer? Alguém teria objeções a um aumento de sua qualidade de vida, de sua capacidade de consumo? Alguém seria, enfim, contrário a viver num lugar que oferecesse mais oportunidades econômicas, sociais e culturais? O desenvolvimento promete tudo isso, portanto, quem se colocaria contra o desenvolvimento? O natural é acreditar na esperança que o desenvolvimento traz, encantar-se com sua promessa tipicamente capitalista de oferecer o melhor dos mundos possíveis e desejar todas as benesses que parece proporcionar.

A leitura do desenvolvimento como um conjunto de discursos e práticas, que possuem uma continuidade e uma homogeneidade, complementa-se no nosso trabalho com o esforço de entender como, apesar dos fracassos do desenvolvimento, sua leitura continua sendo hegemônica a ponto de que acreditar nas suas promessas de uma vida melhor se acabou naturalizando e não enfrentando os questionamentos que seriam coerentes, em função do seu desempenho. Nesse sentido, lançamos mão da idéia de que o

¹ Nos capítulos 4 e 5 do livro *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, de Arturo Escobar (1998 [1995]), encontramos uma ampla exposição nesse sentido.

desenvolvimento, além de uma estratégia de reprodução do capital, consolida-se como uma afinada estratégia de controle social.

O marco teórico da pesquisa: o desenvolvimento como estratégia de controle social

Como veremos, principalmente nos Capítulos 1 e 2, o ingente saber produzido para legitimar o desenvolvimento, a forma reificada com a qual incorpora a participação ou a constatação de sua ineficiência geral, afiança nosso posicionamento teórico de entender que o desenvolvimento, contraproducente como instrumento de melhora geral da qualidade de vida, socialmente imposto mediante subterfúgios que o fazem desejável e culturalmente naturalizado, se justifica essencialmente como modo de manter certa ordem social, ou seja, como estratégia de controle social.

O desenvolvimento, tal como nós o entendemos, configura-se pela rede de saberes, de práticas e de poderes que aglutina. Saberes que se concretizam nos objetos, conceitos, teorias etc. que a ele se referem e que ele produz. Práticas em que se materializam esses saberes. Poderes que o sustentam, por meio de instituições políticas, acadêmicas, econômicas etc.

Não é, portanto, um ente personificado (num país, numa instituição, menos ainda, numa pessoa) que atua de forma homogênea e decide autonomamente sobre os rumos da humanidade. Nem só uma estratégia econômica orientada à reprodução do capital. O desenvolvimento abordado por este trabalho de pesquisa se refere a uma urdidura de saberes, práticas e poderes caracterizados por: a) serem instrumentos eficazes de controle social que ganharam o *status* de verdade incontestada, através de uma propaganda insistente e efetiva; b) fortalecerem os princípios econômicos, sociais, políticos e culturais da sociedade capitalista, consolidando-a como única opção possível de articulação social; c) serem funcionais à reprodução e acumulação desigual do capital e, em nenhum caso, por melhorar a situação econômica ou o bem-estar social da maioria da população.

No desenvolvimento que nos propomos analisar, por conseguinte, continua tendo um papel importante sua dimensão de instrumento de aquecimento econômico, para permitir a aceleração da reprodução do capital. As subvenções, empréstimos ou

incentivos propostos para a construção de infra-estruturas, para dinamizar um certo setor produtivo, para melhorar o desempenho de certo território, para reduzir os níveis de pobreza etc., são injeções de recursos que aceleram a circulação, a reprodução e a acumulação do capital. Tanto o setor produtivo da economia como o financeiro são beneficiados pelo ingente volume de fundos que circula associado às políticas de desenvolvimento.

O desenvolvimento é um esplêndido negócio para as empresas fornecedoras dos bens e serviços articulados nas políticas de desenvolvimento, para as instituições financeiras que gerenciam os fundos e as dívidas de que os programas de desenvolvimento precisam e geram, para os institutos de pesquisa e universidades que são contratadas para realizar estudos, para as ONG's que, cada vez mais, são parceiras nos programas de desenvolvimento, para as instituições internacionais (Banco Mundial, Organização das Nações Unidas etc.), que apresentam o desenvolvimento como uma ajuda altruísta, para os governos dos países destinatários dos recursos, que dispõem de liquidez para executar suas políticas sem responsabilizar-se pela dívida que vai aumentando. Enfim, o desenvolvimento é um empreendimento vantajoso para muitos, mas um negócio nefasto para a grande maioria da população dos países que recebem “ajudas” para o desenvolvimento.

Com contundência, Arturo Escobar aponta para o fracasso do desenvolvimento:

[...] em vez do reino da abundância prometido por teóricos e políticos dos anos cinqüenta, o discurso e a estratégia do desenvolvimento produziram o contrário: miséria e subdesenvolvimento massivos, exploração e opressão inenarráveis (ESCOBAR, 1998 [1996], p. 21, tradução nossa)

Para poder se manter como benefício para uns poucos, o desenvolvimento cada vez mais reforça e aprimora seu viés de controle social. A reprodução do capital que comporta o desenvolvimento se garante, através de hábeis estratégias de mascaramento que ocultam seus verdadeiros objetivos. Ao mesmo tempo, precisa fortalecer uma certa ordem social que seja funcional aos interesses dos grupos dominantes, que mantenha uma

certa estrutura de dominação. Enfim, a estratégia de controle social se hipertrofia, possibilitando a reprodução e a acumulação desigual do capital e, acima disso, a manutenção da ordem social.

Com base em tudo isso, entender o desenvolvimento como um conjunto de discursos e práticas funcionando como estratégias de controle, para manter a ordem social, permite-nos esse questionamento profundo do desenvolvimento para além do econômico, subsidia-nos na interpelação da sua representação como o melhor dos mundos possíveis, dá-nos sustentação para *desconstruirmos* sua naturalização, a partir da articulação entre saber e poder.

Deixamos claro, então, que compreendemos o controle social como a tarefa de ordenar a sociedade, impondo-lhe as normas, as funções e os limites apropriados para consolidar o sistema socioeconômico e político vigente. Um entendimento que se fundamenta nas construções teóricas de autores como Michel Foucault, Gilles Deleuze, Dario Melosi ou István Mészáros, portanto, e, apesar das diferenças entre eles, sempre assumindo que o controle social é uma forma de ordenar a sociedade² e não ao contrário, como a literatura sobre desenvolvimento vem utilizando.

Numa reversão interessada e que desconsidera a discussão acumulada, até o momento, sobre controle social, no âmbito do desenvolvimento se trata de controle social como aquele que a sociedade civil exerceria sobre as instituições, a fim de exigir um melhor desempenho na sua atuação. Ou seja, um sentido totalmente oposto, que não só representa um mal-entendido conceitual, mas a tentativa de desativar um conceito que tenta captar as relações de poder na sociedade em clave de conflito, de dominação.

Com o foco da nossa pesquisa nesse controle exercido sobre a sociedade, através de uma rede de saberes, práticas e poderes, pois, direcionando a análise para o âmbito onde se exerce a dominação, não estaríamos nos limitando a um lado só da relação,

² Nesses autores, encontramos um leque diverso de aproximações ao conceito de controle social, mas, ao mesmo tempo, coerente com uma visão do controle como exercício de domínio sobre a sociedade. Nos seguintes textos, podem ser aprofundadas as diferentes propostas dos autores: *Nuevo orden interior y control social*, de Michel Foucault (1991 [1978]), *Post-scriptum sobre as sociedades de controle*, de Gilles Deleuze (1992, [1990]), *El Estado del control social. Un estudio sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de la democracia*, de Dario Melosi (1992 [1990]), e *A necessidade do controle social*, de István Mészáros (2002 [1971]).

perdendo assim a rica perspectiva do conflito entre quem consegue exercer a dominação e quem a sofre?

Somos cientes de que a existência do controle social não paira no vazio, como alguma coisa suprema e inquestionável. As tentativas de controle enfrentam resistências passivas e ativas por parte daqueles que sentem esse controle como uma imposição indesejável. Este outro lado do controle, o da reação, da resistência, da luta, não está explicitamente presente, no nosso trabalho, mas também não está absolutamente ausente.

Nosso recorte para a análise dá prioridade a esmiuçar as formas pelas quais as organizações internacionais (como Banco Mundial ou Organização das Nações Unidas), os Estados nacionais, com suas ramificações regionais e locais, as universidades e centros de pesquisa, e, ultimamente, também algumas ONG's, implementam o desenvolvimento como forma de controle. Entretanto, assumimos que toda imposição de poder provoca uma resposta, seja ela ativa, seja passiva, e, portanto, frente às imposições do desenvolvimento existem lutas e resistências que as confrontam.

Por exemplo, no meio rural brasileiro existem diversos movimentos de luta pela terra, que se colocam na resistência de certas imposições implementadas como políticas de desenvolvimento e mesmo na luta a favor de alternativas contrapostas ao desenvolvimento que está colocado. No entanto, neste momento, nossa opção não seria mapear o conflito em todas suas partes³, e sim focar o lado do poder (como dominação), o lado de quem dirige, de quem se dispõe a controlar, das instituições (internacionais, Estado, centros de pesquisa, algumas ONG's etc.) que assumem essa tarefa.

Nosso objetivo, com esta pesquisa, não é realizar a radiografia do conflito entre as posições divergentes no campo do desenvolvimento, mas construir uma metodologia de análise que nos ajude a entender como funcionam os mecanismos de construção, implementação e consolidação do controle social exercido pelo desenvolvimento, a partir

³ Na nossa dissertação de mestrado, intitulada *Políticas públicas de desenvolvimento rural e o projeto de reforma agrária do MST no Noroeste do Paraná: uma contribuição ao entendimento do conflito capital x trabalho, da gestão territorial do Estado e do controle social do capital*, optamos por abordar o “mapa” do conflito no âmbito do desenvolvimento do meio rural, escolhendo o embate entre a proposta de desenvolvimento rural provinda do Estado brasileiro e a reforma agrária concebida pelo MST. Ver Montenegro Gómez (2002).

de diferentes escalas, porém, tomando como pivô o que acontece no âmbito da política de desenvolvimento rural, no Brasil.

Não se trata, portanto, de que o estudo dos antagonismos no campo do desenvolvimento nos revele alguma síntese esclarecedora sobre o desenvolvimento. Nossa metodologia de estudo se propõe desarmar o desenvolvimento, a partir dos seus efeitos de saber e poder, portanto, expondo-o como uma construção histórica e contingente. Não pretendemos desvendar, a partir da contraposição de contrários, alguma verdade fundamental, que considerariamos o trunfo da pesquisa. O que nos propomos é uma tarefa de desmonte da rede de saberes, práticas e poderes que conformam o desenvolvimento para conhecer os mecanismos que lhe servem para sua estratégia de controle.

“[A] verdade não existe fora do poder ou sem poder” (FOUCAULT, 1988a [1977], p. 12). Isto nos parece essencial, quando nos enfrentamos com o construto naturalizado do desenvolvimento. Assim, o recorte da nossa análise, a direção do nosso olhar se orienta a entender os procedimentos que regulam a produção, a circulação e o funcionamento da “verdade” que sustenta o desenvolvimento, o sistema de poder que a produz e apóia, os efeitos de poder que ela induz e que a reproduzem⁴. Enfim, para entender o desenvolvimento na sua urdidura de saberes, práticas e poderes, fixamos a análise no “lado” das instituições dedicadas ao desenvolvimento, no “lado” daqueles que se servem do desenvolvimento como estratégia de controle social.

Uma aposta metodológica como hipótese de trabalho: a análise escalar

Para levar a cabo toda essa tarefa, incorporamos outro elemento fundamental na nossa pesquisa: a escala. Os alicerces de nosso estudo (e de nosso marco teórico) se

⁴ No trabalho *Verdade e poder*, de Michel Foucault (1988a, [1977]), podemos aprofundar essa relação entre verdade e poder: “A verdade é deste mundo; ela é produzida nele graças a múltiplas coerções e nele produz efeitos regulamentados de poder. Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua ‘política geral’ de verdade: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, a maneira como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro” (p. 12).

constroem a partir da idéia de desenvolvimento, como a estamos apresentando, nesta Introdução, e, sobretudo, das possibilidades interpretativas de entendê-lo como controle social. Ambos os aspectos, desenvolvimento e controle social, tanto em separado, como na relação eleita como marco teórico deste trabalho, possuem desdobramentos territoriais evidentes, os quais podem ser mais bem apreendidos, a partir de uma análise escalar.

Os discursos e as práticas do desenvolvimento levam meio século oferecendo às áreas denominadas de subdesenvolvidas instrumentos para reestruturarem seu espaço produtivo, enchendo os lugares de equipamentos (barragens, estradas, escolas...), para torná-los mais eficientes e supostamente desenvolvidos, modificando as paisagens, para normalizá-las dentro de um padrão ocidental de progresso. Enfim, os impactos territoriais são tão importantes e intensos como outros impactos provocados pelo desenvolvimento (econômicos, sociais, políticos ou culturais). O papel do território como expressão de todo esse processo, assim como ator e depositário das políticas de desenvolvimento, é fundamental.

Da mesma forma, o controle social apresenta uma dimensão territorial relevante, constatada por duas vias, relacionadas dinamicamente entre si: a) as estratégias de controle se adaptam a um tipo de território, dependendo da conjuntura, dos recursos dedicados ao governo do social, do sistema social vigente, das tecnologias disponíveis etc.; b) ao mesmo tempo, as estratégias de controle tentam delinear territórios que sejam mais facilmente controláveis. Nesse duplo movimento de adaptação ao território e de modificação do território, vai sendo conformado também um desenho territorial dinâmico⁵.

O desenvolvimento entendido como controle social tem desdobramentos territoriais profundos e específicos. No intuito de apreendê-los, na sua complexidade, propomos a categoria escala geográfica como instrumento teórico-metodológico de análise. Especificamente, nós nos serviríamos da literatura que adota, a partir dos anos

⁵ Podemos encontrar um exemplo dessa dinâmica territorial, associada ao controle social, no trabalho *La espacialidad del Ojo miope (del Poder). (Dos ejercicios de cartografía postsocial)*, de Pablo de Marinis (1998), onde o autor aponta para as mudanças que estariam se produzindo no desenho territorial do controle social, desde um diagrama em forma de grade, próprio de uma sociedade disciplinar, definida por um controle exaustivo e igualmente distribuído, para um diagrama em forma de espiral, próprio de uma sociedade de controle, definida por um controle modulado, exaustivo em certas áreas e relaxado em outras. No Capítulo 2, especificamente na página 223, voltaremos a esse tema.

1980, a escala como ferramenta privilegiada para estudar as relações de poder na nossa sociedade. Assim se completaria a formulação essencial da nossa pesquisa:

A partir de um entendimento do desenvolvimento como instrumento de reprodução do capital e estratégia de controle social, utilizar uma metodologia escalar para entender melhor como se articula esse controle.

A teorização que se vem fazendo sobre a categoria escala geográfica, desde finais dos anos 1980, oferece-nos um instrumental acurado para abordar a análise do desenvolvimento, através do exame minucioso das diferenças com que se expressa, em âmbitos espaciais diversos. Isto é, exprimir através de escalas diferentes como o desenvolvimento entendido como controle se articula, se promove, os efeitos de poder que lhe são próprios, as instituições que o sustentam, os discursos e as práticas que comporta etc.

Apesar de o debate sobre a questão da escala geográfica ainda ser incipiente, aberto e estar longe de ter atingido uma coerência interna sólida, trata-se de uma ferramenta adequada ao nosso trabalho, em função dos temas que aborda, também essenciais para esta pesquisa: controle, poder, diferença territorial.

Nesse sentido, quando um autor, como Neil Smith, afirma, no seu trabalho *Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e a produção de escala geográfica*, que “é a escala geográfica que define as fronteiras e limita as identidades em torno das quais o controle é exercido e contestado” (2000a [1997], p. 144, grifo do autor), ele nos alerta para pensar numa metodologia escalar no momento de entender como o controle é realmente exercido através dos discursos e das práticas do desenvolvimento e em diferentes escalas.

Ao mesmo tempo, esse autor assevera que “um obstáculo básico nessa reafirmação [contemporânea] do espaço [no discurso social] encontra-se na falta de qualquer

linguagem articulada da diferença e da diferenciação espacial” (SMITH, 2000a [1997], p. 138) e que

a construção da escala geográfica é um meio primário mediante o qual ‘ocorre’ a diferenciação espacial (...) uma compreensão da escala geográfica poderia nos proporcionar uma linguagem mais plausível da diferença espacial. (SMITH, 2000a [1997], p. 139)

Em ambos os casos, induz-nos a pensar na pertinência de abordar um tema como a natureza diversa do desenvolvimento, com seu leque amplo de impactos econômicos, sociais, políticos, culturais e territoriais, a partir de uma metodologia, como é a escalar, que prima pela compreensão da diferença espacial, ou seja, o entendimento das qualidades, relações etc. que fazem diferentes os espaços.

Igualmente, quando Sallie A. Marston, no seu trabalho *The social construction of scale*, identifica que a escala não deve ser uma forma de ordenar hierarquicamente o mundo, por meio de uma distinção entre o local, o regional, o nacional e o global, mas “o resultado de tensões existentes entre forças estruturais e as práticas dos atores” (2000, p. 220), a abordagem do desenvolvimento desde o ponto de vista das relações de poder que aglutina, dos mecanismos de dominação que articula, de todas essas tensões que o desenvolvimento produz e reproduz, pareceria apropriado realizá-la a partir de uma análise escalar, se bem que, em nenhum caso, uma análise escalar que tome as escalas como dadas, mas se questione a sua construção também como resultado de relações de poder⁶.

Assim sendo, quando um autor, como Richard Howitt (1998), no seu trabalho *Scale as a relation: musical metaphors of geographical scale*, argumenta que a escala não é só tamanho (escala da localidade, da província, da sub-região etc.) ou nível (segundo uma hierarquia escalar piramidal, a qual iria do mais simples ao mais complexo), mas, sobretudo, relação, e entende esse aspecto como a necessidade de considerar um amplo

⁶ Existe um rico debate sobre a natureza da escala, sua essência de construção social e as relações entre as escalas (hierarquia, encaixamento etc.). No trabalho, já citado, de Marston (2000), em *Nests, webs and constructs: contested concepts of scale in political geography*, de Richard Howitt (2000), e em *The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration*, de Richard Brenner (2001), podemos encontrar os desdobramentos desse debate.

número de relações, para dar conta da totalidade geográfica, analisada em cada escala⁷, isso nos leva a estabelecer um paralelismo com a complexidade do desenvolvimento e a apropriada interpretação que essa escala “relacional” pode trazer, para aprofundar sua análise. O desenvolvimento, estudado a partir das escalas que produz, ganha com esse enfoque relacional a necessária incorporação de aspectos diversos que o formam, o complementam ou o delimitam.

Essa escala relacional, produto de relações de poder, marco de controle e elemento fundador de uma gramática da diferença espacial, na teoria social, apresenta-se como uma ferramenta poderosa para questionar a naturalização do desenvolvimento e, em especial, para compreender as articulações da sua dimensão territorial, isto é, os efeitos territoriais que produz, as estratégias de que lança mão para o controle do território, a adoção de idéias sobre território que renovam seu discurso etc.

Essa rica relação entre território e desenvolvimento, que nos últimos anos, além de intensificar-se, incorpora novos elementos (como os denominados desenvolvimento local e desenvolvimento territorial), constitui-se no debate de fundo do nosso trabalho. Através do tripé desenvolvimento-controle social-escala, queremos nos incorporar a um debate que consideramos essencial: a leitura do desenvolvimento a partir da Geografia, com seu corolário, a forma pelas quais são utilizados os cada vez mais presentes aspectos territoriais. Essa é nossa aposta metodológica. A hipótese que construímos no Capítulo 3 e testamos na Parte II.

O debate possível entre uma Geografia *do* desenvolvimento e uma Geografia *para o* desenvolvimento

A crise periódica dos modelos de desenvolvimento, questionados por suas limitações e seus poucos resultados, impelidos a adaptar-se à realidade cambiante, desemboca, nas últimas duas décadas, numa vinculação explícita a referenciais espaciais. A

⁷ Howitt utiliza a escala nacional para exemplificar esse aspecto relacional: “quando lidamos com geografias nacionais complexas (totalidades geográficas analisadas numa escala nacional), precisamos considerar um bom número de relações entre geopolítica, território, estrutura, cultura, história, economia, meio ambiente, sociedade e assim por diante” (1998, p. 52).

ênfase no local, a conformação de um território que seja o ponto de apoio das propostas de desenvolvimento ou a incorporação da diversidade territorial, como forma de intervir mais eficientemente, constituem uma nova via de escape do atoleiro em que o desenvolvimento vinha se empantanando, depois de décadas de estratégias que tomavam o espaço como plano, esterilizado, depositário de investimentos que serviriam como impulsores do progresso.

Com o desenvolvimento local, a partir do final dos anos 1980, e o desenvolvimento territorial, desde os primeiros anos da década de 2000, dá-se explicitamente esse reconhecimento da necessidade de atentar-se para a diversidade territorial, nas estratégias de desenvolvimento. Com isso, complementa-se a atenção para a diversidade humana e cultural, que vinha sendo realizada, a partir da década de 1970⁸.

Assim, como já vinha acontecendo em décadas anteriores para os estudos antropológicos direcionados a elevar o conhecimento das necessidades humanas ou das diferenças culturais, produz-se um substancial aumento dos estudos territoriais (desde abordagens diversas, como a econômica, a sociológica ou a geográfica), visando a conhecer a diversidade do território.

Mas, como se inserem a Geografia e os geógrafos no interior dessa profusão de análises territoriais, associadas ao desenvolvimento? Além do grau de participação dos geógrafos ou da forma pela qual participam, interessa-nos levantar, neste momento, quais são as reflexões sobre o desenvolvimento e sobre as variáveis espaciais que circulam na abordagem geográfica.

⁸ Nós nos referimos, exatamente, a: a) a mudança que supõe, nos anos 1970, a substituição como alvo do desenvolvimento de um homem *economicus* (mensurado em função da sua renda), por um homem carregado de necessidades diversas (alimentação, educação, saúde, moradia etc.); b) as progressivas incorporações dos camponeses ou das mulheres, no âmbito do desenvolvimento; ou c) a preocupação da participação das comunidades locais na formulação das políticas de desenvolvimento, como forma de incorporar as especificidades culturais no planejamento do desenvolvimento. Em trabalho já citado de Escobar (1998 [1995]) e nos trabalhos *Necessidades*, de Illich (2000 [1992]), e *Participação*, de Rahnama (2000 [1992]), podemos encontrar um debate mais aprofundado, respectivamente, sobre a incorporação dos camponeses e das mulheres, sobre o enfoque das necessidades humanas básicas e sobre a participação no desenvolvimento.

Se, na História, existe uma abordagem que analisa de forma muito crítica a construção do desenvolvimento⁹, ou, na Antropologia, encontramos um debate acirrado sobre a participação dos antropólogos, no desenvolvimento¹⁰, na Geografia não observamos uma produção acadêmica no sentido de questionar os discursos e as práticas em relação ao desenvolvimento, como construto histórico que tenta ser naturalizado, como se sempre tivesse existido.

No intuito de avançar nessa direção, a seguir, aproveitamos o debate travado na Antropologia. Uma ciência com várias décadas de envolvimento profundo, em relação à planificação do desenvolvimento, e que nos pode iluminar sobre os caminhos que a Geografia começa recentemente a percorrer de forma mais intensa. Para tanto, valemos do estado da questão, levantado por Arturo Escobar, em 1997, no seu texto *Antropología y desarrollo*.

Segundo Escobar (1997), podemos encontrar duas perspectivas nos estudos antropológicos sobre o desenvolvimento. Por uma parte, estudos que assumem um compromisso com as instituições dedicadas a promover o desenvolvimento, e que poderiam inscrever-se sob a denominação de “Antropologia *para* o desenvolvimento”. Por outro lado, estudos que se distanciam e criticam radicalmente esse desenvolvimento institucionalizado, e que conformariam uma “Antropologia *do* desenvolvimento”.

A corrente antropológica *para* o desenvolvimento, seguindo o raciocínio de Escobar (1997), ganha força com a percepção, em instituições como o Banco Mundial, de que um enfoque puramente econômico não dava os resultados esperados. Desse modo, introduz-se a diversidade racial, a cultura, a participação, a solução da pobreza como elementos que vão abrir as portas para os antropólogos participarem do processo de elaboração de políticas de desenvolvimento que incorporarão um conhecimento maior e mais profundo das populações a quem vão destinadas.

No outro extremo, os antropólogos *do* desenvolvimento questionam a “existência” mesma do desenvolvimento, que, desde seu início, foi considerado como um

⁹ Ver, por exemplo, o livro *Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder*, organizado por Wolfgang Sachs (2000 [1992]), ou o livro *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, de Gilbert Rist (2002).

¹⁰ Como no artigo de Arturo Escobar, *Antropología y desarrollo* (1997), abordado a seguir.

“instrumento válido para descrever a realidade, uma linguagem neutra que possa aplicar-se inofensivamente e usar-se para distintos fins dependendo da orientação política e epistemológica de seus usuários” (ESCOBAR, 1997, p. 8, tradução nossa), como se fosse uma categoria ontológica, essencial, inerente ao devir humano e, portanto, pudesse assumir-se como um processo social absolutamente natural. Assim, a partir de uma crítica pós-estruturalista, formulam-se algumas perguntas para esse desenvolvimento que, supostamente, “sempre esteve aí”:

Como surgiu este modo concreto de entender e de construir o mundo, ou seja, o ‘desenvolvimento’? Que graus de veracidade, que silêncios acompanharam a linguagem do desenvolvimento? Em relação com a antropologia do desenvolvimento [...] não se trata de oferecer novas bases para melhorá-lo, mas para examinar os mesmos fundamentos sobre os que se construiu o desenvolvimento como objeto de pensamento e de prática. Seu objetivo? Desestabilizar aquelas bases com o fim de modificar a ordem social que regula o processo de produção da linguagem. (ESCOBAR, 1997, p. 9, tradução nossa)

As principais críticas que esse enfoque traça, para desmascarar essa naturalização do desenvolvimento¹¹, apontam para vários aspectos: a) a necessidade de abordar o desenvolvimento, não como natural ou inevitável, mas como produto de processos históricos identificáveis; b) o entendimento de que os objetivos do desenvolvimento são muito concretos e nada neutros; c) a permanência de um núcleo duro de elementos e relações, apesar de os discursos variarem (por exemplo, desde a ênfase na industrialização até a atenção no meio ambiente ou no gênero).

Entre ambas as correntes, as acusações revelam argumentos que também aparecem na Geografia, quando, por exemplo, se discute a participação dos geógrafos na elaboração ou não de políticas públicas. Por exemplo, nesse sentido, podemos ler a acusação dos antropólogos para o desenvolvimento sobre os antropólogos do desenvolvimento e a defesa e contra-ataque destes: os primeiros acusam os segundos de falta de compromisso com um mundo que necessita de sua contribuição, centrando-se apenas em questões

¹¹ Ou, segundo outras expressões utilizadas por Escobar, “desfamiliarizar o familiar” ou “converter a linguagem do desenvolvimento em impronunciável” (1997, p. 9).

discursivas, quando questões como o poder, a pobreza, o subdesenvolvimento e a opressão (que não seriam do âmbito da linguagem, mas sim questões históricas, políticas e econômicas) ficariam desatendidas; já os segundos se defendem, argumentando que eles, sim, se dedicam às condições materiais do poder, da história, da cultura e da identidade e acusam os primeiros de ajudarem a impor a política cultural de domínio sobre o Terceiro Mundo, que a modernidade capitalista reproduz.

Como conclusão do seu trabalho, Escobar (1997) intui um certo caminho de síntese de ambos os posicionamentos antagônicos, no trabalho de alguns antropólogos que partem de uma visão crítica de sua própria prática e que propõem um contexto conceitual e teórico complexo, uma etnografia relevante e um forte compromisso político¹², como alicerces de uma antropologia de marcado caráter político.

Nesses termos, o debate retratado por Escobar (1997), no campo da Antropologia, pode iluminar um debate que deve crescer, na Geografia, em função de uma maior participação dos geógrafos na elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento: o debate entre uma Geografia para o desenvolvimento e uma Geografia do desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, esse debate nos permite situar, num marco mais complexo e rico, algumas questões que habitualmente se esgrimem diante de uma leitura crítica sobre o desenvolvimento: as instituições que promovem o desenvolvimento estão repletas de técnicos honestos que sentem que, apesar das falhas, devem continuar tentando levar o desenvolvimento para os pobres do mundo, mediante os programas das instituições em que trabalham, porque, “não é melhor fazer isso que apenas criticar?” Não é melhor utilizar os fundos financeiros dessas instituições, com a maior boa vontade possível, em vez de abandoná-las em mãos de outros planejadores menos sensíveis?

¹² “O contexto teórico ultrapassa a noção de realização social que os antropólogos têm sobre o desenvolvimento e se dedica a conceituar as condições de modernidade, globalização, mobilização coletiva e identidade; a etnografia deve basear-se, então, no exame das negociações locais sobre as condições que vão além do projeto de desenvolvimento e das situações concretas e o compromisso político deve partir da premissa de alentar o desenvolvimento –ainda quando as considerações culturais pudessem contribuir a mitigar o impacto do desenvolvimento– até alcançar as condições que coadjuvem o protagonismo cultural e político dos afetados” (ESCOBAR, 1997, p. 20, tradução nossa).

Estas questões pretendem fechar o debate a favor de uma intervenção desenvolvimentista com um perfil mais humano, impor, através do “possível” como irremediável, a necessidade da participação no construto do desenvolvimento. No entanto, nossa porta de entrada para a análise do desenvolvimento, por meio do seu entendimento como controle social, é vê-lo e mostrá-lo como uma urdidura de saberes, práticas e poderes, questionando-nos sua naturalização e duvidando da sua necessidade.

Precisa-se com urgência de uma Geografia *do* desenvolvimento, que interpele esse desenvolvimento que se propõe como condição indispensável para a melhora da qualidade de vida da sociedade, no seu conjunto. Mais ainda, a forma fetichizada, esvaziada e acrítica com a qual os discursos e as práticas do desenvolvimento açambarcam algumas categorias amplamente utilizadas pelos geógrafos, como território ou lugar, revela, no fundo, a importância de reconsiderar a relação entre desenvolvimento e Geografia.

No nosso caso, pensar o desenvolvimento significa pensar o intolerável, significa analisar um construto que, apesar de seu rotundo fracasso, continua aparecendo como legítimo salvador dos pobres do mundo. Desmontar seus argumentos, mostrar seus limites, reduzi-lo ao absurdo, são diretrizes do nosso trabalho. Fazer tudo isso, no âmbito da Geografia, é nosso desafio.

A ordem do discurso: traçando a linha argumentativa do trabalho

Partindo do objetivo general da pesquisa, de analisar escalarmente o desenvolvimento rural, no Brasil da última década, como estratégia de controle social, desenhamos nossa pesquisa em duas partes. Na Parte I, intitulada *Desenvolvimento, controle social e escala: o tripé teórico-metodológico da pesquisa*, vai-se construir a “caixa de ferramentas” teórico-metodológica que deve servir, na Parte II, intitulada *Desconstruindo a narrativa escalar do desenvolvimento territorial rural*, para analisar o mais novo modelo de desenvolvimento, aquele que sintetiza os princípios essenciais do desenvolvimento e adota suas últimas atualizações: o desenvolvimento territorial rural.

Essa separação em duas partes não pretende reproduzir a tradicional separação entre parte teórica e empírica, entre sustentação teórica e estudo de caso. Não. A Parte I,

mediante três capítulos dedicados respectivamente ao desenvolvimento, ao controle social e à escala, propõe-se aprimorar ferramentas teórico-metodológicas de análise, mas sempre a partir de e imbricado com o objeto de estudo, que é o desenvolvimento rural, no Brasil. Os enfoques de desenvolvimento rural brasileiro, principalmente na última década, aparecem ao longo de toda a Parte I, ainda que, em certos momentos, precisemos abstrair a análise para questões mais gerais, relacionadas com desenvolvimento, controle social e escala, visando a situar essas categorias, a perspectiva através da qual as inserimos no nosso estudo e as relações que observamos entre elas.

Com esse ponto de partida, o primeiro capítulo da Parte I, intitulado *Discursos e práticas do desenvolvimento a partir do meio rural brasileiro*, oferece uma leitura do desenvolvimento rural na última década, no Brasil, como chega a consolidar-se como paradigma primordial de atuação, substituindo a política agrária, as continuidades que podem perceber-se, a despeito das mudanças políticas dos últimos dez anos e a guinada territorial que vem acontecendo, sobretudo, com a chegada ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Na parte final do capítulo, propomos também uma reflexão sobre as características do território que tomam como referência as políticas de desenvolvimento territorial, estabelecendo, através do “diálogo” com a literatura que defende essa abordagem, o que consideramos algumas limitações da mesma.

No Capítulo 2, intitulado *A leitura do desenvolvimento como estratégia dinâmica de controle social*, aprofundamos a relação entre desenvolvimento e controle social. As continuidades percebidas, no capítulo anterior, as mudanças de paradigma que, no fundo, nada mudam etc., vistas nesse primeiro capítulo, reforçam essa idéia de que o desenvolvimento serve fundamentalmente como estratégia de controle social. Nesse sentido, dedicamos o Capítulo 2 a esmiuçar os argumentos e os conceitos da corrente teórica que nos fornece um subsídio melhor para abordar o desenvolvimento nessa perspectiva: o *pós-desenvolvimento*.

Assumindo esse enfoque pós-desenvolvimentista como ferramenta consistente para analisar o desenvolvimento como controle social, realizamos, na primeira parte do Capítulo 2, uma leitura do desenvolvimento desde sua gênese, em finais dos anos 1940, e estabelecemos um diálogo entre o pós-desenvolvimento e outras correntes teóricas

dedicadas ao desenvolvimento, para entender melhor seus argumentos, suas críticas e até suas limitações. Já na segunda parte do capítulo, aproveitamos toda essa discussão para desconstruir especificamente os principais enfoques de desenvolvimento rural, desde os anos 1950 até o desenvolvimento territorial rural vigente, na atualidade.

Para finalizar o Capítulo 2 e objetivando qualificar esse controle social do qual falamos, analisamos brevemente sua dinâmica histórica e nos detemos nas conexões existentes entre as mudanças do enfoque sobre desenvolvimento e as mudanças nas formas de controle social.

Para completar a Parte I, o Capítulo 3, intitulado *Análise escalar do desenvolvimento: avançando na construção de uma metodologia analítica*, centra-se no terceiro pé do tripé fundamental da pesquisa: a escala. O capítulo começa com um percurso pela literatura dedicada à escala, nos últimos 20 anos, de modo a mostrar como os elementos principais do debate sobre escala se ajustam ao tipo de análise que estamos propondo sobre o desenvolvimento. Depois disso, abordamos como as escalas de implementação do desenvolvimento mudam historicamente, ou seja, como se produz um *re-escalamiento*, fortemente influenciado pela dinâmica geral da sociedade. Para finalizar o capítulo, tratamos da construção escalar específica atrelada à política de desenvolvimento territorial rural, no Brasil.

A Parte I é depositária do núcleo central do nosso trabalho. Por meio da reflexão teórica nos campos do desenvolvimento, do controle social e da escala, imbricada com a temática do desenvolvimento rural, no Brasil, na última década, propomos uma perspectiva de análise que nos permita expor os excessos do desenvolvimento e sua conformação como alicerce da sociedade desigual e injusta em que vivemos.

A rede de relações que tecemos, na Parte I, entre desenvolvimento, controle social e escala, na tentativa de fortalecer nossa leitura crítica do desenvolvimento e da sociedade que o preserva, não é evidente nem notória, se temos em conta a literatura sobre desenvolvimento rural, no Brasil, a que tivemos acesso ao longo da pesquisa. Por isso, sentimo-nos na obrigação de compor uma Parte I que desse conta de apresentar o leque amplo e diverso de leituras e intuições que compõem os fundamentos do nosso estudo.

A Parte II, intitulada *Desconstruindo a narrativa escalar do desenvolvimento territorial rural*, já responde a outra necessidade e se resolve com outro tipo de recurso de pesquisa. Depois do percurso teórico-metodológico da Parte I, a Parte II serve como laboratório do enfoque e das ferramentas de análise conformadas na Parte I. A análise escalar sobre o desenvolvimento, que propomos como objetivo básico de nossa pesquisa, toma forma através da desconstrução da narrativa escalar atrelada ao desenvolvimento territorial rural. Isto é, desmontamos o *re-escalamiento* associado ao mais novo enfoque do desenvolvimento, dedicamo-nos a apreender as novas funções de cada escala, o discurso que as fundamenta, as reestruturação das relações que existem entre elas etc.

A Parte II, portanto, não está pensada como estudo de caso da Parte I, mas sim como teste, prática, experimento da viabilidade dos argumentos e ferramentas teórico-metodológicos, construídos na Parte I, para abordar um desenvolvimento que vai mudando e que atualmente revela um viés assumidamente territorial. De igual forma, não pretende realizar uma avaliação do desenvolvimento territorial rural, em virtude de sua elaboração e implementação serem muito recentes.

Os Capítulos 4 a 7, que formam a Parte II, estão dedicados cada um a uma escala diferente. Foram selecionadas as quatro escalas mais relevantes, para entender o enfoque do desenvolvimento territorial rural e de forma específica, ainda que sempre traçando pontes entre elas, examinadas em função dos temas recorrentes desse enfoque.

Dessa forma, o Capítulo 4, intitulado *Escala global: o controle do desenvolvimento*, aborda a importância da escala global, para orientar o que se pode e não se pode fazer, no campo do desenvolvimento. O Capítulo 5, que leva por título *Escala regional: a especificidade da proposta latino-americana*, mostra como é, na escala da América Latina, onde o desenvolvimento territorial rural atinja uma definição mais precisa e uma plataforma mais sólida para expandir-se. O Capítulo 6, com o título *Escala nacional: plataforma de formulação de uma política pública*, dedica-se a analisar o papel do Estado brasileiro, na conjuntura do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, como formulador de uma política de desenvolvimento que, em sua maior parte, é uma cópia da proposta realizada na escala regional. Por fim, o Capítulo 7, de título *Escala do Território Rural: a descentralização do controle social*, recupera o funcionamento da figura-chave do

planejamento de desenvolvimento territorial rural, o Território Rural, a partir da experiência acontecida na construção do Território Rural do Pontal do Paranapanema, no extremo oeste do Estado de São Paulo.

Além da Parte I e II, o trabalho se completa com as Considerações Finais, que reforçam os liames entre essas duas partes e esboçam uma releitura do trabalho, em função da mensagem de “possibilidade” que o desenvolvimento subliminarmente apresenta. Como arauto do mundo tacanho que o capitalismo conforma, o desenvolvimento, com suas correntes teóricas diversas, com suas práticas que vão mudando, reitera a imagem de que o capitalismo dos países supostamente desenvolvidos é o melhor dos mundos possíveis, para toda a população mundial. Nesse momento final de reflexão sobre o conjunto da pesquisa, propomos, mais que soluções ou conclusões, abrir o debate sobre a nossa sociedade. Essa sociedade em que o desenvolvimento se instala como discurso e prática hegemônica da dominação.

Vejamos agora, na Parte I, o esforço por pensar os limites do desenvolvimento, partindo de uma leitura do desenvolvimento rural brasileiro.

PARTE I

DESENVOLVIMENTO, CONTROLE
SOCIAL E ESCALA: O TRIPÉ TEÓRICO-
METODOLÓGICO DA PESQUISA

Como vimos afirmando, nossa pesquisa assume uma orientação teórico-metodológica para subsidiar a análise do desenvolvimento rural, no Brasil, entre 1995 e 2005. Esse é nosso ponto de partida. E a Parte I concentra essa elaboração que imbrica objeto, teoria, método e metodologia, erigindo-se na proposta essencial do nosso trabalho.

O fortalecimento de um tripé sobre o qual analisar o desenvolvimento rural, no Brasil, objetivo desta Parte I, foi realizado incorporando dois debates primordiais:

1. A crítica que o pós-desenvolvimento realiza sobre o desenvolvimento, e o debate que, a partir da década de 1990, estabelece com outras correntes da teoria do desenvolvimento. Um debate travado entre autores que se colocam no campo do pós-estruturalismo (principalmente) e autores de um leque muito amplo de correntes teóricas (marxistas, neoclássicos, estruturalistas etc.). A “geografia” desse debate inclui autores espalhados por todo o mundo.
2. O prolífico debate em torno da escala geográfica, a partir da década de 1980, mas intensificado a partir da segunda metade da década de 1990. Trata-se de um debate majoritariamente realizado no âmbito anglo-saxão das ciências humanas, que muito pouco a pouco vai percolando em outras comunidades científicas.

A eles, incorporamos uma outra temática básica: as releituras dos trabalhos de Michel Foucault sobre o poder, de finais dos anos 1970, sobretudo a de Gilles Deleuze, de inícios dos anos 1990, em que propõe uma leitura da sociedade atual como uma sociedade de controle.

Por serem debates e enfoques que não encontramos habitualmente, nas ciências humanas brasileiras, especialmente na Geografia, optamos por “retratá-los” no nosso texto, tanto apontando qual é o estado da arte de cada um deles, como relendo-os a partir do nosso objeto de estudo principal.

A soma de tudo isso se desdobra numa proposta de método que atravessa toda essa primeira parte: entender o desenvolvimento como controle social e analisá-lo escalarmente. Sendo assim, nos dois primeiros capítulos, aprofundamos as relações entre desenvolvimento e controle social, priorizando a desconstrução dos seus discursos e suas práticas, porém, sem deixar de entendê-lo também como instrumento para a reprodução do capital. Já no terceiro capítulo, o foco é lapidar aqueles conceitos e metodologias provenientes da abundante produção sobre escala geográfica, que nos permitam uma abordagem mais certa do desenvolvimento, instrumento de controle afinado com a reprodução do sistema capitalista.

Todavia, a seguir, no Capítulo 1, vamos delimitar nosso objeto. Apresentamos uma leitura sobre o desenvolvimento rural, no Brasil, na última década.

CAPÍTULO 1

DISCURSOS E PRÁTICAS DO DESENVOLVIMENTO A PARTIR DO MEIO RURAL BRASILEIRO

O “desenvolvimento” é como uma estrela morta, da qual até hoje se percebe a luz, ainda que esteja apagada há muito tempo e para sempre.

*(Gilbert Rist, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, 2002, tradução nossa)*

A política pública de desenvolvimento rural, no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 1990, ganha uma abordagem explicitamente territorial com as referências ao desenvolvimento local. Busca-se incorporar às novas políticas de desenvolvimento aquelas especificidades que cada território apresenta, suas potencialidades e carências específicas e suas relações peculiares. Com isso, o desenvolvimento rural se reestrutura e se revitaliza, na tentativa de superar os entraves criados pelas políticas de tipo setorial.

Se, em meados dos anos 1970, “teve lugar uma transformação significativa no conceito de desenvolvimento, trazendo ao primeiro plano a consideração de fatores sociais e culturais nos projetos de desenvolvimento” (ESCOBAR, 1997, p. 4, tradução nossa) e foram incorporados numerosos profissionais da área das Ciências Sociais (em boa parte antropólogos), com a finalidade de captar a diferencialidade dos povos destinatários das políticas de desenvolvimento, teremos que esperar até a década de 1990, quando parece chegar a vez de reconhecer a diferencialidade dos espaços onde promover o desenvolvimento e assim melhorar a eficácia dos instrumentos desenvolvimentistas.

No Brasil, essas mudanças espaciais no enfoque surgem sob a noção de desenvolvimento local, na primeira metade dos anos 1990, ainda que só sejam incorporadas na formulação de políticas públicas, na segunda metade dos anos 1990¹³, e se prolongam, nos primeiros anos da década de 2000, através da idéia de desenvolvimento territorial.

A preocupação com a dimensão territorial, que se observa nos discursos e nas práticas do desenvolvimento do país, nestes últimos 10 anos, inscreve-se num processo de mudanças aparentes, as quais apenas disfarçam o que na verdade são: meras continuidades. Mudanças, por exemplo, na escala prioritária de atuação (do nacional para o local), no enfoque das propostas (já não mais setorial¹⁴ e sim territorial) ou na incorporação de mecanismos de participação. Mudanças que, no fundo, apenas tentam maquiagem as continuidades de um desenvolvimento que se mantém economicista e mercantil, apesar das novas nomenclaturas (local ou territorial) e da mudança na orientação político-partidária do governo (da coligação de partidos liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira, de Fernando Henrique Cardoso, àquela liderada pelo Partido dos Trabalhadores, de Luiz Inácio Lula da Silva).

Ao longo deste primeiro capítulo, analisamos essa relação entre continuidades e mudanças que caracteriza a dinâmica do desenvolvimento, no Brasil, nos últimos dez anos, uma época em que se reformula não só a maneira de implementar as políticas públicas para o meio rural, mas também a forma de interpretar sua dinâmica e seus problemas.

¹³ Em 1999, no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) lança uma proposta de programa de desenvolvimento para o meio rural com o seguinte nome: “Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural. Política de Desenvolvimento Rural com Base na Expansão da Agricultura Familiar e sua Inserção no Mercado” (MDA, 1999), denominado simplificada como Novo Mundo Rural. Trata-se de um documento que incorpora as linhas de atuação que já vinham sendo implementadas por diferentes políticas (PRONAF, Banco da Terra...). Essa proposta desatou um intenso debate, mas nunca resultou num projeto ou numa lei que fossem aprovados.

¹⁴ Nas palavras do Novo Mundo Rural: “[...] a proposta defende a revalorização do mundo rural firmando-se numa nova concepção do desenvolvimento sócio-econômico, formulada mais num quadro territorial do que setorial. O rural não se confunde com o agrícola e a perspectiva setorial deve ser substituída pela perspectiva territorial, tendo como elemento central as potencialidades específicas de cada local, valorizadas pela dinâmica da globalização” (MDA, 1999, p. 1).

Para tanto, no próximo subitem, abordamos como se consolida, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o discurso de desenvolvimento para o meio rural, ocupando o espaço da política agrária num duplo objetivo de integrar mais profundamente o meio rural ao circuito mercantil e de combater os movimentos sociais rurais críticos. Num segundo momento, analisamos as continuidades desse discurso, nos três primeiros anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2005), confrontando alguns documentos dos dois governos e estabelecendo algumas comparações. Por último, no terceiro subitem, centramo-nos no tipo de desenvolvimento que vem se consolidando na última década, no país, dando uma ênfase especial ao modo em que se incorporam as noções espaciais, seja no desenvolvimento local, seja no desenvolvimento territorial rural.

1.1. A reformulação da política agrária em política de desenvolvimento rural, nos anos 1990

Em 31 de julho de 1994, o Banco Mundial publica o relatório nº 11783-BR intitulado *Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources*. Esse relatório avaliava alguns convênios sobre agricultura que o Banco vinha mantendo, nos anos anteriores, com o Brasil e sua importância reside em que suas recomendações e diagnósticos serão utilizados, um ano depois, para reformular a política agrária do governo de Fernando Henrique Cardoso, eleito apenas três meses mais tarde.

Em síntese, o relatório afirma que, diante das distorções criadas pelas políticas em funcionamento até o momento, seria necessária uma mudança no enfoque, colocando num primeiro plano o mercado e o senso empresarial como elementos diretores da nova dinâmica e reduzindo o papel do Estado, nas futuras propostas de desenvolvimento para o meio rural. Nas próprias palavras do Banco Mundial:

O Banco Mundial vê uma agricultura emergindo no futuro como dirigida pela empresa privada, que oferece oportunidades para novos concorrentes e está regulada por um conjunto mínimo e neutro de intervenções governamentais. (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 41)

Nesse sentido, uma forma de avançar nessa orientação mercantil seria, segundo o relatório, modificar a política de Reforma Agrária, abandonando a desapropriação e adotando mecanismos de mercado¹⁵.

No lugar de uma reforma agrária administrada pelo governo, uma melhor abordagem seria a reforma através do mercado. Os beneficiários seriam providos com doações para auxiliá-los na compra de terra. (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 30)

Ao mesmo tempo, o Banco considerava esse sistema de compra-venda entre proprietários e demandantes de terras um caminho para reduzir o conflito, já que, em sua opinião, poderia haver “apoio político a tais programas entre aqueles que se opõem a uma reforma agrária por desapropriação (proprietários rurais e conservadores em matéria fiscal) e entre os representantes do pobre rural” (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 34).

Outro aspecto abordado pelo relatório, também nessa linha de fomento do senso empresarial, no campo, seria a promoção da figura da agricultura familiar. Criticando as distorções provocadas pelas políticas anteriores, baseadas em instrumentos fiscais (como isenções no imposto de renda) e créditos subsidiados, que favoreciam basicamente os grandes proprietários, o Banco Mundial propõe no relatório uma ação em favor da integração no mercado dos pequenos e médios proprietários familiares, os quais seriam os atores principais dessa revitalização econômica do meio rural: “[e]liminar estes desvios

¹⁵ O Banco Mundial, a partir dos anos 1970, já vinha fazendo propostas nesse sentido e, nos anos 1990, começou a implementar essa política, em países como Filipinas, África do Sul e Colômbia. Uma leitura detalhada e crítica das propostas do Banco Mundial para uma Reforma Agrária de mercado e sua posterior adoção pelo governo brasileiro pode obter-se nos seguintes trabalhos: *O modelo de reforma agrária de mercado do BM em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados*, de João Márcio Mendes Pereira (2004); *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*, de Flávia Barros, Sérgio Sauer e Stephan Schwartzman (2003); *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*, de Mônica Dias Martins (2004); *“A terra por uma cédula”: A reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil e A proposta de “Reforma Agrária de Mercado” do Banco Mundial no Brasil*, de Sérgio Sauer (2003 e 2001, respectivamente); *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*, de Leonilde Sérvalo de Medeiros (2002); *Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e A Nova Reforma Agrária*, de José Juliano Carvalho Filho (2001); e *Qual política para o campo brasileiro? (Do Banco Mundial ao PRONAF: a trajetória de um novo modelo?)*, de Sérgio Vilela (1997).

[provocados pelas políticas anteriores] contra os interesses dos pequenos agricultores e trabalhadores rurais será a chave para um desenvolvimento rural vigoroso” (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 37).

Segundo o próprio Banco, os agricultores familiares seriam o público alvo idôneo. Por um lado, seriam mais eficientes na produção e, por outro lado, os recursos utilizados atingiriam um grupo que concentra uma percentagem importante dos pobres rurais. Assim, no contexto de profundas desigualdades que assola o meio rural brasileiro, uma estratégia de combater mais eficazmente a pobreza rural deveria centrar-se, segundo os argumentos do Banco Mundial, em melhorar as condições de subsistência e reprodução dos agricultores familiares. O desenvolvimento no meio rural, portanto, se assentaria na promoção de uma agricultura familiar empresarial integrada no mercado.

Paralelamente a essa hipertrofia do mercado, nas propostas de desenvolvimento para o meio rural, o Banco Mundial sugere a limitação das funções do Estado, em matéria de intervenção no campo.

O papel ideal do governo nestes casos é o de restringir as intervenções de todos os tipos, exceto aquelas que satisfaçam critérios estritos de bens públicos, falhas de mercado e proteção ambiental (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 41-42).

Nesse sentido, depois de criticar a atuação do Estado brasileiro em matéria de política agrária, pelo dispêndio de fundos, a inoperância e desmedida corrupção da política de Reforma Agrária, o fomento à grande propriedade e à mecanização, a legislação que desestimula a contratação de mão de obra etc., o Banco Mundial propõe para o futuro que o aparelho burocrático estatal, no meio rural, excessivamente grande e ineficiente, reduza sua atuação apenas ao financiamento do

[...] crescimento dos bens públicos, principalmente na pesquisa agrícola, extensão rural, saúde pública e infra-estrutura rural [...] e [da] redução da pobreza através de melhor educação primária rural, serviços de saúde e nutrição, além de programas direcionados de desenvolvimento rural (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 50)

Segundo as recomendações do Banco Mundial, as funções do Estado deveriam limitar-se, por um lado, a melhorar a infra-estrutura e preparar melhor sua população (mais saúde, mais educação...), com o objetivo de oferecer à iniciativa privada a possibilidade de maiores retornos, nos seus investimentos, e, por outro lado, reduzir as distorções e falhas criadas pelo próprio funcionamento do mercado.

Tudo isso significa o reconhecimento mais que implícito de que não é possível integrar a todos satisfatoriamente na economia capitalista, sob a lógica do mercado. Oferecer a toda a população meios de subsistência adequados e uma qualidade de vida digna não são conseqüências diretas da própria evolução do sistema, frutos naturais do seu desenvolvimento. Ao contrário, assume-se que é necessária a participação do Estado, ainda que seja *mínima*, que socializa os custos gerados pelas falhas do mercado e mantém um lado assistencial para oferecer alguns serviços sociais aos mais pobres¹⁶, de forma a assegurar sua integração social, ainda que marginal, e evitar que a degradação das suas condições de vida, seu crescimento descontrolado e a falta de expectativas possam gerar uma instabilidade social insustentável.

Ao mesmo tempo, a proteção do meio ambiente, a outra tarefa que o Banco Mundial recomenda deixar nas mãos do Estado, insiste na mesma linha de privatização, desta vez, privatizando os lucros conseguidos com a exploração dos recursos naturais, mas socializando os custos que gera esse aproveitamento de forma privada (esgotamento, poluição, destruição etc.). Em conseqüência, reforça-se a idéia de que a auto-regulação baseada no mercado é incapaz de gerir com eficácia a exploração da natureza.

Com todo esse discurso sobre a ineficácia do Estado e a necessidade de reduzir suas funções, somado ao aprofundamento na mercantilização do meio rural (ainda que minimizando as falhas do mercado e socializando seus custos como algo natural), o relatório n° 11783-BR, de 1994, pode ser visto como uma aula magistral da orientação

¹⁶ O relatório analisado aborda também a provisão de serviços públicos para a população rural mais pobre, especificamente em relação a saúde, educação e nutrição, desde a perspectiva, não da universalização e incremento desses serviços, mas de sua provisão mínima por um Estado que ganhe eficiência através do controle e da ajuda de organizações sociais, como associações de pais, ONG's etc. (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 38-41).

neoliberal que as receitas do Banco Mundial propõem para o desenvolvimento rural, neste caso brasileiro.

Oportunamente, esse relatório foi publicado três meses antes das eleições presidenciais de 1994 e o candidato vencedor, Fernando Henrique Cardoso, assumiu plenamente, já desde o primeiro ano do seu mandato, todas essas indicações do Banco Mundial. O lema principal do relatório do Banco Mundial, “Mais mercado, menos Estado”, converge e se solapa com a orientação do governo de Fernando Henrique Cardoso, ao longo dos seus dois mandatos (1995-1998 e 1999-2002). Da escala global em que o Banco Mundial opera e “sugere”, o governo de Fernando Henrique Cardoso retoma e reformula uma política de desenvolvimento rural com abrangência nacional.

No entanto, encontramos uma ruptura entre tantas continuidades: as propostas do Banco Mundial insistiam na ação complementar do Estado, para aliviar a pobreza rural existente e criada pelas próprias políticas implementadas; contudo, nas políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso, apenas se prioriza a ênfase no mercado através da figura do agricultor familiar, mas se dispensam os mecanismos corretores desses efeitos perversos, como se se esperasse, talvez, que a ação do mercado, por si só, pudesse corrigir e até eliminar a situação de pobreza do campo brasileiro.

Sem tradição nos estudos sobre as políticas públicas para o agro brasileiro, essa categoria de agricultor familiar¹⁷ que o governo de Fernando Henrique Cardoso vai escolher para canalizar sua política para o meio rural será “criada” à medida das propostas que o Banco Mundial realiza no relatório de 1994. Nesse sentido, serão realizados vários estudos no marco de um convênio entre a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), assinado em 1994, e que vai dar seus primeiros frutos em 1996, com o documento “Perfil da Agricultura Familiar no Brasil”.

¹⁷ O trabalho familiar na agricultura é uma questão de longa data, nos estudos agrários, por ser uma realidade que atinge a um importante contingente de população no campo, desde os primórdios da agricultura. Contudo, a relevância do estudo da agricultura familiar, no Brasil, nessa linha de sua participação no mercado e como motor de desenvolvimento, aparece de forma incipiente na primeira metade dos anos 1990 e, com muita maior profusão, na segunda metade.

A elaboração desse documento, a partir de 1994, e sua publicação, em 1996, provocará uma extraordinária expansão dos estudos sobre a agricultura familiar, no país¹⁸. *Ex novo*, um sem número de contribuições teórico-metodológicas ou de estudos de caso começam a adotar essas categorias de agricultor familiar e agricultura familiar. Em 2000, fruto do mesmo convênio entre FAO e INCRA e aproveitando os numerosos estudos voltados para essa área, aparece um novo estudo sobre a agricultura familiar no Brasil, intitulado, *Novo Retrato da Agricultura Familiar. O Brasil Redescoberto*.

Esse documento de 2000 parte da mesma metodologia utilizada, em 1996, para definir o que seria a agricultura familiar, se bem que neste são aprofundadas as variáveis e os instrumentos estatísticos empregados¹⁹. Assim, a delimitação do conceito de agricultura familiar continua tendo como base principal a gerência da exploração e o tipo de trabalho empregado:

O universo familiar foi caracterizado pelos estabelecimentos que atendiam, simultaneamente, às seguintes condições: a) a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor; b) o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INCRA/FAO, 2000, p. 10).

¹⁸ Convertida, no Brasil, em campo de disputa conceitual, técnica e, acima de tudo, política, a definição de agricultura familiar tem dinamizado um debate tão prolífico como acirrado entre sindicalistas, militantes de movimentos sociais, pesquisadores etc. Além dos estudos produto do convênio entre a FAO e o INCRA, *Perfil da Agricultura Familiar no Brasil* e *Novo Retrato da Agricultura Familiar. O Brasil Redescoberto* (1996 e 2000, respectivamente), nos quais podemos encontrar uma leitura pretensamente “mais técnica” da agricultura familiar, no país (ainda que com desdobramentos políticos evidentes), outros trabalhos nos permitem aprofundar o que seria essa agricultura familiar de novo cunho, por exemplo, *Delimitando a Agricultura Familiar*, de José Eli da Veiga (1995), *Agricultura familiar e desenvolvimento territorial*, de Ricardo Abramovay (1999a) e *Impasses sociais e políticos em relação à reforma agrária e à agricultura familiar no Brasil*, de José de Souza Martins (2001), como defensores da nova categoria; *Agricultura familiar: a construção de um conceito*, de José Paulo Pietrafesa (2002) e “*Sem Terra*”, “*Assentados*”, “*Agricultores familiares*”: *considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros*, de Leonilde Servolo de Medeiros (2001), tentando descrever o debate; e *Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF*, de Maria José Carneiro (1997), *Espaços agrários de inclusão e exclusão social: novas configurações do campo brasileiro*, de Bernardo Mançano Fernandes (2002), e *A agricultura familiar e o claudicante quadro institucional*, de Delma Pesanha Neves (2001), já numa perspectiva crítica.

¹⁹ “Este trabalho [o estudo de 2000] é uma evolução e um aprofundamento da metodologia anteriormente elaborada [...] A concepção básica que norteou o estudo anterior é mantida: trata-se de caracterizar os agricultores familiares a partir de suas relações sociais de produção” (INCRA/FAO, 2000, p. 8).

Todavia, utiliza como corretor das possíveis distorções um tamanho máximo da propriedade, uma área máxima regional de 15 vezes o módulo médio regional (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INCRA/FAO, 2000, p. 11) e não mais a propriedade dos meios de produção, como na definição do estudo de 1996²⁰.

Da mesma forma, para estabelecer uma diferenciação no interior da agricultura familiar, emprega-se a Renda Total²¹, “de modo a captar os vários aspectos de sua atividade produtiva, entre os quais se destacam a inserção no mercado, a transformação e o beneficiamento de produtos agrícolas no interior do estabelecimento e o auto-consumo” (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INCRA/FAO, 2000, p. 39).

Em todo caso, as variáveis para definir e diferenciar o que seria essa agricultura familiar, no país, estão centradas, nos dois estudos, em questões exclusivamente econômico-quantitativas. Enfim, essa definição economicista de agricultura familiar segue a mesma orientação econômico-mercantil que substancia a proposta de política pública para o meio rural²². Ambos, alvo e objetivo, complementam-se dentro do horizonte estreito das relações capitalistas. Uma agricultura familiar integrada no mercado para uma política de desenvolvimento rural de base mercantil. Como afirmava um dos autores que abraçaram esse novo paradigma, “nesta quadra da história, o padrão econômico e o regime político que sustentam a sociedade brasileira estariam ancorados no capitalismo e a sua superação, sequer remotamente, encontra-se no horizonte” (NAVARRO, 2001, p. 94). O capitalismo, como fim da história, eliminaria a possibilidade de pensar em alternativas de superação, de resistência ou simplesmente de fuga. Essa é a mensagem que, com insistência, apresentam os pregoeiros do “possível”, como o Banco Mundial,

²⁰ “[...] a agricultura familiar pode ser definida a partir de três características centrais: a) a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados é feita por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; b) a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; c) a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em seu interior que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva.” (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INCRA/FAO, 1996, p. 4)

²¹ No cálculo da Renda Total, intervêm diversas variáveis. Nas páginas 14 e 15 do citado estudo de 2000, podemos ver efetivamente a forma de cálculo.

²² “[...] este trabalho objetiva subsidiar o desenho e a implementação de políticas públicas (fundiárias e agrícolas) para o meio rural e de fortalecimento da agricultura familiar” (PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INCRA/FAO, 2000, p. 9).

com suas “sugestões” de políticas públicas e aqueles que aceitam acriticamente seus postulados.

No caso da situação colocada para o campo, tudo isso se mantém. A agricultura familiar, nova via para o desenvolvimento rural, “nasce” para reforçar um desenvolvimento rural capitalista. A agricultura familiar que o Banco Mundial incentiva, através de suas políticas de desenvolvimento e que o governo de Fernando Henrique Cardoso decide incorporar, é uma agricultura familiar apropriada aos fins de desenvolvimento capitalista que tanto um como o outro pretendem. Nada do qual surpreender-se ou nada que não guarde uma total coerência.

No entanto, é interessante observar como essa categoria de agricultura familiar, lapidada nos moldes do desenvolvimento capitalista, vai desconsiderar as múltiplas dimensões que a agricultura de base familiar realmente mostra, no campo brasileiro, por exemplo: o problema da luta pela terra diante da extrema concentração fundiária existente; a agricultura de subsistência a que muitos pequenos produtores se vêem impelidos, por falta de uma política integradora; a existência de formas de vida camponesa relutantes, não tanto às mudanças *per se*, mas àquelas que as ignoram e até as tentam anular; a existência de movimentos sociais que lutam e resistem aos embates do capitalismo. Enfim, poderíamos enumerar um amplo leque de aspectos que a estreita visão econômico-mercantil, tomada para definir oficialmente a agricultura familiar, despreza e que, em geral, são os aspectos característicos da população mais pobre, no meio rural, aquela que mais precisa de políticas públicas que a ajudem a sair dessa situação.

Diante de tudo isto, podemos entender esse processo de construção da categoria da agricultura familiar como uma iniciativa que visa a produzir um certo saber sobre o produtor rural, possibilitando seu controle pelas instituições detentoras do poder e servindo, também, para promover um desenvolvimento rural capaz de permitir um aprofundamento das relações capitalistas, no campo brasileiro. Em nenhum caso, um processo de construção de uma política pública destinada a reduzir realmente a pobreza, nem de uma categoria que conseguisse incluir todas as categorias de trabalhadores rurais que fazem do trabalho familiar seu fundamento.

As políticas públicas que o governo de Fernando Henrique Cardoso vai elaborar, desde o primeiro ano do seu mandato, irão nessa linha de promover as relações capitalistas, no meio rural, sem considerar a pobreza existente nem a pobreza futura que mais mercado e mais concorrência provocam. Como exemplos dessas políticas, podemos listar o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF), de 1995, que um ano depois se transforma no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)²³ ou o Banco da Terra²⁴. O primeiro, dedicado a financiar a agricultura familiar tanto individualmente como através de melhoras nas infraestruturas dos municípios com forte presença do agrário, e o segundo, com uma proposta de Reforma Agrária através de mecanismos de mercado.

Em ambos os casos, seus objetivos se centram em converter o pequeno produtor em pequeno empresário, empreendimento que, segundo essa nova proposta, seria suficiente para resolver os problemas de uma desigual estrutura fundiária, de uma injusta distribuição da renda e da riqueza, de uma organização do trabalho que penaliza fortemente os trabalhadores, enfim, para solucionar a *questão agrária* brasileira pelas vias do mercado. Erro? Falácia? Pirueta discursiva objetivando mudar os termos em que se formula a questão agrária²⁵?

Depois de serem implementados vários programas nessa linha, em 1999 o governo de Fernando Henrique Cardoso, através do MDA, apresenta para o debate o documento “Agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural. Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado”, também conhecido como *Novo Mundo Rural*, no qual se encaixam todos os programas que vinham funcionando dentro de uma proposta geral que

²³ A descrição e o funcionamento do PRONAF podem ser consultados no *site* <<http://www.mda.gov.br/saf/>>. Uma análise sobre o programa pode encontrar-se no trabalho *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados*, de Lauro Mattei (2001). Para uma visão crítica, ver as obras já citadas de Carneiro (1997) e Vilela (1997).

²⁴ Segundo Pereira (2005b), Banco da Terra foi substituído pelo programa Consolidação da Agricultura Familiar, no *site* <<http://www.creditofundiario.org.br/principal/index>>, podemos encontrar mais informações. Uma aproximação crítica pode ser vista no trabalho *Banco da Terra: análise econômica e exemplos de financiamentos*, de Gilson Alceu Bittencourt (1999), *As condições de financiamento do Banco da Terra*, de Gerson Teixeira (1999), e nas obras já citadas de Carvalho Filho (2000), Medeiros (2002) e Sauer (2003).

²⁵ Sobre a atualidade da questão agrária, ver *A questão agrária no limiar do século XXI* de Bernardo Mançano Fernandes (2001), *Desenho societal dos sem terras no Brasil, 500 anos depois*, de Antonio Thomaz Júnior (2001), e *A questão agrária e o fundamentalismo neoliberal no Brasil*, de Horacio Martins de Carvalho (2004).

sintetiza e sistematiza a orientação governamental para a política agrária, agora, como aparece no título do documento, convertida em “política de desenvolvimento rural”²⁶.

Utilizando os próprios termos do documento, seu objetivo principal se centra em

[...] promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais —que compreendem pequenos e médios centros urbanos—, usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas (MDA, 1999, p. 2).

A essa declaração de intenções, que resume muito bem o teor do documento completo, acrescentamos dois itens listados nos objetivos gerais do programa: “Contribuir para a erradicação da pobreza rural e redução dos índices gerais de pobreza no Brasil” e “Proporcionar as condições necessárias para que os agricultores familiares desenvolvam atividades produtivas em níveis de competitividade, dentro da realidade e das perspectivas do negócio rural num mundo globalizado” (MDA, 1999, p. 7). A partir desses objetivos, fica reforçada a idéia de que resolver a pobreza dentro do mercado seria possível e compatível com uma estratégia que eleva a agricultura familiar ao papel de protagonista.

Vemos, portanto, que, na estratégia do governo de Fernando Henrique Cardoso, o agricultor familiar vira factótum para resolver todos os entraves do meio rural. Dessa forma, a luta dos movimentos sociais parece ficar sem sentido. Como insistia uma propaganda oficial veiculada na televisão no início de 2001, “para que forçar a entrada se a porteira está aberta?” Para que sofrer ocupando, se você pode conseguir a terra que deseja negociando diretamente com os proprietários? Para que fazer caminhadas ou ocupar prédios públicos em busca de liberação de recursos, quando o PRONAF o tornará um

²⁶ Em *A “Nova Reforma Agrária” de FHC*, de José Juliano Carvalho Filho (1999), e em *Comentário sobre o “Novo Mundo Rural” ou a “Nova Reforma Agrária” do Governo FHC*, de Eliano Sérgio Azevedo Lopes (1999), podemos encontrar uma crítica a essa proposta.

agricultor familiar capaz de concorrer no mercado e fará do seu município um lugar harmônico com um alto grau de desenvolvimento?

As políticas públicas para o campo, implementadas a partir da metade da década de 1990, têm uma orientação implícita muito forte de combate aos movimentos sociais rurais reivindicativos e, em geral, de controle social. Após ter conquistado alguns programas que atendiam especificamente seus interesses, como o Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) ou o programa de assistência técnica LUMIAR, os movimentos sociais assistem a sua eliminação, no caso deste último, ou a sua substituição por programas que, alegando direcionar-se ao conjunto da agricultura familiar e não só aos assentados da Reforma Agrária, na verdade, dificultam o acesso a recursos e os encarecem, como no caso da substituição do PROCERA pelo PRONAF.

Paralelamente, o governo de Fernando Henrique Cardoso lança mão de medidas judiciais que buscam criminalizar as ações dos movimentos sociais²⁷, em particular aquelas ações que lhes dão mais força, visibilidade e organicidade, como as ocupações de terras improdutivas. Amplificado pela grande imprensa por meio de deliberadas campanhas de desprestígio dos movimentos sociais, diante da sociedade²⁸, o governo revela uma dupla estratégia de controle social. Por um lado, o controle mais sutil, apoiado no discurso veiculado através de supostos especialistas, *experts*, “expertos”, legitimado pela crença no progresso frente ao atraso e à miséria, respaldado pelas políticas públicas de desenvolvimento rural. Por outro lado, o controle estrito e contundente pela via da criminalização, da impunidade das milícias privadas armadas pelos fazendeiros, sustentado pela violência de Estado e socialmente aceito, em virtude da difusão de um discurso que rebaixa a solução da questão agrária a caso de polícia.

Em todo caso, a finais dos anos 1990, assistimos a um investimento maciço, por parte do governo de Fernando Henrique Cardoso, para acabar com o conflito no meio

²⁷ Especialmente daqueles mais combativos, como o MST. Sobre a criminalização do MST, ver *Judiarização da luta pela terra: criminalização e fraude*, de Bernardo Mançano Fernandes (s. d.).

²⁸ Para um estudo sobre a forma em que a imprensa aborda os temas referentes ao MST, ver *Imprensa e "leitura" da luta pela terra no Pontal do Paranapanema, O MST entre o fato e a notícia e Discursos em confronto no território da luta pela terra no/do Pontal do Paranapanema: MST e imprensa*, de Sônia Maria Ribeiro de Souza (2002, 2003 e 2005 respectivamente) e *A ação política do MST*, de Bruno Konder Comparato (2001).

rural (ainda que sem resolvê-lo). Investimento econômico, político, militar e discursivo para enfraquecer o protesto dos trabalhadores sem-terra, eliminando a organicidade atingida por esses trabalhadores e desestimulando sua luta. A esse respeito, José Juliano Carvalho Filho (2001) assevera que

[o] Banco da Terra tem o objetivo estratégico de desqualificar os movimentos sociais organizados —especialmente, deslegitimar o MST— atuando diretamente no âmbito econômico dos trabalhadores desorganizados. Assim, provocaria mudanças na correlação das forças políticas e ideológicas envolvidas na luta pela terra, beneficiando os interesses dos latifundiários e subordinando os trabalhadores rurais. As invasões seriam retidas, os latifundiários receberiam dinheiro à vista por terra e benfeitorias, e os trabalhadores ficariam sob o domínio das oligarquias locais, liberadas do respeito à função social da propriedade rural. Assim é o governo FHC! A reforma agrária e o desenvolvimento rural com base na agricultura familiar fazem parte da retórica. (p. 223)

A participação ativa de uma parte da academia, nesse processo, situando-se ao lado dessa idéia de agricultura familiar que o governo propõe, a partir das recomendações do Banco Mundial, mostra a forte relação existente entre poder e saber. Torna-se majoritária, dentro da *intelligentsia* dedicada ao estudo do meio rural, a defesa de uma resolução dos conflitos estruturais do campo via políticas de desenvolvimento e consenso, portanto, reformulando a conflituosa questão agrária em termos do “consensual” desenvolvimento rural²⁹. A aceitação de que qualquer ação para resolver os problemas do meio rural deve realizar-se dentro dos limites do capitalismo e que o único consenso válido deve ser o promovido e legitimado pelo Estado são os argumentos principais dessa corrente majoritária. Dessa forma, qualquer tentativa de superar os estreitos limites da regulação mercantil, no campo, e de forçar o Estado a superar seu papel de instrumento de

²⁹ Nesse sentido, o número 43 da revista *Estudos Avançados*, da Universidade de São Paulo, representa um bom exemplo (ESTUDOS AVANÇADOS, 2001). Em 2001, publicou um dossiê dedicado ao desenvolvimento rural, no entanto, apesar da abrangência de temas, abordagens e perspectivas ideológicas, que a revista confessa no editorial, boa parte dos artigos (as exceções são pontuais) aderem à aceitação de um paradigma que “suprime” a questão agrária e o conflito que a acompanha da sua abordagem. É interessante observar que, em 1997, o número 31 da mesma revista foi dedicado à questão agrária, o que mostra a mudança nos objetos de interesse e de estudo na academia (ESTUDOS AVANÇADOS, 1997).

salvaguarda e promoção do capital são denunciados como inviáveis e ilegítimos por essa voz dos “expertos”³⁰.

As propostas que ocupam boa parte da literatura empenhada em pesquisar os processos sociais, no meio rural, instalam-se dentro dos limites estabelecidos pelo sistema dado³¹. Nesse sentido, a possibilidade de ruptura, de mudança estrutural e de construção de alternativas, além do capital, são opções desconsideradas por essa parte da *intelligentsia* que, mediante o discurso do pragmatismo, enfatiza a inércia do sistema reinante e a perpetuação da dominação social instalada no capitalismo.

Em resumo, a questão agrária, impossível de se resolver, no interior do sistema capitalista, é desconsiderada, e se substitui, como paradigma de implementação de políticas públicas e de interpretação dos problemas do meio rural, por uma *questão do desenvolvimento*³², que se enuncia em termos muito diferentes: diversificação produtiva, pluriatividade, transformação do pequeno produtor em empresário rural, capacitando-o para contribuir melhor com a acumulação do capital, implementação de políticas de desenvolvimento baseadas em mecanismos de mercado, busca de consensos entre classes sociais, participação popular e substituição de enfoques setoriais por outros territoriais. Se essa transformação na *questão* muda ao longo dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, no próximo subitem mostramos como a questão do desenvolvimento se prolonga, no governo seguinte. A administração de Luiz Inácio Lula da Silva estabelece uma série de continuidades no modelo, que avançam no mesmo sentido de consolidar o desenvolvimento como parâmetro fundamental dos discursos e das práticas sobre os processos e os rumos do meio rural. Esse desenvolvimento que serve como mecanismo de reprodução do capital e como estratégia de controle social, que oferece uma oportunidade impar ao capitalismo para legitimar-se.

³⁰ Sobre essa questão, destacamos os trabalhos *Reforma Agrária. O impossível diálogo*, de José de Souza Martins (2000) e *Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro*, de Zander Navarro (2001).

³¹ Além dos dois trabalhos citados na nota anterior, ver: *Agricultura, diferenciação social e desempenho econômico* e *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural*, de Ricardo Abramovay (2000a e 1999b, respectivamente), *Fuga para o futuro. Novos Movimentos Sociais Rurais e a concepção de Gestão Pública*, de Rudá Ricci (2002), e *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*, de José Eli da Veiga et al. (2001).

³² Para um aprofundamento da idéia de uma transposição da questão agrária para uma questão do desenvolvimento, ver Montenegro Gómez (2000), especialmente o capítulo I.

1.2. As continuidades do desenvolvimento rural no Brasil (1995-2005)

Em outubro de 2003, o MDA elabora, com o apoio do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), um texto para o debate, intitulado: *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Posteriormente, a partir dessas referências, será elaborado o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), que articula a política de desenvolvimento territorial do governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Na apresentação do documento *Referências...*, o Secretário de Desenvolvimento Territorial desse Ministério, Humberto Oliveira, expõe a importância que o território tem para o desenvolvimento, apesar de reconhecer que não se sabe exatamente em que consiste essa importância³³, já que a preocupação da Ciência Econômica [sic] pela dimensão territorial ainda é recente. Em todo caso, o Secretário defende um desenvolvimento rural

[...] concebido num quadro territorial, muito mais que setorial: nosso desafio será cada vez menos como integrar o agricultor à indústria e, cada vez mais, como criar as condições para que uma população valorize um certo território num conjunto muito variado de atividades e de mercados. (MDA, 2003a, p. 4)

No mesmo sentido, afirma que uma específica, ainda que não conhecida, configuração de relações econômicas, sociais, políticas e naturais que comporta “[...] provavelmente aspectos como a identidade regional, um clima favorável ao espírito empreendedor, a existência de redes públicas e privadas ou a atração do meio ambiente cultural e natural” (MDA, 2003a, p. 4), faz com que certos territórios consigam um bom desempenho, na sua dinâmica produtiva.

³³ “Os territórios são mais do que simples base física. Eles têm vida própria, possuem um tecido social, uma teia complexa de laços e de relações com raízes históricas, políticas e de identidades diversas, que vão muito além de seus atributos naturais, dos custos de transporte e de comunicações, e que desempenham função ainda pouco conhecida no próprio desenvolvimento econômico” (MDA, 2003a, p. 3).

Para pôr em marcha uma dinâmica desse tipo, no meio rural brasileiro, Humberto Oliveira propõe a formulação de políticas públicas que sejam capazes de construir, nas escalas local e regional, uma articulação entre os atores dinâmicos que possam impulsionar o desenvolvimento.

Assim, segundo afirma o Secretário, a direção que deve tomar essa proposta terá que ir contra a visão tradicional das elites de que um meio rural mais fraco é sinônimo de maior desenvolvimento para o país. Portanto, o novo caminho passaria pela valorização das múltiplas possibilidades que o meio rural pode oferecer, para incrementar e diversificar o crescimento econômico e contrabalançar o problema do inchaço das grandes cidades, com o fortalecimento das cidades médias.

Nos argumentos utilizados por Humberto Oliveira e, em geral, ao longo do documento, podemos perceber uma ampla sintonia com os novos paradigmas desenvolvimentistas que vêm sendo difundidos nos últimos anos, na América Latina, a partir de instituições como o IICA, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), a Rede Internacional de Metodologia de Investigação de Sistemas de Produção/Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP) etc., com a mesma denominação: desenvolvimento territorial rural³⁴.

Igualmente, esses paradigmas se alinham com modelos de desenvolvimento implementados na Europa, seja com aqueles que sustentam as políticas de desenvolvimento rural da União Européia, seja com o difundido desde o nordeste da Itália, com o nome de *Terceira Itália*. Em todos os casos, falamos de um desenvolvimento cuja ênfase se coloca na combinação que um território possa apresentar de oportunidades de concorrer no mercado, de dotação de recursos locais, de *capital social*³⁵ e de identidade

³⁴ O trabalho *Desarrollo territorial rural*, de Alexander Schejtman e Julio A. Berdegué (2004), oferece um amplo panorama do que é o desenvolvimento territorial rural, seus antecedentes, características e propostas, a partir dessa perspectiva latino-americana. Ao longo deste mesmo subitem e com maior peso no próximo, incorporamos suas contribuições mais importantes.

³⁵ A base desse conceito são os trabalhos *Foundations of Social Theory*, de James Coleman (1990), e *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna*, de Robert Putnam (1996[1993]). No trabalho *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural*, de Ricardo Abamovay (2000b), podemos encontrar uma aprofundada aproximação a esse conceito. Assim mesmo, no próprio documento do MDA que estamos analisando, encontramos uma definição: “Capital social refere-se às instituições, relações e normas que moldam a qualidade e a quantidade das interações sociais” (PAIVA e ROSA apud MDA, 2003a, p. 11).

territorial. Na perspectiva de um meio rural carregado de possibilidades de que falávamos na introdução.

Mercado, identidade, recursos endógenos, capital social e território, por conseguinte, comporiam essa urdidura fundamental que as experiências européias, e destacadamente as italianas, consagram como via para um novo tipo de desenvolvimento. Diante de uma situação social e econômica profundamente diferente, a proposta de desenvolvimento territorial rural, na América Latina, propõe-se como estratégia de combate à pobreza:

Definimos o Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) como um processo de transformação produtiva e institucional de um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural. [...] A transformação produtiva tem o propósito de articular competitiva e sustentavelmente a economia do território com mercados dinâmicos, o qual supõe mudanças nos padrões de emprego e produção de um espaço rural determinado. O desenvolvimento institucional tem como objetivo estimular a parceria dos atores locais entre si e entre eles e os agentes externos relevantes, assim como modificar as regras formais e informais que reproduzem a exclusão dos pobres nos processos e nos benefícios da transformação produtiva. (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p. 31, tradução nossa)

Dessa forma, o desenvolvimento territorial rural mistura questões tão variadas, como combate à pobreza, mercado, identidade, território etc. O documento da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) que adota esse enfoque para o Brasil é uma boa prova. Nesse sentido, vejamos como são apresentados os principais desafios para mudar o enfoque das políticas públicas para o meio rural, segundo essa nova orientação territorial proposta no governo Lula:

[...] reconhecer a importância da agricultura familiar e do acesso à terra como dois elementos capazes de enfrentar a raiz da pobreza e da exclusão social no campo, mas também compreender que uma nova ruralidade está se formando a partir das múltiplas articulações inter-setoriais que ocorrem no meio rural, garantindo a produção de alimentos, a integridade territorial, a preservação da biodiversidade, a conservação dos recursos naturais, a valorização da cultura e a multiplicação de oportunidades de inclusão. (MDA, 2003a, p. 11)

Ao mesmo tempo, o parágrafo seguinte avisa: “Mas, para ser valorizado, o rural precisa cumprir com os requisitos da produção, da otimização de seus recursos e da geração de riquezas” (MDA, 2003a, p. 11). Em geral, esta vai ser a dinâmica do texto, ou seja, o destaque para o combate à fome e à miséria, e a construção de uma orientação para o desenvolvimento territorial do meio rural em que um leque amplo de aspectos (cultura, recursos naturais, biodiversidade, território, inclusão social) entram como promotores privilegiados de um desenvolvimento econômico que se deve conseguir via “geração de riquezas”, isto é, via crescimento econômico.

As idéias de mercado e pobreza aparecem de novo inter-relacionadas, no enfoque do desenvolvimento territorial rural, como já apareciam nas propostas do Banco Mundial de 1994 ou na orientação (não na implementação) das políticas públicas do governo de Fernando Henrique Cardoso. No entanto, ao longo do texto, insiste-se que a orientação territorial do desenvolvimento é completamente inovadora e avançada³⁶ e que servirá para enfrentar, de forma mais direta e com maior chance de sucesso, os graves problemas do meio rural, especialmente a pobreza. Dois aspectos merecem destaque, nessa dupla pretensão de novidade e de capacidade de resolver os problemas das populações mais desfavorecidas: o discurso de valorização do territorial e a importância dada à participação.

Em primeiro lugar, os argumentos com que se caracteriza o desenvolvimento territorial repetem idéias próprias da caracterização do modelo de desenvolvimento que os programas do governo de Fernando Henrique Cardoso preconizavam, sob a nomenclatura de desenvolvimento local (“desenvolvimento endógeno”, “participação das populações locais”, “reconhecimento das especificidades dos territórios locais”). O documento elaborado em 1999, conhecido como Novo Mundo Rural, já utilizava idéias como “revalorização do mundo rural firmando-se numa nova concepção do

³⁶ “Nada mais inovador do que estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais. Nada mais avançado do que orientar políticas públicas segundo as demandas expressadas pelas comunidades e organizações da sociedade, reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam a essas características.” (MDA, 2003a, p. 13).

desenvolvimento sócio-econômico”, a ênfase “mais num quadro territorial do que setorial”, a valorização das “potencialidades específicas de cada local” (MDA, 1999, p. 1).

O ponto de partida, portanto, da nova proposta de modelo de desenvolvimento, o desenvolvimento territorial, feita pelo MDA, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, continua muito próximo da política de desenvolvimento rural com base no desenvolvimento local, promovida pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, apesar da crítica que se faz às políticas públicas anteriores, no parágrafo que encabeça as justificativas do documento de 2003, *Referências...*:

[...] as políticas públicas implementadas nas últimas décadas para promoção do desenvolvimento rural no Brasil ou foram insuficientes, ou não foram efetivamente focadas no objetivo de generalizar melhorias substanciais na qualidade de vida e nas oportunidades de prosperidade das populações que habitavam o interior brasileiro. (MDA, 2003a, p. 9)

Em segundo lugar, o texto repete uma mistificação habitual nas justificativas dos documentos oficiais e, em geral, dos estudos que defendem a participação da sociedade na discussão e decisão das políticas de desenvolvimento a serem implementadas. Associam-se as idéias de participação da sociedade e descentralização administrativa, comuns a esses enfoques de desenvolvimento local ou territorial, a uma maior atenção para os problemas das populações mais pobres e para a solução dos problemas estruturais que as afetam.

A contundente crítica de Mattos (1990), no seu trabalho *La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?*, que trata sobre as supostas vantagens, na América Latina, da descentralização e da participação associadas ao desenvolvimento local, trazem-nos uma aguda reflexão nesse sentido. As conclusões desse autor podem resumir-se em:

1. As reformas relacionadas à descentralização dificilmente conseguirão o aumento da democratização, da participação, da justiça social e o desenvolvimento local, já que se orientam a satisfazer necessidades colocadas pela reestruturação capitalista de orientação neoliberal, que busca a limitação

das funções do Estado como forma de incrementar a acumulação e o crescimento econômico.

2. A estrutura socioeconômica, política e ideológica do capitalismo não pode ser modificada por uma simples reorganização territorial da administração do poder, em uma sociedade de classes. Só com certa ingenuidade se pode pensar que a descentralização, oferecendo condições para uma democracia de base, possa promover algo que seria uma verdadeira revolução social.
3. Não existe evidência teórica ou empírica para pensar que uma maior ênfase na escala local possa trazer para um primeiro plano os interesses dos setores populares, permitindo transformações econômicas baseadas na equidade. Isto suporia que os capitalistas abdicassem de seu objetivo de valorização do capital, em favor do interesse geral.
4. Em sociedades fortemente integradas e/ou dependentes, parece pouco provável que se possam impulsionar, na escala local, políticas públicas com um formato muito diferente das que existem, na escala nacional ou internacional.
5. A fragmentação das estruturas decisórias pode levar ao agravamento de situações de in-governabilidade.

A tentativa de mudança inscrita dentro dessa orientação territorial (ou local) do desenvolvimento fica muito aquém das verdadeiras necessidades da maioria da população³⁷.

Voltando ao texto do MDA de 2003 sobre o desenvolvimento territorial, essa questão sobre o alcance das mudanças fica clara quando, por um lado, defende a necessidade de que a política de Reforma Agrária seja uma “medida estratégica de

³⁷ As perguntas que Mattos se faz sobre o sentido e a validade do enfoque local para o desenvolvimento questionam a capacidade desse enfoque para solucionar todos os problemas que se propõe: “[...] é possível que um suposto ‘interesse geral local’ homogeneíze a constelação de interesses que se desdobram no âmbito local? É possível que os interesses dos setores populares consigam ter uma representação significativa nas estruturas dominantes de poder que terão de se constituir e se fortalecer no âmbito local? Ficará superado ou atenuado desta maneira o conflito social próprio de uma sociedade de classes?” (1990, p. 61, tradução nossa).

expansão e fortalecimento da agricultura familiar” (p. 18), e, por outro lado, “o elemento central de correção das desigualdades sociais” (MDA, 2003a, p. 14).

Nos termos meramente mercantis em que se promove a agricultura familiar, desde o governo anterior e continuando no atual, o processo de exclusão via concorrência alimenta as desigualdades sociais. Se bem uma política de acesso massivo à terra, contaria com o apoio de numerosos movimentos sociais³⁸, como se afirma no documento do Ministério, a tentativa de utilizar a política de desenvolvimento territorial para integrar o público da política de Reforma Agrária³⁹ na categoria de agricultor familiar, nos moldes que vêm sendo forjados desde a proposta do Banco Mundial, em 1994, não melhoraria a situação dos pequenos agricultores ou sem-terras e, portanto, não teria esse esperado respaldo entre os movimentos sociais.

Segundo o texto, essa agricultura familiar “tem um imenso espaço para crescer e desenvolver-se, pois apenas 20% dos estabelecimentos familiares são ‘muito integrados’ ao mercado, enquanto que 40% são ‘pouco integrados’, restando outros 40% que quase não geram renda” (MDA, 2003a, p. 14). No seguinte parágrafo do documento se explicita que se deve “atuar decididamente no revigoreamento dos 80% dos estabelecimentos familiares com espaço para desenvolver-se” (MDA, 2003a, p. 14), ou seja, com possibilidades de maior integração no mercado.

Existe, no documento analisado, como vemos, um reiterado exercício de “amnésia” sobre os efeitos negativos provocados historicamente por políticas de

³⁸ “O caminho para a extirpação da pobreza endêmica dessa sociedade [...] é garantir o acesso à terra e aos serviços públicos essenciais aos agricultores e suas famílias, de tal forma que possam ter oportunidade de usufruir de políticas públicas capazes de acelerar transformações que suplantem as assimetrias sociais e regionais existentes. Estes elementos indutores combinados não atuam apenas sobre a questão econômica, mas fertilizam todo um processo de diferenciação social, cujo elo mais relevante é a garantia do acesso à terra, política pública prioritária para o País e que conta com expressiva colaboração dos movimentos sociais organizados.” (MDA, 2003a, p. 13)

³⁹ O *II Plano Nacional de Reforma Agrária* (PNRA), de 2003, considera que o público alvo da Reforma Agrária é formado por: “trabalhadores rurais sem terra, público potencial de novos assentamentos; atuais assentados, que necessitam de infra-estrutura e apoio à produção; imenso setor da agricultura familiar que ainda não se integrou aos mecanismos do Plano Safra; posseiros, cuja situação instável dificulta o acesso às políticas agrícolas; pelas populações ribeirinhas; comunidades quilombolas, que demandam o reconhecimento e a titulação de suas áreas; agricultores que ocupam terras indígenas, que precisam ser reassentados; pelos extrativistas, que lutam pela criação e reconhecimento de reservas extrativistas; agricultores atingidos por barragens; juventude rural; mulheres trabalhadoras rurais; entre outros pobres do campo.” (MDA, 2003b, p. 11)

desenvolvimento que enfatizaram o mercado e criaram um círculo vicioso até hoje não resolvido: pobreza rural → implementação de políticas de desenvolvimento de base mercantil → aumento da concorrência → aumento das desigualdades → mais pobreza rural. Nada novo sob o sol do desenvolvimento!

Conforme percebemos, apesar da insistência na novidade desse enfoque territorial, as continuidades com projetos anteriores são mais que evidentes. Além da ênfase numa visão territorial do desenvolvimento, abandonando qualquer enfoque setorial, que já vimos anteriormente, as semelhanças entre esses projetos são numerosas. Por exemplo, alguns dos programas emblemáticos do governo de Fernando Henrique Cardoso, como o Banco da Terra e o PRONAF, continuam, ainda que sob um contexto diferente, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Segundo o trabalho *Continuidades e descontinuidades no governo Lula de programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*, de João Márcio Mendes Pereira (2005b), o Banco da Terra, como Fundo de Terras, continua durante o novo governo, por ser um instrumento permanente criado pelo Congresso Nacional, portanto, só revogável por uma decisão que envolva a maioria da Câmara. Já como programa, o Banco da Terra foi substituído pelo programa Consolidação da Agricultura Familiar (CAF). “Modificou-se o nome do programa, ampliou-se os itens financiáveis e reformulou-se as condições de financiamento, mas a lógica do CAF permanece a mesma do Banco da Terra”, afirma Pereira (2005b, p. 1)⁴⁰.

No caso do PRONAF, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva vai separar a linha dedicada a melhorar a infra-estrutura da escala municipal e, mediante uma resolução de fevereiro de 2004, vai destinar seus recursos como complemento ao PRONAF.

⁴⁰ Pereira (2005b) analisa a continuidade de outro programa entre os dois governos: “o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (CFCP), embora tenha sido criado pelo governo Cardoso, efetivamente será executado pelo governo Lula, que o renomeou de “Combate à Pobreza Rural”. Além da fase atual, cuja conclusão foi adiada para 2006, já foram aprovadas pela diretoria do Banco [Mundial] mais duas outras fases. Se efetivamente executadas, o programa seria concluído apenas em 2012 – portanto, teria uma década de duração – e financiaria a compra de terras por cerca de 250 mil famílias. Para realizar as três fases, o Brasil teria de tomar um empréstimo total do Banco Mundial da ordem de US\$ 1 bilhão, aportando quantia igual como contrapartida nacional através do Fundo de Terras. Trata-se de empréstimo, e não doação, o que significa dizer que as quantias deverão ser devolvidas ao Banco com juros vigentes no mercado internacional.” (p. 1)

Além dessas continuidades pontuais, nos programas, interessa-nos ressaltar as continuidades nos eixos de política de desenvolvimento rural entre um e outro governo, no intuito de mostrar como o projeto de desenvolvimento se mantém, independentemente dos governos que o promovem. Para tanto, retornamos ao documento de 1999, o Novo Mundo Rural, e o comparamos com o documento *Referências....* Os objetivos gerais e específicos do projeto de 1999 e as linhas básicas do texto de 2003 refletem claramente essa continuidade. No Quadro 1, apresentamos mais detalhadamente a comparação entre ambos os documentos.

Quadro 1. Comparação entre as linhas principais das propostas de desenvolvimento rural nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva⁴¹

<p align="center"><i>Novo Mundo Rural</i></p> <p align="center">Governo Fernando Henrique Cardoso, 1999</p>	<p align="center"><i>Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável</i></p> <p align="center">Governo Luiz Inácio Lula da Silva, 2003</p>
<p align="center"><u>Objetivos gerais</u></p> <p>Desconcentrar a economia e melhorar a qualidade de vida da população rural; dinamizar a vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais; contribuir para a erradicação da pobreza rural; promover a mudança educacional no meio rural do país e incentivar os agricultores familiares a serem competitivos</p> <p align="center"><u>Objetivos específicos</u></p> <p>Criar uma nova institucionalidade dedicada ao desenvolvimento rural; ampliar oportunidades de renda para as famílias na agricultura familiar; expandir e fortalecer a agricultura familiar; assegurar a sustentabilidade social e ambiental; elevar a eficiência, eficácia e efetividade dos programas e instrumentos de Reforma Agrária; ajudar a formar e consolidar mercados de qualidade; aumentar a participação dos agricultores familiares nos ganhos das cadeias produtivas; gerar mais empregos; incrementar a capacidade técnica de apóio à agricultura familiar e fomento ao desenvolvimento e atração de capital humano</p>	<p align="center"><u>Desafios</u></p> <p>Banir a fome e a miséria mediante garantia de acesso à terra e aos serviços públicos essenciais; reforma agrária; desenvolvimento da agricultura familiar</p> <p align="center"><u>Dificuldades</u></p> <p>Baixa qualificação do capital humano; baixo desenvolvimento do capital social; capital natural de escassos recursos ou desigualmente apropriados; concentração fundiária; superar o enfoque setorial no desenvolvimento; falta de recursos do poder público</p>
<p align="center"><u>Linhas de ação estratégica</u></p> <p>Expansão da agricultura familiar; ampliação e desconcentração do capital humano; ampliação e desconcentração do capital físico; ampliação e desconcentração do capital social; desenvolvimento das atividades produtivas</p>	<p align="center"><u>Linhas de atuação</u></p> <p>Prioridade para a educação formal, acesso aos serviços de saúde e oportunidades de trabalho, de tal forma a reconstruir o capital humano no espaço de uma geração; mobilização, organização, valorização cultural, capacitação, participação e desenvolvimento institucional, para construir o capital social; renovação das práticas políticas e garantia de acesso às políticas públicas, para redução da dependência e avanço da gestão social; e inovações com tecnologias apropriadas e ecologicamente amigáveis, valorização dos recursos locais, difusão de conhecimentos contextualizados, “saber fazer” democratizados, diversificação econômica, para melhor usar os recursos naturais e preservar o ambiente.</p>

⁴¹ Por serem documentos de caráter e formulação diferente (o de 1999, quase uma proposta final de política pública, o de 2003, apenas uma declaração de intenções), a comparação não pode se estabelecer em termos idênticos, contudo, tentamos certa equivalência nos itens cotejados na elaboração do quadro.

<p align="center"><i>Novo Mundo Rural</i></p> <p align="center">Governo Fernando Henrique Cardoso, 1999</p>	<p align="center"><i>Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável</i></p> <p align="center">Governo Luiz Inácio Lula da Silva, 2003</p>
<p align="center"><u>Diretrizes</u></p> <p>Distribuição do ativo terra como parte central de uma estratégia de desenvolvimento sustentável do Brasil; desenvolvimento da agricultura familiar como parte central da estratégia de desenvolvimento rural; expansão da agricultura familiar por meio dos assentamentos de Reforma Agrária</p>	<p align="center"><u>Diretrizes</u></p> <p>Ampliação e fortalecimento da agricultura familiar, Reforma Agrária, inclusão social e combate à pobreza rural; promoção do desenvolvimento sustentável</p>

Fonte. MDA (1999 e 2003a).

Diante de todas essas características, podemos concluir que há mais continuidades do que rupturas, nas propostas de políticas públicas para o meio rural, nos últimos 10 anos. Sejam aquelas resultantes dos oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso, sejam as indicações iniciais de um ano e meio de governo de Luiz Inácio Lula da Silva, observamos que o modelo de desenvolvimento em que se baseiam essas propostas não difere, no essencial, das “sugestões” que o Banco Mundial fez ao governo brasileiro, no início da década de 1990, para modificar a política agrária, e que analisamos no subitem anterior. Como afirma Sauer (2003), citando um artigo de Deininguer e Binswanger, na verdade, o Banco Mundial levaria mais de 20 anos com “as bases teóricas inalteradas” e defendendo os mesmos princípios:

- 1) a importância da propriedade familiar em termos de eficiência e equidade; 2) a necessidade de promover os mercados para facilitar a transferência de terras para usuários mais eficientes, e 3) a necessidade de uma distribuição igualitária de bens e uma reforma agrária redistributiva (DEININGUER e BINSWANGER apud SAUER, 2003, p. 82)

No relatório de 1994, como já percebemos, as indicações do Banco Mundial seguiam essas mesmas diretrizes: prioridade para o pequeno e médio produtor, alívio da pobreza existente no meio rural e predomínio do papel regulador dos mecanismos de mercado sobre a atuação do Estado. Com maior ou menor ênfase, esses três elementos vão se converter na base da elaboração das políticas públicas para o meio rural dos dois

últimos governos do país, tanto de Fernando Henrique Cardoso como de Luiz Inácio Lula da Silva.

Sobre o primeiro aspecto, esse pequeno e médio produtor que o Banco Mundial toma como público alvo será redefinido como agricultura familiar, nos governos de Fernando Henrique e Lula. No caso do governo Fernando Henrique, seguindo quase ao pé da letra o teor do relatório de 1994 do Banco Mundial, o documento Novo Mundo Rural (depois de qualificar a agricultura patronal como pouco empregadora e promotora de maior concentração de renda e exclusão social) destaca que a agricultura familiar exhibe

[...] um perfil, essencialmente distributivo, além de ser incomparavelmente melhor em termos sócio-culturais. E seus sistemas poliprodutivos de cultura e criação, aliados à maior maleabilidade de seu processo decisório, também trazem imensas vantagens comparativas sob o prisma ambiental. (MDA, 1999, p. 3)

No caso do governo Lula, os argumentos não são muito diferentes. No II PNRA, de 2003 (outro documento que retrata a linha de desenvolvimento para o meio rural), como ponto de partida se faz uma crítica ao modelo de agricultura promovido desde os anos 1970, em que a modernização tecnológica beneficiava as unidades de grande porte e estimulava a concentração de renda, o aumento da pobreza rural e os impactos sobre o meio ambiente. Seguidamente, destaca a capacidade da agricultura familiar como empregadora e sua eficiência produtiva, acrescentando uma vaga consideração sobre sua funcionalidade a respeito do território: “[a] agricultura familiar promove uma ocupação mais equilibrada do território nacional e por meio de sua multi-funcionalidade e da pluriatividade integra diferentes contribuições ao território e diferentes atividades econômicas” (MDA, 2003b, p. 10).

O segundo aspecto que salientávamos do relatório do Banco Mundial, o alívio da pobreza existente no meio rural, aparece como uma situação de desigualdade e desequilíbrio tão intensa, que é impossível não levar em conta e tentar resolver, ou no mínimo aliviar, nesse âmbito da formulação de políticas públicas. No entanto, o governo Fernando Henrique, ao longo dos dois mandatos, tentou resolver essa situação sem criar nenhum instrumento específico, apenas confiando que os programas concebidos para

promover a agricultura familiar (PRONAF, Banco da Terra ou Programa de Acesso Direto à Terra⁴²) conseguiriam reduzir, ao mesmo tempo, a pobreza no meio rural. Só no final do penúltimo ano de governo (2001), será criado o programa denominado Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural⁴³, que, além de receber críticas por ser um instrumento que não permite grandes mudanças⁴⁴, terá um tempo muito curto para conseguir enfrentar um problema da magnitude da pobreza rural, de modo que será no governo de Luiz Inácio Lula da Silva quando será realmente implementado, como afirmávamos anteriormente a partir do trabalho de Pereira (2005b).

Já o governo de Luiz Inácio Lula da Silva vai começar seu mandato com uma política de atuação sobre a pobreza que vai ter desdobramentos no meio rural, por sua condição de bolsão de pobreza: o programa Fome Zero⁴⁵.

Além disso, tanto o II PNRA como o documento *Referências...*, ambos de 2003, abordam repetidamente o tema da pobreza, mostrando como aumentou o número de pobres e a incidência da pobreza, nos últimos 20 anos, e de que forma esse tema se torna

⁴² Também conhecido como Reforma Agrária pelo Correio, consistia no cadastramento de futuros beneficiários de programas de reforma agrária através das agências dos Correios, para agilizar os trâmites burocráticos. Bastaria preencher os impressos disponíveis nas agências de Correio e esperar a chamada dos órgãos competentes. O programa começou a funcionar em dezembro de 2000 e, segundo um estudo da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), tomando dados da Coordenação Geral de Monitoramento do INCRA e citado por João Pedro Stédile, no documento *2001: Balanço de uma reforma agrária que não existiu* (2002), das 575.000 famílias inscritas, em poucos meses, apesar da promessa do governo de não demorar mais de 90 dias em liberar as terras, nenhuma delas foi assentada em 2001.

⁴³ Esse projeto nasce em 2001, com o seguinte objetivo: incorporar ao Programa Nacional de Reforma Agrária, através do financiamento da compra de terras e do apoio a projetos comunitários, áreas que não poderiam ser contempladas por outros mecanismos, em particular propriedades inferiores a 15 módulos fiscais ou propriedades produtivas (MDA, 2001, p. 8).

⁴⁴ Sauer (2001) traz uma interessante crítica sobre essa questão, a partir da análise da terminologia utilizada nos documentos oficiais. Segundo esse autor, enquanto nos documentos do Banco Mundial, em inglês, se usa a palavra *alleviation* (alívio) para os nomes dos programas (por exemplo, *land-based poverty alleviation project*), em português, emprega-se a palavra “combate”. Segundo Sauer (2001): “A ‘tradução livre’ de *alleviation project* para ‘projeto de combate’ levanta no mínimo, questionamentos sobre o domínio das duas línguas. Obviamente essa tradução não revela uma falta de domínio, mas uma tentativa de evitar uma das críticas ao projeto, ou seja, que esse instrumento não foi desenhado com o objetivo de provocar mudanças no cenário social, político e econômico que produz a pobreza no meio rural, mas apenas aliviar seus efeitos nefastos”.

⁴⁵ Segundo aparece na página institucional do programa (<<http://www.fomezero.gov.br>>), “O Fome Zero é uma política pública que visa a erradicação da fome e da exclusão social. É uma política porque expressa a decisão do governo de enquadrar o problema da fome como uma questão nacional, e não como uma fatalidade individual. É uma política pública porque, além do Estado, envolve toda a sociedade” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003).

prioritário como eixo para pensar todas as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento do meio rural. Em particular, o II PNRA anuncia a re-ordenação do programa Crédito Fundiário, mantendo o Banco Mundial seu financiamento e subdividindo-o em três linhas destinadas aos mais pobres:

Subdivide-se em três linhas que vão beneficiar os trabalhadores rurais mais pobres, em especial do Semi-Árido nordestino (Combate à Pobreza Rural), os jovens de 18 a 24 anos (Nossa Primeira Terra) e os agricultores familiares com terra insuficiente (Consolidação da Agricultura Familiar), públicos prioritários das políticas de combate à fome e de inclusão social do Governo Federal. (MDA, 2003b, p. 21)

Por último, o terceiro aspecto de convergência entre os governos de Fernando Henrique e de Lula da Silva com o Banco Mundial é o papel do Estado e do mercado, nas políticas de desenvolvimento rural. Muito claramente, os oito anos de governo Fernando Henrique Cardoso foram de redução das funções e do patrimônio do Estado⁴⁶. No caso da política para o meio rural, percebe-se a ênfase em apresentar o Estado como criador das condições (serviços e infra-estruturas) para que a agricultura familiar consiga consolidar-se como motor de desenvolvimento⁴⁷, e em reduzir sua função na política de acesso à terra, através de programas como o Banco da Terra, baseados na negociação direta entre proprietário e demandantes de terras, que têm no Estado apenas um órgão de controle administrativo e intermediação com os fundos providos pelo Banco Mundial⁴⁸.

No caso do governo Lula, o seguinte trecho do documento *Referências...* mostra o equilíbrio entre o peso do Estado e do mercado, na política de desenvolvimento rural:

Somente após a maturação dos investimentos públicos –e a dinamização das economias e sociedades territoriais– será possível pensar em um

⁴⁶ Para críticas sobre o governo de Fernando Henrique Cardoso nesse sentido, ver *O Brasil privatizado I e II* de Aloysio Biondi (1999 e 2000).

⁴⁷ Um dos objetivos gerais do *Novo Mundo Rural* consiste em “Proporcionar as condições necessárias para que os agricultores familiares desenvolvam atividades produtivas em níveis de competitividade, dentro da realidade e das perspectivas do negócio rural num mundo globalizado” (MDA, 1999, p. 7)

⁴⁸ Especificamente sobre o modelo de Reforma Agrária, nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, ver: Pereira (2005b).

processo generalizado de desenvolvimento sustentado por investimentos privados, por iniciativas autônomas, por competências locais, pela dinâmica dos mercados, pelos conhecimentos acumulados e pelas oportunidades dos negócios. (MDA, 2003a, p. 19 - 20)

Igualmente, em momento posterior, chama-se a atenção para a relação entre iniciativa privada e pública: “as políticas públicas, para serem efetivas, devem estimular a cooperação entre agentes públicos e privados, nacionais e locais” (2003a, p. 30). Por tudo isso, entende-se necessário “redefinir o papel do Estado, especialmente quanto à provisão de bens públicos, direção e regulação da economia, construção da democracia e da institucionalidade rural” (2003a, p. 30). Na mesma linha que o Banco Mundial ou o governo de Fernando Henrique, o governo Lula insiste na redução do papel do Estado apenas à cobertura da iniciativa privada⁴⁹, em confiar a regulação socioeconômica a mecanismos de mercado, enfim, em consolidar o paradigma neoliberal que domina o discurso e a prática tanto dos organismos internacionais de regulação e controle como dos governos locais, neste caso, adotando algumas correções e exibindo algumas preocupações que, sob o pretexto de impor limites à lógica do capital, na realidade legitimam uma prática que se insiste em ser a única “possível”.

Concretamente, referimo-nos à preocupação exibida pela integração de grupos tradicionalmente marginalizados em modelos produtivos e de regulação com base no mercado, como o público alvo para a reforma agrária que anteriormente apontamos, incorporando-os num novo projeto de nação, através do discurso da cidadania. Com essas tentativas de “humanizar” o capitalismo e reconstruí-lo com um caráter integrador, no entanto, desconhece-se seu caráter destrutivo, amplificador de desigualdades e gerador de exclusão, sob a promessa, nunca cumprida, de que, estabelecendo certos mecanismos,

⁴⁹ Nesse sentido, uma das virtudes que o documento *Referências...* encontra, na adoção de um modelo de desenvolvimento territorial, refere-se à adequação do Estado às restrições orçamentárias: “[o novo paradigma para o desenvolvimento] deverá ater-se às limitantes impostas pelas restrições orçamentárias, financeiras e humanas, que reduzem a capacidade de intervenção convencional, lançando mão de estratégias de descentralização, de participação da sociedade, de planejamento ascendente e de valorização dos recursos locais, fatores que, combinados, obrigam à reinvenção de processos de articulação, ordenamento e apoio ao desenvolvimento, e do próprio papel do Estado” (MDA, 2003a, p. 21).

a redistribuição da riqueza e a melhora geral da qualidade de vida é possível via mercado⁵⁰. “Esquece-se” de que tanto a teoria como a experiência acumulada caminham em sentido oposto: a integração no mercado não melhora a situação da maioria da população, em função da concorrência excludente que se origina; ao contrário, no processo, boa parte sofre uma marginalização crescente.

Como mais mercado pode resolver o problema da inserção social de grupos tradicionalmente excluídos? Como a construção de uma identidade territorial e de uma nova institucionalidade conseguiria reverter o modelo de sociedade? Que modelo de sociedade se pretende, sob essas novas(?) diretrizes de desenvolvimento?

No capítulo 2, tentamos responder a essas questões, a partir da “leitura” do desenvolvimento como uma estratégia de controle social que, longe de conseguir os objetivos que explicita (aumento e complexificação da produção, maior disponibilidade de recursos e técnicas, melhora na qualidade de vida etc.), na prática, produz uma série de mecanismos que mantêm a ordem social vigente. Antes disso, no entanto, completamos o Capítulo 1 com uma reflexão sobre a relação entre desenvolvimento e Geografia, no sentido de pensar a forma com que a guinada territorial do desenvolvimento utiliza certas categorias amplamente trabalhadas, no âmbito da Geografia.

1.3. O território do desenvolvimento territorial

Como mostramos, até agora, os rumos da política de desenvolvimento rural vêm convergindo em torno de questões territoriais, desde inícios da década de 1990, com ênfase, a partir dos primeiros anos da década de 2000, na noção de território incorporada no desenvolvimento territorial rural.

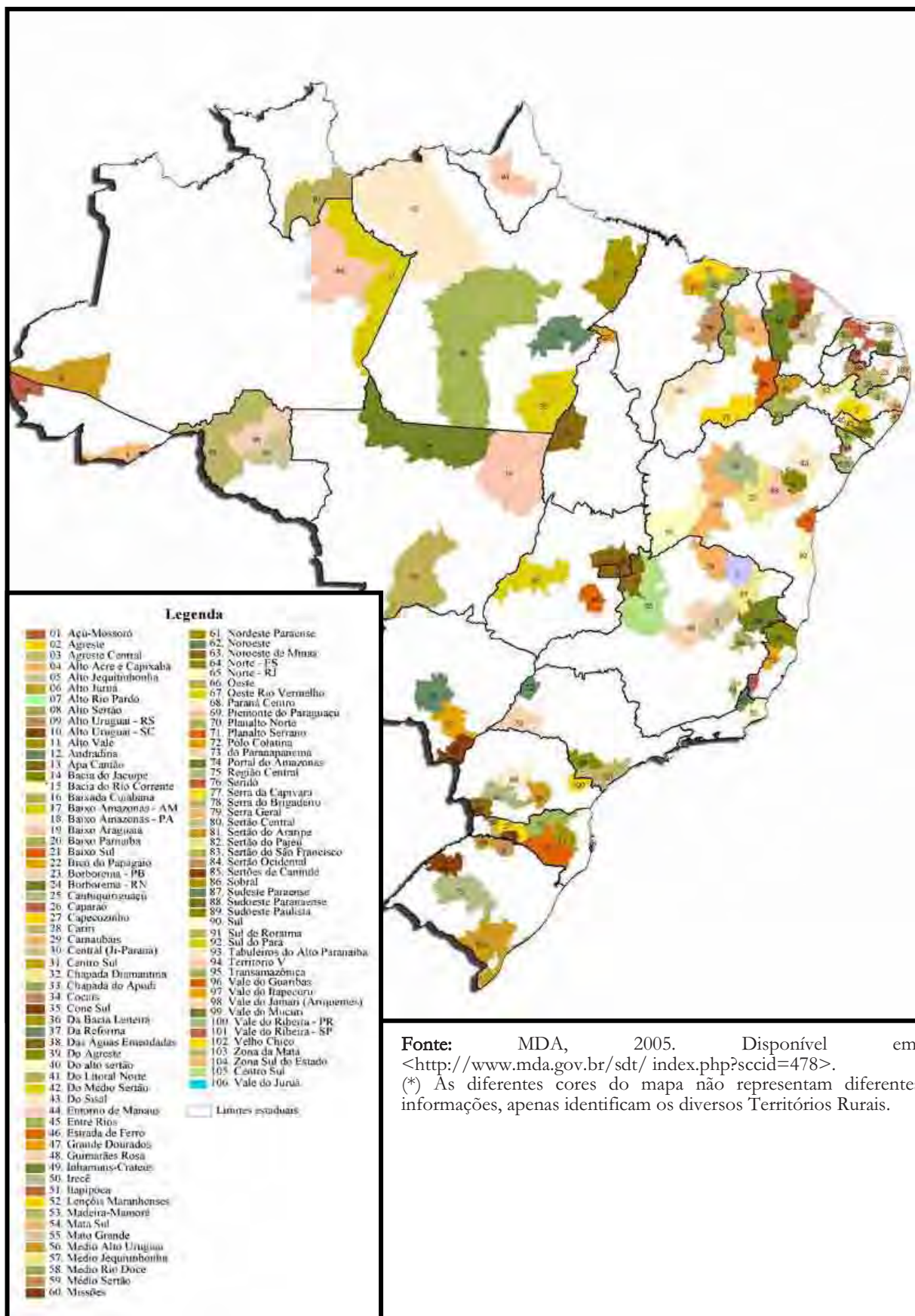
⁵⁰ Reproduzimos um fragmento da declaração final do “Seminário Internacional sobre os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial”, realizado em Washington D.C., de 15 a 17 de abril de 2002, que insiste nessa questão: “Por seus impactos consideramos que as políticas de terra do Banco Mundial buscam fundamentalmente fazer da terra uma mercadoria e, em última instância, colocá-la em função dos interesses do comércio internacional e das transnacionais. Tais políticas não são a reforma agrária que os movimentos sociais tem exigido ao longo de sua luta histórica, e, portanto, não vão conduzir a melhoras significativas nas condições de vida dos pobres, nem vão conduzir a um desenvolvimento integral. Por natureza os mercados de terra não ajudam aos necessitados, aos pobres. Os mercados respondem ao dinheiro, não às necessidades humanas” (BARROS, SAUER e SCHWARTZMAN, 2003, p. 411).

O MDA, por exemplo, através da SDT, promove, desde 2003, e inserida no PRONAT, a organização de Territórios Rurais como forma de impulsionar o desenvolvimento rural. Os Territórios Rurais estão formados por aglutinação de municípios de forte perfil rural, geralmente contínuos e pertencentes a um mesmo estado da Federação (existem poucas exceções a essas duas regras), que, segundo o assessor da Coordenação de Ações Territoriais da SDT, Paulo César Arns, seriam a base para “[p]romover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização da sua economia” (ARNS, 2005).

Até dezembro de 2005, existiam 106 Territórios Rurais espalhados em todos os estados do país (ver Figura 2)⁵¹ e inseridos nessa política de desenvolvimento territorial rural, denominada PRONAT, que toma como ponto de partida, não mais o assentamento rural, o agricultor familiar ou uma cadeia produtiva específica (leite, cana de açúcar etc.), mas a heterogeneidade que acumula um território composto de vários municípios, com diferentes atividades produtivas, com diversas potencialidades, com uma população que apresenta características, necessidades e demandas múltiplas etc.

⁵¹ Na página 359, Figura 13. podemos ver os Territórios Rurais por regiões e estados.

Figura 2. Distribuição dos Territórios Rurais, 2005*



Fonte: MDA, 2005. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sdt/index.php?scid=478>>.

(*) As diferentes cores do mapa não representam diferentes informações, apenas identificam os diversos Territórios Rurais.

Nesse sentido, toma-se o Território Rural como pivô de uma política de desenvolvimento baseada na pequena e média produção, na promoção de arranjos produtivos e institucionais, que permitam oferecer uma saída produtiva para esses territórios eminentemente rurais, no fortalecimento de atividades com alto nível de criação de empregos para lutar contra a pobreza rural, no aproveitamento de sinergias, economias de aglomeração, externalidades positivas, que resultem da proximidade geográfica e da coesão social em torno de um projeto de desenvolvimento etc.

A aposta pelos Territórios Rurais feita pelo MDA compartilha muitas características em comum com o modelo de desenvolvimento forjado na Itália, a partir dos denominados *distritos industriais*. Apesar de pautar-se em atividades produtivas diferentes e com todas as divergências derivadas das condições sociais, econômicas, políticas, culturais etc. existentes no nordeste da Itália e no Brasil rural, os Territórios Rurais parecem nascer sob a inspiração do modelo italiano. A seguir, apresentamos resumidamente em que consiste esse modelo e quais seriam as linhas de convergência com o que acontece no rural brasileiro e, por último, centramo-nos na importância que esses enfoques dão para o território, analisando a categoria de território que os atravessa e sua relação com o tipo de desenvolvimento que propõem.

1.3.1 Terceira Itália: o território como fator de desenvolvimento

Para uma breve apresentação das principais características desse modelo, tomamos o trabalho de Paolo Gurisatti⁵², *O nordeste italiano: nascimento de um novo modelo de organização industrial* (1999). Segundo esse autor, a região nordeste da Itália, mais conhecida como *Terceira Itália*, é “reconhecida como uma das regiões mais industrializadas e dinâmicas do mundo” (GURISATTI, 1999, p. 77), com níveis de renda *per capita*, de desemprego e de emprego industrial, que a colocam muito acima da média de outras regiões européias.

⁵² Para ampliar a análise sobre o modelo da Terceira Itália, sua gênese e suas principais características, podem ser consultadas algumas obras clássicas: *La costruzione sociale del mercato. Studi sulli sviluppo di piccola impresa in Italia*, de Arnaldo Bagnasco (1988), *Mercato e forze sociali. Il distretto industriale*, sob a edição de Giacomo Becattini e *The second industrial divide: possibilities for prosperit* de Michael Piore e Charles Sabel (1984).

Apesar de constituir-se numa proposta produtiva muito diferente do hegemônico fordismo do pós-guerra, o modelo da Terceira Itália, junto com regiões contíguas de outros países europeus, conseguiu ter sucesso a partir de três aspectos pouco ortodoxos: a) uma indústria baseada em setores e produtos tradicionais (vestuário, calçado, móveis etc.); b) a predominância das pequenas e médias empresas (PMEs) no crescimento do emprego e dos investimentos; e c) uma rede de pequenas cidades que garante bens e serviços públicos apropriados para o bom funcionamento das indústrias locais (GURISATTI, 1999, p. 79).

No entanto, esse tipo de indústrias reunidas em torno do que se denominou *distritos industriais*, conseguiu uma estabilidade frente às rápidas mudanças impostas pela globalização, que as empresas fordistas mais tradicionais não tiveram e que, em muitos casos, as levou a desaparecer. Questões como os menores custos e seguros sociais daqueles que o modelo fordista tinha, em relação ao fator trabalho, a flexibilidade frente a mudanças no mercado e a necessidade de um menor volume de capital para ser investido são algumas das vantagens do modelo da Terceira Itália, diante do modelo fordista (GURISATTI, 1999, p. 88-91).

Para finalizar, Gurisatti defende a importância da comunidade e das instituições locais, que estabelecem “as bases para a criação de bens públicos essenciais (como a confiança, a harmonia social, certos padrões tecnológicos e de mercado e uma cultura difusa de trabalho e risco)” (GURISATTI, 1999, p. 95).

O modelo da Terceira Itália, portanto, oferece um caminho para o desenvolvimento, articulando questões como uma base cultural e territorial coesa, instituições dedicadas a oferecer as condições necessárias para o sucesso do projeto, uma rica cultura empresarial, uma elevada mobilidade social e contatos fortes com o mercado global, entre outros elementos⁵³. Aspectos que, mais ou menos adaptados para o Brasil e

⁵³ Numa palestra do prof. Luca Queirolo Palmas, da Universidade de Gênova, oferecida no I Seminário Internacional “O Desenvolvimento Local na Integração”, realizado em Rio Claro-SP, em maio de 2004, pudemos escutar uma crítica a esse modelo, colocando em questão a confiança e a harmonia como valores de peso para o seu sucesso, mostrando como a identidade territorial não é tão sólida como se mostra, quando, em alguns setores, mais de 60% das empresas migram para países do leste europeu, onde os custos de produção são muito mais baratos, ou sinalizando as dificuldades que o modelo encontra para reproduzir-se (problemas sucessórios, compra das pequenas e médias empresas familiares por empresas transnacionais etc.). No trabalho *El afecto y el trabajo: la nueva economía, entre la reciprocidad y el capital*

para seu meio rural, servem como eixos fundamentais das políticas de desenvolvimento territorial que vêm sendo elaboradas e implementadas, especialmente sob a figura dos Territórios Rurais.

Todavia, pensar que é possível reproduzir a experiência da Terceira Itália em outras zonas não tem o acordo dos teóricos do modelo. De novo Gurisatti (1999) nos apresenta esse debate. Por uma parte, alguns autores insistem na dificuldade de exportar o modelo, por tratar-se de “um modelo complexo, que se constituiu em tempos muito longos e só aprofunda suas raízes em regiões que, durante um período histórico absolutamente casual, se apossam de um DNA específico” (GURISATTI, 1999, p. 95). Por outra parte, há autores que sugerem a existência de fórmulas para avançar no caminho de criar *ex novo* um distrito industrial através da

aplicação de práxis empresariais baseadas em uma mistura de cooperação e competição, público e privado; em um comprometimento dos atores; na divisão dos lucros; no trabalho com objetivos determinados e na autonomia de cada unidade econômica. (GURISATTI, 1999, p. 82)

Em todo caso, o modelo da Terceira Itália, em função de não precisar de grandes capitais e por sua capacidade de geração de emprego, coloca-se como objeto de desejo de muitos propositores de políticas públicas, também no meio rural, onde tanto a escassez de capitais como a necessidade de criar novos postos de trabalho para reduzir a pobreza são patentes.

Giuseppe Cocco, Alexander Patez Galvão e Mirela Carvalho Pereira da Silva, no seu trabalho *Desenvolvimento local e espaço público na Terceira Itália: questões para a realidade brasileira* (1999), identificam as características mais abrangentes e universais do modelo da Terceira Itália e argumentam sobre a possibilidade de replicá-lo, no Brasil.

Nesse sentido, e pensando na esfera urbana, os autores apostam em uma política de promoção de PMEs, não centradas num só setor, mais integradoras tanto das

*socia*l, de Susana Narotzky (2001), podemos encontrar também uma crítica desse modelo, a partir da realidade do litoral sudeste espanhol, onde as práticas são muito similares ao caso italiano.

capacidades produtivas, como dos diferentes segmentos populacionais existentes (notadamente, da ampla franja populacional na informalidade). No final, a conclusão dos autores é que “o que há de realmente generalizável no modelo clássico dos distritos italianos é justamente a transferência do ‘lugar’ da produção da fábrica fordista para o território das cidades” (COCCO; GALVÃO; SILVA, 1999, p. 31).

Ou seja, enquanto a localização da fábrica, no fordismo, responde a uma lógica puramente privada, no distrito industrial, em função da produção passar a referenciar-se na cidade ou no território, adota certa conotação pública, segundo Cocco, Galvão e Silva (1999). Já não estaríamos frente a um local apropriado e organizado privadamente pela fábrica fordista verticalmente integrada, mas diante de um território que integra produção privada, preocupação pública por dotá-lo das necessárias infra-estruturas físicas e econômicas e estrutura social orientada a consolidar e reproduzir o distrito industrial, e que, no caso brasileiro, poderia (e deveria) servir para oferecer cidadania a segmentos da população que permanecem na informalidade e, geralmente, na exclusão.

O lugar da fábrica fordista seria privado, o território dos distritos industriais público. Esse território reúne as diferentes atividades produtivas, os anseios e a identidade da população, a dotação de bens públicos, a ampliação e consolidação da cidadania. A produção estabelece vínculos estreitos com o território e com a cidadania. Nessa visão, a produção, apesar de sua apropriação privada, seria quase um bem público, por oferecer desenvolvimento a um território e cidadania a seus habitantes. Essa é a mensagem do “incrível mundo novo” da Terceira Itália, recheada de conceitos “amistosos”, como capital social, governança, comunidade de produtores, etc. O território como materialização do público, e o público, como anseio comum de uma pacífica apropriação privada em troca de um desenvolvimento e uma cidadania sob suspeita, que oferecem, na realidade, muito menos do que prometem.

A transposição desse discurso para o meio rural se faz patente nas propostas do desenvolvimento territorial rural. O documento *Referências...* do MDA (2003a), que analisamos com profundidade, no subitem anterior (1.2), é uma prova disso para o Brasil. Em particular, no item 5, intitulado *O enfoque territorial no desenvolvimento sustentável*, podemos encontrar afirmações como as seguintes: “a heterogeneidade dos territórios leva à necessidade de se formularem políticas com objetivos múltiplos e integrais” (p. 27); “os

investimentos públicos não se esgotam no investimento de caráter econômico. O investimento social é decisivo” (p. 27); estabelecer “mecanismos institucionais que promovam sistemas participativos abertos” (p. 27); “o foco das políticas é o território, pois ele combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação” (p. 30); “compartilhamento de uma identidade cultural, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial, verdadeiros alicerces do capital social” (p. 30); as políticas públicas “devem estimular a cooperação entre agentes públicos e privados” (p. 30); “apoiar a formação de infra-estruturas sociais e econômicas [...] promover a diversificação econômica” (p. 31); “[dimensão] político-institucional, em que ressalta o conceito de governabilidade democrática e a promoção da conquista e do exercício da cidadania” (p. 31).

Estamos diante do receituário do modelo da Terceira Itália. Por um lado, adaptado ao contexto rural de um país do denominado Terceiro Mundo, onde a pobreza e as desigualdades são a norma, e, por outro lado, enfatizando a questão da participação. As PMEs urbanas, no meio rural, seriam as pequenas propriedades (a ênfase que se dá nesse documento, para a realização de uma Reforma Agrária que crie pequenos proprietários, é clara), que devem estabelecer arranjos produtivos entre elas e com redes de agroindústrias próximas. Junto a tudo isso, é necessária a conformação (e utilizamos o jargão do documento) de *novas institucionalidades* que permitam uma *governabilidade democrática* (ou governança⁵⁴) e a promoção da conquista e do exercício da *cidadania* (MDA, 2003a, p. 31).

De acordo com Cocco, Galvão e Silva (1999), sob esse paradigma da Terceira Itália, o lugar da produção do pequeno, médio ou grande produtor já não seria mais apropriado, privadamente. Através de um Território Rural promovido pelo MDA, esse lugar da produção se inseriria num território público que busca seu desenvolvimento

⁵⁴ A governabilidade democrática, *governança*, boas práticas de governo etc., são diferentes formas de expressar o tipo de gerenciamento social, também empresarial (ou é a mesma coisa?), associado a esse tipo de modelos como a Terceira Itália, e suas variantes. No trabalho *Geography and development: critical ethnographies*, de Gillian Hart, podemos encontrar que esses termos estariam relacionados (erroneamente) com o conceito de *governamentalidade* acunhado por Michel Foucault (que será abordado no subitem 2.3.). Este último, definindo formas de governo, que utilizam instrumentos cada vez mais refinados, para um melhor controle da população. Aqueles primeiros, definindo governos carregados de parafernálias consensuais, participativas etc.

econômico e social, numa imbricação vigorosa entre instituições públicas, agentes privados e população em geral.

Apesar de esse discurso estar cada dia mais consolidado e sustentar a prática das políticas públicas para o desenvolvimento do meio rural, no Brasil, o território com o qual trabalham é um território que dificilmente evoca o território real, repleto de conflitos, de apropriações privadas etc. No próximo subitem, analisamos esse território “possível” dos modelos com inspiração na Terceira Itália, que é um território improvável e inatingível.

1.3.2. Um território à medida do desenvolvimento: território sem conflito?

Os trabalhos de Sérgio Schneider, *A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas* (2004), do mesmo autor junto com Roni Blume, *Ensaio para uma abordagem territorial da ruralidade: em busca de uma metodologia* (2005) e também de Schneider junto com Iván G. Peyré Tartaruga, *Do território geográfico à abordagem territorial do desenvolvimento rural* (2005), ajudam-nos a situar o debate sobre a forma em que comparece a categoria *território*, nas políticas de desenvolvimento rural atuais. Políticas que, insistimos, recebem uma forte inspiração do modelo de desenvolvimento denominado Terceira Itália.

Schneider (2004) destaca que foi na segunda metade dos anos 1990, quando se faz patente a necessidade de reorientar o modelo de desenvolvimento rural adotado, no Brasil, sobretudo “através da proliferação de idéias e noções que foram importadas para o Brasil por pensadores e estudiosos” (SCHNEIDER, 2004, p. 88). Segundo esse autor, essas idéias importadas, como sustentabilidade, enfoque local e territorial, atividades rurais não agrícolas e inter-relações entre o rural e o urbano, junto aos temas “genuinamente domésticos”, como agricultura familiar (que, na nossa opinião, está também fortemente atrelada ao debate, principalmente, nos países europeus), Reforma Agrária e setor agro-exportador marcariam a pauta sobre o rural e o agrário na atualidade, no Brasil.

Segundo Schneider (2004), fora do país, o debate sobre desenvolvimento rural se centraria em quatro elementos principais: “a erradicação da pobreza rural, a questão do protagonismo dos atores sociais e sua participação política, o território como unidade de referência e a preocupação central com a sustentabilidade” (p. 94). Seguindo os

argumentos do autor, no Brasil, dois autores sintetizariam o esforço por definir o que seria o desenvolvimento rural.

Por um lado, José Eli da Veiga, para quem o desenvolvimento rural estaria ligado à valorização e fortalecimento da agricultura familiar, à diversificação das economias dos territórios, ao estímulo ao empreendedorismo local e à formação de arranjos institucionais locais, fruto do impulso do Estado (SCHNEIDER, 2004, p. 97).

Por outro lado, Zander Navarro, para quem a noção de desenvolvimento rural se circunscreveria ao seu uso prático e normativo, apenas caracterizando as estratégias e ações do Estado, para melhorar as condições de vida no meio rural (SCHNEIDER, 2004, p. 97).

Em todos os casos, tanto no Brasil como no exterior, o enfoque territorial assume um importante destaque, no debate sobre o desenvolvimento rural.

A emergência da abordagem territorial do desenvolvimento rural pressupõe que o nível adequado de tratamento analítico e conceitual dos problemas concretos deva ser o espaço de ação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais. Esse espaço é construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos. Portanto, o conteúdo desse espaço é entendido como o território. Mas não se trata apenas do entendimento teórico e abstrato, pois esta perspectiva também propõe que as soluções e respostas normativas aos problemas existentes nesses espaços encontram-se nele mesmo. (SCHNEIDER, 2004, p. 97)

O território passa a ser a unidade de referência para o desenvolvimento rural dentro de um Estado que sofre intensos questionamentos acerca das suas ações, que reorienta suas funções e que reorganiza, descentralizando, os poderes que lhe competem. Ao mesmo tempo, o território serve como âncora diante da fluidez característica da globalização.

O território como elemento importante do desenvolvimento ganha impulso também com os estudos sobre a Terceira Itália, os quais mostram como seu sucesso reside, em boa parte, na “forte identificação das empresas e dos agentes econômicos, com

os territórios em que estavam localizados [...] os territórios passam a ser agentes de transformação social e não um mero suporte de recursos físicos” (SCHNEIDER, 2004, p. 104).

Por conseguinte, os territórios se entenderiam como

[...] espaços organizadores de funções econômicas, onde se iniciam, desenvolvem-se e se potencializam processos relacionais de estruturação produtiva, originando materialidades econômicas particulares em cujo contexto de funcionamento as referências de ordem local podem ser significativas. (REIS apud SCHNEIDER, 2004, p. 104)

Todo este debate percola as discussões sobre o desenvolvimento rural, nos últimos anos, substituindo os enfoques setoriais e dando maior relevância à complexidade social e econômica do meio rural acima da tradicional divisão entre urbano e rural, ou seja, tomando o território como âmbito privilegiado para buscar uma nova forma de desenvolvimento para o meio rural.

Mas, como é esse território do desenvolvimento territorial? Schneider aponta que o território teria um sentido “conceitual e heurístico”, relacionado com a apropriação e dominação que os indivíduos fazem do espaço onde transcorre sua sociabilidade, porém, com esse sentido, não poderia ser utilizado para “fins normativos e operacionais”, uma vez que

[...] o uso normativo do território requer ponderações. Primeiro, deve-se reconhecer que não é possível uma adaptação pura e simples do seu sentido conceitual e analítico para fins normativos e operacionais, há que fazer mediações e adequações. Segundo, como referido, o pragmatismo prudente parece recomendar aos usuários não-acadêmicos que deixem de lado as questões teóricas e heurísticas e passem a utilizar o território ou a abordagem territorial na perspectiva do desenvolvimento rural. Nessa perspectiva [...] a abordagem territorial assume a função de uma ferramenta para se pensar o planejamento e a intervenção no tecido social a partir de alguma escala, quer seja local, regional, microrregional, etc. Neste caso, o território passaria a ser uma unidade de referência, um nível de operação e agregação adequado para operar o planejamento de ações governamentais e políticas públicas que promovam mudanças e transformações múltiplas no espaço social. Esta definição conferiria utilidade normativa e prática ao território, passando-se a entendê-lo

como a unidade de referência para a implementação e gestão das ações intervencionistas. (SCHNEIDER, 2004, p. 110)

Em outro texto, Schneider e Roni (2005) retomam essa idéia da cesura entre o conceito de território e seu sentido normativo. Nas palavras dos autores:

Como se sabe, o conceito de território tem um sentido teórico definido na geografia e, nesta disciplina, pelo menos mais recentemente, o seu *retorno* e uso corrente não tem um sentido instrumental empírico ou normativo. Isto não significa que sua utilização por outras disciplinas ou finalidades esteja interdito, apenas requer que o *uso do território* seja realizado observando-se as mediações adequadas e apontando os indicadores e métodos utilizados na sua operacionalização. Neste sentido, vale salientar que neste trabalho o emprego do termo território ou abordagem territorial não tem o mesmo sentido daquele que os geógrafos lhe atribuem, pois está sendo empregado de modo instrumental visando operacionalizar um recorte que poderá ser utilizado futuramente como subsídio à análise territorial. (SCHNEIDER; RONI, 2005, p. 10)

Percebemos o esforço por mostrar que, no campo do desenvolvimento, o território, o territorial, é uma abordagem que não poderia carregar com o “peso” heurístico e conceitual do território utilizado pela Geografia, já que o propósito da abordagem territorial é ser funcional como política de planejamento. Em Schneider e Tartaruga (2005), no marco de uma discussão ampla e profunda sobre a categoria território na geografia⁵⁵, os argumentos são similares:

Na perspectiva disciplinar da geografia, contudo, o território assume uma conotação menos instrumental e se liga inequivocamente à discussão da projeção espacial do poder. Percebe-se assim, que a forma como é

⁵⁵ Uma discussão que podemos encontrar também, de forma muito ampla e sistemática, no trabalho *O mito da desterritorialização. Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*, de Rogério Haesbaert (2004), especialmente no capítulo 2. Para complementar esse panorama sobre o território em sua relação com os movimentos sociais, consultar os diversos artigos agrupados na seção Debates, da revista OSAL n° 16 de 2005, dedicada ao tema “Território e movimentos sociais” (2005, p. 249-306).

tratado o território diferencia-se substancialmente do debate sobre a abordagem territorial do desenvolvimento rural. (p. 2)

E mais adiante, no mesmo texto, os autores salientam que

[...] o território passa a ser utilizado “numa perspectiva de desenvolvimento”; ou seja, como uma variável a ser considerada quando se pretende fazer algum tipo de intervenção sobre o espaço e as populações que resultem em alterações do quadro existente. Desse modo, a abordagem territorial do desenvolvimento pressupõe a ação sobre o espaço e a mudança das relações sociais nele existentes. Portanto, seus objetivos são, prioritariamente, instrumentais e práticos e, por esta razão, não se pode reivindicar ou reclamar das perspectivas ou abordagens territoriais por serem a-teóricas, pois foi exatamente com esta finalidade que foram elaboradas. (p. 15)⁵⁶

Os três textos apresentados expõem com clareza o estado do debate sobre a abordagem territorial do desenvolvimento rural. Além disso, ilustram diafanamente os termos em que se incorpora a noção de território no tipo de desenvolvimento rural que vem sendo elaborado e implementado, no Brasil e na América Latina, em geral, e que se admite tributário de modelos de desenvolvimento como o da Terceira Itália.

O território do desenvolvimento territorial rural seria, nessa visão, um território que se entende como instrumento base para a elaboração e implementação de políticas públicas. O planejamento territorial demandaria categorias ágeis e funcionais, para promover o desenvolvimento rural. Categorias afinadas com a dinâmica sócio-econômica vigente. Isso é o que transparece, na tentativa de “desarraigá-la” a abordagem territorial do território como categoria. Numa sociedade em que o desenvolvimento não representa nenhuma mudança expressiva, somente a reprodução do sistema, as categorias que lhe

⁵⁶ Apesar de sua aposta pela diferenciação entre território e abordagem territorial, ao longo do texto, no final do trabalho os autores afirmam que “[...] é possível recorrer ao território como conceito e, ao mesmo tempo, reter algumas das sugestões que advém da abordagem territorial para empreender a análise de processos de mudança social. Trata-se de uma tentativa de promover um diálogo entre a acepção heurística que vem da geografia e a noção instrumental das abordagens territoriais” (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2005, p. 19). No entanto, não se apontam caminhos claros sobre como isso se materializaria. Talvez novas pesquisas por parte desses autores possam nos trazer esclarecimentos acerca da tentativa de aproximar esses dois aspectos.

dão consistência são buriladas para esse fim, eliminando as faces que não se ajustam a esse objetivo.

O território normativo do desenvolvimento territorial rural é uma categoria aplainada, reduzida a instrumento técnico de planejamento. A multiplicidade de sentidos que expressa, de facetas que incorpora e de interpretações que acumula faz do território uma categoria analítica muito rica e complexa, no entanto, segundo os autores trabalhados, uma categoria imprestável para a elaboração e implementação de políticas públicas.

O(s) conflito(s) que indispensavelmente atravessa(m) e explica(m) o território (que podemos defini-lo sumariamente como “espaço em disputa”) não é (são) funcionais, segundo a concepção do desenvolvimento territorial rural, para planejar um desenvolvimento que serve para a reprodução do capital e para manter a ordem social. O capital se reproduz com e sem conflito⁵⁷, todavia, o planejamento para o desenvolvimento leva embutida a consolidação de certa ordem social, o que requer certa estabilidade. Para traçar uma política de desenvolvimento, é preciso (ou como mínimo desejável) esterilizar os conflitos que possam questionar a legitimidade e a absurdidade da lógica capitalista. O território instrumental da abordagem territorial está cortado à medida das necessidades de controle social e reprodução capitalista.

Voltemos aos textos e, principalmente ao texto de Schneider e Roni (2004), para ver com detalhe como é esse território normativo que os autores apontam como instrumento prioritário para o desenvolvimento rural. Nesse documento, os autores preconizam uma metodologia que incorpora aspectos territoriais para uma definição do rural mais acurada e capaz de melhorar a eficiência das políticas de desenvolvimento rural.

Nesse sentido, propõem a *metodologia territorial escalar hierarquizada* (TEH). Trata-se de uma metodologia inspirada nos trabalhos da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) e de José Eli da Veiga, a qual, segundo os autores, deve ser tomada como preliminar, porém, em função dos resultados obtidos na sua

⁵⁷ No trabalho *¿Rivalidad imperialista en África? el Control Caltan, la guerra del Congo y el Genocidio Rwandés*, Juan Arellanes (2005) mostra como o capital se reproduz no meio de diversas guerras africanas.

aplicação, para os estados do Rio Grande do Sul e do Paraná, com um demonstrado potencial explicativo (SCHNEIDER; RONI, 2005, p. 31). Em que consiste a TEH?

A TEH seria uma metodologia para, a partir de critérios territoriais, diferenciar municípios e microrregiões rurais das urbanas, de forma a poder implementar políticas de desenvolvimento rural sobre os territórios mais adequados. Dessa forma, os autores partem da divisão municipal vigente e estabelecem dois parâmetros de corte para um município ser considerado rural: uma densidade demográfica de menos de 80 hab./Km², combinada com uma população inferior a 100.000 habitantes. Numa segunda etapa, tomam a divisão microrregional e somam a quantidade de população rural que tem uma determinada microrregião, classificando o resultado em “microrregião essencialmente rural” (mais de 50% da população habitando municípios rurais), “microrregião relativamente rural” (entre 15% e 50% da população habitando em municípios rurais) e “microrregião essencialmente urbana” (menos de 15% da população habitando em municípios rurais)⁵⁸.

O que os autores nos apresentam, com a construção da metodologia TEH, resulta paradigmático de uma das faces do processo de elaboração de políticas públicas de desenvolvimento: os indicadores escolhidos, na sua pretensa objetividade e simplicidade, perdem a relação com o real, tornando-se variáveis e instrumentos facilmente equacionáveis, nas análises e propostas que acrescentam a distância com os processos e as necessidades do mundo real. *A simplificação das categorias de partida gera políticas públicas que não abordam os problemas mais decisivos.* Isso acontece com o território⁵⁹.

Contudo, segundo os autores,

[...] a pressão antrópica, percebida a partir da variável densidade demográfica, constitui-se em indicador judicioso acerca do que ocorre na dinâmica social, ocupacional, econômica, política e cultural de um dado território, é possível acreditar que se esteja delineando uma referência importante para resolver, a um só golpe, o desafio de superar os limites analíticos-conceituais e prático-normativos que permitirão a utilização da

⁵⁸ Essa metodologia está muito próxima da que utiliza a SDT, no Brasil, para delimitar o que seriam os Territórios Rurais: uma densidade de até 80 hab./km² e uma população total média por município de até 50.000 habitantes.

⁵⁹ Sobre a palavra escalar do nome, os autores não abordam o que significaria, ou como eles a entendem.

abordagem territorial nos estudos e nas ações de desenvolvimento rural. (SCHNEIDER; RONI, 2005, p. 33)

O território se simplifica em mera pressão antrópica. A dinâmica “social, ocupacional, econômica, política e cultural” de um território, segundo essa visão, poderia ser captada pela densidade demográfica. Através da utilização desse indicador da densidade demográfica, o território analítico-conceitual complexo, cheio de facetas (econômica, cultural, política etc.) seria apreendido e colocado à disposição da eficiência das políticas públicas, revelando seu potencial prático e normativo.

O reducionismo que sofre a categoria de território, nessa perspectiva, induz à elaboração de políticas públicas para o meio rural que tomam o território como simples depositário da intervenção, como receptor de uma ação mais bem direcionada, já que agora se conheceria melhor onde se localiza, graças aos indicadores utilizados, o “verdadeiro” meio rural. Mero receptor, porque o território definido a partir da densidade demográfica não é um território carregado de interações homem-meio, porque perde a miríade de relações entre a sociedade e a natureza, não considera que o território está no cerne da dinâmica social.

Existe outra dimensão que se perde nessa consideração normativa do território: o conflito. O território está relacionado com disputa na apropriação do espaço, portanto, com interesses conflitantes que convergem num mesmo espaço. A apropriação do espaço por um grupo ou indivíduo entra em disputa com as aspirações de outro grupo ou indivíduo.

No meio rural brasileiro, os conflitos envolvendo a apropriação da terra são inumeráveis e se retrotraem à época da colonização. Mais tarde, a criação da propriedade privada da terra, em 1850, com a promulgação da Lei de Terras, marca um salto qualitativo na expansão dos conflitos. Os conflitos vão mudando de protagonistas nesses mais de 150 anos (sem-terra, proprietários, posseiros, grileiros e Estado), no entanto, continuam a se multiplicar por todo o país.

Nos últimos 20 anos, a criação de uma ingente quantidade de movimentos sociais rurais, que lutam por terra, revela a vigência dos conflitos no campo⁶⁰. Conflitos que perpassam as relações de propriedade, o domínio político, o controle econômico, o repartido dos lucros etc. Conflitos que definem a dinâmica do meio rural muito mais que a busca conjunta pelo desenvolvimento através de uma participação esvaziada de sentido e de objetivo.

O território definido por critérios demográficos como rural, o qual vai ser o fulcro das novas políticas de desenvolvimento rural, é um território que esconde o conflito, que o elimina da análise, sem resolvê-lo. O território vira uma variável tecnicamente impoluta que responde bem à planificação no sentido de oferecer uma localização melhor definida e mais exata e no sentido de oferecer espaços homogêneos, para receber as políticas públicas elaboradas previamente.

No trabalho de Schneider e Tartaruga (2005) anteriormente citado, o otimismo acerca de um desenvolvimento territorial rural que assuma o território como abordagem territorial instrumental não deixa de apontar algumas limitações a esse enfoque. Entre elas, encontramos uma relacionada com o conflito.

O último obstáculo em relação à abordagem territorial do desenvolvimento diz respeito ao conflito, considerado como um resultado do modo de interação entre indivíduos, grupos ou coletividades que pressupõe divergências em relação ao acesso a recursos e embates nos processos decisórios. Mesmo que existam situações incontornáveis, o que não é raro, a abordagem territorial do desenvolvimento rural deve ser capaz de criar e proporcionar instâncias para o debate das demandas entre os diversos atores de um território. Pior do que tentar evitar e suprimir o conflito social é não perceber que sua existência faz parte do processo. (p. 23)

Pela brevidade do apontamento, que não está mais amplamente trabalhado ao longo do texto, resulta difícil pronunciar-se sobre o que os autores entendem por conflito. No entanto, retomamos outra passagem que nos ajuda a esclarecer esse particular,

⁶⁰ Nos trabalhos de Bernardo Mançano Fernandes, *A formação do MST no Brasil* (2000), e de Edvaldo Carlos de Lima, *Os movimentos sociais de luta pela terra no Pontal do Paranapanema: disidências e dinâmica territorial* (2006) podemos ver essa profusão de movimentos.

relacionando participação e conflito. Quando analisam a questão da participação referente ao desenvolvimento rural, Schneider e Tartaruga (2005) se situam ao lado de diversos autores (Zander Navarro, José de Souza Martins e Ricardo Abramovay), que consideram que a participação não atinge os resultados esperados em função da debilidade política das organizações representativas dos atores do meio rural, da tendência à anomia nos movimentos sociais ou pela existência de configurações de poder já existentes (p. 22). Podemos entender, portanto, que a participação está travada fundamentalmente por culpa da inoperância ou da falta de disposição dos movimentos sociais e outras organizações.

Com esse entendimento da participação, o que os autores admitem é a possibilidade de um foro de discussão onde o conflito possa ser exposto e resolvido com a boa vontade de todas as partes. Em nenhum caso, na ordem social vigente, pode existir uma arena desse tipo, onde fosse possível resolver questões como a subjugação e a exploração de uns grupos sociais sobre outros. O desenvolvimento não é um instrumento revolucionário, é um instrumento de controle social e reprodução do capital, de sorte que qualquer participação proposta mergulha no horizonte achatado do “possível”, que tentaria resolver conflitos superficiais (onde fazer uma estrada, propor um projeto para iluminação de um bairro rural ou para instalar resfriadores de leite etc.), em nenhum caso conflitos estruturais relacionados com as estruturas de dominação existentes na sociedade.

Na análise que fazemos, no Capítulo 7, do Território Rural que se cria no Pontal do Paranapanema, extremo oeste paulista, percebemos isso com clareza. O foro de discussão criado para debater o rumo do desenvolvimento, no Território, está integrado só por uma parte dos atores sociais do Pontal, notadamente instituições públicas, sindicatos de trabalhadores rurais e movimentos sociais, e não se coloca em pauta um dos entraves maiores na região, o conflito fundiário. Que tipo de desenvolvimento pode levar-se a um Território como o Pontal, se não se discute o que fazer com as inúmeras terras griladas e improdutivas lá existentes? Trata-se apenas de um exemplo concreto, mas nos parece indicativo de como se subtrai o conflito dos foros “participativos” do desenvolvimento.

A participação neles, portanto, podemos afirmar que não está orientada à transformação social, nem menos à emancipação social, porque não se pensa nem se

permite antagonicamente. Se os foros de participação que os novos modelos de desenvolvimento promovem poderiam ser lugares onde discutir projetos diversos e, em alguns casos, antagônicos, na verdade, esses foros chocam contra múltiplos empecilhos financeiros, políticos, administrativos e culturais, que os esvaziam de sentido. Apenas a legitimação do *status quo* vigente, ou de reformas mínimas que o atualizam, sobrevive a todos os entraves existentes. Qualquer reforma estrutural não tem visos de surgir de uma participação que decide sobre temas restritos, inofensivos para o sistema, e que mantém a assimetria de correlação de forças que existe na sociedade em geral, se não de *iure*, sim de *fato*.

O território do desenvolvimento territorial rural aplaina os conflitos entre grupos, entre classes, substituindo-os por uma suposta comunhão de interesses, que tem no desafio do desenvolvimento seu principal elemento aglutinador. O desenvolvimento do território (seja um município, uma região, um estado ou até a nação) vira divisa para todos, superando a dissensão entre interesses divergentes, em geral. Essa é a utopia reificada do desenvolvimento territorial: uma sociedade afinada com seu território, sem conflitos essenciais entre os grupos que a formam, que se proponha dotar esse território de qualidades insuperáveis, para concorrer no mercado (local, nacional ou internacional) com outros territórios.

O paroxismo dessa visão se atinge na confusão entre público e privado provocada pelo desenvolvimento territorial. No subitem anterior, a partir do trabalho de Cocco, Galvão e Silva (1999), já apontávamos como o território do desenvolvimento territorial ganha uma conotação de espaço público que não tinha a empresa fordista anterior.

O deslocamento da empresa fordista, como eixo organizador do desenvolvimento, para o território dos distritos industriais, significaria, ao mesmo tempo, o deslocamento da apropriação do espaço privadamente para uma valorização do território de forma pública. O território, base das novas estratégias produtivas, seria um novo bem público que contribui para o desenvolvimento, mobilizando a população em torno de uma identidade territorial existente ou criada.

Produzir, concorrer, submeter a identidade territorial ao processo de produção capitalista, numa excelente manobra de prestidigitação, transformam-se, segundo essa visão, em questões do âmbito público. A esfera tradicional do privado coloniza quase

totalmente a esfera do público, numa mistificação interessada. Unir a população em prol de um desenvolvimento capitalista que se funda na concorrência e na busca do lucro, e, portanto, no aprofundamento das diferenças e das desigualdades, converte-se inopinadamente na nova face do público. A reinvenção do público se alicerça num território cerceado, palco de um arremedo de pacto social que entrega à lógica e aos interesses privados a organização e controle da sociedade, em troca de promessas, geralmente não cumpridas, de mais produção, mais emprego, mais consumo, melhor qualidade de vida.

A utopia reificada do desenvolvimento territorial aprofunda, pois, a colonização da política, do espaço público, pela economia, pelo privado. Os conflitos, o debate, as alternativas verdadeiramente diferentes, os antagonismos, segundo tal interpretação, devem ser ignorados em função de um destino mais elevado, o desenvolvimento do território. Isso seria um anseio geral da população, por conseguinte, uma questão pública.

As estratégias de controle social que constituem e perpassam o discurso e as práticas do desenvolvimento (e que veremos, com especial atenção, no próximo capítulo) conseguem, num passe de mágica, que esse desejo “público” da população seja apropriado privadamente: o desenvolvimento, longe do sentido que se constrói, relacionado com progresso, com avanço positivo, dista muito de ser uma estratégia de melhora geral da qualidade de vida, para configurar-se como uma forma de controle social que mascara estratégias privadas de reprodução e acumulação do capital.

Nesse contexto, o território é integrado como mais um recurso econômico. Tanto no desenvolvimento territorial rural como nos seus antecedentes (especialmente a Terceira Itália), podemos ver que o território é incorporado como uma variável que deve valorizar-se, para obter um bom desempenho econômico e capacidade de concorrer no mercado.

Vejamos alguns trabalhos nesse sentido. Nos textos *O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural*, *Desenvolvimento territorial rural e capital social e Representatividade e inovação*, Ricardo Abramovay (2000b, 2002 e 2005, respectivamente) apresenta uma concepção de território, que, apesar de incorporar aspectos diversos, é orientada exclusivamente para melhorar o desempenho econômico

do território, como se isso bastasse para assegurar a redução de desequilíbrios ou um reparto eqüitativo dos lucros.

Segundo este autor, “[u]m território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico” (ABRAMOVAY, 2000b, p. 388). Somente com os estudos da Terceira Itália começa a ser examinado o território como resultado de “formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes, historicamente, de construir” (ABRAMOVAY, 2000b, p. 388).

O território, portanto, aparece claramente na visão de Abramovay como uma construção social que vai além do físico⁶¹, para priorizar as relações sociais, as instituições ou a identidade e sua imbricação com o território. Nessa perspectiva, o território se constrói em função da

capacidade dos atores de estabelecer relações organizadas –mercantis e não mercantis– que favoreçam não só a troca de informações e a conquista conjunta de certos mercados, mas também a pressão coletiva pela existência de bens públicos e de administrações capazes de dinamizar a vida regional. (ABRAMOVAY, 2002, p. 9)

Ou seja, a prioridade na construção do território é melhorar sua capacidade para competir com outros territórios, para promover a produção, o emprego, para vender mais e melhor. O território se converte num recurso que deve ser valorizado e vendido.

No caso dos territórios rurais, especialmente, existem ativos e processos específicos cuja valorização supõe uma ação coordenada: é o caso tanto do aproveitamento de amenidades naturais e do patrimônio histórico, como da colocação em mercados dinâmicos dos produtos, dos conhecimentos produtivos tradicionais, das habilidades artísticas, culinárias e da própria tradição folclórica de uma certa população. (ABRAMOVAY, 2005, p. 3)

⁶¹ “[u]m território não consiste simplesmente em atributos naturais” (ABRAMOVAY, 2002, p. 9).

Quanto mais identidade, institucionalidade, cultura ou capital humano, mais possibilidades de desenvolvimento. Porém, que tipo de desenvolvimento? Aquele baseado na concorrência, no consumo, no lucro. Aquele que não enfrenta as assimetrias existentes (de poder, de recursos, de dinheiro) e que vem fracassando há 50 anos.

Outro autor destacado no estudo do enfoque territorial do desenvolvimento, no Brasil, é José Eli da Veiga. Abordamos três dos seus textos, com o intuito de apreender o sentido que ele dá ao território: *Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico* (2001), *A face territorial do desenvolvimento* (2002a) e *O Brasil rural também precisa de ações afirmativas* (2002b).

Um dos argumentos que percorrem os textos analisados consiste na necessidade de rever o território rural brasileiro para lhe oferecer uma estratégia de desenvolvimento acorde com sua importância, dimensão e localização. Nesse sentido, em Veiga (2001), encontramos um esforço por explicitar como o meio rural brasileiro é muito maior do que as estatísticas oficiais mostram e com dinâmicas que são pouco conhecidas, mas que permitem pensar que o meio rural é muito mais ativo do que se pensa.

Frente a essa constatação, Veiga (2001) aponta a necessidade de conhecer bem essas dinâmicas, para poder propor estratégias de desenvolvimento rural que ofereçam possibilidades para a sobrevivência dos municípios de predomínio rural. Contudo, essas estratégias devem partir de um aprofundado conhecimento do território, da articulação entre as diferentes administrações (municipal, regional, estadual e federal) e de um apoio público que ajude a desencadear o processo de desenvolvimento. Com efeito,

[...] é [necessário] um arranjo institucional que ajude as iniciativas de articulação intermunicipal a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar recursos necessários à sua execução. Trata-se de encorajar os municípios rurais a se associarem com o objetivo de valorizar o território que compartilham, fornecendo às associações os meios necessários ao desencadeamento do processo. Ou seja, o papel do governo federal e dos governos estaduais deve ser o de estimular iniciativas que no futuro possam ser auto-financiadas, mas que dificilmente surgirão, ou demorarão muito para surgir, se não houver empurrão inicial. (VEIGA, 2001, p. 18)

Apesar da dificuldade em conhecer por que alguns territórios têm êxito nas suas estratégias de organização e produção (VEIGA, 2002a), a importância do território em exemplos bem sucedidos de desenvolvimento, como o caso da Terceira Itália, ou em certas políticas de desenvolvimento consolidadas, como da OCDE ou da União Européia, leva ao autor a considerar pertinente a abordagem territorial, ainda que com algumas ressalvas sobre se o desenvolvimento territorial seria apenas uma nova moda (VEIGA, 2002a, p. 17-18).

Segundo o autor, o território dentro dessa estratégia de desenvolvimento seria como uma marca, um produto que deve ser bem desenhado e publicitado, para ser bem vendido. Portanto, seria importante a

[...] construção de uma imagem de marca de identificação do território, da mesma forma que uma empresa elabora cuidadosamente um símbolo que a ajude a fidelizar uma clientela, ou conquistar um novo segmento de mercado. Por isso, a valorização do patrimônio natural e histórico-cultural é muito mais um processo de construção do que uma herança. É fundamental que o maior número de atores se engaje nessa valorização. Não somente as pessoas, mas, sobretudo, as empresas, que devem ser incentivadas a investir no plano simbólico como forma de ancorá-las ao território. (VEIGA, 2004b, p. 90)

De novo, encontramos essa identificação do território com um produto, um recurso. A proposta de definir melhor o que é rural e de localizá-lo com maior fidelidade acaba numa proposta de desenvolvimento centrada no fomento de um “empreendedorismo” capaz de explorar as vantagens comparativas e competitivas dos territórios (VEIGA, 2002b, p. 93). Uma redução do que comporta o território apenas para sua face econômico-mercantil.

Muito próximos das concepções de Abramovay e Veiga, Schejtman e Berdegué (2004) estabelecem um roteiro quase idêntico, a partir da complexidade que a incorporação da categoria território traz para a elaboração e implementação de políticas de desenvolvimento até uma articulação normativa do território apenas na sua face mercadológica.

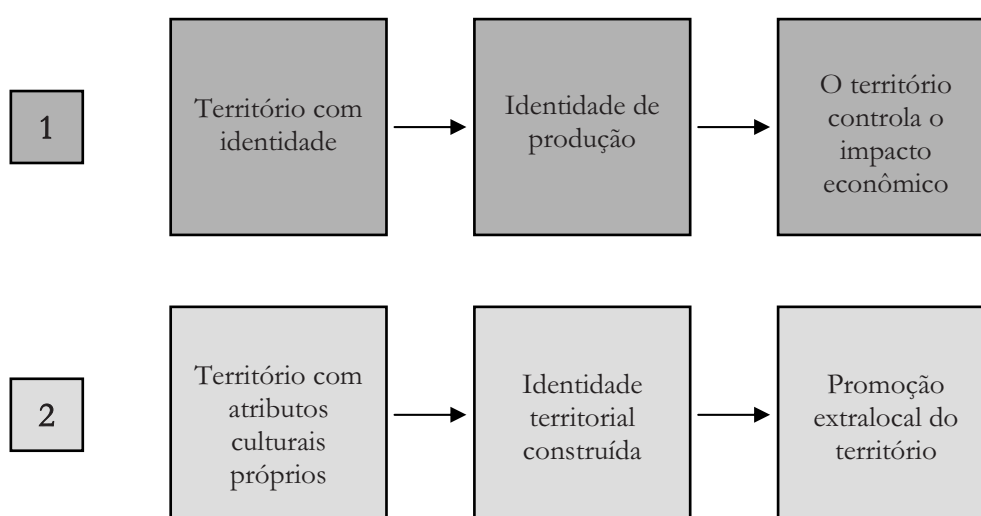
O território como construção social [...] significa conceber o território não como um espaço físico ‘objetivamente existente’, mas como um conjunto de relações sociais que dão origem e, ao mesmo tempo, expressam uma identidade e um sentido de propósito compartilhados por numerosos agentes públicos e privados (ainda que tal construção supõe muitas vezes transitar por processos de conflito e negociação). É essa identidade a que permite dar sentido e conteúdo a um projeto de desenvolvimento de um espaço determinado, a partir da convergência de interesses e vontades. (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p. 29, tradução nossa).

Como em todas as acepções que estamos analisando, o território é considerado para além de sua dimensão física. Existe um esforço generalizado por entender o território como parte integrante das relações sociais e não apenas substrato físico. O território é uma “construção social”, são “relações sociais”, aglutina uma “identidade”, segundo nos dizem Schejtman e Berdegué, na citação anterior.

Todavia, esse esforço por apresentar um território com uma dimensão ampla é conduzido em direção a um horizonte estreito: a reprodução e acumulação de capital. O território e os elementos que aglutina são encaixados num modelo de desenvolvimento capitalista que reduz seu significado a termos mercantis. O exemplo que Schejtman e Berdegué (2004, p. 33) oferecem sobre a relação entre cultura e identidade territorial deixa claro a orientação que o território obtém, nesse enfoque do desenvolvimento territorial (Quadro 2).

Quadro 2. A venda da cultura e da identidade como estratégia de desenvolvimento territorial**CULTURA E IDENTIDADE TERRITORIAL**

Ray (1998) introduz o conceito de “economia da cultura” (*culture economy*) como um possível enfoque do desenvolvimento rural baseado na (re)valorização de um espaço dado, a partir de elementos de sua identidade cultural. Trata-se de iniciativas nas quais atributos culturais de uma localidade determinada se constituem no elemento chave para melhorar as condições de vida rural. Esses atributos (*markers*) incluem: alimentos tradicionais, idiomas regionais, artesanatos, folclore, artes visuais e teatro, referências literárias, lugares históricos ou pré-históricos, paisagem e sua flora e fauna associadas, entre outros. Nesse marco, existiriam dois roteiros através dos quais a economia da cultura pode constituir-se num elemento do desenvolvimento territorial:



No roteiro 1, o território consegue inserir a cultura/território *dentro* de produtos, como no caso da “denominação de origem controlada” que converte origem geográfica em identidade de produto. A mediação de entidades reguladoras externas (governo, acordos comerciais) converte esse produto em “propriedade intelectual” do território. No roteiro 2, os atributos existentes ou a serem descobertos constituem a base da construção da identidade territorial que, uma vez consolidada, permite promover o território e impulsionar suas iniciativas estratégicas a respeito do mundo exterior com maior efetividade que como parte das estruturas político-administrativas formais das que formam parte. Sob determinadas condições, pode ser um roteiro intermédio na direção de conseguir resultados similares aos do roteiro 1.

Fonte. Ray apud Schejtman e Berdegú (2004, tradução nossa).

O território e sua cultura, vendendo-se embutido nos produtos que oferece, ou a construção de uma identidade territorial (marca) para se auto-promocionar melhor, são estratégias destacadas para atingir o sucesso nas cartilhas de desenvolvimento territorial rural. Uma retórica da complexidade e da inovação (territorial) combinada com uma

prática da mesmice (de mercado). A pluralidade cultural e territorial ao serviço da monotemática reprodução e acumulação do capital.

Observando as contribuições desses autores, todos eles na linha de um pensamento otimista com o futuro do meio rural, percebemos com clareza quais são as referências que serviram para elaborar o tipo de desenvolvimento territorial rural que se promove, a partir do MDA, através de sua SDT, que expusemos amplamente, nos subitens anteriores.

A definição de território oferecida pelo documento *Referências...* (2003a) e as propostas práticas para o desenvolvimento, que adotam um enfoque territorial, como o PRONAT, repetem a mesma divergência entre aproximação teórica complexa (território conceitual e heurístico) e uso de um território-recurso na prática (território normativo e operacional).

A definição de território (teoricamente impecável) apontada por esse documento é:

[Território] é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial. (MDA, 2003a, p. 34)

Articulado com ela, um tratamento do território na elaboração de políticas de desenvolvimento que “considera a integração produtiva e a utilização competitiva dos recursos produtivos como meios que permitem a cooperação e co-responsabilidade ampla de diversos atores sociais”, que promove a diversificação econômica dos territórios, reconhecendo que “a importância dos encadeamentos de agregação de valor, mas sempre quando articulados ao território em uma economia que é intrinsecamente multissetorial” (MDA, 2003a, p. 31-32), isto é, um tratamento meramente operacional, o que acaba querendo dizer: funcional ao controle social e à reprodução do capital.

Sob esse território cheio de desdobramentos dos discursos, temos o território técnico da prática, restringido à valorização do capital sob parâmetros novos. Na Figura 3, recopilamos diversas características do território do desenvolvimento territorial rural.

Figura 3. Características do território do desenvolvimento territorial rural



Fonte. Organização própria (2005).

A distância entre os discursos e as práticas do desenvolvimento não pode justificar-se como erros que podem ser solucionados, como fracassos imputáveis a falhas no planejamento ou a imprevistos conjunturais. Essa distância reflete uma sistemática e minuciosa construção de saber que funciona como estratégia de controle social, ou seja, com desdobramentos claros de dominação. A qualidade do discurso construído no âmbito das instituições internacionais e transmitido por instâncias de poder de todas as escalas é tamanha, que os resultados ficam em um segundo plano, permitindo a seus responsáveis eludir qualquer responsabilidade no processo.

No próximo capítulo, centramo-nos nessa dimensão de controle social do desenvolvimento, a partir da rede de saberes e poderes que se tecem em torno dele.

CAPÍTULO 2

A LEITURA DO DESENVOLVIMENTO COMO ESTRATÉGIA DINÂMICA DE CONTROLE SOCIAL

Se eu tivesse certeza de que uma pessoa estava vindo a minha casa com a intenção consciente de me fazer bem, correria o mais depressa possível para me salvar... com medo de que alguma parte desse bem realmente me fosse feito

(Henry David Thoreau, *Walden*, 1854)

Como vimos, no capítulo anterior, as estratégias de desenvolvimento rural, nos últimos 10 anos, no Brasil, apresentam continuidades significativas. Sob conjunturas políticas, sociais e econômicas diferentes, o desenvolvimento rural continuou fortemente arraigado na mesma sólida rede de alicerces que o desenvolvimento em geral: capital, mercado, crescimento, modernização e tecnologia, com a progressiva incorporação de novas dimensões, como a identidade e o território.

O desenvolvimento prossegue mantendo sua força, tanto no imaginário coletivo como na essência das políticas públicas, a despeito da seguinte espiral nada virtuosa: implementação de estratégias de desenvolvimento → promessas de melhora geral da qualidade de vida → fracassos → reformulações → novas estratégias → novas promessas → novos fracassos. Apesar de tudo, o desenvolvimento continua representando uma esperança concreta e possível. Como afirma Esteva (2000 [1992]):

O desenvolvimento ocupa o centro de uma constelação semântica incrivelmente poderosa. Não há nenhum outro conceito no pensamento moderno que tenha influência comparável sobre a maneira de pensar e o comportamento humanos. Ao mesmo tempo, poucas palavras são tão incapazes de dar substância e significado ao pensamento e ao comportamento (p. 61)

Ao longo deste capítulo, abordamos esses paradoxos: um desenvolvimento baseado no discurso científico que, no entanto, se refere a um objeto dúbio, impreciso, historicamente construído e não naturalmente existente, marcado pelas pressões do poder e por uma racionalidade específica (ocidental e dos países ricos); um desenvolvimento que, apesar de mostrar-se como instrumento eficiente, exhibe uma conta de resultados com mais perdas que ganhos, mais expectativas não cumpridas que cumpridas.

Com o foco nesses aspectos, estruturamos o capítulo da seguinte forma: considerando que o desenvolvimento é uma refinada e continuamente atualizada estratégia de controle social, apresentamos historicamente seus discursos e suas práticas, primeiro, no âmbito do desenvolvimento em geral (subitem 2.1), num segundo momento, trabalhando especificamente o desenvolvimento rural (subitem 2.2), e finalizamos o capítulo com uma reflexão sobre as modulações apresentadas por esse controle social, exercido através do desenvolvimento (subitem 2.3).

No entanto, antes de abordar essas questões, reafirmamos nossa compreensão do conceito de *controle social* como uma estratégia de dominação, de ordenação, de fiscalização, de adoutrinamento, enfim, de normalização do corpo social, por meio de mecanismos diversos, que vão desde a repressão e a punição, até a sutileza do incentivo a uma participação desprovida de sentido na *res publica*.

Estamos-nos referindo, portanto, ao controle social trabalhado por autores como Deleuze (1992 [1990]), Foucault (1991 [1978]), Melosi (1992 [1990]), ou Mészáros (2002 [1971]). Autores que, como veremos com maior aprofundamento, no último subitem deste capítulo, desde perspectivas diversas, adotam a interpretação de um controle social exercido verticalmente e “de cima para baixo”, mas “atravessado”, em alguns casos, ou “disfarçado”, em outros casos, de certa horizontalidade.

Parece-nos necessário este esclarecimento inicial, já que, na literatura que aborda o tema do desenvolvimento, assistimos recentemente a uma inversão muito sintomática do sentido dado ao controle social. Existe um novo paradigma de entendimento e implementação do desenvolvimento que investe num rosto mais humano para o desenvolvimento, prestando atenção na participação da população, na sua identidade, no território em que vive ou nos valores que a configuram.

Neste paradigma, o controle social, aproveitando a ambigüidade semântica da expressão⁶², entende-se como o controle exercido pela sociedade sobre o Estado, sobre as políticas públicas de desenvolvimento, enfim, controle *pela* sociedade e não controle *sobre* a sociedade, como vinha sendo o sentido tradicional, utilizado nas ciências humanas. Em todo caso, uma inversão conceitual que subtrai a perspectiva da dominação “de cima para baixo”, e coloca no seu lugar, ancorada numa suposta construção “de baixo para cima”, a co-responsabilização de todos os grupos sociais nos rumos da sociedade, nas normas que a regem.

Identificada essa divergência, a seguir, oferecemos uma panorâmica sobre as diferentes correntes teóricas dedicadas ao desenvolvimento, sempre em referência à idéia do controle social.

2.1. A leitura pós-estruturalista do desenvolvimento como controle social: proposta e limites

O desenvolvimento é profundamente contraditório. Contraditório entre os discursos e as práticas, entre as práticas e os resultados, entre discursos, práticas, resultados e anseios da população etc. O desenvolvimento assume um nobre objetivo, a melhora nas condições de existência da humanidade; todavia, os meios utilizados para sua consecução obstaculizam atingir tal objetivo (RIST, 2002, p. 31). O desenvolvimento promovido na sociedade capitalista pretende a redução das desigualdades, através de um

⁶² O controle social, no senso comum, pode significar “o controle sobre a sociedade” ou “o controle realizado pela sociedade”.

sistema que se fundamenta na concorrência entre desiguais. No mínimo, um contra-senso, senão uma cruel impostura.

Diante dessa constatação, uma das perguntas iniciais da pesquisa – “o que é o desenvolvimento?” – ganhou rapidamente um corolário: “o desenvolvimento é realmente aquilo que o discurso generalizado coloca? A idéia que o senso comum reproduz?”.

A necessidade de mergulhar no desenvolvimento além do seu discurso institucional, de observar suas práticas além da lógica social, econômica e política colocada, enfim, de conhecer tanto o que o desenvolvimento é (suas presenças), como o que o desenvolvimento não é (suas ausências), levou-nos a examinar o desenvolvimento desde um ponto de vista não essencialista, tomando-o como uma construção histórica, percebendo-o como um campo de saber construído no cerne da dinâmica capitalista, para legitimá-la, ao mesmo tempo, que é funcional à sua reprodução, porém não limitando-nos à perspectiva econômica, mas também incorporando aspectos políticos, sociais e culturais. Dessa forma, buscamos entender as dinâmicas que gera e não apenas aquelas que diz gerar, procurando compreender como consolida sua ascendência, seu saber e seu domínio, como consegue se impor.

Nesse sentido, a crítica feita ao desenvolvimento pelo pós-estruturalismo nos ajuda a fortalecer essa ligação entre desenvolvimento e poder, consolidando a interpretação do desenvolvimento como estratégia de controle social. O ponto de partida foi a análise de algumas das principais obras dessa corrente de pensamento, com títulos tão reveladores quanto: *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*, organizado por Wolfgang Sachs (2000 [1992]); *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, de Arturo Escobar (1998 [1995]) e *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, de Gilbert Rist (2002).

Em Escobar (1998 [1995]), podemos encontrar um denominador comum a todas essas obras, um ponto de partida que reflete o que esses autores se propõem nas suas pesquisas, enfim, um breve manual de pesquisa no campo do pós-estruturalismo:

[No meu livro] me proponho falar do desenvolvimento como uma experiência histórica singular, como a criação de um domínio do

pensamento e da ação, analisando as características e inter-relações dos três eixos que o definem: as formas de conhecimento a ele referidas, através das quais consegue existir e é elaborado em objetos, conceitos e teorias; o sistema de poder que regula sua prática; e as formas de subjetividade fomentadas por este discurso, aquelas por meio das quais as pessoas chegam a reconhecer-se a si mesmas como “desenvolvidas” ou “subdesenvolvidas”. (p. 31, tradução nossa).

Conhecimento, poder, subjetividade e discurso, como vemos, são algumas das palavras-chave na abordagem pós-estruturalista, ainda que, além desse mínimo denominador comum, as derivações propostas por cada autor mudem. A seguir, apresentamos as linhas fundamentais do que é o pensamento pós-estruturalista em relação ao desenvolvimento, ou pós-desenvolvimento, segundo a denominação preferida por alguns autores. Em primeiro lugar, expomos quais são os temas e os enfoques propostos (subitem 2.1.1), em segundo lugar, nós os colocamos em relação com outras correntes teóricas dedicadas a estudar o desenvolvimento (2.1.2).

2.1.1. Os temas do pós-desenvolvimento: desconstruir o (absurdo) desenvolvimento

Sob a denominação ampla de pós-desenvolvimento, articula-se uma profunda crítica ao desenvolvimento, a seus motivos e suas premissas, a seus discursos e suas práticas. Não se trata de uma crítica que pretenda mudar o foco do desenvolvimento, ou incorporar nele um caráter mais popular e participativo, como apontam outras tendências teóricas. É uma crítica que o rejeita absolutamente.

Por conseqüência, ela se distancia de outras correntes críticas, como a teoria da dependência (com sua ênfase na crítica das desigualdades que provoca o desenvolvimento capitalista), do desenvolvimento alternativo (que propõe maior participação popular), ou do desenvolvimento humano (sugerindo maior investimento nas pessoas) (NEDERVEEN PIETERSE, 2001, p. 100).

Frente a elas, Wolfgang Sachs, um dos representantes dessa crítica pós-estruturalista, afirma que o conceito de desenvolvimento tornou-se obsoleto, não deu

certo⁶³, e preconiza “romper as bases conceituais que dão sustento ao desenvolvimento profissional, [para que] possamos incapacitá-lo” (2000 [1992], p. 16).

Essa ruptura com o desenvolvimento marca a denominação comum de *pós-desenvolvimento*, que ganharam os estudos realizados pelos autores englobados na crítica pós-estruturalista ao desenvolvimento. Apesar das limitações que resultam de agrupar um elenco de autores diversos, dentro de categorias estanques como pós-estruturalismo ou pós-desenvolvimentismo, continuaremos servindo-nos desse artifício, com o objetivo de oferecer, neste subitem, um panorama geral do que a crítica pós-estruturalista do desenvolvimento, ou o pós-desenvolvimento, significaram na análise do desenvolvimento, e como as bases dessa crítica nos servem de alicerce para entendermos que, inserida nos discursos e nas práticas do desenvolvimento, existe uma componente fundamental de estratégia de controle social.

Nesse panorama da crítica pós-desenvolvimentista, focalizamos basicamente três aspectos:

1. A análise do discurso: a leitura que o pós-desenvolvimento realiza do desenvolvimento prioriza a análise do seu discurso. Esta seria sua característica principal, aquela mais difundida e compartilhada por um número maior de autores. Entretanto, trata-se de uma análise do discurso, no mínimo nos autores que estamos trabalhando, que não se abandona a meras análises lingüísticas, semânticas ou semiológicas⁶⁴, mas se afirma como uma análise que não perde de vista sua materialidade, nos objetos e ações nos quais se fixa e que lhe dão sentido. Nesse sentido, podemos entender a afirmação de Escobar

⁶³ “O conceito de desenvolvimento é como uma ruína na paisagem intelectual. Ilusões e reveses, fracassos e crime foram seus assíduos companheiros e todos eles relatam uma mesma estória: o desenvolvimento não deu certo. Além disso, as condições históricas que lançaram o conceito à proeminência se esvaeceram: o desenvolvimento ficou defasado. E, sobretudo, as esperanças e ambições que lhe fizeram alçar vôo estão hoje exaustas: o desenvolvimento tornou-se obsoleto” (SACHS, 2000 [1992], p. 11).

⁶⁴ A análise do discurso proposta por Michel Foucault, que serve de inspiração a boa parte da análise pós-estruturalista do desenvolvimento, está resumida no texto *Verdade e poder* (1986 [1977], p. 5): “[...] recusa das análises que se referem ao campo simbólico ou ao campo das estruturas significantes, e o recurso às análises que se fazem em termos de genealogia das relações de força, de desenvolvimentos estratégicos e de táticas. Creio que aquilo que se deve ter como referência não é o grande modelo da língua ou dos signos, mas sim da guerra e da batalha”.

(1998 [1995]) sobre a análise do desenvolvimento em termos de discurso: “[p]ensar o desenvolvimento em termos do discurso permite concentrar-se na dominação [...] e, ao mesmo tempo, explorar mais produtivamente as condições de possibilidade e os efeitos mais penetrantes do desenvolvimento” (p. 23, tradução nossa). Dominação, condições de possibilidade e efeitos nos remetem, certamente, à materialidade do discurso do desenvolvimento. Para entender a pluralidade de aspectos que a análise do discurso do desenvolvimento aborda, centramo-nos em quatro: a) a análise do discurso do desenvolvimento propriamente dita; b) o desenvolvimento como um campo teórico e prático historicamente construído; c) o desenvolvimento como instrumento de difusão da modernidade ocidental; e d) o desenvolvimento visto como uma nova religião ocidental.

2. O fracasso do desenvolvimento: associado a esse viés materialista da análise do discurso, analisamos as promessas não cumpridas do desenvolvimento, seus erros, seus “elefantes brancos”, as mazelas que provocou e provoca, nos países denominados subdesenvolvidos⁶⁵.
3. A colonização da vida pela economia (“economização”): desde uma dupla perspectiva, o pós-desenvolvimentismo denuncia como o desenvolvimento continua e aprofunda a “economização” da vida moderna, tanto na consolidação de uma linguagem, a econômica, que busca açambarcar todos os discursos sobre a realidade, como na forma em que se mercantilizam cada vez mais todos os âmbitos das relações humanas.

⁶⁵ Uma das estratégias discursivas realizadas pelas instituições internacionais, que monopolizam o tema do desenvolvimento, consiste na elaboração de uma terminologia *ad hoc*, que sublinha, em todo momento, a idéia de inferioridade de certos países, e do desenvolvimento como algo realmente existente, possível e desejável. Atrás de termos simples, porém sugestivos, subjaz a dominação exercida através do desenvolvimento. Por não contar com denominações geralmente aceitas e conhecidas que sejam mais adequadas à realidade dos países “pobres”, “periféricos”, “do Sul”, “do Terceiro Mundo”, “subdesenvolvidos”, “em vias de desenvolvimento”, “não industrializados” etc., lançamos mão de todas elas, indiferenciadamente, o que não reflete concordância, apenas aceitação de um fato.

Figura 4. “Mapa” da crítica ao desenvolvimento realizada desde a perspectiva dopós-desenvolvimento



Fonte. Organização própria (2005).

1. Análise do discurso do desenvolvimento

O pós-desenvolvimento dedica uma atenção especial a desconstruir o discurso do desenvolvimento. A obra *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, de Arturo Escobar (1998 [1995]), é um dos seus principais referenciais. No prefácio, Escobar já define sua orientação teórico-metodológica:

[o] enfoque do livro é pós-estruturalista, no sentido que parte do reconhecimento da importância das dinâmicas de discurso e poder na criação da realidade social e no estudo da cultura. O desenvolvimento [...] deve ser visto como um regime de representação, como uma “invenção” que resultou da história do pós-guerra e que, desde seu início, modelou inelutavelmente toda possível concepção da realidade e a ação social dos países que a partir de então são conhecidos como subdesenvolvidos. (p. 14, tradução nossa)

Os trabalhos de Michel Foucault sobre a dinâmica do discurso e do poder, na representação social, referenciam a obra de Escobar, no momento de abordar a análise do

discurso do desenvolvimento⁶⁶. Nesse sentido, Escobar se debruça sobre os mecanismos mediante os quais certos discursos, no âmbito do desenvolvimento, aparecem como verdadeiros ou falsos, sobre o *status* daqueles que detêm o poder do discurso verdadeiro (as instituições, os “expertos”), ou sobre os efeitos de poder e saber que esses discursos incorporam e que conformam uma sutil teia de controle.

Dessa forma, Escobar⁶⁷ (1998 [1995]) identifica que o desenvolvimento vai se consolidando como discurso desde que, nos anos 1940 e 1950, se configura um leque de “certezas”, o qual, na raiz, se mantêm até hoje. Entre elas: a confiança no papel da modernização para destruir as superstições e relações arcaicas; a industrialização como via segura para essa modernização; e o desenvolvimento material garantindo o progresso social, cultural e político.

Diante desse quadro, a inversão de capital (principalmente fornecido através da ajuda externa, no caso dos países subdesenvolvidos) se erige como a variável fundamental para conseguir o crescimento econômico e o desenvolvimento. Mas não só. Escobar revela os elementos principais que vão sustentar a teoria em que se fundamenta o discurso do desenvolvimento:

1. Fatores relacionados com a formação de capital: tecnologia, população e recursos, política fiscal e monetária, industrialização e desenvolvimento agrícola, intercâmbio e comércio.
2. Fatores culturais: nível de educação e uma cultura orientada a incorporar os valores da cultura moderna.
3. Criação de instituições para gerenciar o processo: organizações internacionais (FMI, Banco Mundial ou certas agências técnicas das Nações Unidas), oficinas de planejamento nacional e agências técnicas de outros tipos.

⁶⁶ “O discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual nos queremos apoderar” (FOUCAULT, 2001 [1970], p. 10).

⁶⁷ Para uma abordagem detalhada da formação do discurso do desenvolvimento, ver Escobar (1998 [1995], p. 86-111).

O desenvolvimento, portanto, constrói-se, teoriza-se e se implementa, através de uma rede que inclui variáveis macroeconômicas, questões culturais, a participação de certas instituições e, sobretudo, a partir das relações que se estabelecem entre elas e de como essas relações se sistematizam.

O discurso do desenvolvimento não esteve constituído pela organização dos possíveis objetos que estavam sob o seu domínio, mas pela forma em que, graças a este conjunto de relações, foi capaz de criar sistematicamente os objetos dos que falava, agrupá-los e dispô-los de certas maneiras, conferindo-os unidade própria. (ESCOBAR, 1998 [1995], p. 87-88, tradução nossa)

O conjunto de relações entre esses elementos (econômicos, sociais, políticos, culturais, institucionais etc.) e a força de quem fala permite ao discurso do desenvolvimento criar aquilo do que fala e estabelecer-se como discurso da verdade. Os “expertos” (especialistas, *experts*) do desenvolvimento, atrelados a certas instituições, são os detentores da verdade, capazes de forjar a realidade, ao mesmo tempo em que falam dela. Termos como Terceiro Mundo, subdesenvolvimento, pobreza, necessidades, ajuda, e tantos outros, foram construídos no interior desse conjunto de relações, sob as rígidas normas do que podia ou não ser dito acerca do desenvolvimento⁶⁸.

[essas] relações –estabelecidas entre instituições, processos sócio-econômicos, formas de conhecimento, fatores tecnológicos, etc.– definem as condições sob as quais podem incorporar-se ao discurso objetos, conceitos, teorias e estratégias. Ou seja, o sistema de relações estabelece uma prática discursiva que determina as regras do jogo: quem pode falar, desde que ponto de vista, com qual autoridade e segundo que qualificação; define as regras a serem seguidas para o surgimento, denominação, análise e eventual transformação de qualquer problema, teoria ou objeto num plano ou política. (ESCOBAR, 1998 [1995], p. 88, tradução nossa)

⁶⁸ O *Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*, organizado por Wolfgang Sachs (2000 [1992]), constrói-se como projeto contra esse controle exercido pelo desenvolvimento.

Com a consolidação progressiva do poder do discurso desenvolvimentista, os problemas que assolavam o mundo, a partir da metade do século passado, foram sendo incorporados ao campo de visão do desenvolvimento, criando-se uma densa rede de saberes sobre esses problemas, controlada desde as organizações internacionais ou os governos dos países mais ricos.

Novos elementos e formas de atuação foram sendo incorporados com o tempo (preocupação com o meio ambiente, com questões de gênero, com a participação das comunidades etc.), no entanto, são mantidas as mesmas relações entre eles, sustentadas pelas práticas discursivas das mesmas instituições e permitindo que o discurso do desenvolvimento se adapte, sem mudanças importantes, às novas circunstâncias.

Essa caracterização, feita por Escobar, de como se conforma e se consolida o discurso do desenvolvimento, não implica que esse discurso seja estático, uniforme, inelutável. O próprio autor admite que “[a] produção de novos discursos não é um processo unilateral; pelo contrário, pode criar condições para a resistência” (1998 [1995], p. 297, tradução nossa). Nesse sentido, outros discursos influenciaram o discurso do desenvolvimento: o comunismo, o anti-colonialismo, o feminismo, ou o ambientalismo, entre outros, foram enfrentados, adotados ou “deglutidos”, segundo cada caso, pelo discurso do desenvolvimento, que teve que ir se adaptando às circunstâncias de cada momento, para poder manter seu “núcleo duro”, e continuar exibindo seu halo de legitimidade.

Da mesma forma, as opções tomadas em cada momento (por exemplo, privilegiar a produção agrícola para a exportação e não a produção para o consumo, ou apoiar mais as soluções intensivas em capital e não em trabalho) ou a conformação da hierarquia circunstancial, que vai gerir um determinado problema (por exemplo, a voz dos “expertos” ou dos políticos, as soluções industriais ou agrárias), mostram como a fortaleza e a coerência do discurso do desenvolvimento residem, em grande medida, na sua capacidade de integração e de adaptação. Segundo Escobar, não obstante, detrás dos rumos que o desenvolvimento vai tomando não deve ver-se alguma mente maquiavélica:

A coerência dos efeitos do discurso do desenvolvimento não deveria equiparar-se com nenhuma intencionalidade. Como os discursos analisados por Foucault, o desenvolvimento deve tomar-se como uma “estratégia sem estrategistas” no sentido de que ninguém o dirige explicitamente. É o resultado de uma problematização histórica e uma resposta sistematizada ante esta. (1998 [1995], p. 110, tradução nossa)

Com o passar do tempo, as modificações no desenvolvimento foram no sentido de aumentar suas formas de controle, fazendo-se mais sutil e ampliando seu alcance. Ao mesmo tempo, a materialidade sobre a qual atua foi degradando-se (os desequilíbrios, de forma geral, aumentaram em boa parte dos países denominados subdesenvolvidos) e sendo substituída por uma outra “materialidade” construída pelo discurso do desenvolvimento. Uma “materialidade” apresentada de tal forma, que as soluções do desenvolvimento seriam a única saída para seus problemas.

Recorremos de novo a Escobar (1998 [1995]), para ampliar a idéia de como se produz essa disputa pela apropriação da materialidade que o discurso evoca e molda, ao mesmo tempo, o que se constitui numa estratégia de controle poderosa.

Como discurso, o desenvolvimento é, portanto, uma formação histórica muito real, porém articulada ao redor de uma construção artificial (“subdesenvolvimento”) e sobre uma certa materialidade (as condições denominadas como “subdesenvolvimento”), que devem ser conceituadas em forma distinta se se quer questionar o discurso. Certamente, existe uma situação de exploração econômica que deve reconhecer-se e tratar-se. O poder é cínico demais no nível da exploração e deve opor-se-lhe resistência em seus próprios termos. Também existe certa materialidade muito preocupante, as condições de vida da maioria, que requer muito esforço e atenção. No entanto, aqueles que procuram entender o Terceiro Mundo através do desenvolvimento perderam de vista sua materialidade, edificando sobre ela uma realidade que, como um castelo no ar, rondou-nos durante décadas. Entender a historia do revestimento do Terceiro Mundo por formas ocidentais de conhecimento e poder equivale a remover um pouco os cimentos do discurso para que possamos começar a ver sua materialidade com outros olhos e sob categorias distintas. (1998 [1995], p. 109-110, tradução nossa)

A análise do discurso do desenvolvimento, focando aspectos, tais como a construção da verdade, através de uma rede de saberes e de instituições que privilegiam

certo modo de vida ou como a forma em que se apropria ou rechaça outros discursos, busca desvendar essa relação fundamental entre o discurso e a materialidade que enuncia.

O pós-desenvolvimento critica a maneira como o discurso desenvolvimentista “cria” o Terceiro Mundo, o subdesenvolvimento, a pobreza. Apesar de suas dificuldades serem inquestionáveis e de sofrer uma exploração evidente, existem formas diversas de ler os problemas dos países denominados “subdesenvolvidos” e de enfrentá-los. O discurso do desenvolvimento, com seu elevado poder de alcance e sua pretensão de hegemonia, oferece uma interpretação dessa realidade que a crítica pós-desenvolvimentista se propõe abordar, mostrando a parcialidade e incoerência de seus pressupostos, para permitir outra leitura da materialidade dos países chamados subdesenvolvidos. No fim das contas, o discurso do desenvolvimento não tem nada de ontológico, de essencial, mas se revela uma construção histórica.

2. Construção histórica do desenvolvimento: historicidade x naturalização

Como a última citação ressalta, o desenvolvimento é “uma formação histórica muito real”. A crítica pós-estruturalista do desenvolvimento se centra em demonstrar o desenvolvimento como historicamente criado, isto é, construído sob circunstâncias muito definidas e por atores muito determinados. Prolongando a análise discursiva do desenvolvimento, o objetivo da crítica consiste em contrapor-se à “naturalidade” do desenvolvimento como um discurso e uma prática que surge “naturalmente” pelo progresso da razão humana e que é bom para todos.

Com tais premissas, alguns autores datam o início dessa hegemonia do discurso do desenvolvimento no dia 20 de janeiro de 1949, quando o presidente dos Estados Unidos (EUA), Harry S. Truman, pronuncia o discurso de posse do seu segundo mandato. Nele, especificamente no Ponto IV e último⁶⁹, menciona concisamente a necessidade de levar o

⁶⁹ Interpretações da importância desse Ponto IV podem ser encontradas em Rist (2002, p. 84-95), Escobar (1998, p. 19-21), Esteva (2000 [1992], p. 59-60 e 66-67), Illich (2000 [1992], p. 159-161) e Sachs (2000 [1992], p. 12-15). O discurso original pode ser consultado em <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/presiden/inaug/truman.htm>>.

conhecimento técnico e o progresso industrial dos EUA a todos os países subdesenvolvidos.

Apesar de sua brevidade e sua simplicidade, esse discurso inicia a “corrida pelo desenvolvimento”, no mundo, reafirmando a hegemonia dos EUA e estabelecendo uma linha, pela primeira vez, entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Mas, não num sentido de contraposição entre eles e sim de continuidade, em que os subdesenvolvidos apenas estariam numa fase mais atrasada.

Existem controvérsias sobre se as origens do desenvolvimento foram realmente essas mesmas. Os autores ligados ao pós-desenvolvimento⁷⁰ afirmam categoricamente que o desenvolvimento, tal como o conhecemos, hoje, a “era do desenvolvimento”, começa com aquele aparentemente anódino discurso do presidente Truman, mas que, na verdade, se trata de uma obra-prima, porque “sintetiza um certo número de idéias que [...] correspondiam com o espírito do seu tempo; inova no terreno conceitual e propõe uma nova forma de entender as relações internacionais” (RIST, 2002, p. 87).

Entretanto, podemos encontrar outras abordagens que consideram que o discurso e as práticas do desenvolvimento nascem no final do século XIX, com as medidas implementadas pelo Império Britânico nas suas colônias e, nessa mesma época, na Europa Central e Oriental, com as políticas de industrialização que buscavam recuperar o atraso que sofriam alguns desses países (“atrasados”)⁷¹.

Em ambos os casos, no entanto, o que podemos constatar é que a conformação do desenvolvimento é recente. Ainda que os referenciais teóricos que o sustentam e a idéia de mudança social positiva que carrega sejam questões de longa data⁷², em nenhum

⁷⁰ Em vários verbetes do *Dicionário do desenvolvimento*, editado por Wolfgang Sachs, podemos encontrar abordagens sobre essa questão, principalmente: *Ajuda*, de Marianne Gronemeyer (2000 [1992]), *Desenvolvimento*, de Gustavo Esteva (2000 [1992]), e *Padrão de vida*, de Serge Latouche (2000 [1992]), além do já citado Illich (2000 [1992]).

⁷¹ Tanto a obra *Development Theory. Deconstructions/Reconstructions*, de Jan Nederveen Pieterse (2001), como *Doctrines of development*, de Michael P. Cowen e Robert W. Shenton (1996), oferecem argumentos nesse sentido.

⁷² José Manuel Naredo (1996), no capítulo 22 da sua obra *La economía en evolución: historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico*, fornece um detalhado estudo sobre a evolução da teoria econômica, no âmbito do desenvolvimento. Cowen e Shenton (1996), igualmente, relacionam, ao longo de sua obra, os autores, idéias e práticas que sustentam historicamente o

caso se justifica a legitimidade que o desenvolvimento parece ter, apresentando-se como uma verdade indiscutível, o perfeito e único caminho para melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Em vez disso, e seguindo a crítica pós-estruturalista, o desenvolvimento se configura claramente com as características da época em que foi conformado e mediado pelos interesses daqueles que lhe deram forma.

O desenvolvimento que começa a conformar-se a partir do Ponto IV do discurso do presidente Truman pressupõe um contexto histórico determinado: a) a luta contra o comunismo encabeçada pelos EUA e a precária estabilidade mundial da Guerra Fria; b) a necessidade de matérias-primas baratas para a reconstrução do pós-guerra e para um novo ciclo expansivo da indústria, nos EUA e Europa; c) a percepção do crescimento populacional do Terceiro Mundo como perigo para o equilíbrio mundial; e c) a fé na racionalidade científica e no desempenho tecnológico.

Posteriormente, as transformações de toda índole, que vão acontecendo no mundo, foram modificando esses pontos de apoio históricos do desenvolvimento, porém, e como vimos anteriormente, o desenvolvimento conseguiu manter sua aparente coerência apesar das mudanças, conseguiu incorporar ou superar os sucessivos questionamentos aos que foi submetido, salvaguardando sua legitimidade.

No reverso da moeda, o subdesenvolvimento ficou fixado como aquele estado caracterizado por uma série de necessidades, *determinadas necessidades*; situado num estágio inferior, dentro de um *determinado escalão*; demandante urgente de ajuda, uma *determinada ajuda*:

1. *Determinadas necessidades*. Segundo Illich (2000 [1992]), nos anos 1970, o presidente do Banco Mundial, Robert McNamara, formou um grupo de especialistas para traduzir as normas de dignidade humana mínimas para uma pessoa viver, em termos de necessidades isoladas e específicas, computáveis em termos monetários. A implementação de programas para satisfazer essas

desenvolvimento. Também no sentido de construir a historicidade do desenvolvimento, Rist (2002), nos capítulos 2 e 3, retrotrai-se até Aristóteles e Santo Agostinho, para mostrar a “naturalização” do desenvolvimento, através da apropriação de uma ampla tradição envolvendo a idéia de mudança social.

necessidades levaria ao desenvolvimento, distanciando-se dos programas que apenas buscavam o crescimento econômico, mas não conseguiam parar a degradação da vida das pessoas. O estabelecimento das necessidades, segundo critérios aparentemente científicos, redefine a natureza humana em função dos interesses daqueles que realizam essa tarefa. Ao mesmo tempo, uma política de desenvolvimento baseada na satisfação científica dessas necessidades, por um lado, ganha uma enorme legitimidade diante da opinião pública e, por outro lado, coloca essa “ciência a serviço do controle social do ‘homem necessitado’” (ILLICH, 2000 [1992], p. 168).

2. *Determinado escalão.* O subdesenvolvimento sempre foi apresentado como um estado anterior ao desenvolvimento. Como dizia Truman, no Ponto IV do seu discurso, a ajuda dos países denominados desenvolvidos (com os EUA na frente) permitiria elevar substancialmente o nível de vida das “regiões insuficientemente desenvolvidas” (TRUMAN, 1949). Em 1960, Walt W. Rostow oferece a pátina de cientificidade necessária para esse pensamento que entendia o desenvolvimento como etapas sucessivas, como fases que os países deviam completar, para passar do subdesenvolvimento para o desenvolvimento. Dessa forma, Rostow aponta que “as sociedades estão numa das seguintes fases: a sociedade tradicional, as condições prévias para o despegue; o despegue, o progresso à maturidade e a era do consumo de massas” (ROSTOW apud RIST, 2002, p. 112, tradução nossa). A teoria da modernização ganhava seu maior alicerce e a idéia do desenvolvimento, como um caminho único, apesar das críticas posteriores, obteve o *status* de dogma indubitável, até os nossos dias.

3. *Determinada ajuda.* A ajuda que mediará a transformação dos subdesenvolvidos em desenvolvidos não é uma ajuda qualquer, afirma Gronemeyer (2000 [1992]), ao longo de sua aguda crítica sobre a *ajuda* do desenvolvimento. Se a ajuda é, na verdade, “uma ajuda que é oferecida sem que se leve em consideração o tipo do necessitado, a situação, a probabilidade de sucesso [...] a instância anômala, momentânea, espontânea e não planejada” (p. 19), hoje, no âmbito do desenvolvimento, “é abertamente calculista” (p. 19), “tornou-se hipócrita e foi

deturpada a ponto de ficar irreconhecível” (p. 18). A ajuda que Truman oferece, no Ponto IV, se inspira na ajuda oferecida aos países europeus para sua reconstrução sob o denominado Plano Marshall⁷³, em realidade, “ajuda por razões de *segurança nacional* do doador, com o propósito de manter *sua própria prosperidade*, e como uma *obrigação moral* que demonstra ao mundo as bênçãos que uma nação recebeu” (p. 31, grifos da autora). Com tudo isso, sob essa concepção de ajuda, o antigo colonialismo que “tomava” se transforma num colonialismo que supostamente “dá” (p. 20), ganhando legitimidade e produzindo uma relação com os países subdesenvolvidos de arrogância (da parte de quem dá) e vergonha (da parte de quem recebe), de desigualdade de poder que não se dá na ajuda individual porque não é “ajuda em caso de necessidade, e sim para superar um déficit” (p. 34). Essa ajuda faculta para exigir certo comportamento em quem a recebe. Veremos de novo tais questões, quando abordarmos a ingerência do Banco Mundial, na elaboração e implementação da política pública brasileira para o meio rural, principalmente no capítulo 4.

O subdesenvolvimento, portanto, caracterizado por tudo aquilo que lhe falta para ser desenvolvimento é, na verdade, uma construção histórica, consolidada através de discursos e práticas amplamente difundidas, que gozam de grande legitimidade. Sob a formatação precisa e supostamente científica do que “necessita”, dos passos que deve seguir para chegar a ser desenvolvimento e de quem e como deve receber ajuda, estabelece-se sobre os países denominados subdesenvolvidos um controle ferrenho, porém, sutil, já que aposta na interiorização de certos valores que se apresentam como verdades e que todos devem seguir. Como observa Esteva (2000 [1992]), com agudeza e certo sarcasmo:

⁷³ No livro *Estados Unidos: poder e submissão. Uma história da política norte-americana em relação à América Latina*, Lars Schoultz (2000), especialmente nos capítulos 17 e 18, focaliza o surgimento do Plano Marshall e as diferenças com os planos de desenvolvimento para os países subdesenvolvidos, especificamente, América Latina.

O subdesenvolvimento começou, assim, a 20 de janeiro de 1949 [discurso do presidente Truman]. Naquele dia, dois bilhões de pessoas passaram a ser subdesenvolvidas. Em um sentido, muito real daquele momento em diante, deixaram de ser o que eram antes, em toda sua diversidade, e foram transformados magicamente em uma imagem inversa da realidade alheia: uma imagem que os diminui e os envia para o fim da fila; uma imagem que simplesmente define sua identidade, uma identidade que é, na realidade, a de uma maioria heterogênea e diferente, nos termos de uma minoria homogeneizante e limitada. (p. 60)

O desenvolvimento propõe (impõe) um modelo a seguir: o modelo dos países desenvolvidos, que, ao mesmo tempo, é o modelo da racionalidade científica superando o obscurantismo supersticioso do atraso, o modelo da fé no progresso como algo acumulativo, o modelo da universalização de padrões econômicos, sociais, políticos e culturais ocidentais. O desenvolvimento, segundo a crítica pós-estruturalista, serve de instrumento para manter uma certa ordem social arraigada no modelo de modernidade ocidental.

3. Contra a modernidade do desenvolvimento

Uma das críticas mais representativas do pós-estruturalismo ao desenvolvimento consiste em “denunciá-lo” como “cavalo de tróia” da modernidade. Com o desenvolvimento chegaria junto a racionalidade moderna ocidental, na sua dupla dimensão, com suas promessas de progresso e sua lógica instrumental que domina e empobrece.

Nesse sentido, a crítica pós-estruturalista do desenvolvimento partilha com o pós-modernismo essa crítica ferrenha da modernidade. Não é nosso objetivo, neste trabalho, traçar as linhas de separação entre essas correntes de pensamento, até porque, em vez de fronteiras entre correntes perfeitamente definíveis e vedadas, deveríamos falar de umbrais onde se encontram e misturam seus argumentos⁷⁴. Todavia, de forma breve, oferecemos

⁷⁴ No trabalho, *Pós-estruturalismo e filosofia da diferença (uma introdução)*, Michael Peters afirma que as sobreposições filosóficas e históricas entre ambos os movimentos são manifestas, inclusive, frequentemente são tomados como idênticos, porém, “eles se distinguem por preocupações teóricas

uma caracterização do que é pós-estruturalismo, no intuito de apreender em que consiste sua crítica à modernidade (as diferentes faces que oferece, as implicações que gera), o que nos servirá também, no próximo item (2.1.2.), para entender e situar melhor as críticas realizadas e recebidas por essa corrente de pensamento, no âmbito da teoria do desenvolvimento.

Partimos de uma simples definição de modernismo, na filosofia: “movimento baseado na crença no avanço do conhecimento, desenvolvido a partir da experiência e por meio do método científico” (PETERS, 2000, p. 13), que se destaca “com a filosofia ‘crítica’ de Immanuel Kant e com a idéia de que o avanço do conhecimento exige que as crenças tradicionais sejam submetidas a operação crítica” (PETERS, 2000, p. 13).

O estruturalismo, por sua parte, já supõe uma reação contra o modernismo, no sentido de colocar em questão a formação de um conhecimento universal produzido por um sujeito racional, objetivo, autônomo e livre. Nascido com os estudos de Ferdinand de Saussure, no campo da Lingüística, nos primeiros anos do século XX, mas tendo seu momento de auge na década de 1960, na França⁷⁵, Peters define o estruturalismo como “abordagem estruturo-funcional de investigação científica dos fenômenos, cuja tarefa básica consistiria em revelar as leis internas de um sistema determinado” (2000, p. 22). As estruturas socioculturais, portanto, exerceriam uma influência importante, na formação do sujeito e sua forma de racionalizar.

No passo do estruturalismo ao pós-estruturalismo, segundo Peters (2000), continuam existindo pontos em comum: o “ceticismo para com a concepção que vê a consciência humana como autônoma, como diretamente acessível e como a única base da compreensão da ação” (p. 35), “um enérgico ataque aos pressupostos ‘universalistas’ da racionalidade, da individualidade, da autonomia e da auto-presença que estão subjacentes ao sujeito humanista” (p. 36) e “uma ênfase comum no inconsciente e nas estruturas ou forças sócio-históricas subjacentes que constroem e governam nosso comportamento [...] uma dívida direta para com Freud” (p. 37).

diferentes, as quais estão mais claramente visíveis em suas respectivas genealogias históricas” (PETERS, 2000, p. 9).

⁷⁵ Peters (2000) situa esse momento de apogeu entre a publicação de um artigo de Claude Lévi-Strauss sobre antropologia e estruturalismo, em 1958, e o livro *O estruturalismo*, de Jean Piaget, de 1968 (p. 23-24).

No entanto, o pós-estruturalismo, que se vem forjando a partir dos anos 60, distancia-se do estruturalismo no otimismo cientificista que este propugnou, nas ciências humanas, através do conhecimento das estruturas profundas que sustentam o devir da humanidade.

O movimento pós-estruturalista questiona o racionalismo e o realismo que o estruturalismo havia tomado do positivismo, com sua fé no progresso e na capacidade transformativa do método científico, colocando em dúvida, além disso, a pretensão estruturalista de identificar as estruturas universais que seriam comuns a todas as culturas e à mente humana em geral (PETERS, 2000, p. 39).

O pós-estruturalismo, ao contrário do estruturalismo, não busca abolir o devir histórico, analisando sincronicamente as estruturas que o sustentam e que lhe serviriam de padrão mais ou menos repetitivo; sua aposta está numa história crítica, diacrônica, preocupada com a descontinuidade das estruturas, com desvendar, não seu fundamento, mas sim sua *genealogia*⁷⁶, as condições que em cada momento a fazem possível. A ontologia no pós-estruturalismo se faz histórica. Não há uma essência primeira e perdurável, mas construções históricas que vão sofrendo mutações, descontinuidades, transformações, repetições.

Peters (2000) completa essa caracterização do pós-estruturalismo com outras três características que são abordadas ao longo do nosso trabalho: o tratamento da *diferença*, como crítica às dicotomias da dialética hegeliana (diferença espacial, no nosso caso); o estudo das configurações políticas contemporâneas e suas formas de governo (capitalismo); a preocupação com a análise do poder, sua relação com o saber e as formas de dominação (controle social). Todavia, voltamos à questão da genealogia, da ontologia histórica, para examinar a relação entre modernidade, desenvolvimento e pós-estruturalismo.

⁷⁶ *Genealogia* entendida no sentido que Foucault, a partir de Nietzsche, lhe deu: “uma forma histórica que dê conta da constituição dos saberes, dos discursos, dos domínios de objeto, etc., sem ter que se referir a um sujeito, seja ele transcendente com relação ao campo de acontecimentos, seja perseguindo sua identidade vazia ao longo da história” (FOUCAULT, 1988a [1977], p. 7).

A crítica pós-estruturalista do desenvolvimento empreende a compreensão da ontologia histórica do desenvolvimento. O desenvolvimento não como algo natural, consubstancial ao devir da humanidade, necessário dentro da dinâmica social, e sim como um objeto construído historicamente, segundo condições concretas de possibilidade, legitimado por certos discursos, sancionado por determinadas pessoas ou instituições, expressado em determinadas práticas.

Essa inserção no campo do desenvolvimento prolonga, aliás, um tema central do pós-estruturalismo: a forma em que o capitalismo se transforma, para superar seus limites⁷⁷. O desenvolvimento como discursos e práticas que fazem parte do instrumental capitalista, para dinamizar sua reprodução, encontra no pós-estruturalismo o interesse por compreender sua *genealogia*, por desvendar seus fundamentos, seus mitos fundacionais, e, de essa forma, criticá-los.

A racionalidade moderna seria um deles. O desenvolvimento, devidamente resguardado pelo parapeito da ciência moderna, enfrentaria os problemas, as desigualdades, as mazelas associadas à pobreza. Mas, essa ciência se impõe mediante o apelo a uma razão universal e acumulativa, o que limita a possibilidade da melhora das condições de vida, pois elimina, pelo desprezo, formas de racionalidade, de entendimento dos problemas, de percepção da realidade, que não estão sob o padrão ocidental capitalista.

As teorias do desenvolvimento, tanto do ponto de vista da economia política clássica, como do marxismo ou das próprias teorias weberianas da modernização, se fundamentam numa mesma idéia de razão que se pretende universal —tendem a recluir a especificidade na generalidade. (ESCOBAR, 1998 [1995], p. 26, tradução nossa)

⁷⁷ Peters (2000), retomando uma análise de Jameson sobre Deleuze e o marxismo, destaca que já a primeira geração de pós-estruturalistas (Foucault, Derrida ou Deleuze) considera a análise do capitalismo como um problema central: “[...] eles tentam compreender a forma pela qual o capitalismo se transforma para não ter que agir contra suas próprias limitações, ‘decodificando’ a nova axiomática capitalista que governa um sistema financeiro global, claramente evidente nas ‘sociedades de controle’ baseadas em uma economia simbólica” (JAMESON apud PETERS, 2000, p. 27).

O desenvolvimento se assume como existente, cientificamente comprovado, como um ponto de partida dado, como algo desejável por todos. Isso, como aponta Escobar (1997), já desde imediatamente depois da Segunda Guerra Mundial:

[O desenvolvimento é o] processo dirigido a preparar o terreno para reproduzir na maior parte de Ásia, África e América Latina as condições que se supunha que caracterizavam as nações economicamente mais avançadas do mundo —industrialização, alta taxa de urbanização e de educação, agricultura tecnificada e adoção generalizada dos valores e princípios da modernidade, incluindo formas concretas de ordem, de racionalidade e de atitude individual. (p. 1, tradução nossa)⁷⁸

Quando, anos depois (nas décadas de 1950 e 1960), a proposta desenvolvimentista começa a apresentar fracassos e contradições, até as teorias críticas, como a latino-americana teoria da dependência, continuam compartilhando o mesmo espaço discursivo, a mesma lógica de pensamento moldada nessa modernidade entendida unidirecionalmente, porém, desde o lado contrário, formando um par dialético que se sustenta mutuamente.

Como aponta Esteva (2000 [1992]), os teóricos da dependência afirmavam que o subdesenvolvimento era uma construção do desenvolvimento, que a situação dos países atrasados ou pobres era devida à colonização, tanto histórica como contemporânea. Essa crítica “eficiente que fizeram da ambigüidade e da hipocrisia dos promotores do desenvolvimento em ocidente” (p. 66) acabou sustentando ainda mais o construto do desenvolvimento. O subdesenvolvimento, a outra face do desenvolvimento,

⁷⁸ Apesar de passado mais de meio século, surpreende como o discurso e as práticas dos primeiros anos da era do desenvolvimento continuam tendo vigência, continuam fundamentando muitas políticas econômicas, continuam configurando a imagem dos que não são desenvolvidos. Nesse sentido, reproduzimos outra citação dessa época (1951), também apresentada por Escobar: “Há um sentido em que o progresso econômico acelerado é impossível sem ajustes dolorosos. As filosofias ancestrais devem ser erradicadas; as velhas instituições sociais têm que desintegrar-se; os laços de casta, credo e raça devem, romper-se; e as grandes massas de pessoas incapazes de seguirem o ritmo do progresso deverão ver frustradas suas expectativas de uma vida cômoda. Muito poucas comunidades estão dispostas a pagar o preço do progresso econômico” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS apud ESCOBAR, 1998 [1995], p. 20, tradução nossa).

[...] é aceito como algo real, concreto, quantificável e identificável [...] Ninguém parece suspeitar que o conceito não se refere a um fenômeno real. Ninguém parece compreender que ‘subdesenvolvido’ é um adjetivo comparativo cuja base de apoio é a premissa, muito ocidental, mas inaceitável e não demonstrável, da unicidade, homogeneidade e linearidade da evolução do mundo. (ESTEVA, 2000 [1992], p. 66)

Ocidentalismo, modernidade, universalidade autoritária e estreita. Esses são os alicerces que sustentam a crítica pós-estruturalista do desenvolvimento. Desse modo, ela avança no descentramento de certos temas pertencentes a esse tipo de pensamento moderno que busca a normatização e reduz a diversidade, esse desenvolvimento entendido como mecanismo de eliminação da diferença (ESCOBAR, 1997, p. 2).

Assim, depois de ter sua origem atrelada à intelectualidade francesa, o pós-estruturalismo vai se enveredando por diferentes caminhos, colocando em primeiro plano temas como o gênero, a raça, os estudos pós-coloniais e questionando a suposta primazia da voz do homem branco, do sexo masculino e do Primeiro Mundo, como era a marca do discurso da modernidade.

Enfim, o pós-desenvolvimento desfecha sua contundente crítica sobre esse desenvolvimento formulado segundo critérios ocidentais, que nasce à imagem e semelhança da situação e do processo histórico de um país rico, seguindo técnicas de planejamento supostamente científicas, racionais, eficientes, que, na verdade, procuram dominar e controlar para estabelecer uma imagem ordenada do mundo, tal qual é a pretensão da modernidade.

4. A moderna “religião” do desenvolvimento

A análise discursiva do desenvolvimento, como estamos vendo, compreende vários tipos de interpretação e focos de interesses diversos. Depois de apresentar as linhas gerais dos elementos que o discurso do desenvolvimento mobiliza, de caracterizar o desenvolvimento como um construto histórico que carrega até hoje as marcas de sua origem e de abordar a forte ancoragem que o desenvolvimento tem na modernidade, debruçamo-nos, agora, na rica metáfora descrita por Rist (2002), a qual prolonga a análise

do desenvolvimento em termos de modernidade: o desenvolvimento como religião moderna.

Esse autor aponta a hipótese de que o desenvolvimento seria uma espécie de religião moderna, uma crença compartilhada por “todos os responsáveis dos Estados-nação (e, portanto, por todas as organizações internacionais), por quase a totalidade dos tecnocratas da economia e uma parte importante das populações” (RIST, 2002, p. 274, tradução nossa). Uma crença que se completa com uma série de práticas, em muitos casos, contraditórias, porém com quem forma um todo inseparável.

Continuando com sua argumentação, Rist afirma que “os problemas relacionados com o ‘desenvolvimento’ se inscrevem no mais profundo do imaginário ocidental” (2002, p. 273, grifos do autor, tradução nossa), se no primeiro momento é nesse imaginário que toma força a idéia de que o crescimento ou o progresso baseado na produção de bens pode continuar indefinidamente, atualmente, em virtude do domínio militar, econômico e técnico que o ocidente vem exercendo, essa idéia sem fundamento se estendeu por todo o mundo.

Rist (2002) caracteriza essa religião do desenvolvimento a partir de quatro aspectos:

1. Conseqüência da arrogância ocidental, que considera a sociedade moderna distinta por ser racional e secularizada, como se não tivesse suas próprias crenças e tradições.
2. Fundamentada em crenças e não em ideologias que poderiam ser questionadas⁷⁹, formuladas de forma simples e nas quais se acredita “porque se pensa que todo mundo acredita, porque não se pode fazer outra coisa que acreditar, porque todo mundo diz a mesma coisa” (p. 33, tradução nossa), ou

⁷⁹ “[u]ma ideologia se discute – alguém pode ser, por exemplo, liberal, social-democrata ou comunista e admitir a pluralidade de perspectivas sociopolíticas –, todavia, as crenças sociais – por exemplo, os direitos humanos ou o desenvolvimento – constituem um tipo de certeza coletiva cujas modalidades são discutíveis, ou das que se pode duvidar, em privado, mais sua legitimidade é inconveniente discutir em público” (RIST, 2002, p. 33, tradução nossa).

em função de alguma obscura autoridade como os “expertos” ou as pesquisas de opinião.

3. Crenças que são eficazes, porque obrigam a atuar de uma determinada forma, sem opção.
4. Crenças que se reforçam através de certos rituais e signos, como os fóruns, as exposições, a inauguração de uma barragem ou uma escola, as cimeiras políticas, as rodadas de negociações comerciais, as reuniões do G8, as sessões da Assembléia Geral de Nações Unidas etc⁸⁰.

Só como crença, afirma uma e outra vez Rist, poderia explicar-se que o desenvolvimento continue existindo, frente ao tamanho dos erros cometidos. A crença estaria auto-imunizada contra tudo aquilo que a questione, inclusive seus fracassos.

Da mesma forma que os cristãos não ignoram a multidão de crimes cometidos em nome da fé, sem por isso renegar dela, os expertos em “desenvolvimento” reconhecem cada vez com mais frequência os erros cometidos, sem, no entanto, pôr em questão suas razões para perseverar. (RIST, 2002, p. 35, tradução nossa)

E, um pouco mais à frente, reforçando a mesma idéia, o autor acrescenta que

[a] crença [...] não surge de uma iluminação pessoal. Cria-se coletivamente, seguindo o fio de uma história, relaciona-se com verdades antigas e indiscutíveis, sela a adesão ao grupo, autoriza o discurso legítimo, permite aceitar medidas sabendo que vão contra o objetivo esperado, sob pretexto de que, porém, estão “na ordem das coisas”. (RIST, 2002, p. 36, grifos do autor, tradução nossa)

⁸⁰ “Acostumam a errar os uns e os outros sem que o respeito que rodeia seu ministério seja diminuído. Sua autoridade não depende do resultado obtido, porém da atenção que põem em cumprir com seu ofício” (RIST, 2002, p. 34 – 35, tradução nossa).

Enfim, a metáfora oferecida por Rist para entender como funcionaria realmente o desenvolvimento sob essa pátina de eficiência, cientificidade, rigor e modernidade, seus argumentos afiados para gritar “o rei-desenvolvimento está nu!” e sua clareza a respeito dos intrincados mecanismos de forjamento e manutenção da crença-desenvolvimento endossam a constatação, amplamente colocada pela crítica pós-desenvolvimentista, de que o desenvolvimento não cumpre com os objetivos propostos no seu discurso.

5. O fracasso do desenvolvimento

Uma análise da dinâmica do desenvolvimento, a partir dos anos 1950, permite verificar uma sucessão de ajustes, nos discursos e nas práticas, como resposta aos sucessivos fracassos nos resultados, às contínuas críticas enfrentadas ou às necessárias adaptações ao contexto socioeconômico e político que vai mudando.

O desenvolvimento vai sofrendo modulações que o ajustam ao espírito de cada momento, na tentativa de apresentar-se sempre como instrumento racional-científico-competente-eficaz para promover o progresso social em todos os âmbitos (economia, bem-estar, necessidades humanas fundamentais, cultura, gênero, meio ambiente, etnia, ...) e em todas as latitudes (ajudando aos países “subdesenvolvidos” a somar-se à prosperidade que desfrutam os países “desenvolvidos” e consolidando nestes o bem-estar de que desfrutam).

Contudo, essa deriva do desenvolvimento, disfarçada de aperfeiçoamento, nunca ruma para uma auto-crítica integral que mude radicalmente (na raiz) os objetivos que promove e os interesses que salvaguarda. Insiste-se na defesa e manutenção de um núcleo duro associado à consolidação do sistema capitalista, que soma 50 anos de fracassos. Todavia, os erros não são considerados como resultado de possíveis deficiências nesse núcleo duro, porém erros imputáveis a outros fatores, geralmente deficiências dos países ou do público destinatário das estratégias ou, em todo caso, acontecimentos imprevisíveis que modificaram o entorno econômico, gerando novos cenários. Como salienta Rist (2002), “é surpreendente como cinqüenta anos depois de que sua extensão aos países do Sul apareça na ordem do dia da comunidade internacional, não se tenha conseguido o ‘desenvolvimento’ ainda” (p. 35, grifos do autor, tradução nossa).

O desenvolvimento, apesar da generalização da miséria, da ampliação das desigualdades e desequilíbrios, da exploração e da opressão que gera⁸¹, continua sendo discutido, planejado, financiado e tem um lugar destacado na agenda internacional... Por quê? Como questiona Rist (2002), “as promessas se repetem incansavelmente e os experimentos se produzem continuamente. Como explicar que cada fracasso seja a oportunidade para uma nova prorrogação?” (p. 35, tradução nossa).

A nossa resposta que, aliás, perpassa todo nosso trabalho é: o controle social. A persistência dos discursos e das práticas do desenvolvimento se justifica como estratégia de controle social que, por intermédio de diversas técnicas, constrói uma ilusão capaz de mobilizar e normalizar a sociedade, de esconder seus fracassos e apresentar-se como solução. Controle social para disciplinar e controle social para conseguir mascarar esse disciplinamento. Uma espiral de controle que sustenta o discurso e a prática do desenvolvimento.

Mas, e no futuro? Com o acúmulo de experiência e de estudos realizados, não seria possível conseguir consolidar o desenvolvimento para todos? Como toda crença, o desenvolvimento mistura o verdadeiro e o falso. Por um lado, resulta inquestionável que o sistema capitalista providenciou uma ingente quantidade de bens e serviços, que o progresso da tecnologia faz mais fácil a existência e que a esperança de vida, globalmente, aumentou. Por outro lado, tudo isso está reservado ao desfrute de uma parte muito pequena da humanidade e, em todo caso, não é generalizável para a grande maioria. Resulta inimaginável fisicamente que o padrão de vida de um cidadão médio de um país desenvolvido possa (e no discurso do desenvolvimento, deva) ser o padrão de vida de todos os cidadãos dos países subdesenvolvidos⁸².

⁸¹ Os informes realizados por Jean Ziegler para o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas sobre o direito à alimentação, são agudas e inquietantes panorâmicas sobre a degradação social no mundo. Ver Ziegler (2002, 2004 e 2005).

⁸² Celso Furtado, em 1974, já apontava para essa impossibilidade, no seu trabalho *O mito do desenvolvimento econômico*: “[...] o estilo de vida criado pelo capitalismo industrial sempre será o privilégio de uma minoria. O custo em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco a sobrevivência da espécie humana [...] o desenvolvimento econômico - a idéia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos - é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão

Apesar de a propaganda do desenvolvimento insistir em que as diferenças entre os países irão se reduzindo e, no futuro, todos atingirão o desejado desenvolvimento, a teimosa realidade insiste em mostrar que as diferenças entre países aumentam, que a trajetória dos países não justifica pensar numa futura convergência, e sim numa situação de desequilíbrios e divergência acentuada⁸³.

Os erros do desenvolvimento não são o resultado inesperado e anômalo de um projeto cabal, mas o resultado iniludível de um projeto absurdo que serve muito bem aos interesses de manter uma ordem social que permita também a reprodução do capital. Os fracassos do desenvolvimento são fracassos desde o ponto de vista dos objetivos que o discurso se coloca, mas não tanto desde a perspectiva das estratégias para manter a dominação. Um projeto empolgante, ainda que falido, encaixa-se perfeitamente na manutenção sutil da ordem social.

Uma das vias desse controle é o economicismo que acompanha o desenvolvimento, na sua consolidação, com uma prática que coloca em primeiro lugar os lucros e um discurso que tenta traduzir e explicar a vida em termos econômicos. Em ambos os casos, ajudas para recriar a infalibilidade do desenvolvimento, apesar das evidências.

6. “Economização”: a colonização do mundo pela economia

Os discursos e as práticas do desenvolvimento, na perspectiva pós-desenvolvimentista, portanto, destacam uma dupla colonização do mundo pela economia,

desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista. Mas, como desconhecer que esta idéia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios para legitimar a destruição de formas de cultura *arcaicas*, para *explicar* e fazer *compreender* a *necessidade* de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo? Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito” (FURTADO, 1998 [1974], p. 88-89, grifos do autor).

⁸³ Mesmo entre os paladinos do desenvolvimento, encontramos esse tipo de opinião acerca dos resultados do desenvolvimento: “A pobreza rural afeta diretamente a quatro de cada dez latino-americanos (CEPAL, 2002). Dependendo do país, entre a quinta parte e até 86% da população rural é pobre (VALDÉS e WIENS, 1996). A incidência da pobreza rural se manteve constante há três décadas (DE JANVRY e SADOULET, 2002), enquanto hoje existem mais indigentes rurais que há 20 anos (BERDEGUÉ, 1998).” (SCHEJTMAN e BERDEGUÉ, 2004, p. 7, tradução nossa)

uma colonização que se produz a partir de duas vias imbricadas, a saber: a) um discurso com pretensão hegemônica que traduz as expectativas, carências, vontades, planos de futuro etc. na linguagem limitada e limitante da economia; e b) a generalização de uma prática que submete a dinâmica social, política e cultural, à econômica, mercantilizando progressivamente todos os aspectos da vida.

Essa dupla colonização responde a um processo histórico que se inicia com a consolidação da ciência econômica, em finais do século XVIII. Nesse momento, forjam-se algumas idéias (o econômico, o mercado) tais como as conhecemos hoje em dia e, ao mesmo tempo, a economia vai se liberando de seu arraigo⁸⁴ na estrutura social, ou seja, progressivamente se autonomiza. Enquanto o sistema político que regula a sociedade se constrói de forma a evitar o acúmulo de poder *ad infinitum* (através da democracia e o sistema de partidos), o sistema econômico não sofre nenhuma regulação que evite o acúmulo de riqueza em poucas mãos. “A finalidade deste sistema [econômico] apontava assim a *aumentar* a riqueza, enquanto que a do sistema político se limitava a *gerenciar* o poder” (NAREDO, 1998, p. 14-15, grifos do autor, tradução nossa).

O discurso e a prática do desenvolvimento prolongam, aprofundam, disseminam, principalmente a partir da segunda metade do século XX, o tipo de colonização do mundo que essa economia “autonomizada” inicia, no final do século XVIII. O discurso e a prática do desenvolvimento, com sua rápida institucionalização e profissionalização, transformam-se em padrão (como vimos até agora, um padrão muito determinado histórica e geograficamente), para pensar e transformar o mundo, seguindo as regras da economia capitalista.

Essa mercantilização do mundo, que começa em finais do século XVIII, ganha, portanto, em aprofundamento e extensão. Cada vez mais âmbitos da sociedade e mais áreas geográficas vão ficando sob o discurso da economia. O desenvolvimento, depois

⁸⁴ Na literatura pós-desenvolvimentista, é largamente utilizada a referência à obra *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, de Karl Polanyi, e ao conceito de arraigo (*embeddedness*) que ele acunhou. Arraigo das relações econômicas nas relações sociais e não ao contrário, como sucede quando o controle do sistema econômico descansa num mercado auto-regulado, e que levaria, senão se opõe alguma regulação, à destruição física do homem e à transformação do seu ambiente num deserto (POLANYI, 2003 [1944]).

dos anos 1950, ajuda nessa tarefa: o desenvolvimento tem um fundamento basicamente econômico, e a economia capitalista se reforça com a proliferação da idéia de desenvolvimento.

Esteva (2000 [1992]), em particular, descreve como o desenvolvimento, com sua vinculação à economia, penetra o âmbito da vida:

O estabelecimento de valores econômicos exige a desvalorização de todas as outras formas de vida social. Essa desvalorização transforma, em um passe de mágica, habilidades em carências, bens públicos em recursos, homens e mulheres em trabalho que se compra e vende como um bem qualquer, tradições em um fardo, sabedoria em ignorância, autonomia em dependência. Transforma as atividades autônomas e pessoais, que incorporam desejos, habilidades, esperanças e interação social ou com a natureza, em necessidades cuja satisfação exige a mediação do mercado (p. 74).

Questões básicas até então, como a reciprocidade, a solidariedade, a redistribuição, a subsistência, a autonomia, os limites naturais, ficaram marginalizadas nesses discursos e práticas de uma economia pretensamente autônoma, baseada em um mercado com aspirações de auto-regulação. Um mercado que, suprimindo ou marginalizando tais questões básicas, provocou a generalização da pobreza através da destruição das redes de solidariedade comunitárias, ao privatizar e restringir o acesso a recursos naturais básicos (terra, água, madeira, sementes etc.), ao provocar êxodos massivos de mão-de-obra. Tudo isso, sustentado no mito da infalibilidade da economia que, entre outros, mostra os órgãos que promovem o desenvolvimento no âmbito internacional, pelo menos, a infalibilidade de *sua* economia, a única válida, eficiente etc.

Seriam intermináveis as críticas sobre a infalibilidade da economia ou sobre seu *status* de ciência, no entanto, para concluir com este ponto dedicado à entronização da economia como leitura privilegiada do mundo, apresentamos a aguda crítica esboçada por Dudley Seers, em 1963, e citada por Rist (2002),

[...] a economia dominante, ensinada nas universidades, se constrói a partir de fenômenos observados nos países hoje em dia “desenvolvidos”

(aqueles que constituem precisamente o caso particular) e que é, conseqüentemente, inaplicável ao caso geral, que é o dos países “subdesenvolvidos”. (RIST, 2002, p. 125, tradução nossa)

As variáveis econômicas (fatores de produção, estrutura econômica, finanças públicas, papel do comércio exterior, poupança e inversão, dinâmica da população...) dos países desenvolvidos são extremamente díspares, em relação aos países subdesenvolvidos, portanto, apesar do discurso universalista da economia, pensar em que esses países devem seguir dinâmicas similares é inverossímil. Mais um suposto absurdo do desenvolvimento.

Neste sentido, críticas como a de Seers colocam em questão a legitimidade do discurso econômico que insiste em que o desenvolvimento seria um processo instituído por etapas consecutivas, como no caso das *etapas do crescimento* de Rostow, ou, em todo caso, que seria o produto de uma planificação econômica rigorosa, espelhada no sucesso dos países desenvolvidos.

A colonização do mundo pela economia, a “economização” do mundo, que o desenvolvimento reforça, todavia, continua exercendo sua hegemonia. As relações entre poder e saber que circundam o campo do desenvolvimento (como qualquer outro campo de conhecimento) apresentam rearticulações capazes de marginalizar e silenciar as críticas que não são integráveis no sistema, que são radicais (vão à raiz), que mostram a incongruência do desenvolvimento como estratégia de melhora geral do nível de vida e, ao mesmo tempo, revelam a fragilidade do discurso econômico como discurso que encarna a verdade.

Ao longo deste subitem 2.1.1, por meio dos temas e enfoques que o pós-desenvolvimento suscita, insistimos na fragilidade dos discursos e das práticas do desenvolvimento, em sua absurdidade, em sua funcionalidade, apesar de tudo, para manter a ordem social. Como podemos ver, no Quadro 3, através de um discurso que nomeia e constrói a realidade, que naturaliza sua história, que se exhibe como verdade científica dentro de um padrão universalista moderno, por intermédio de uma prática que expande as relações econômico-mercantis, que se articula numa sucessiva e aparente reformulação diante das críticas de que não cumpre com seus objetivos, ou através da imbricação de ambos, as críticas pós-desenvolvimentistas fundamentam a interpretação

do desenvolvimento como uma complexa estratégia de controle social e nos ajudam a entender sua complexidade.

Quadro 3. Principais temas abordados pelo enfoque do pós-desenvolvimento

TEMAS	ARGUMENTOS
Análise do discurso	<ul style="list-style-type: none"> • Discurso que envolve questões econômicas, sociais, políticas e culturais • “Criar” a realidade sobre a qual o discurso se pronuncia • Saberes que vão mudando, que se instituem como verdades e que têm desdobramentos de poder
Construção histórica	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento: formação histórica e não essencial ou natural • Construído a partir de finais dos anos 1950 • Impregnado das características da época em que nasce e dos interesses daqueles que lhe dão forma
Contra a modernidade	<ul style="list-style-type: none"> • Racionalidade instrumental moderna • Sob o discurso de cientificidade, ocidentalismo e universalidade autoritária e estreita • Reduzir a diferença
Religião moderna	<ul style="list-style-type: none"> • Crença compartilhada socialmente • Vigente apesar de seus fracassos • Provida de gurus e rituais
Fracasso do desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentam as diferenças sociais e a dominação • Limites intransponíveis de um desenvolvimento generalizado • Fracasso funcional ao controle social
“Economização”	<ul style="list-style-type: none"> • Traduzir tudo à linguagem e à lógica economicista • Marginalização de questões inapreensíveis pelos modelos econômicos • Crítica à infalibilidade da economia

Fonte. Organização própria (2005).

A leitura que fazíamos no Capítulo 1 da política de desenvolvimento rural da última década, já estava atravessada por essas críticas do pós-desenvolvimento ao desenvolvimento, por exemplo:

1. O discurso da eterna novidade com que se apresentam as políticas de desenvolvimento rural e a maneira com que cria o que nomeia (por exemplo, agricultura familiar) estão fortemente relacionados com o discurso do desenvolvimento desmontado pelos autores pós-desenvolvimentistas.

2. O desenvolvimento rural, no Brasil, entre 1995 e 2005, não é uma evolução natural das idéias desenvolvimentistas ou do devir do sistema social e sim está condicionado ao momento histórico. A forma em que o governo de Fernando Henrique Cardoso adota todas as indicações do Banco Mundial, exceto a implementação de uma política de alívio (ou combate) à pobreza, revela uma conjuntura histórica determinada, em que se utiliza o desenvolvimento rural para a integração do pequeno produtor no mercado e para combater os movimentos sociais.
3. A utilização do território e a cultura como grifes e produtos em venda comprime as diferenças sociais e territoriais sob a pressão da mercantilização de todos os aspectos da vida. A razão instrumental moderna, sob sua pátina de cientificidade, oferece caminhos únicos para desenvolver um meio rural extenso e plural, como o brasileiro.
4. O discurso de um desenvolvimento “possível” para o meio rural, veiculado maciçamente por instituições, mídia e pesquisadores, se assemelha com uma ladainha invocativa, sobretudo, quando pensamos nas carências e desequilíbrios que sofre o meio rural no país.
5. O fracasso dos diferentes programas e políticas implementadas na última década não revela só falta de planejamento ou de capacidade, trata-se de um fracasso esperado, mas que entra dentro do “faz de contas” promovido pelo desenvolvimento para manter certa ordem social.
6. As propostas do desenvolvimento rural aprofundam a tradução da vida em termos economicistas. Seja a partir da promoção da agricultura familiar, seja pela “marketização” da cultura para vendê-la, o meio rural no Brasil vai sendo incorporado aos ditamos do econômico.

No próximo subitem, através das críticas e contra-críticas que o pós-desenvolvimento mantém com outras correntes de pensamento da teoria do desenvolvimento, ampliamos essa relação entre desenvolvimento e controle social e a situamos no âmbito de outras formas de entender, criticar e propor o desenvolvimento.

2.1.2. O pós-desenvolvimento no âmbito das teorias do desenvolvimento

Como vimos até agora, sob a denominação de pós-desenvolvimento encontramos uma corrente teórica, ancorada no pós-estruturalismo, que analisa o desenvolvimento de forma muito crítica, considerando-o uma construção histórica que apenas representa e reproduz a racionalidade moderna ocidental. Nesse sentido, o pós-desenvolvimento se propõe desmontar tanto a lógica do desenvolvimento, como os intentos que outras correntes pretendem de reabilitá-lo.

Neste subitem 2.1.2, abordamos esse posicionamento do pós-desenvolvimento, a partir de duas perspectivas: por um lado, sistematizamos a leitura que desde o pós-desenvolvimento se realiza das outras correntes da teoria do desenvolvimento; por outro lado, expomos as críticas recebidas por essa corrente, provenientes de outros posicionamentos teóricos. Em função de ser esta uma corrente recente (anos 1990), existe uma reflexão do pós-desenvolvimento sobre quase todas as correntes teóricas existentes desde os anos 1950, no entanto, as críticas recebidas se limitam apenas à última década.

Para situar o pós-desenvolvimento no âmbito da teoria do desenvolvimento, recorreremos ao Quadro 4, elaborado por Nederveen Pieterse (2001).

Quadro 4. Perspectiva histórica e sentidos do desenvolvimento

Período	Enfoque	Sentido do desenvolvimento
1850	Economia colonial	Administração de recursos
1870	Países atrasados	Industrialização, recuperação
1940	Economia do desenvolvimento	Econômico (crescimento) / industrialização
1950	Teoria da modernização	Crescimento, modernização política e social
1960	Teoria da dependência	Acumulação / nacional, auto-centrado
1970	Desenvolvimento alternativo	Florescimento humano
1980	Desenvolvimento humano	Capacitação, aumento das possibilidades de escolha das pessoas
1980	Neoliberalismo	Crescimento econômico / reformas estruturais, desregulação, liberalização, privatização
1990	Pós-desenvolvimento	Empreendimento autoritário, desastre

Fonte. Nederveen Pieterse (2001, p. 7).

O quadro insiste na idéia do subitem anterior de que o pós-desenvolvimento exhibe uma forte rejeição a respeito do desenvolvimento. Se os outros enfoques entendem o desenvolvimento como um empreendimento positivo ou que busca sua verdadeira essência (dotá-lo de um sentido nacional, propor alternativas centradas no homem, melhorar suas possibilidades de escolha etc.), para cumprir com o objetivo de melhora da qualidade de vida da população, o pós-desenvolvimento “desiste” do desenvolvimento, acusando-o de “autoritário” e de “desastre”.

Segundo as implacáveis palavras de Sachs (2000 [1992]), “[n]a verdade, não é o fracasso do desenvolvimento que deve causar medo, e sim, seu sucesso” (p. 14). Esse vai ser o tom da crítica que o pós-desenvolvimento apresenta, a respeito do desenvolvimento e que enfrenta às correntes teóricas que o precederam: rejeição absoluta ao desenvolvimento que prolonga o discurso econômico capitalista e a modernidade como progresso unívoco, oposição frontal a pensar que o desenvolvimento possa ser reformado.

Mas, em que consistem as críticas essenciais que o pós-desenvolvimento lança contra as principais correntes teóricas do desenvolvimento? Além dessa ampla rejeição do desenvolvimento, qual é seu posicionamento frente às reformulações que a teoria do desenvolvimento foi ganhando? Qual é sua cronologia? No intuito de desconstruir o desenvolvimento em seus desdobramentos de poder e saber, de poder e verdade, com o objetivo de minar sua pretensa cientificidade e legitimidade, de percorrer sua essência de controle social, empreendemos um percurso detalhado pela teoria do desenvolvimento. Sempre, no entanto, desde a perspectiva que escolhemos para “olhar” (e desmontar) o desenvolvimento: o pós-desenvolvimento.

Cronologicamente, o cerne da crítica pós-desenvolvimentista, como apontado no Quadro 4, produz-se principalmente nos anos 1990, ainda que se gesticule na década de 1980. Vai ser nessa época que o pós-estruturalismo de autores seminais, como Foucault, Deleuze ou Derrida, tomando como ponte os estudos pós-coloniais de Edward Said,

Homi Bhabha ou Franz Fanon, chega aos estudos sobre desenvolvimento promovido por intelectuais das mais diversas procedências e interesses⁸⁵.

A obra coletiva *Dicionário do Desenvolvimento...*, que temos citado anteriormente em várias ocasiões, organizada por Wolfgang Sachs, em 1992 (2000 [1992]), constitui uma das primeiras sistematizações da proposta pós-desenvolvimentista. Nela, já se estabelece qual é o desenvolvimento contra o qual se investe: aquele que nasce com o discurso de posse do presidente dos EUA, Harry S. Truman, no dia 20 de janeiro de 1949.

O argumento levantado, para considerar que será a partir desse momento que o desenvolvimento começa a existir, consiste em que só então se dá uma mudança qualitativa no desenvolvimento, marcando uma ruptura a respeito do que acontecia anteriormente.

Naquele discurso fundacional, como indicávamos no subitem anterior, Truman utiliza o termo “subdesenvolvido”, estabelecendo uma nova relação entre os termos desenvolvimento e subdesenvolvimento. O primeiro, já amplamente empregado, naquele momento, e o segundo, pontualmente citado na década de 1940, ganham uma nova perspectiva caracterizada pela continuidade entre ambos.

O desenvolvimento, entendido até esse momento como fenômeno que simplesmente se produz, “sem que se possa mudar nada nele” (RIST, 2002, p. 88), adota, a partir de então, em relação ao subdesenvolvimento, outra formulação. O desenvolvimento aparece como estado final do subdesenvolvimento e, o que é mais importante, essa mudança pode ser provocada, incentivada, planejada. Essa será a grande mudança que caracteriza a ruptura que o discurso do presidente Truman provocou e que o pós-desenvolvimento apresenta como argumento, para falar do início de uma nova era, a “era do desenvolvimento”. Nas palavras de Rist (2002):

⁸⁵ Nederveen Pieterse (2001, p. 100) destaca o papel precursor da revista *Development: Seeds for Change*, e fornece um levantamento amplo de pesquisadores inscritos nessa corrente teórica: Esteva e Escobar, na América Latina, Rahnema e Bawtree, no Paquistão, Latouche, na França, Rist, na Suíça, Sachs, na Alemanha, Verhelst, na Bélgica, Seabrook, na Inglaterra, Tucker, na Irlanda, e Lummis, no Japão.

O “desenvolvimento” toma então um sentido transitivo (o sentido de uma ação exercida por um agente sobre alguém diferente dele) correspondendo a um princípio de organização social, enquanto o ‘subdesenvolvimento’ será considerado como um estado que existe ‘naturalmente’, ou seja, sem causa aparente. (p. 88, grifos do autor, tradução nossa)

Uma grande mudança, mas não a única. Essas mudanças, aparentemente só semânticas, incorporam uma nova visão de mundo. A dicotomia colonizador/colonizado se atualiza em função da conjuntura (Declaração Universal dos Direitos Humanos, generalização dos processos de independência política dos países coloniais etc.) e se transforma numa relação de continuidade possível.

Já não são pares opostos, onde media o conflito e o enfrentamento (colonizador/colonizado). O novo discurso e a nova prática do desenvolvimento mostra que desenvolvido e subdesenvolvido estão “no mesmo barco”, participam dos mesmos anseios, só que um, num estágio mais atrasado que o outro. Uma aceleração do crescimento dos subdesenvolvidos serviria para nivelar ambos, sem perguntar-se por que o subdesenvolvido estava nesse estado.

Com esses argumentos, desde o pós-desenvolvimento se afirma que se produz uma ruptura essencial, em 1949, com relação ao desenvolvimento. Dessa forma, o tipo de desenvolvimento formulado em relação à economia colonial ou aos países de industrialização atrasada (ver Quadro 4), que alguns autores destacam como gênese do desenvolvimento, segundo o enfoque do pós-desenvolvimento, não poderiam ser considerados realmente como desenvolvimento, por terem qualidades diferentes.

A crítica do pós-desenvolvimento começa então no desmonte do mito fundador do desenvolvimento e das diretrizes teórico-operacionais que rapidamente adota, ao final dos anos 1940: mais crescimento econômico e mais acelerado, permitiria os países subdesenvolvidos alcançarem aos países desenvolvidos; crescimento e industrialização, estratégias habituais nos anos 1940, seriam receitas fundamentais para construir esse desenvolvimento.

Nos termos do Quadro 4, estaríamos falando da economia do desenvolvimento e da teoria da modernização (dos anos 1940 e 1950), ou seja, de um desenvolvimento

baseado numa política keynesiana, com a indústria como motor, com o Estado como parceiro e com a presença importante do financiamento externo, no caso da economia do desenvolvimento, e combinando a preocupação pelo crescimento econômico com a modernização política, entendida como “construção da nação, modernização social, promoção do empreendedorismo e *achievement orientation*” (NEDERVEEN PIETERSE, 2001, p. 6, tradução nossa), no caso da teoria da modernização. Em ambos os casos, um projeto à imagem e semelhança dos países ocidentais.

Apesar dos fracassos acontecidos e das críticas realizadas depois, será nesse período que se fixam os preceitos básicos acerca do desenvolvimento, que até hoje continuam profundamente arraigados: a miragem da igualdade de oportunidades para todos os países, desenvolvidos e subdesenvolvidos, sempre que se façam os esforços e se adotem as medidas necessárias; a imposição do Produto Interno Bruto (PIB) per capita como medida do desenvolvimento; a criação de uma rede de instituições que difundam e financiem os discursos e as práticas do desenvolvimento; a organização dos países subdesenvolvidos para aproveitar a ajuda oferecida; a consideração do desenvolvimento como estágio final de uma série de etapas sucessivas; as referências ao crescimento econômico, à industrialização, à ciência e à técnica, como linhas de ação prioritárias.

O pós-desenvolvimento, com sua ênfase no discurso e nas relações de poder, analisa todos estes aspectos a partir do desmonte dessas afirmações aparentemente necessárias, racionais, naturais e dissecando toda sua construção como um fato historicamente produzido, influenciado por múltiplos interesses e que, observando seus resultados, aparece como fortemente contraditório.

Assim, o pós-desenvolvimento condena o lema fundamental da economia do desenvolvimento e da teoria da modernização dos anos 1940 e 1950: *o desenvolvimento é um projeto desejado por todos e pautado pelo que os países desenvolvidos foram, são e serão.*

No final dos anos 1950, acumulam-se fortes questionamentos a essa idéia impoluta do desenvolvimento. As crises de fome, a ampliação das desigualdades, o questionamento da via estadunidense para o desenvolvimento (a partir da Revolução cubana) foram

minando a fé absoluta naquele discurso desenvolvimentista inicial. A teoria da dependência surge então como contraponto.

Para entender como foi o surgimento dessa corrente, recuperamos brevemente dois de seus antecedentes: os estudos da CEPAL, dirigida por Raúl Prebisch, e as análises dos neomarxistas estadunidenses Paul A. Baran e Paul M. Sweezy.

Em finais dos anos 1940 e início dos anos 1950, o grupo de economistas da CEPAL, buscando promover o desenvolvimento da América Latina, percebem nos seus estudos que se produz uma deterioração nos termos de intercâmbio dos produtos primários exportados pelos países da *periferia*, ao contrário do que acontece no *centro* industrializado. Dessa forma, para conseguir seu desenvolvimento, o caminho de especializar-se na produção de matérias-primas não seria a solução para esses países, mas sim pôr em prática uma política específica de industrialização, o que foi denominado como “industrialização por substituição de importações”.

A tentativa de superar os entraves encontrados pelas propostas da CEPAL e a radicalização da análise *centro-periferia* se constituem em pontos de partida para a teoria da dependência.

Igualmente, os trabalhos de Paul A. Baran, nos anos 1950, e sua obra de 1966, junto com Paul M. Sweezy, *Capitalismo monopolista. Ensaio sobre a ordem econômica e social americana* (1978 [1966]), são uma referência importante para compreender os rumos da teoria da dependência. De modo concreto, nessa obra, a partir de autores marxistas como Lênin e Rosa Luxemburgo, Baran e Sweezy analisam a progressiva hegemonia dos EUA e simultaneamente a aparição de grandes corporações que controlam o mercado. Esses autores identificam que esse padrão produtivo-organizativo gera um excedente que só seria eliminável via incremento da demanda através da publicidade ou dos gastos do Estado. Em tempos de Guerra Fria, esses gastos do Estado se centram fundamentalmente no setor militar-industrial, de maneira a combater o perigo do socialismo que se difunde pelos países, com uma problemática social maior. No entanto, continua o argumento de Baran e Sweezy, todos esses esforços seriam vãos pelos desejos de mudança e de independência dos países subdesenvolvidos, que só caminhariam para um verdadeiro desenvolvimento mediante uma revolução socialista.

Com esse trabalho, Sweezy e Baran colocam os países dominados no papel de atores da possível mudança, e, de outro lado, afirmam que para alcançar o desenvolvimento esses países teriam que abandonar o sistema e não integrar-se nele.

Sob a influência desses estudos e/ou como resposta a eles, surge então o que se denomina de teoria da dependência. Em todo caso, uma denominação que acolhe um leque diverso de análises e autores⁸⁶. A importância da crítica realizada por essa corrente e a diversidade de argumentos que acolhe mereceriam uma exposição ampla e detalhada; todavia, para o nosso objetivo, limitamo-nos a oferecer uma visão de conjunto e confrontá-la com a crítica feita desde o pós-desenvolvimento⁸⁷.

O denominador comum dos argumentos dessa corrente de pensamento estaria em sua base estruturalista⁸⁸, sua organização em torno da CEPAL e a análise “dos fenômenos históricos internos dos países latino-americanos com a intenção de explicar sua relação [de dependência] com o sistema capitalista internacional” (RIST, 2002, p. 135, tradução nossa). A partir daí, e seguindo o panorama traçado por Fiori (1999), podemos destacar três vertentes da escola⁸⁹:

1. A encabeçada pela tese do “desenvolvimento do subdesenvolvimento”, elaborada por André Gunder Frank, em finais dos anos 1960, e ampliada no começo dos anos 1970 por Theotonio dos Santos e Rui Mauro Marini, que serviu como ponto

⁸⁶ Entre os autores integrados nessa denominação, podemos citar, na América Latina: Aníbal Pinto, Celso Furtado, Enzo Faletto, Fernando Henrique Cardoso, Orlando Fals Borda, Osvaldo Sunkel, Theotonio dos Santos, Rui Mauro Marini e Rodolfo Stavenhagen. André-Gunder Frank, na Europa, e Samir Amin, na África.

⁸⁷ A breve caracterização da teoria da dependência e, em geral, da crítica ao desenvolvimentismo desfechada na década de 1960 e 1970, nós a tomamos a partir dos trabalhos *Pensamiento sociológico y realidad nacional em América Latina*, de Marcos Roitman (2004), *Four main theories of development: modernization, dependency, world-system and globalization*, de Giovanni E. Reyes (2001), *Theories of development*, de Richard Peet e Elaine Hartwick (1999), *De volta à questão da riqueza de algumas nações*, de José Luís Fiori (1999), e as já citadas de Rist (2002) e Escobar (1998 [1995]).

⁸⁸ No livro *A construção do Terceiro Mundo. Teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil*, Joseph L. Love oferece uma definição, segundo suas próprias palavras, “ampla e simples”, do estruturalismo econômico com base nos autores dependentistas: “O estruturalismo [econômico] refere-se aos esforços teóricos de especificar, analisar e corrigir as estruturas econômicas que impedem ou bloqueiam o desenvolvimento e o funcionamento ‘normais’, implicitamente não problemáticos, supostamente característicos das economias ocidentais.” (1998, p. 22)

⁸⁹ Utilizamos a referência a José Luís Fiori, não por ele inscrever-se na corrente do pós-desenvolvimento, mas por sua competência na análise crítica do período que estamos analisando.

de partida para outras teorias, também dos anos 1970, como o “intercâmbio desigual”, de Arghiri Emmanuel, a “acumulação à escala mundial”, de Samir Amin, e a teoria do “sistema-mundo”, de Immanuel Wallerstein. Frank afirmava que “[...] as relações de exploração entre as metrópoles e os seus ‘satélites’, que articulavam a totalidade do sistema econômico mundial, bloqueavam definitivamente a possibilidade de desenvolvimento das forças produtivas capitalistas nas regiões mais atrasadas do sistema” (FIORI, 1999, p. 31); em consequência, o caminho do desenvolvimento para América Latina passaria necessariamente por uma revolução contra a burguesia nativa e o imperialismo encaminhando uma estratégia de desenvolvimento socialista, apoiada na participação popular e na conquista da independência externa.

2. A mais diretamente ligada à CEPAL, liderada por Aníbal Pinto, Celso Furtado e Oswaldo Sunkel, em meados dos anos 1960, que se propunha estudar, não a viabilidade do capitalismo atrasado, mas os obstáculos estruturais responsáveis pela crise dos anos 1960, que frustravam o projeto de desenvolvimento nacional dos países de América Latina com base na substituição de importações. Com conclusões muito pessimistas acerca desse modelo, propuseram reformas estruturais que, na maior parte, foram abortadas “através de uma série de golpes militares conservadores” (FIORI, 1999, p. 33).
3. A articulada em torno da obra de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, publicada em 1970 e que defendia que um capitalismo dependente não levava necessariamente à estagnação, sendo “perfeitamente viável do ponto de vista capitalista, independentemente do fato de que envolvesse pesadas contradições sociais e um controle da economia nacional” (FIORI, 1999, p. 33).

Independentemente dos matizes, a teoria da dependência se opõe, quase ponto por ponto, às idéias de Rostow de um desenvolvimento por fases. Os autores “dependentistas” afirmam que o colonialismo de novo cunho, aquele após a Segunda Guerra Mundial, desestrutura os países subdesenvolvidos; que as desigualdades internas

por meio da concorrência não levam a uma melhora da situação dos países e sim que são a raiz dos problemas, sendo que a solução não está na inclusão das economias desses países “jovens” no mercado mundial e sim na sua desconexão.

Como podemos ver, a crítica da teoria da dependência se ergue sobre os argumentos “modernizadores” de Rostow. Essa vai ser uma das críticas esboçadas pelo pós-desenvolvimento. A teoria da dependência, com sua crítica do desenvolvimento promovido pela teoria da modernização e suas propostas de desenvolvimento para os países subdesenvolvidos, outorga *status* de realidade ao subdesenvolvimento, sem perceber que o desenvolvimento, termo de comparação, não é mais que um vago construto auto-referencial. O entendimento do subdesenvolvimento como a outra cara do desenvolvimento dá sustentação a esse par dicotômico (ou, segundo algumas interpretações, elementos que se sucedem em relação de continuidade).

Nesse sentido, o programa político dos teóricos da dependência esbarrava num desenvolvimentismo próprio da teoria da modernização, direcionado para o outro lado da moeda, para os países subdesenvolvidos. O desbloqueio do desenvolvimento da periferia, para que se cumpram com justiça (sem provocar desigualdades) seus nobres fins, repete o esquema desenvolvimentista da teoria da modernização orientado agora para uma nova clientela. As estratégias modernizadoras, crescimento, industrialização, conquista dos mercados externos etc., agora se destinariam para os países subdesenvolvidos.

Na avaliação de Escobar (1998 [1995]), nem os economistas da CEPAL, nem os majoritariamente sociólogos da escola da dependência conseguiram propor uma alternativa ao desenvolvimento. Em ambos os casos, conseguiram apresentar uma visão mais complexa do desenvolvimento, questionaram aspectos da teoria econômica ortodoxa e mostraram uma maior preocupação com as classes populares. No entanto, as propostas da CEPAL foram facilmente assimiladas pelo discurso dominante, e, no caso da escola da dependência, apesar de produzir um discurso que desafiava os esquemas dominantes, manteve-se dentro do mesmo espaço discursivo, contribuindo, isso sim, com uma visão diferente e com “uma importante crítica à economia burguesa do desenvolvimento” (ESCOBAR, 1998 [1995], p. 163, tradução nossa).

O confronto entre a teoria da modernização e a teoria da dependência, no plano das idéias, nos anos 1960 e 1970, corria paralelo à constatação de que o desenvolvimento, independentemente da formulação, não deslanchava. Os anos setenta confirmam a degradação da situação dos países ditos subdesenvolvidos. Frente a essa situação, começam a surgir certas alternativas de desenvolvimento, que pretendem acabar com esse imobilismo. Vejamos alguns exemplos.

Na segunda metade dos anos 1960, começa-se a falar de *self-reliance*. Literalmente auto-confiança, o termo se refere à idéia de desenvolvimento autônomo, auto-centrado. Brevemente, podemos afirmar que a *self-reliance* aponta para a idéia de que um país solitariamente, a partir de seus próprios recursos e organização, conseguiria encontrar o caminho do desenvolvimento.

Nessa época também, final dos anos 1960 e início da década de 1970, o Terceiro Mundo ganha voz própria nos fóruns internacionais, tentando conformar inclusive uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), o que dará maior visibilidade e difusão a seus problemas, demandando soluções mais rápidas.

Concomitantemente, formulam-se propostas como a do informe da Fundação Dag Hammarskjöld, intitulado *Que fazer? Outro desenvolvimento*, em que se apontam caminhos para pensar e pôr em prática um desenvolvimento alternativo⁹⁰.

Nos anos 1970, também, gesta-se uma (contra)reforma no discurso e na prática das instituições internacionais para o desenvolvimento realizada internamente por essas próprias instituições: as Necessidades Humanas Fundamentais. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) definia essas necessidades humanas fundamentais como:

As necessidades humanas fundamentais [...] se compõem de dois elementos. Incluem, em primeiro lugar, o mínimo necessário numa

⁹⁰ Rist (2002, p. 181-182) destaca os quatro pontos principais desse informe: a) considerar o desenvolvimento como um todo (não só economicamente), entendendo-o como uma conquista a partir da autonomia e, portanto, adaptado à própria cultura; b) dirigido à satisfação das necessidades essenciais das populações mais pobres; c) reconhecer, na desigual situação entre os países, a exploração realizada pelos países do Primeiro Mundo, porém, com a conivência das classes dirigentes do Terceiro Mundo; e, d) o desenvolvimento deve considerar os limites ecológicos.

família para o consumo individual, alimentação, moradia e roupa adequada, junto com artigos domésticos e de mobiliário. Em segundo lugar, se referem aos serviços básicos proporcionados e utilizados pela coletividade em seu conjunto, por exemplo, água potável, um sistema sanitário, meio de transporte, serviços de saúde e possibilidades de instrução e de atividade cultural. (OIT apud RIST, 2002, p. 191, tradução nossa)

Como uma terapia de choque, esse enfoque pretende resolver ao mesmo tempo os problemas mais graves dos países subdesenvolvidos: a fome, a falta de moradia, os cuidados com a saúde, o acesso à educação e a possibilidade de ter um emprego.

Apesar da conjuntura aparentemente favorável à resolução dos problemas do Terceiro Mundo, nos anos 1970, com as iniciativas da *self-reliance*, o NOEI e o informe da fundação Dag Hammarskjöld, o enfoque do desenvolvimento alternativo, como será conhecido na teoria do desenvolvimento, não traz mudanças profundas para os rumos do desenvolvimento.

O pós-desenvolvimento centra sua crítica no desenvolvimento alternativo dos anos 1970, nessa desvirtuação de suas propostas. As alternativas colocadas eram integradas, tal qual ou depois de serem distorcidas convenientemente, no interior do esquema desenvolvimentista: a) autonomia (*self-reliance*) transformada em atenção retórica para as forças endógenas; b) construção de um discurso sobre as carências e desejos transformada numa lista de necessidades padrão; c) respeito ao meio ambiente transformado em mercantilização do “verde”; e d) assistência às populações mais pobres transformada em assistencialismo caritativo e em atuação via ONG’s.

Essa mesma situação, essa desvirtuação das tentativas de reformar o desenvolvimento acontece nos anos 1980, durante a chamada “década perdida” do desenvolvimento, quando a guinada neoliberal substitui a preocupação com o desenvolvimento, por meio do “saneamento” das economias.

Nesse momento, o enfoque humano associado à satisfação de necessidades básicas serve apenas para amenizar as medidas de austeridade que o FMI preconiza. Assim, aparece a expressão “ajuste estrutural com rosto humano”, que une os imperativos da

economia de mercado com as preocupações humanitárias de organizações como UNICEF e boa parte das ONG's.

Toda essa deriva da preocupação com o lado humano do desenvolvimento, que começa nos anos 1980, ganha em 1990 a denominação de “desenvolvimento humano”, proposta num informe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD):

O desenvolvimento humano é um processo que conduz a ampliar a gama de possibilidades oferecidas a cada um. São, em princípio, ilimitadas e podem modificar-se com o tempo. No entanto, quaisquer que seja o estágio do desenvolvimento, supõem que tem que cumprir-se três condições essenciais: viver por um tempo longo e com boa saúde; adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários para desfrutar de um nível de vida adequado. Se não se satisfazem estas necessidades, muitas outras possibilidades permanecerão inacessíveis. (PNUD apud RIST, 2002, p. 239, tradução nossa)

Criam-se, nesse momento, várias formas de medir o lado humano do desenvolvimento. Já não mais tentando definir as necessidades e quantificar os meios para satisfazê-las, como no enfoque das Necessidades Humanas Fundamentais, mas se definindo uma série de “prioridades sociais” e fiscalizando que se dedicasse a elas uma dotação orçamentária adequada⁹¹.

Dessa forma, constroem-se vários índices e taxas: o “Índice de Desenvolvimento Humano” (IDH) como combinação de renda, esperança de vida e nível de educação; a “Taxa de gastos para o desenvolvimento humano”, calculada a partir da percentagem do gasto público dos países subdesenvolvidos destinada a questões consideradas prioritárias (educação básica, saúde primária, infra-estruturas básica de água e esgoto...); a “Taxa de ajuda ao desenvolvimento prioritário”, calculada como a percentagem que os países desenvolvidos destinam, através de ajuda para o desenvolvimento a atividades prioritárias.

⁹¹ Com isso, superam-se os absurdos de tentar quantificar os metros de tecido para vestir-se ou os metros quadrados para morar, próprios do enfoque das Necessidades Humanas Fundamentais. Rist (2002) reproduz um exemplo, nesse sentido: “a Fundação Bariloche estimava que um africano devia dispor de sete metros quadrados para morar, enquanto um latino-americano tinha a necessidade de 10 e um habitante dos países industrializados de 20” (p. 194, tradução nossa).

Entretanto, essa “humanização” do desenvolvimento via enfoque das necessidades, que passa a complementar o ajuste estrutural do FMI, como compensação insignificante e que impregna o desenvolvimento nos anos 1990, apenas reforça o sistema capitalista que provoca todos esses efeitos negativos, segundo a crítica pós-desenvolvimentista.

Tanto o desenvolvimento alternativo como o desenvolvimento humano, segundo essa crítica, pertenceriam ao mesmo campo discursivo do desenvolvimento, e não só isso: em ambos os casos, ainda que com diferentes gradações, o discurso bem intencionado que busca mudar o rumo do desenvolvimento, para reconduzi-lo a sua supostamente verdadeira essência de progresso e melhora geral, é integrado sem traumas pela máquina do desenvolvimento⁹².

Dependendo das análises, as alternativas de desenvolvimento que foram sendo incorporadas pela tendência geral do desenvolvimento, e o enfoque humano que foi tomando, serviram apenas para remendar o desenvolvimento.

Apesar de tudo, habitualmente se levanta uma questão a respeito dessas análises: a situação dos países subdesenvolvidos e do mundo em geral não seria pior, sem a formulação das necessidades humanas básicas, sem a preocupação com o meio ambiente ou sem a ênfase na melhora da qualidade de vida que o Índice do Desenvolvimento Humano apresenta?

A retórica do desenvolvimento conduz a esse tipo de perguntas, desenha sua atuação como a única e, portanto, a melhor possível, ao mesmo tempo. – Não é melhor isso que nada? – repete-se sem parar. Quaisquer alternativas, que não possam ser reescritas dentro dos seus limites, serão marginalizadas por serem impróprias, utópicas, impossíveis. Por conseguinte, levando o debate para o “possível”, ou melhor, o que seu discurso considera como “possível”, o desenvolvimento se reforça, auto-referenciando-se.

⁹² Nederveen Pieterse (2001), apresenta as diferenças entre desenvolvimento humano e desenvolvimento alternativo da seguinte forma: “Em comparação com o desenvolvimento alternativo, o desenvolvimento humano está melhor posicionado institucionalmente, tanto nos organismos de Nações Unidas como nos ministérios de economia e bem-estar social do Sul; por outra parte, tende a ter uma perspectiva mais burocrática. [...] No desenvolvimento alternativo existe um elemento de protesto, uma polêmica contra o desenvolvimento como um negócio qualquer” (p. 96, tradução nossa).

Sua preocupação com a pobreza, o meio ambiente, o gênero ou a participação da população, dentro desse mundo do “possível”, convive sem contradição com políticas de mercado baseadas na concorrência e no aproveitamento das desigualdades, com a ingerência política ou com a exacerbação do individualismo, do qual o humanismo que se promove é um forte aliado.

A rejeição que o pós-desenvolvimento estabelece frente ao desenvolvimento é contundente, mais ainda quando a observamos em relação ao caso do desenvolvimento alternativo. As aparentes melhoras que essa corrente promove, as “atualizações” que vai sofrendo, em função das demandas de novas alternativas, simplesmente oferecem mais vida ao desenvolvimento. Poderíamos formular esse enfrentamento entre correntes como: desenvolvimento alternativo ou alternativas *de* desenvolvimento versus alternativas *ao* desenvolvimento. Ou seja, uma versão adaptada ao campo do desenvolvimento da velha questão: procurar mudanças desde dentro ou desde fora do sistema que se quer mudar? Mais adiante, nas críticas feitas ao pós-desenvolvimento, voltamos a essa questão.

Por último, e antes de entrar nessas críticas que o pós-desenvolvimento tem enfrentado, dentro do esquema cronológico esboçado no Quadro 4 (p. 150), abordamos o paradigma neoliberal dos anos 1980, que corre paralelo (em muitos casos enfrentando, em outros se apropriando) das iniciativas de desenvolvimento alternativo e desenvolvimento humano.

Nos anos 1980, o desenvolvimento entra em crise. Se até os anos 1970 os fracassos acumulados pelo desenvolvimento, nos anos anteriores, só conseguiram um maior fortalecimento de seus discursos e suas práticas, com o concurso de pequenas mudanças, a ascensão do neoliberalismo e sua combinação de fé na mágica do mercado junto à rejeição da prática do Estado levam a um questionamento profundo da prática desenvolvimentista instaurada até então, bem como a uma marginalização de seu *modus operandi*, a partir desse momento.

Os anos 1980 e início dos anos 1990 são os anos do ajuste estrutural preconizado pelo FMI. Suas metas são ajustar os déficits públicos e os déficits comerciais como passo prévio a qualquer financiamento para o desenvolvimento. A prodigalidade com que foram concedidos empréstimos aos países subdesenvolvidos, na década anterior, em função do

excesso de liquidez no mercado internacional, pela afluência do dinheiro ganho com a elevação do preço do petróleo, provocou uma crise de dimensões enormes, quando a economia entra nos anos 1980, num contexto de juros elevados.

O neoliberalismo se faz dono da situação, com sua retórica a favor da liberdade de mercado e contra a regulação da economia pelo Estado, que assinala como falida. Nesse sentido, exemplifica essa falência com a crise financeira de que sofriam os aparelhos estatais em quase todo o mundo, e com a crise da dívida (que se apresentava como uma crise de péssima gerência pública) de que sofriam os países subdesenvolvidos.

O Consenso de Washington, dos anos 1980, que se propõe como plano político para enfrentar a situação da América Latina, nesses momentos, serve como paradigma do que seria uma nova reformulação da economia do desenvolvimento, em termos neoliberais. Richard Peet, na sua obra *La maldita Trinidad. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio* (2004 [2001]), aponta os principais instrumentos de política econômica propostos pelo Consenso (p. 257-258): a) disciplina fiscal; b) redução do gasto público; c) reforma fiscal; d) taxas de juros; e) tipos de câmbio competitivos; f) liberalização do comércio; g) estímulo ao investimento externo direto; h) uma economia competitiva; e i) direitos de propriedade seguros⁹³.

A crise da dívida e os programas de ajuste estrutural (a despeito das medidas “humanizadoras”, que vimos anteriormente) provocaram o retrocesso de muitos índices de desenvolvimento, sobretudo relativos a aspectos sociais, nos países subdesenvolvidos. No entanto, até inícios dos anos 1990, continuou sendo implementado, sem questionamento, esse tipo de medidas imbuídas do economicismo militante e mistificador que ostenta o neoliberalismo. Por exemplo, o Banco Mundial denominava sua política para os anos 1990 de “desenvolvimento amistoso ao mercado”.

⁹³ Nos trabalhos “A política agrária do Banco Mundial: ofensiva neoliberal em marcha acelerada”, de João Márcio Mendes Pereira (2005a) e “Development critiques in the 1990s: *culs de sac* and promising paths”, de Gilian Hart (2001), podemos ver outras abordagens críticas sobre o Consenso de Washington e os programas de ajuste estrutural.

O neoliberalismo fecha a lista de abordagens trabalhada por Nederveen Pieterse (além do próprio pós-desenvolvimento), que expusemos no Quadro 4 da página 150; contudo, existem outros dois enfoques posteriores que consideramos importante introduzir na nossa análise sobre o desenvolvimento: a nova economia institucional e a teoria da globalização.

A respeito da primeira, podemos afirmar que existe um certo consenso sobre o fato de que a denominada “década perdida” latino-americana (1980’s), em virtude dos retrocessos acontecidos, foi também a “década perdida” para a economia do desenvolvimento. Essa é a reflexão que fazem os economistas críticos com a política neoliberal agrupados em torno da nova economia institucional (*New Institutional Economics*)⁹⁴ e que têm no prêmio Nobel de Economia, em 2001, e ex-vice-Presidente e Economista Chefe do Banco Mundial, entre 1997 e 2000, Joseph E. Stiglitz, o componente mais destacado.

Num outro patamar, essa corrente retoma o otimismo no campo do desenvolvimento que o neoliberalismo desprezou, misturando, entre outras coisas, a importância do papel do Estado, próprio da teoria da dependência, com o pressuposto de Rostow de que os países desenvolvidos são o modelo a seguir. Como afirma Fiori (1999), para os autores dessa proposta, “o segredo do desenvolvimento volta a estar na capacidade, maior ou menor, dos povos atrasados reproduzirem as crenças e instituições que tiveram sucesso nos países mais avançados” (p. 39).

A nova economia institucional, no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, afirma o esgotamento do Consenso de Washington e a abertura de uma nova era pós-Consenso, a partir de uma crítica veemente à forma de proceder do FMI⁹⁵. A constatação,

⁹⁴ Dentro dessa corrente, Mark Weisbrot, no seu trabalho *The “Washington Consensus” and development economics* (2001, p. 2, tradução nossa), aponta: “O desaparecimento da economia do desenvolvimento, e a substituição da estratégia de desenvolvimento econômico por um simples código de liberalização do comércio internacional e dos fluxos de capital, contribuiu indubitavelmente ao fracasso econômico experimentado pela grande maioria dos países de média e baixa renda durante as últimas duas décadas. Thandika Mkandawire e outros autores resumiram algumas das capacidades analíticas e das ferramentas perdidas com este ressurgimento neo-clássico e neo-liberal. De muitas maneiras, é semelhante à perda de conhecimento nas ciências naturais devido a influência clerical durante a Idade Média”.

⁹⁵ No livro *A globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida de benefícios globais*, Joseph E. Stiglitz expõe com detalhe sua crítica ao FMI (STIGLITZ, 2002).

nos anos 1990, de que o “milagre” dos países do sudeste asiático se conformou a partir da violação de alguns dos princípios sagrados do Consenso de Washington (como a importância do Estado) e de que a “crise asiática” de finais dos anos 1980 foi agravada pela aplicação, por parte do FMI, desses mesmos princípios, levou a um acirramento do questionamento ao Consenso de Washington.

Tanto o neoliberalismo, que eclipsa o desenvolvimento (ainda que não totalmente), como a nova economia institucional, que o critica, possuem mais aspectos em comum que aqueles que os diferenciam. Pode-se afirmar que os separa apenas uma diferença de dose e não de qualidade:

1. Mais ou menos Estado: a pretensa negação neoliberal do Estado se limita ao Estado social, em nenhum caso, ao Estado que salvaguarda a iniciativa privada, que é aquele que a nova economia institucional admite.
2. Mais ou menos política de estabilização econômica: a liberalização do comércio ou a privatização continuam na agenda da nova economia institucional.
3. Mais ou menos ênfase nos atores e instituições: as instituições e atores sociais, que participam no gerenciamento da economia, preservam os mesmos interesses em ambas as correntes, ainda que por caminhos diferentes.

Tudo isso circula dentro das mesmas coordenadas, por um lado, da teoria da modernização que, apesar das críticas e reformas, continua fazendo parte do núcleo duro do desenvolvimento, e, por outro lado, ainda que em menor medida, de alguns aspectos da revisão que a teoria da dependência produziu.

Seu discurso fortemente arraigado numa ciência econômica que se presume altamente confiável, sua prática fomentadora de desigualdades, seu patrocínio de um modelo único a ser seguido por todos os países, independentemente de suas características, seriam críticas possíveis no âmbito do pós-desenvolvimento⁹⁶.

⁹⁶ No caso da nova economia institucional, a literatura consultada no campo do pós-desenvolvimento não aborda essa corrente (boa parte dos textos são anteriores a sua aparição), no entanto, por estar fortemente

A análise do desenvolvimento a partir do paradigma da globalização marca a última abordagem sobre os enfoques teóricos que estamos realizando. Apesar da polissemia da idéia de globalização, limitamo-nos, neste momento, a apresentar algumas das principais características do que alguns autores entendem como teoria da globalização (REYES, 2001), no campo do desenvolvimento, e a crítica esboçada pelo pós-desenvolvimento (RIST, 2002).

Segundo Reyes (2001), a teoria da globalização preconiza um desenvolvimento com certas características e impulsionado segundo determinadas estratégias. Em primeiro lugar, esse desenvolvimento continua tendo seu referencial nos países desenvolvidos, porém, não de forma normativa, como pretendia a teoria da modernização, mas apenas como influência virtuosa.

Em segundo lugar, os fatores culturais são aspectos determinantes em todas as sociedades e em seu desenvolvimento. O sistema de valores, de crenças, o tipo de identidade dos grupos hegemônicos ou subordinados são os elementos mais importantes para explicar os aspectos econômicos e sociais de uma sociedade, segundo a interpretação dessa teoria (REYES, 2001, p. 7). A difusão dos avanços tecnológicos permitirá que aquele conjunto de valores e crenças mais “competitivos” se faça hegemônico ou, no mínimo, dispute essa hegemonia com outros valores e crenças locais.

Por último, para esse enfoque o Estado-nação perde importância como categoria de análise. De uma parte, o Estado-nação se vê desbancado pela prioridade dada aos intercâmbios e às regulações no nível global, por outra, pela difusão dos grandes sistemas de comunicação que permitiria uma conexão entre os cidadãos do mundo, para além do nível governamental.

Hegemonia dos países desenvolvidos, primazia dos fatores culturais, decadência do Estado-nação, a teoria da globalização adota uma visão da globalização próxima ao neoliberalismo, ou seja, como expansão e aprofundamento dessa particular mistificação que se baseia na articulação de liberalismo econômico e político.

atrelada a idéias próprias de outras correntes anteriores, as críticas, não deveriam fugir das já esboçadas para o neoliberalismo, a teoria da modernização ou a teoria da dependência.

Não obstante, para os países subdesenvolvidos, um desenvolvimento fundamentado na globalização neoliberal aumenta a distância com os países desenvolvidos e exacerba problemas como a miséria. Essa globalização neoliberal amplia e aprofunda a agenda neoliberal dedicada a desregular a economia e a sociedade, isto é, a eliminar a regulação construída no âmbito do Estado nas décadas anteriores.

No capítulo anterior, por exemplo, já vimos como a política agrária nos últimos dez anos vai perdendo espaço e sendo substituída por uma política de desenvolvimento rural, na qual o Estado vai tendo suas funções reduzidas⁹⁷.

No discurso da globalização neoliberal, “[o] ‘desenvolvimento’ não é mais uma pré-condição necessária para participar de forma plena no grande mercado internacional, mas uma consequência desta participação” (RIST, 2002, p. 259, tradução nossa), “não é imprescindível para as estratégias de globalização do capital” (ESCOBAR, 1997, p. 23, tradução nossa). A globalização, sob esse paradigma, ofereceria a todos as possibilidades de desenvolvimento. Não seriam necessárias intervenções específicas para os pobres, apenas articular mercado, concorrência e liberdade de intercâmbio com a busca de oportunidades no mundo globalizado. Isso vai significar aumento das desigualdades entre países ricos e pobres e dentro dos próprios países ricos.

O discurso da globalização, então, arquiva a prática do desenvolvimento? Sim e não. Por um lado, a globalização descarta o desenvolvimento, por obsoleto. Porém, por outro lado, utiliza-o como rito tradicional que unifica a sociedade. A utilização prolífica que a globalização faz da virtualidade e dos simulacros está em total concordância com esse processo de negação e afirmação simultâneos. Nessa dinâmica, o desenvolvimento não só vai se distanciando de sua materialidade (do real que tenta desenvolver), como a vai distorcendo, reformulando-a sob critérios estreitos e dicotômicos do tipo: rico-pobre, sucesso-fracasso, moderno-atrasado, eficiente-ineficiente.

⁹⁷ No caso da política agrícola, a tendência é a mesma: a desregulação e a diminuição do papel do Estado. Para aprofundar essa dinâmica, ver: *Integração nas Américas: uma abordagem a partir do rural*, de Arnaldo de Campos et al., os textos organizados por Sérgio Leite, no livro *Políticas públicas e agricultura no Brasil* (2001), e o trabalho já citado de Vilela (1997).

O desenvolvimento se reinventa, no âmbito da globalização como espetáculo. Espetáculo da ajuda, espetáculo da potência da economia, espetáculo da força das instituições. Em realidade, espetáculo e simulacro. Um espetáculo que simula o que não consegue. A “boa” imprensa do desenvolvimento se sustenta mais no que parece que faz, que naquilo que faz realmente. A distância entre os discursos e as práticas vai ganhando proporções absurdas, em tempos de globalização.

Vai ser na crítica dessa virtualidade que a desconstrução pós-desenvolvimentista irá se centrar

[o] “desenvolvimento” é como uma estrela morta da qual se percebe ainda a luz,, ainda que esteja apagada há muito e para sempre. Porque desapareceu efetivamente da realidade (compreendida como realidade dos países que se dizem “desenvolvidos”), joga o papel de ficção compensatória, de simulacro que substitui a realidade. (RIST, 2002, p. 265, grifos do autor, tradução nossa)

De uma forma mais sutil, mais midiática e, no entanto, mais fraudulenta, o desenvolvimento da globalização neoliberal se recria na articulação espetáculo-simulacro, segundo a crítica pós-desenvolvimentista. A carcaça teórica e institucional do desenvolvimento parece permanecer intacta, porém, as políticas de desenvolvimento seriam apenas um jogo de “faz de contas”, porque, com a globalização, essas políticas se tornariam desnecessárias. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento como encantamento necessário serve como argamassa social frente às desigualdades que se ampliam.

Toda essa cerimônia da confusão, repleta de simulacros, virtualidades e espetáculos, são a “trilha sonora” que acompanha a dinâmica da globalização. Uma “trilha sonora” caracterizada pelo ruído, pela distorção dos sentidos e das propostas que se geram pela rápida acumulação e descarte de mensagens diversas e com significados diferentes.

No campo do desenvolvimento, podemos perceber claramente esse ruído na análise das tendências, a partir dos anos 1980. Nesses últimos 25 anos, produz-se uma intensa proliferação de discursos e práticas que se superpõem, se imbricam, se complementam, se anulam ou se justapõem, segundo os casos. Uma exuberância que, por

outro lado, gera ruído, produz distorções na transmissão do que se entende por desenvolvimento e qual é a forma de implementá-lo. Tudo muito funcional à legitimidade incólume alcançada pelo desenvolvimento.

Nesse curto espaço de tempo, podemos contabilizar até seis propostas para pensar o desenvolvimento:

1. O desenvolvimento alternativo como ponte entre, por um lado, todas essas propostas anteriores, às quais abastece de formas de pensar e atuar novas, e, por outro lado, a possibilidade de pensar alternativas não integráveis pelo desenvolvimento, que o enlaçaria com a corrente do pós-desenvolvimento.
2. O desenvolvimento humano, medrando entre seu papel assistencialista que serve como parapeito último contra a pobreza gerada pelo bom funcionamento do sistema [sic]⁹⁸ e seu papel de dotar ao desenvolvimento de um discurso e uma prática “orientados às pessoas”⁹⁹.
3. O neoliberalismo dos anos 1980, que se prolonga nos anos 1990 e 2000, com seu discurso liberalizador em favor do capital, que, todavia, em virtude das pressões recebidas ou como implementação de uma hábil estratégia, tenta mostrar um lado humano compensatório (o “ajuste estrutural com rosto humano”).
4. A nova economia institucional, que resgata o otimismo no desenvolvimento, e contesta essa cartilha neoliberal, aliando-se com o lado mais institucional do desenvolvimento humano, aquele bem assentado nas instituições internacionais, mostrando-se tão confiante no capitalismo como o neoliberalismo, porém, sem seu fundamentalismo de mercado¹⁰⁰.

⁹⁸ Lembrando que o capitalismo se consolida através do aprofundamento das desigualdades, portanto, seu funcionamento cria desigualdades *per se*.

⁹⁹ Como aponta a terminologia das instituições internacionais. Podemos ver um exemplo no trabalho *Aplicación de estrategias de desarrollo enfocadas hacia las personas en el ámbito de la FAO. Algunas enseñanzas prácticas*, de Pari Baumann et al. (2004), para a FAO.

¹⁰⁰ Hart (2001) reforça a idéia de que a nova economia institucional não apresenta, em nenhum caso, uma mudança tão grande como seu mentor principal, Joseph E. Stiglitz pretende: “[...] as idéias sustentadas por

5. A teoria da globalização, muito atrelada ao neoliberalismo e que acaba de esvaziar as políticas de desenvolvimento em prol de um *laissez faire* promovido pelas oportunidades da globalização, ao mesmo tempo em que mantém a ilusão do desenvolvimento como maneira de manter a coesão social.
6. E o pós-desenvolvimento, com sua crítica à linha de flutuação do desenvolvimento, que tem-nos servido como referência para realizar uma leitura do desenvolvimento, nos termos que expusemos desde o início deste trabalho, quer dizer, como estratégia de controle social.

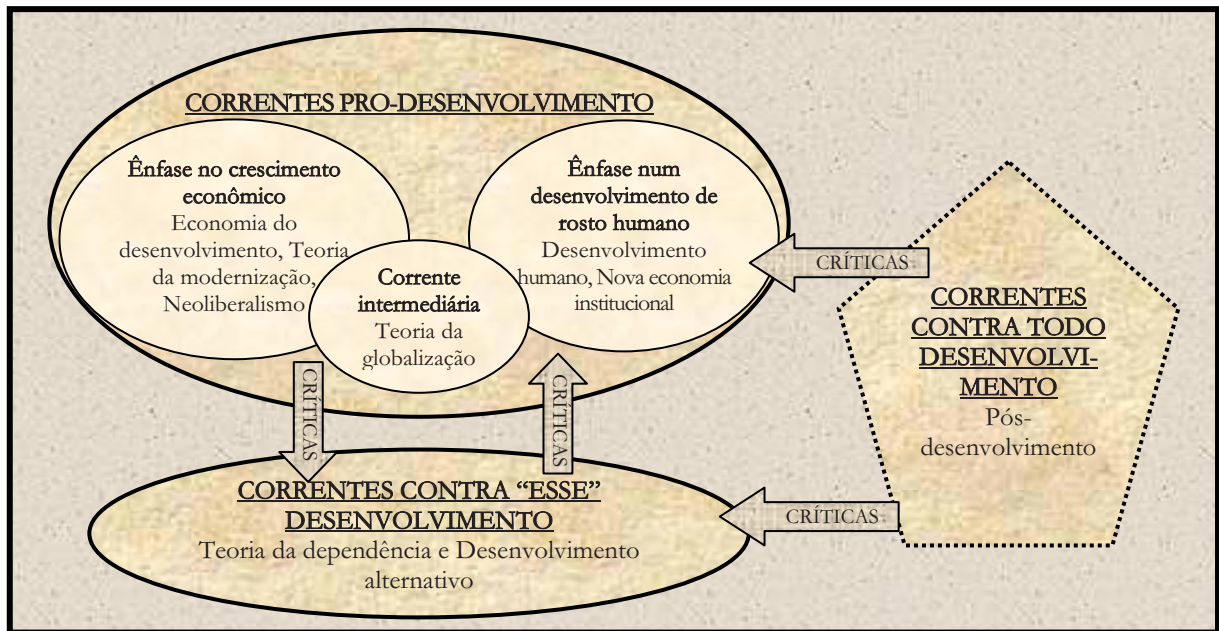
Além desses numerosos enfoques mais recentes, que impossibilitam definir qual seria o paradigma central do desenvolvimento, hoje, ao longo deste subitem temos analisado a visão do pós-desenvolvimento sobre as correntes principais da teoria do desenvolvimento. No Quadro 5 e na Figura 5, tentamos organizar todas essas informações sobre a crítica pós-desenvolvimentista. Primeiro, expondo as principais críticas que o desenvolvimento realiza a outras correntes teóricas da teoria do desenvolvimento. Segundo, classificando as teorias em função de sua relação com a idéia de desenvolvimento.

Quadro 5. Críticas do pós-desenvolvimento a outros enfoques sobre o desenvolvimento

ENFOQUE	CRÍTICAS
Economia do desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento centrado no crescimento econômico de base industrial como objetivo fundamental • Aplainamento das diferenças sociais, políticas e culturais
Teoria da modernização	<ul style="list-style-type: none"> • Convergência dos países para o desenvolvimento seguindo determinadas fases • Cientificidade de um discurso baseado na exceção que são os países denominados desenvolvidos
Teoria da dependência	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de uma crítica aguda, mas facilmente integrável pelo discurso e a prática do desenvolvimento • Compartilhar o mesmo campo discursivo que as teorias que critica
Desenvolvimento alternativo	<ul style="list-style-type: none"> • Fornecimento de grandes idéias para a reformulação do mesmo desenvolvimento (sustentabilidade, gênero, participação...)
Desenvolvimento humano	<ul style="list-style-type: none"> • Discurso interno das instituições internacionais com propostas para “mudar sem que nada mude” • Distorção do “humano”, utilizado como legitimador de uma política desumana
Neoliberalismo	<ul style="list-style-type: none"> • Proposta de reduzir a presença do Estado na sociedade e, portanto, na política de desenvolvimento, mas só na parte das políticas sociais • Difusão maior da lógica economicista
Nova economia institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Crítica ao neoliberal Consenso de Washington, mas assentada nos princípios capitalistas • Prolongamento e atualização da teoria da modernização
Teoria da globalização	<ul style="list-style-type: none"> • O desenvolvimento seria um bem natural da globalização • Utilização do desenvolvimento como forma de encantamento social

Fonte. Organização própria (2005).

Figura 5. Teorias do desenvolvimento a partir do pós-desenvolvimento



Fonte. Organização própria (2005).

As teorias pro-desenvolvimento e as teorias que criticam esse desenvolvimento, permanecem no mesmo campo discursivo. Já o pós-desenvolvimento, surge como um corpo teórico que enfoca outros temas, que utiliza outras metodologias de análise e outras premissas, e que desfêcha críticas contundentes sobre ambos os grupos de correntes que partem da existência de alguma coisa denominada desenvolvimento. Pensamos que essa crítica realizada “desde fora” do campo discursivo do desenvolvimento resulta num instrumento poderoso de análise. A leitura pós-estruturalista do desenvolvimento, com sua ênfase no discurso e nas relações de poder, parece-nos muito apropriada para tentar entender as múltiplas faces do desenvolvimento, nesse momento de globalização capitalista neoliberal, e apreendê-lo na sua dimensão de controle social. No entanto, não consideramos que seja a única leitura que permita esse tipo de crítica, nem a verdadeira.

A seguir, apontamos as principais críticas recebidas por essa corrente teórica e, assim, sopesar a eficácia do sua análise.

No trabalho *“Beneath the pavement only soil”: the poverty of post-development*, Stuart Corbridge (1998) lista sete objeções ao pós-desenvolvimento (p. 144-146), as quais representam bem o teor das principais críticas encontradas na literatura consultada¹⁰¹:

1. O pós-desenvolvimento oferece interpretações essencialistas do que é Ocidente e o resto. Ocidente seria artificial, urbano, consumista, monstruoso e utilitário, enquanto, as maiorias pobres não-ocidentais são apresentadas como autênticas, rurais, produtivas, felizes e em sintonia com a natureza.
2. O pós-desenvolvimento iguala ciência ocidental com tecnologia, e modernidade com razão instrumental, sem ter em conta que a ciência e a razão também podem ser libertadoras.
3. O pós-desenvolvimento erra quando afirma que os movimentos populares antimodernos se fundamentam no pensamento crítico e em sistemas políticos abertos, de forma que a generalização dos direitos humanos “ocidentais” não seria necessária, posto que esses grupos teriam superado essa lista de direitos pensada no ocidente.
4. O pós-desenvolvimento tem uma visão romântica da relação dos movimentos populares não-ocidentais com a natureza e evidencia um pessimismo sem fundamento acerca da dinâmica dos recursos naturais.
5. O pós-desenvolvimento não contabiliza com clareza quais seriam os custos, para a maioria pobre dos países pobres, de uma estratégia de auto-clausura, de desligamento desses países do sistema internacional, como propõem.
6. O pós-desenvolvimento responsabiliza o projeto global do desenvolvimento por provocar a fome, a dívida e as catástrofes ecológicas que acontecem no mundo,

¹⁰¹ Para reproduzir a crítica do pós-desenvolvimento, recorremos a: *Geography and development: development/s beyond neoliberalism? Power, culture, political economy* e *Geography and development: critical ethnographies*, de Gillian Hart (2002 e 2004, respectivamente), *Development “deferred”: poststructuralism, postdevelopment and the defense of critical modernism*, de John Pickles (2001), *Response to John Pickles’s book review essay on Theories of Development by Richard Peet: poststructural thought policing Economic Geography*, de Richard Peet (2002), além das obras citadas de Escobar (1997), Corbridge (1998), Peet (2001), Nederveen Pieterse (2001) e Hart (2001).

porém, não se questiona se todas essas mazelas não são causa da ausência de desenvolvimento.

7. O pós-desenvolvimento desconsidera os logros obtidos na “era do desenvolvimento” (como o aumento na esperança de vida em alguns países).

Além das leituras apressadas ou carregadas de preconceitos que podemos encontrar, tanto na literatura pós-desenvolvimentista como nos seus críticos, a partir das críticas apontadas por Corbridge (1998), destacamos dois debates que nos parecem importantes. Por um lado, o que Peet (1999) formula como: “as teorias pós-estrutural e pós-moderna favorecem a fragmentação e a diferença, exceto em seu tratamento da teoria moderna do desenvolvimento, a qual retratam em termos de monolítica hegemonia” (p. 154, tradução nossa), ou seja, o pós-desenvolvimento não considera a pluralidade de desenvolvimentos que o desenvolvimento provoca.

Por outro lado, e como corolário ao debate anterior, o que de novo Peet (1999) esboça com clareza, por meio de uma pergunta: “o desenvolvimento apenas é outro mecanismo europeu para controlar o mundo, ou é capaz de transcender essa origem para oferecer esperança aos pobres e marginalizados?” (p. 127, tradução nossa).

Se traduzirmos esses dois debates num hipotético diálogo entre um pós-desenvolvimentista e alguém crítico com essa corrente, seria aproximadamente assim:

— O desenvolvimento é uma construção moderna e ocidental fundamentada em articulações de poder e saber que, apesar de sua aparente racionalidade, é amplamente ineficiente e continua a colonização por outros meios. Portanto, o desenvolvimento deve ser combatido e destruído — afirmaria o pós-desenvolvimentista.

— Então o desenvolvimento não serve? Mas o que você propõe para superá-lo? Qual a receita para melhorar a vida de todos aqueles que sofrem, no mundo? Você não tem. E não tem porque, na verdade, o desenvolvimento é mais do que tudo isso. Existe um desenvolvimento que se preocupa sinceramente com as condições de vida das pessoas e que pretende construir um mundo melhor para todos. Não se deve descartar o desenvolvimento, sim reformulá-lo — retrucaria o crítico do pós-desenvolvimento.

Voltando à primeira questão, sobre a desconsideração que o pós-desenvolvimento faria das diferenças dentro do desenvolvimento, os argumentos são múltiplos. Corbridge (1998), como vimos anteriormente, denuncia a superficialidade maniqueísta do pós-desenvolvimento que declara ruim tudo que vem de Ocidente (ciência, razão, técnica, direitos humanos etc.) e bom tudo o que vem dos países pobres.

Peet (1999) aponta que a idéia de modernidade, colocada pelo pós-desenvolvimento, não leva em consideração a prática de auto-crítica embutida na dialética moderna e apenas destaca seu viés homogeneizante. Nesse sentido, Nederveen Pieterse (2001) chega a afirmar que essa mesma capacidade de aceitar críticas e de reformular-se, da modernidade, permite que inclusive o cerne da proposta pós-desenvolvimentista (democratização, diferença e anti-desenvolvimento¹⁰²) surja de princípios modernos.

Hart (2001), por sua parte, destaca a visão estreita que o pós-desenvolvimento tem do local. Esse local que o desenvolvimento não respeitaria e que seria a prova de sua pretensão unificadora e normalizadora. No entanto, Hart (2001) critica esta interpretação, por tratar-se de uma visão romântica e acrítica do local, como base de comunidades homogêneas ou de resistência popular, sem ter em conta que esse local está marcado por desigualdades e relações de dominação, no interior, e por forças políticas e econômicas nacionais e transnacionais que o atravessam (p. 655).

Para finalizar esta panorâmica acerca de como o pós-desenvolvimento incorre numa visão do desenvolvimento que apaga sua heterogeneidade, acrescentamos a crítica de Hart (2001, 2004) sobre a noção de poder que essa corrente utiliza, para analisar o que acontece no âmbito do desenvolvimento. Nesse sentido, Hart (2001) salienta que a concepção de poder empregada pelo pós-desenvolvimento é especialmente “crua”, sem matizes, e de “cima para baixo” (p. 654), ainda que se coloque como inspirada pela obra de Foucault, na qual o tratamento dado ao poder é muito mais amplo e complexo.

¹⁰² “A democratização continua o ímpeto democrático do Iluminismo; a diferença é função das revoluções do transporte e das comunicações, com o mundo sendo cada dia “menor” e repleta de sociedades multi-culturais; e o anti-desenvolvimento elaborado a partir da dialética do Iluminismo proposta pela Escola de Frankfurt” (NEDERVEEN PIETERSE, 2001, p. 111, tradução nossa).

A literatura sobre pós-desenvolvimento é numerosa e plural, de sorte que não pretendemos, depois de expor um resumo das críticas recebidas, percorrê-la para ratificar ou refutar essas críticas. Nosso objetivo, com todo este leque de críticas e contra-críticas, centra-se em construir um panorama sobre os estudos do desenvolvimento, que, tomando como pivô o pós-desenvolvimento, sirva-nos para dotar de maior complexidade, de desdobramentos mais amplos, de maior capacidade explicativa, nossa premissa de que o desenvolvimento funciona como uma estratégia de controle social.

Assim, as críticas que temos reproduzido sobre a forma estreita em que o pós-desenvolvimento analisa o desenvolvimento revelam a necessidade de insistir na desconstrução exaustiva das “verdades” naturalizadas que existem no tema do desenvolvimento, empreendimento que o pós-desenvolvimento, com maior ou menor fortuna, enfrenta, mas que segundo os críticos não o faz com suficiente competência.

Apenas retomamos uma contra-crítica realizada por Pickles (2001), que retruca à crítica formulada por Peet e Hartwick (1999) ao pós-desenvolvimento. Um dos seus argumentos centrais nos serve para enfatizar a necessidade de superar as visões estreitas exibidas por ambas partes. O que Pickles critica, de Peet e Hartwick, podemos ampliá-lo para as críticas que o pós-desenvolvimento realiza de outras correntes dedicadas a estudar o desenvolvimento.

[...] os autores adotam uma leitura binária de desenvolvimento e Iluminismo, insistindo nos resultados benéficos do Iluminismo sobre os efeitos negativos, escolhendo o progresso bom sobre o progresso ruim, sem um compromisso crítico com as formas em que progresso, crescimento e desenvolvimento se desdobram discursiva e praticamente dentro de sistemas de saber, poder e interesse (PICKLES, 2001, p. 386, tradução nossa)

Para além de uma visão do desenvolvimento como a única saída para melhorar o bem-estar da humanidade ou o empreendimento que acabará com ela, aceitamos como o maior desafio, entender como se constrói, através de que estratégias se consolida, com que interesses se reforça, enfim avançar numa desconstrução “militante” dos atores, relações e paradigmas que fundamentam o desenvolvimento.

Prosseguindo nesse sentido, retomamos o segundo grande debate sobre se o desenvolvimento vai se manter apenas como uma forma de controle ou é possível reformulá-lo como instrumento de combate à pobreza e à exclusão (PEET; HARTWICK, 1999). O desenvolvimento ancorado numa rede complexa de saberes, poderes e interesses, aparece como intensamente afinado com a dinâmica capitalista nas suas sucessivas fases e reformulações dos últimos cinquenta anos. O desenvolvimento serve bem ao seu padrão, o capitalismo. Contudo, para elaborar formas de construção social mais justas e diversas, os desejos de bem-estar, de progresso, de eliminar as desigualdades, a fome etc., que hoje o desenvolvimento monopoliza, devem ser revistos à luz dos “descentramentos” provocados pelo pós-estruturalismo e pelo pós-modernismo. Os estudos pós-coloniais, de gênero ou de raça complementarizam as análises pelo viés da classe e permitiriam qualificar mais amplamente melhor o que se entende por progresso, em diferentes espaços e por diferentes pessoas.

Mas, toda essa ênfase na desconstrução dos discursos e as práticas, na preocupação com a qualificação da diferença, toda a virulência da crítica que parece não deixar saída para o desenvolvimento nem oferece qualquer vestígio de uma contra-proposta, tudo isso, não leva à imobilidade mais cética? Não esbarra num desencantamento auto-referencial e afastado das urgências do real?

Podemos encontrar esse tipo de questionamentos com bastante frequência, em referência ao pós-desenvolvimento. A falta de um programa de ação claramente formulado, que substitua o duramente criticado desenvolvimento, para muitos autores, enfraquece as próprias críticas pós-desenvolvimentistas¹⁰³.

Nessa crítica que qualifica o pós-desenvolvimento de des-compromissado com a transformação, percebe-se, no entanto, certa inércia intelectual que repete generalizações e analogias com o pós-modernismo mais reacionário. Pós-desenvolvimento e pós-modernismo são colocados no mesmo saco dos “pós”, correntes teóricas “fracas” e

¹⁰³ O juízo de Corbridge sobre a obra que viemos trabalhando de Rist (*El desarrollo: historia de una creencia occidental*) aponta nesse sentido: “O fracasso de Rist de prover um plano plausível de pós-desenvolvimento debilita, no meu ponto de vista, sua crítica sobre o desenvolvimento” (CORBRIDGE, 1998, p. 141, tradução nossa).

fúteis, que não servem para, nem se propõem mudar a realidade, quando muito sabem discursar sobre ela.

Pelo exposto até agora, neste capítulo, parece-nos que, nessa crítica, aparece o corriqueiro erro de “jogar a água da bacia junto com o bebê”: “a análise do pós-desenvolvimento pode ser muito interessante, é bom incorporar facetas até então pouco trabalhadas, ampliar o campo de visão, mas como não oferece planos de ação para a mudança, não serve”, poderia ser o juízo mais comum contra o pós-desenvolvimento.

Com esses argumentos, não se tem em conta que uma desconstrução “militante” dos discursos e das práticas do desenvolvimento pode ser o primeiro passo para reconstruir ou construir de zero (segundo os enfoques) formas de organização social mais justas e plurais. O *horror vacui* que alguns autores demonstram, quando suas matrizes teóricas e seus planos de ação são questionados, produz críticas virulentas à falta de programa, ao convite à construção plural da realidade sem formatos rigidamente preconcebidos que o pós-desenvolvimento propõe. Mais que divergências nas críticas, o que encontramos em alguns casos são diferenças nas estratégias a seguir: o plano racional ou a construção contingente.

Deixamos, neste ponto, o didático e prolífico debate entre os pós-desenvolvimentistas e seus críticos, sem pretender fechar um diálogo, que, além das vaidades, centra-se em questões essenciais para o devir social. Com ele, buscamos mostrar a importância de conhecer em profundidade o desenvolvimento, seus desdobramentos teóricos e suas mudanças, para poder entendê-lo como construção social, que, além de sua pertinência para a reprodução do capital, possui muitos desdobramentos funcionais a uma estratégia de controle social.

Voltemos, então, à análise das críticas mais radicais ao desenvolvimento e a sua relação com o controle social. Circular pelos temas propostos pelo pós-desenvolvimento, pelas críticas que realiza a outras correntes teóricas e pelas críticas recebidas, como fizemos até agora ao longo do capítulo, oferece-nos uma perspectiva do desenvolvimento distante do habitual discurso que o acompanha e que reforça sua necessidade, sua naturalidade, sua promessa do melhor dos mundos possíveis. Uma tal perspectiva, sob a qual subjaz a construção de uma trama densa e consolidada ao redor de: a) certas

instituições (esparsas em todas as escalas de decisão política); b) um saber vinculado a essas instituições ou pautado por elas (até certas críticas a esse saber, funcionando no mesmo espaço discursivo); e c) uma forma de produzir sujeitos instalados no âmbito do desenvolvimento.

Nos três aspectos, instituições, saber e subjetividade, transluz-se a importância que as relações de poder têm para entendermos a maneira pela qual se consolidam os discursos e as práticas do desenvolvimento. Instituições que garantam a continuidade do desenvolvimento (com recursos financeiros, com respaldo político etc.), saberes que celebrem a figura do “experto” que supostamente longe das decisões políticas fornece soluções racionais, e formação de sujeitos no duplo sentido que Foucault oferece, no seu texto *El sujeto y el poder* (1983): “sujeito a outro por controle e dependência e sujeito como limitado a sua própria identidade, à consciência e ao seu próprio autoconhecimento” (p. 6, tradução nossa), ou seja, formação de sujeitos que se entendem como “desenvolvidos” ou “subdesenvolvidos”, sujeitados, portanto, às regras dos discursos e das práticas do desenvolvimento tanto no seu cotidiano (externamente) como na sua consciência (internamente).

A força do desenvolvimento, apesar de seus fracassos, assenta-se na produção desses “sujeitos sujeitados”, que por uma parte, são submetidos dia a dia aos ditames das políticas de desenvolvimento, aos seus objetivos, aos seus prognósticos, às suas planificações e, por outra parte, interiorizam o discurso e a prática do desenvolvimento como alguma coisa real, sentindo-se parte de um país, região, município desenvolvido ou subdesenvolvido, entendendo-se como carregados de possibilidades ou de necessidades, atados à sua “realidade” de desenvolvidos ou subdesenvolvidos, como uma experiência que tem menos de coletivo que de individual, pelo menos dentro de um sistema que prega a concorrência como caminho do desenvolvimento.

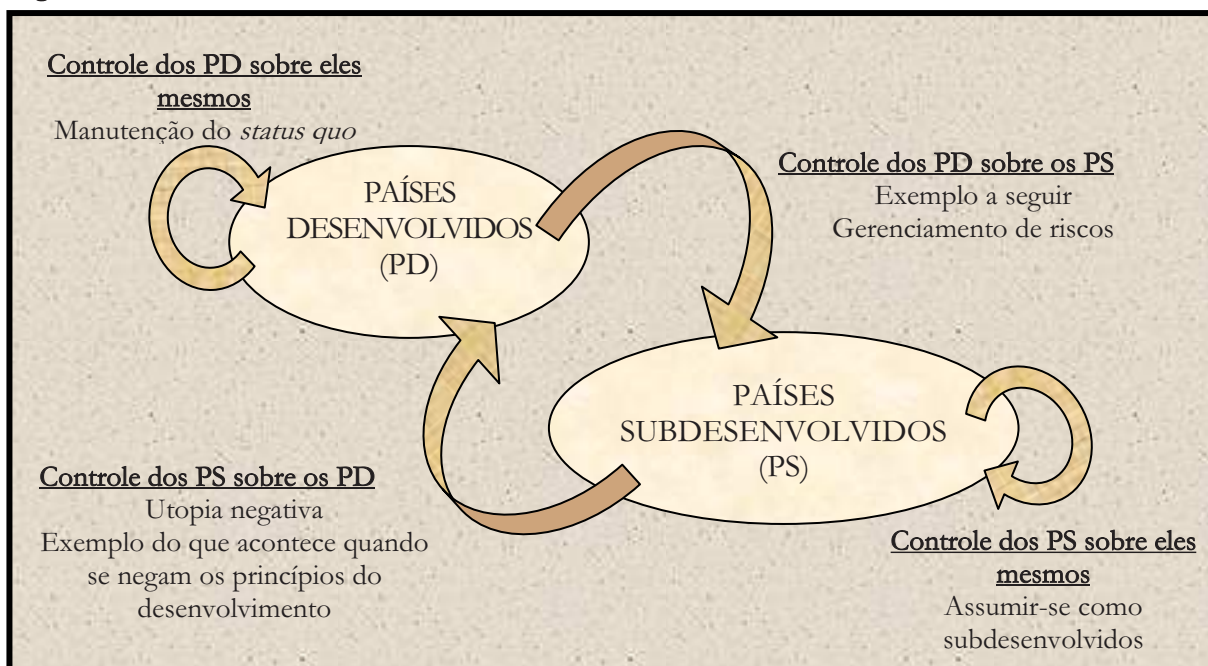
Essa subjetividade-sujeição, gerada pelo desenvolvimento que se articula com o poder das instituições e com a rede de saberes criados no seu âmbito, conforma um poderoso instrumento de controle social.

Um controle social que serve para padronizar, para ordenar, para vigiar países e grupos sociais. Para padronizar as relações socioeconômicas, políticas e territoriais, a

partir de um modelo marcadamente fundamentado pela mercantilização. Para ordenar a caótica situação dos países denominados subdesenvolvidos, por meio do planejamento racional econômico ocidental. Para vigiar a dinâmica de países com forte tendência à instabilidade, em função de suas enormes desigualdades e desequilíbrios. Mas não só.

O desenvolvimento não é apenas um discurso dos países desenvolvidos sobre os países subdesenvolvidos. O desenvolvimento serve também à padronização, ordenamento e vigilância dos próprios países desenvolvidos e de sua população. Padronização dos métodos pelos quais devem continuar sendo considerados ricos. Ordenamento que permita apresentar ilhas de segurança, inclusive na instabilidade contemporânea mundial. Vigilância e gerência dos conflitos internos provocados pelas contradições que gera o próprio desenvolvimento. Um controle social, portanto, com várias direções, como mostramos na Figura 6.

Figura 6: Direções do controle social no desenvolvimento



Fonte. Organização própria (2005).

Controle dos países desenvolvidos sobre os países subdesenvolvidos, como mostramos, ao longo do capítulo. Controle dos países desenvolvidos sobre eles mesmos, na tentativa de ser mais eficientes no controle e não deixar de ser dominantes. Controle

dos países subdesenvolvidos sobre os países desenvolvidos, através de erigir-se em como utopia negativa, aquela da qual fugir, o que pode acontecer aos países desenvolvidos, quando não se aplicam as receitas corretamente, o destino daqueles que pretendem quebrar ou questionar as regras do sistema capitalista. E, também, o controle dos países subdesenvolvidos sobre eles mesmos, já que a estratégia de controle mais eficaz é aquela que se internaliza, que se assume como um padrão necessário, inquestionável.

Com tudo isso, vemos que o desenvolvimento, longe de concretizar-se apenas como discursos e práticas na direção países desenvolvidos → países subdesenvolvidos, na verdade, responde a um esquema pluridirecional, quando analisado a partir dos controles exercidos entre os países.

Ao mesmo tempo, quando pensamos como funciona o controle social exercido pelo desenvolvimento, no nível dos grupos sociais desses países, percebemos uma “espiral do controle social” definida por uma dinâmica continuada de disciplinamento e de técnicas que mascaram esse disciplinamento, de modo que o desenvolvimento continue com seu papel de mobilizar a sociedade, de infundir-lhe esperanças. No entanto, pelo número e magnitude dos fracassos, são precisas mais estratégias de controle que consigam mascarar esses fracassos e mantenham seu prestígio. Numa espiral sem fim, o desenvolvimento se utiliza como forma de controle social dos grupos sociais, com a finalidade de manter a esperança no sistema capitalista como guia, mas, diante da estridência dos fracassos, são necessárias novas formas de controle que os mascarem e que não permitam vislumbrar a essência de mero controle que guardam. Enfim, desenvolvimento para controlar, controle para disfarçar o controle do desenvolvimento, mais desenvolvimento (às vezes com novas roupagens) para mascarar as falhas e continuar o controle... E, sobretudo, controle e desenvolvimento para que nada mude.

No próximo subitem, levamos toda essa reflexão sobre mudanças no desenvolvimento que nada mudam, para o tema específico do desenvolvimento rural.

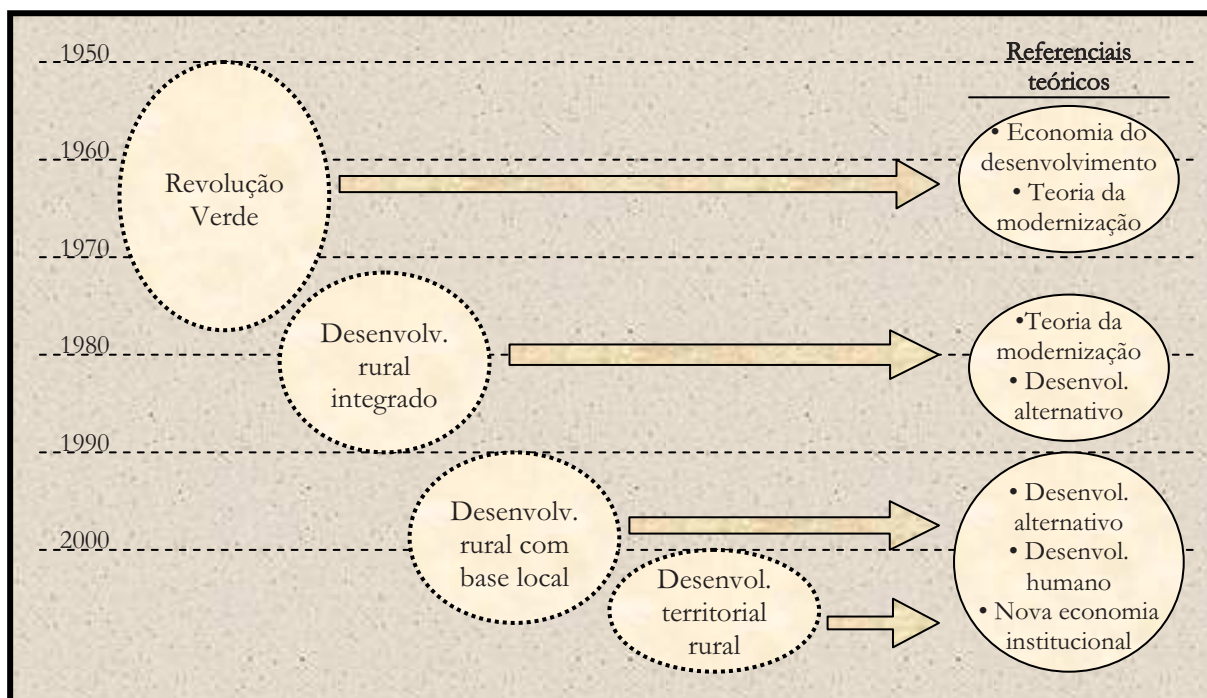
2.2. Paradigmas de desenvolvimento rural: mudar para não mudar

Vimos, no subitem anterior, que os enfoques sobre desenvolvimento vêm se modificando nas últimas seis décadas. A lista de correntes, então focalizadas, é apenas a “ponta” teórica de um *iceberg* de modelos, propostas, planos, políticas que conformam uma “era do desenvolvimento” existente desde finais da década de 1940. Essas correntes são as que sustentam teoricamente a pauta de ação em cada momento e em cada lugar, porém, no momento e no local da implementação dos programas de desenvolvimento, são inúmeras as variantes que podemos encontrar desse substrato teórico.

Nesse sentido, dedicamos este sub-item a mostrar como se concretizou o desenvolvimento especificamente no âmbito do desenvolvimento rural, quais foram os modelos e ações que, tendo como inspiração essas grandes correntes vistas, no subitem anterior, colonizaram o meio rural. Para tanto, apresentamos um breve resgate dos diversos enfoques no campo do desenvolvimento rural, que foram promovidos nos últimos cinquenta anos, tanto pelos organismos internacionais como pelos órgãos responsáveis, no Brasil.

Na Figura 7, realçamos a correspondência entre os enfoques de desenvolvimento rural, ao longo da “era do desenvolvimento”, e as correntes teóricas vigentes na teoria do desenvolvimento. Dessa forma, podemos analisar a ancoragem teórica de enfoques que foram mudando paralelamente às correntes teóricas gerais sobre desenvolvimento, e que, como elas, apenas mudaram para não mudar, no fundo, nada.

Figura 7. O Desenvolvimento rural numa perspectiva histórica e teórica



Fonte. Organização própria (2005).

Com tudo isso, propomo-nos evidenciar a historicidade dos projetos implementados, no Brasil, nos últimos dez anos, tendo em vista uma dimensão diferente da abordada no primeiro capítulo. Uma dimensão que, mergulhando na urdidura teórica tecida no subitem anterior, destaca a estratégia de controle social que os programas de desenvolvimento incorporam e que nos oferece uma interpretação possível sobre os motivos, os instrumentos e as estratégias da consolidação do desenvolvimento.

2.2.1. *Revolução Verde: o discurso do crescimento como objetivo*

A Revolução Verde, modernização agrícola de base industrial (mecanização e utilização de insumos químicos) dos anos 1950 e 1960, foi promovida como uma forma de incorporar os países pobres na trilha da alta e eficiente produção agropecuária, seguindo modelos formulados nos países ricos, nos organismos internacionais de controle que sediam, nos departamentos de suas universidades, nas redes de suas fundações e corporações e em seus gabinetes governamentais.

O discurso da Revolução Verde estava repleto de uma perspectiva ocidental sobre a ciência, o progresso e a economia, que deviam promover-se (impor-se, se for preciso) nos países do chamado Terceiro Mundo. Em consonância com a teoria da modernização, que era o modelo de desenvolvimento próprio desses anos, e muito atrelada ao espírito do Ponto IV do discurso de Truman, a Revolução Verde identificava no Terceiro Mundo uma série de carências que deviam ser satisfeitas, à base de aumentar quantitativamente os bens e os serviços. Ao mesmo tempo, essa febre produtivista, que em teoria beneficiaria os países pobres, servia tanto para aumentar a produção de matérias-primas baratas, destinadas às agroindústrias do denominado Primeiro Mundo que as beneficiavam, incrementando seu valor, como para aumentar a produção de maquinário e insumos químicos desses países ricos que vendiam para os países pobres.

Escolas, moradias, infra-estruturas de transporte ou eletricidade se somavam à tarefa de disponibilizar um amplo pacote tecnológico de variedades de sementes e de insumos, na perspectiva de aumentar a produção e salvar da pobreza, do atraso e da fome as populações excluídas dos países em vias de desenvolvimento. Pelo menos, essa era a propaganda.

Os “expertos” da Revolução Verde faziam publicidade do seu produto num tom de messianismo científico e altruísta, que quase ocultava os interesses econômicos subjacentes. Norman Borlaug, o “pai” da Revolução Verde, ganhador do Prêmio Nobel da Paz de 1970, por sua contribuição à erradicação da fome no mundo [sic], afirmava que a Revolução Verde

provocava mudanças sociais e econômicas rápidas [...] gerava entusiasmo e esperança renovada numa vida melhor [...] afastando uma atitude de desesperação e apatia que se apoderava do tecido social destes países [pobres] apenas poucos anos antes (BORLAUG apud ESCOBAR, 1998 [1995], p. 302, tradução nossa).

No mesmo sentido, Lester Brown, um dos seus principais defensores, glosava os nobres atributos da Revolução Verde deste modo:

A Revolução Verde [...] já fez contribuições importantes para o bem-estar de milhões de pessoas em muitos países e com isso dá testemunha do fato de que a avaliação cuidadosa, o planejamento científico e econômico sensatos e o esforço continuado podem superar a patologia crônica da sub-produção e trazer gradualmente o processo econômico crescente. Pode desenhar-se uma fórmula de sucesso para qualquer área que tenha disponíveis as novas variedades adaptadas de plantas e insumos e aceleradores restantes que devem aplicar-se de maneira lógica (BROWN apud ESCOBAR, 1998 [1995], p. 303, tradução nossa).

Em contraposição a essas mensagens apologéticas, a seguinte citação de Elizabeth Bird desmonta o discurso da Revolução Verde:

As mensagens [na bibliografia da Revolução Verde] são, primeiro, que estes planejadores do desenvolvimento sabem o que “as pessoas” dos “países em desenvolvimento” querem; segundo, que o que querem é o que “nós” temos; terceiro, que “eles” não estão o suficientemente avançados para serem capazes de auto-dirigir-se sem conseqüências; e quarto, que a disciplina, a prudência e a previsão são algumas das qualidades necessárias para o sucesso. (BIRD apud ESCOBAR, 1998, p. 304, grifos da autora, tradução nossa)

A Revolução Verde expande o capitalismo para o meio rural, submetendo-o à lógica industrial que dominava a economia, nos anos 1950 e 1960, e servindo para aumentar os índices de crescimento econômico, a partir do setor agrário. Ao mesmo tempo, o processo de desenvolvimento se desdobra em mecanismos de controle social, nessa continuidade “amigável” que existe entre economia e controle e entre controle e economia.

A necessidade (obrigação) de implementar um modelo como a Revolução Verde, nos países pobres, justifica-se também pela manutenção da ordem vigente. Prova disso é a chamada de atenção feita pelo próprio “pai” da Revolução Verde, Norman Borlaug, anunciando maior instabilidade e rebelião política, caso essa iniciativa de desenvolvimento rural (a Revolução Verde) não se ampliasse para toda a população dos países subdesenvolvidos. Ou seja, como conclui Escobar (1998), reproduzindo a dramática linguagem utilizada na divulgação da Revolução Verde: se o progresso (“esse progresso”) não era espalhado aos quatro cantos, “um futuro violento estaria à espreita e o povo

talvez regressaria a seu passado marginal com essa tendência a apatia e ao desespero, sem esquecer sua selvageria” (p. 302, tradução nossa).

Por outro lado, esse discurso normatizador da Revolução Verde trata de abolir qualquer atividade que se situe à margem da economia de mercado, não só desprezando, mas também combatendo, como uma heresia, as atividades de subsistência, de reciprocidade, de intercâmbio e de solidariedade existentes em boa parte do meio rural dos países pobres e que resultam cruciais para as estratégias de sobrevivência de suas populações.

Podemos encontrar, portanto, no discurso e na prática da Revolução Verde, um duplo mecanismo de controle social que veremos repetir-se, com pequenas adaptações, até nossos dias:

1. Disciplinar, através do medo, as conturbações sociais e políticas que coloquem em perigo o sistema vigente (como se esse sistema merecesse ser conservado ou como se a grande maioria dos supostos beneficiários dos programas de desenvolvimento devesse aferrar-se ao mesmo sistema que provoca sua marginalização, exclusão e pobreza).
2. Disciplinar, através do estreitamento das opções, no sentido de construir um ambiente ideal, normalizado e homogêneo, em que a economia de mercado modelada pela lógica do capitalismo ocidental possa ser recriada *ad infinitum* e em todos os lugares.

No Brasil, os efeitos da Revolução Verde estão na mesma linha dos apontamentos anteriores. Incremento na produção de produtos agrícolas para exportação e incremento na área de cultivo (expansão da fronteira agrícola), associados ao aumento da concentração fundiária e da expropriação dos pequenos proprietários. Aumento das exportações dos produtos agrícolas correndo paralelo ao aumento do desemprego no campo. Tudo isso, com crescentes taxas de endividamento externo e num entorno político dominado pela ditadura militar que reproduz um projeto desenvolvimentista sustentado num ferrenho (e extremamente disciplinar) controle social (o que não se diferencia do que aconteceu, na mesma época, em outros países de América Latina).

Os fracassos e contradições da Revolução Verde, em todo o mundo, e de toda a visão explicitamente quantitativista do desenvolvimento, materializada na economia do desenvolvimento e na teoria da modernização, demandam das instituições internacionais de controle novas respostas, novas esperanças, enfim, algo que revigore a crença no desenvolvimento. No caso do meio rural, a alternativa vai ser o desenvolvimento rural integrado, da mesma maneira que, no âmbito do desenvolvimento em geral, vai ser o enfoque das “Necessidades Humanas Básicas”.

2.2.2. Desenvolvimento rural integrado: a incorporação de novos públicos ao desenvolvimento

De forma breve, podemos resumir a estratégia que os “expertos” formulam sob a denominação de desenvolvimento rural integrado como um intento de corrigir as distorções criadas pela Revolução Verde. Contudo, não se trata de nenhuma mudança substancial, mas de estender a Revolução Verde para os pequenos proprietários.

Nesse sentido, na mesma reunião de Nairobi (1973), onde apresentaria o enfoque das Necessidades Humanas Básicas, Robert McNamara, presidente de turno do Banco Mundial, expõe o desenvolvimento rural integrado com a pretensão de incrementar a produção anual dos pequenos agricultores, duplicando-a em 15 anos. Com esse objetivo, a estratégia que se propõe era clara: transformar os pequenos agricultores, que até então apareciam como um grupo social o qual deveria desaparecer, absorvido pela economia urbano-industrial, em pequenos empresários, treinando-os nas técnicas mercantis do máximo lucro e da concorrência (que hoje tem continuidade no projeto de agricultura familiar).

A seguir, reproduzimos um trecho de um dos documentos que implanta o desenvolvimento rural integrado, na Colômbia, e que exhibe, de forma clara, essa mercantilização obrigatória pela qual deveriam passar os pequenos produtores¹⁰⁴:

¹⁰⁴ Miren Etxezarreta (1987) organiza, na obra *Desenvolupament Rural Integrat*, uma análise plural do desenvolvimento rural integrado, nos países desenvolvidos, especificamente na Europa, que, no entanto, lança algumas questões-chave. Uma das conclusões do estudo é que a proposta não tem a capacidade de

A articulação de pequenas unidades de produção com o mercado, seja através do mercado para seus produtos, insumos, trabalho ou capital (especialmente o crédito), fomenta a transformação contínua da organização interna do sub-setor e sua posição na economia nacional... Duas situações podem apresentar-se: a) o pequeno produtor pode ser capaz de tecnificar seus processos produtivos, implicando em que se converta em empresário agrícola; e b) o pequeno produtor não está preparado para assumir tal nível de competitividade, em cujo caso será expulso do mercado e talvez até da produção (ESCOBAR, 1998 [1995], p. 299, tradução nossa).

Colocado com menos dramatismo, porém apresentando o mesmo recado contundente, nos documentos que iniciam a política da agricultura familiar, no Brasil, especificamente no relatório de avaliação da política brasileira realizado pelo Banco Mundial, em 1994, e no documento “Novo Mundo Rural” do governo Fernando Henrique Cardoso, podemos observar a mesma disjuntiva para os pequenos agricultores.

Continuando com a caracterização do desenvolvimento rural integrado, podemos perceber que, pela primeira vez, o desenvolvimento se dirige a um grupo concreto, os pequenos proprietários, objetivando-o dentro das coordenadas “economicistas e tecnologizantes” que dominam o discurso desenvolvimentista e ajustando-o à estratégia de controle social, já esboçada na Revolução Verde. Como afirma Escobar (1998 [1995]):

Incorporar as pessoas no discurso, como acontece no desenvolvimento, equivale a atribuí-las a campos de visão. Também significa exercer “o truque onipotente de ver tudo desde um ponto indefinido” [...] O discurso do desenvolvimento enquadra as pessoas em certas coordenadas de controle. A intenção não é simplesmente disciplinar aos indivíduos, mas também transformar as condições nas quais vivem em um ambiente social normalizado e produtivo. (p. 298, tradução nossa)

Do ponto de vista do controle, vale a pena determo-nos, ainda que brevemente, nessa guinada que McNamara propõe com o desenvolvimento rural integrado e como é

resolver os grandes problemas (como o desemprego) que se propõe enfrentar, já que se referem a aspectos estruturais da sociedade, no seu conjunto. Por outro lado, em referência aos próprios sujeitos a que se endereça, o desenvolvimento rural integrado apenas oferece uma intensificação do trabalho (via pluriatividade) e nenhuma certeza de uma melhor remuneração para os pequenos agricultores.

apresentado, já que nos aproxima de dois aspectos consubstanciais à consolidação de uma estratégia de controle, neste caso, promovida por um organismo internacional como o Banco Mundial: em primeiro lugar, a “fortificação” do discurso do “experto” e da racionalidade econômica ocidental; em segundo, a reafirmação de um poder “produtivo”, que cria saber¹⁰⁵.

A dinâmica das mudanças no discurso e nas práticas do desenvolvimento e a forma como são apresentadas deixam muito clara a “infallibilidade” dos organismos internacionais, na matéria, seu papel de “expertos” inquestionáveis. Apesar de ir sempre precedida de uma certa crítica aos modelos implementados no passado, esses organismos direcionam, uma e outra vez, a mudança no rumo de suas estratégias, arrogando-se o papel de especialistas mais qualificados para orientar o processo e sem considerar qualquer compromisso com os erros cometidos por eles mesmos. Vejamos.

No discurso de McNamara para expor o novo paradigma (Necessidades Humanas Fundamentais e desenvolvimento rural integrado), podemos perceber com clareza esse discurso próprio dos “expertos”, que reiteradamente pretendem “passar a borracha” e começar de novo:

Nem nós no Banco, nem ninguém mais, temos respostas muito claras sobre como levar a tecnologia melhorada e outros insumos a outros cem milhões de pequenos produtores... Mas, sabemos o suficiente para começar. Admitimos que teremos que assumir alguns riscos. Teremos que improvisar e experimentar. E se alguns destes experimentos falham, teremos que aprender e começar de novo. (MCNAMARA apud ESCOBAR, 1998 [1985], p. 306, tradução nossa)

A mistura de prepotência com aparente humildade, de falta de responsabilidade com vontade de perseverar, de auto-confiança na essência do modelo com dúvidas a respeito das maneiras de implementá-lo, são marca na dinâmica dessas instituições

¹⁰⁵ Sobre o poder produtivo que cria saber ver a *História da Sexualidade I: a vontade de saber* de Michel Foucault (2001, p. 9 - 51).

internacionais de controle¹⁰⁶. Mas, aproveitemos a rica análise de Escobar (1998 [1995]) sobre o discurso de McNamara, para apontarmos:

Se “o Banco” não tem respostas claras, ninguém as tem. Por ser “o Banco”, no entanto, pode assumir alguns riscos e, se “alguns experimentos falham”, se inclinam diante das vicissitudes da vida (do Terceiro Mundo, logicamente), e com humildade começarão tudo de novo. Um posicionamento bastante cômodo, sobretudo se consideramos que não são eles quem têm que sofrer as conseqüências do fracasso, já que as pessoas do Terceiro Mundo pagam os empréstimos. (p. 306, grifos do autor, tradução nossa)

Trazemos mais um exemplo sobre a forma em que se “blinda” a legitimidade do Banco Mundial, para atuar como o “experto” necessário, no sentido de nos ajudar também na construção da historicidade do posicionamento, que anos depois vai referenciar a dinâmica da agricultura, no Brasil, em particular seu interesse na pequena propriedade.

As estratégias que se levaram a cabo anteriormente na maioria dos países em desenvolvimento tenderam a enfatizar a importância do crescimento econômico sem considerar de maneira específica a forma em que terão que redistribuir os benefícios do crescimento... Ainda que no longo prazo o desenvolvimento econômico da crescente população rural dependerá da expansão do setor moderno e de interesses diferentes dos agrícolas, ênfase demais no setor moderno pode desconhecer o potencial de crescimento das áreas rurais. Não reconhecê-lo foi uma das principais razões para a lentidão do crescimento e o aumento da pobreza rural. (BANCO MUNDIAL apud ESCOBAR, 1998 [1995], p. 307, tradução nossa)

A réplica de Escobar completa o que indicávamos sobre as características do “conhecimento experto” que o Banco Mundial articula:

¹⁰⁶ Com as devidas modificações, em função da mudança de contexto histórico, podemos encontrar reflexões muito similares nas declarações de Joseph E. Stiglitz, presidente do Banco Mundial entre 1997 e 2000. Ver, por exemplo, o texto *Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos*, de Stiglitz (1998).

Neste tipo de afirmação, invariavelmente carente de sujeito, o Banco Mundial não se considerava parte daquelas estratégias anteriores um tanto erradas. Sua resposta era inequívoca: o crescimento era a resposta correta, ainda que também existia potencial de crescimento nas áreas rurais. Aliás, com esta jogada, o Banco Mundial aparecia como paladino da justiça, dado que a nova estratégia falava de redistribuição. Isto evadia a questão em duas formas: não só assumia que a proposta de redistribuição do Banco levaria a cabo a redistribuição na direção correta, ou seja, em prol de uma maior equidade na renda [...], todavia que também com grande astúcia, escondia o papel do Banco e das estratégias de crescimento na criação de desigualdade em primeira instância. (ESCOBAR, 1998 [1995], p. 307, tradução nossa)

A supremacia da racionalidade econômica ocidental depositada, neste caso, no Banco Mundial, reforça-se uma e outra vez, apesar dos fracassos, e o papel de “experto” do Banco é cuidadosamente resguardado e calculadamente confirmado, a cada nova mudança. Não devemos esquecer que o nível de ingerência que esses organismos internacionais vão atingindo, nos países, é cada vez maior, de sorte que a imagem de legitimidade deve manter-se incólume.

Além desse mecanismo de controle baseado numa legitimidade “experta” auto-construída, podemos encontrar um segundo aspecto relacionado com o controle social, na forma em que se propõe e se defende a reorientação do modelo de desenvolvimento dentro dos organismos internacionais (principalmente do Banco Mundial) e que vai no sentido de consolidar a ordem internacional vigente. Referimo-nos ao modo com que esse “conhecimento experto”, legitimado por alguma instituição que detém um amplo poder (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, FMI etc.), funciona, ou seja, os termos da relação entre produção de saber e o poder e, ao mesmo tempo, as características desse poder que “reforça a” e “se reforça com” o saber.

Especialmente, o que queremos destacar é, por um lado, a ingente produção de relatórios, informes, programas, teorias etc., que se produzem no âmbito do Banco

Mundial e que consegue estabelecer a pauta geral da direção das temáticas de estudo, nos diferentes países e centros de pesquisa¹⁰⁷.

Um exemplo claro é a difusão que o tema da agricultura familiar teve, no Brasil, nos anos 1990, a raiz da recomendação do Banco Mundial de priorizar esse setor de produção. Os sucessivos convênios entre FAO e INCRA respondem a tal linha de produção de saber, na agricultura brasileira. *Ex novo* se cria uma categoria de produtores à medida das políticas que se pretendem implementar. Ao mesmo tempo, esse tema passa a ser hegemônico na literatura sobre o meio rural dos últimos 10 anos, associado ao trabalho produzido em destacados centros de estudos e por intelectuais de renome¹⁰⁸.

Por outro lado, esse poder que cria saber e o difunde e defende, com todos seus meios, não tem um perfil meramente repressor. Ao contrário, estaríamos frente a um poder que gera saber, que incita discursos, que provoca ações, um poder, portanto, produtivo, não apenas negativo¹⁰⁹.

As diferentes mudanças no modelo de desenvolvimento, formuladas pelo Banco Mundial, não são implementadas apelando à coerção ou por meio de normas absolutamente vinculativas (pelo menos em um primeiro momento ou explicitamente). Ao contrário, e cada vez mais, as orientações que o Banco Mundial elabora são precedidas de amplos mecanismos de incorporação da “voz” dos destinatários. Uma profusão de

¹⁰⁷ Uma visita ao *site* do Banco Mundial nos mostra até que ponto é abrangente a capacidade do Banco de produzir saber. Na página do Banco Mundial, no Brasil, uma das auto-propagandas do Banco é exatamente essa, a de ser uma potência na criação de conhecimento: “O Banco Mundial é um dos maiores produtores de conhecimento e de experiência sobre questões de desenvolvimento humano e redução da pobreza em todo o mundo. A cada ano, centenas de novos títulos são produzidos. A política de divulgação adotada pelo Banco reconhece os grandes benefícios da abertura e da transparência para o processo de desenvolvimento. Dessa forma, grande parte das publicações do Banco é aberta para venda ou distribuição” (BANCO MUNDIAL, 2004a).

¹⁰⁸ Nos últimos cinco anos, assistimos a um processo parecido com a questão do desenvolvimento territorial rural. Pouco a pouco, autores dedicados, nos anos 1990 e inícios dos anos 2000, à análise da agricultura familiar, foram mudando de foco, dedicando-se ao enfoque territorial do desenvolvimento. Um percurso pelas publicações de autores como Ricardo Abramovay, Sergio Schneider e José Eli da Veiga nos oferece um claro exemplo, nesse sentido.

¹⁰⁹ Esse é um dos argumentos principais do livro *História da sexualidade I. A vontade de saber*, de Michel Foucault (2001). Ao contrário da idéia tradicionalmente concebida de um poder negativo, repressivo, que proíbe e sempre diz “não”, Foucault argumenta que, para que o poder seja tolerável, deve ser produtivo, formar saberes e produzir discursos.

conselhos, debates, reuniões etc., realizados no local de implementação do programa em questão, acompanham a formulação das propostas.

No *site* do Banco Mundial, encontramos sinais da importância que se dá a essa estratégia de “escutar aos interessados”. Num documento intitulado “Dez fatos sobre o Banco Mundial que poucas pessoas conhecem”, dois desses dez fatos se dedicam a essa questão:

[..] Mais de dois terços dos projetos de desenvolvimento aprovados pelo Banco Mundial durante o último ano fiscal contaram com a participação ativa de organizações não-governamentais na sua implementação, e a maior parte de suas estratégias para o país se beneficiaram de consultas junto à sociedade civil. [...] A instituição também promove iniciativas que reúnem centenas de organizações da sociedade civil para debater questões sobre o desenvolvimento, tendo oferecido recentemente mais de US\$300.000 em prêmios para projetos inovadores.

[...] O Banco Mundial está ouvindo a voz dos pobres. Aprendemos, em conversas com 60.000 pobres em 60 países e também com nosso trabalho diário, que a pobreza vai além de uma renda inadequada ou mesmo um baixo desenvolvimento humano. Ela se caracteriza também pela falta de expressão e de representatividade. O Brasil foi um dos principais países consultados e as mensagens advindas desse estudo nos auxiliaram a concentrar o diálogo nacional na pobreza. (BANCO MUNDIAL, 2004b)

A suposta participação¹¹⁰ de uma suposta sociedade civil¹¹¹ faz parte do simulacro com o qual o Banco Mundial reafirma seu poder. A produção de discursos, saberes e opiniões que o Banco incentiva, e dos quais se apropria, conformam-se como estratégia fundamental para consolidar seu controle.

As propostas “grandiosas” do Banco Mundial, como o desenvolvimento rural integrado (que buscava duplicar a produção dos pequenos produtores, em 15 anos),

¹¹⁰ Para uma visão crítica da participação como estratégia de controle social, no interior da dinâmica do desenvolvimento, ver Rahnama (2000 [1992]).

¹¹¹ Em *América Latina: entre la gobernabilidad, la democracia y la nueva sociedad civil*, de Lucio Fernando Oliver Costilla (2000), *Una crítica a la ideología de la sociedad civil*, de Klaus Meschkat (2000), e *La desaparición de la sociedad civil*, de Michael Hardt (2002), questiona-se o papel da sociedade civil, na atualidade.

desdobram-se paradoxalmente a partir da vacuidade, seja da proposta (impossível de realizar ou absurda), seja dos conceitos utilizados (agricultura familiar), a despeito da *intelligentsia* que trabalha nelas e da suposta participação dos diretamente interessados. Resulta eloqüente retomar as principais críticas que compareceram nos anos 1970, quando aparece a idéia de desenvolvimento rural integrado. Segundo Cohen (1987), essas críticas giram em torno do caráter vago da proposta, a ser empregado para tudo o que se refere a intervir no meio rural, e, de modo mais contundente, a seu caráter de “ideologia em busca de uma metodologia ou de uma tecnologia” (RUTTAN apud COHEN, 1987, p. 79, tradução nossa). Ruído e confusão como estratégias sistemáticas que ajudam a reforçar o controle social.

O controle, portanto, parte menos da coerência e da fundamentação da proposta, que das instituições que a apresentam e a respaldam, dos rituais que a acompanham, dos recursos financeiros que a sustentam. Em função dessa fragilidade, propostas quase-milagrosas, como o desenvolvimento rural integrado, surgem e desaparecem com rapidez, deixando apenas um rasto de informes arquivados nos organismos internacionais de controle e de novas dívidas, novos desequilíbrios e novos empreendimentos inúteis, nos países alvo dos programas.

Qual foi a nova revelação do desenvolvimento para o meio rural, depois do desenvolvimento rural integrado? O desenvolvimento rural com base local.

2.2.3. Desenvolvimento rural com base local: uma alternativa espacial para o mesmo desenvolvimento

Depois da modernização do campo nos moldes industriais, com a Revolução Verde, e da aparente preocupação com os pequenos agricultores, do desenvolvimento rural integrado, chega a vez dos enfoques que colocam a importância das variáveis espaciais: o desenvolvimento rural de base local e o desenvolvimento territorial rural.

Como já apontávamos, no subitem anterior, apesar da numerosa literatura que acompanha a apresentação e a consolidação dos enfoques de desenvolvimento pelas organizações internacionais, é evidente a falta de um *corpus* teórico e conceitual claro que seja comum à maior parte dos pesquisadores. No caso do desenvolvimento rural de base

local e do desenvolvimento territorial rural, essa situação se dá com especial intensidade, de modo que não resulta fácil estabelecer uma fronteira entre um e outro, todavia, há um certo espaço comum onde ambos compartilham de um bom número de premissas, objetivos e instrumentos para pensar o desenvolvimento no meio rural.

Apesar dessa dificuldade, no presente subitem e no seguinte avançamos na caracterização desses dois modelos, não com o intuito de estabelecer diferenças estritas entre eles, mas de entender os pontos principais das duas propostas e a continuidade entre ambas. Tudo sob a perspectiva de um desenvolvimento que se renova, no anseio de continuar oferecendo rumos para a sociedade, rumos que lhe mostrem (imponham?) os caminhos a seguir.

Na extensa literatura sobre desenvolvimento local, podemos encontrar múltiplas tendências, que resultam da articulação de anseios diversos, até aparentemente contraditórios: a busca do sucesso econômico do local na acirrada concorrência global, ou seja, o desenvolvimento do local como estratégia de fortalecimento para ganhar na concorrência com outros locais; e o local como expressão territorial das qualidades humanas, dos valores comunitários, das vantagens da proximidade etc., isto é, o desenvolvimento do local como possibilidade de encontrar uma integração diferenciada (mais humana) na dinâmica capitalista.

Nessa ambigüidade e pluralidade, movimenta-se o desenvolvimento rural com base local. Vejamos *in situ* alguns dos discursos que mais se repetem, na literatura sobre esse enfoque de desenvolvimento¹¹².

¹¹² Existe uma literatura muito numerosa e de fácil acesso sobre desenvolvimento local. Para oferecer nossa aproximação a esse enfoque, escolhemos algumas obras que fornecem esse panorama diverso: *Construindo o desenvolvimento local sustentável. Metodologia de planejamento*, de Sérgio C. Buarque (2002), *El desarrollo local. Teoría y práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo*, de Bernard Vachon (2001 [1993]), *Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho*, de Markus Brose (2000), *“Novas” aborgagens a respeito do desenvolvimento rural na América Latina*, de Alain de Janvry e Elisabeth Sadoulet (2000), *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a um marco conceptual e Política Económica Local*, de Antonio Vázquez Barquero (2000 e 1993, respectivamente), *Desarrollo local para um nuevo desarrollo rural*, de José Carpio Martín (2000), *Diretrizes de Políticas Públicas para o Novo Rural Brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local*, de Clayton Campanhola e José Graziano da Silva (1999), e *El desarrollo local, una aplicación geográfica. Exploración e indagación sobre su práctica*, de Fermín Rodríguez Gutiérrez (1996), além da obra de Schejtman e Berdegú (2004), já citada.

Vázquez Barquero (2000) desvela uma caracterização muito difundida do que é o desenvolvimento econômico local (não necessariamente rural), a partir de três dimensões:

[...] uma econômica, caracterizada por um sistema de produção que permite aos empresários locais usar, eficientemente, os fatores produtivos, gerar economias de escala e aumentar a produtividade a níveis que permitem melhorar a competitividade nos mercados; outra sociocultural, em que o sistema de relações econômicas e sociais, as instituições locais e os valores servem de base ao processo de desenvolvimento; e outra, política e administrativa, em que as iniciativas locais criam um entorno local favorável à produção e impulsionam o desenvolvimento sustentável. (p. 6, tradução nossa)

O processo de crescimento e mudança estrutural que comporta esse desenvolvimento conduziria à “melhora do bem-estar da população de uma localidade ou de uma região” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2000, p. 5, tradução nossa), porém para isso, seria necessária

[...] a disponibilidade de uma oferta de mão de obra, suficientemente qualificada para as tarefas que realiza, e pouco conflituosa, unido a uma capacidade empresarial e organizativa, fortemente articulada à tradição produtiva local e a uma cultura atenta às inovações e à mudança [...] A organização do sistema produtivo local formando redes de empresas propicia a geração de economias de escala e a redução dos custos de transação e, portanto, rendimentos crescentes e crescimento econômico (p. 5, tradução nossa).

Em outro momento, o mesmo autor diferencia entre as políticas de desenvolvimento local que “pretendem resolver os problemas sociais [...] das que pretendem fazer mais competitivos e eficientes os sistemas locais e regionais” (VÁZQUEZ BARQUERO, 1993, p. 224, tradução nossa). Sob essa visão, para o autor, seria possível e até recomendável separar os problemas econômicos dos sociais, utilizando instrumentos diferentes, com tempos diferentes.

Enfim, sob a denominação de desenvolvimento econômico local, o desenvolvimento local aparece com sua face mais economicista (o crescimento

econômico continua sendo um dos objetivos fundamentais) e ancorado em renovações da teoria da modernização (como as propostas da nova economia institucional). Óbvio. No entanto, dentro da confusão terminológica que acompanha o desenvolvimento local, o termo “econômico”, em muitos casos, desaparece e o que aparece sob a *grife* “desenvolvimento local” é, na realidade, um “desenvolvimento econômico local”: um desenvolvimento orientado a “promover a adoção e adaptação das inovações que o sistema produtivo local necessita e fomentar a capacidade empresarial local” (VÁZQUEZ BARQUERO, 1993, p. 224, tradução nossa).

Em Carpio Martín (2000), encontramos uma visão diferente do que seria o desenvolvimento local: um desenvolvimento “de tipo endógeno, territorial, auto-centrado, realizado pelas bases sociais, oposto aos modelos que vêm de cima” (p. 94, tradução nossa), um desenvolvimento dedicado a promover “um desenvolvimento sadio, auto-dependente e participativo, com conteúdos éticos, capaz de criar condições para harmonizar o crescimento econômico, a solidariedade social e o protagonismo de todas as pessoas” (p. 94, tradução nossa).

Quatro princípios básicos fundamentam essa proposta de desenvolvimento local: a) a força do lugar, numa articulação vertical e horizontal dos lugares, no contexto da globalização; b) o lugar, como princípio de solidariedade ativa, como base da convivência cotidiana onde prima a cooperação; c) o fortalecimento da cultura popular local; d) a articulação e o uso dos recursos naturais e sociais locais existentes (CARPIO MARTÍN, 2000, p. 93-94).

Com tudo isso, o desenvolvimento rural pensado nesses termos do desenvolvimento local se expressaria: a) numa mobilização da população e na coesão social (parceria público-privada, colaboração entre instituições, espaços de reflexão coletiva e de consulta para a população); b) na construção de uma imagem do mundo rural que supere as limitações dos modelos urbanos e a reprodução de uma imagem arcaica do rural; c) na consolidação de uma identidade territorial especificamente rural; d) na promoção de atividades e empregos não atrelados à administração pública, mas criados em novas áreas, como a cultura, o lazer, o meio ambiente etc.; e) na competitividade e acesso aos mercados para além de lógicas exclusivamente centradas no setor agrário e de

enfoque produtivista; f) na ênfase em atividades relacionadas com o meio ambiente e gestão dos recursos naturais; g) na adequação das propostas à população que ocupa o meio rural, com o intuito de promover sua inserção social; h) na difusão das novas tecnologias, que permitam novas centralidades, a modernização produtiva, a inovação etc.

Em resumo, o desenvolvimento local no meio rural serviria como instrumento de valorização de um novo mundo rural integrado na dinâmica social geral em igualdade de condições, conservando a identidade como sua maior potencialidade e capaz de mostrar um caminho mais “humano” para o desenvolvimento. Um enfoque de desenvolvimento que atualiza o espírito do desenvolvimento alternativo e do desenvolvimento humano, no sentido de incorporar outras dimensões, além da estritamente econômica, e de comprometer-se com mudanças orientadas a melhorar o bem-estar da população acima do bem-estar da economia.

Com poucas variações, na literatura analisada, observamos os mesmos argumentos desse desenvolvimento local mais econômico ou mais humano que temos exemplificado, com as referências a Vázquez Barquero (2000 e 1993) e Carpio Martín (2000) respectivamente, ou, na maior parte dos casos, uma mistura de todos eles. Numa gradação do mais “econômico” para o mais “humano”, oferecemos uma breve perspectiva das obras examinadas:

1. De Janvry e Sadoulet (2000): a partir de uma análise fortemente empresarial¹¹³ das famílias rurais, os autores apontam o que caracteriza esse “novo” enfoque do desenvolvimento: a) coordenação nacional da iniciativa, para evitar contradições e duplicações; b) complementaridade entre instâncias regionais e locais de decisão e territorialidade que transcenda aos enfoques setoriais; c) programas complementares que criem “ativos para os pobres, e investimentos em bens

¹¹³ “Valores”, “ativos”, “capital natural”, “capital humano”, “renda autônoma”, “investimentos nos ativos familiares”, “investimentos em necessidades básicas”, “externalidades” fazem parte da terminologia profusamente utilizada, ao longo do texto. Já de partida, uma das hipóteses revela essa orientação empresarial no olhar sobre o que seria o “novo” desenvolvimento rural: “Dados os ativos e o contexto, as famílias escolhem as estratégias que maximizam a sua renda” (DE JANVRY, SADOULET, 2000, p. 1). Como vemos, a figura do sujeito econômico racional, dispendo de informações perfeitas, hipótese mirabolante e sem constatação na realidade, continua a constituir a base de formulação das propostas de desenvolvimento.

- públicos e instituições que tornam esses ativos mais produtivos” (p. 3); d) abordagem demanda-rígida, consistente em responder às demandas das “famílias, das organizações populares e municipalidades” (p. 3); e) baseado em organizações locais; f) com incentivos para conseguir os objetivos propostos, em casos nos quais a resposta das famílias, seguindo as forças do mercado, não se oriente nesse sentido (p. 2-4).
2. Schejtman e Berdegú (2003): o desenvolvimento local que identificam está fortemente inspirado nos processos de aglomeração industrial, estudados por Marshall em princípios do século passado, e pela extensa literatura que lhes dá continuidade (*clusters*, industrialização flexível, novos distritos industriais, *learning regions* e entornos competitivos), junto às contribuições da nova economia institucional. Para construir uma estratégia de desenvolvimento local, deve-se estabelecer uma série de etapas: a) fortalecimento dos governos sub-nacionais; b) planificação estratégica local e de fomento da sociedade civil; c) encaminhamento de projetos principalmente públicos de apoio às atividades produtivas; d) potenciação da competitividade empresarial; e, e) desenvolvimento de um componente financeiro (p. 7).
 3. Buarque (2002): os principais pilares de um processo de desenvolvimento local seriam: a) formação de capital social; b) aumento da competitividade das atividades econômicas; c) reestruturação e modernização do setor público; d) distribuição dos ativos sociais (p. 27).
 4. Brose (2000): o desenvolvimento local se articularia em torno de cinco dimensões: a) a inclusão social vista através de melhorias na educação e na saúde, que permitam entrar no mercado de trabalho em ótimas condições; b) o fortalecimento da economia local, mediante a busca de nichos de mercado, a melhora do gerenciamento das pequenas propriedades agrárias e dos canais de comercialização das produções, o fomento do espírito empresarial e a diversificação produtiva; c) uma gestão pública fortalecedora do capital social local e capaz de aproveitar os recursos endógenos; d) uma atuação na área meio-ambiental que prima pela responsabilização da população, por meio da educação ambiental; e) o fomento da

mobilização da sociedade, através de uma participação engajada nos processos decisórios do tipo de desenvolvimento a ser implementado (p. 90-110).

5. Campanhola e Graziano da Silva (1999): o desenvolvimento local deveria ser um processo de reconstrução social, com o foco na eliminação da pobreza rural, articulado “de baixo para cima” e com a participação efetiva dos atores sociais. As políticas públicas para o desenvolvimento do meio rural, desde um enfoque local, devem buscar: a) identificar as potencialidades locais, incluindo as atividades não agrícolas; b) organizar a participação das comunidades locais; c) solucionar os entraves de infra-estrutura; d) renovar os instrumentos institucionais, para favorecer as ações inter-setoriais; e) rever a pesquisa agropecuária e de extensão rural do setor público (p. 4-8).
6. Rodríguez Gutiérrez (1996): na caracterização do desenvolvimento local, poderiam articular-se quatro dimensões: a) econômica: vinculada a projetos empresariais concretos no âmbito do mercado; b) cultural: preservar os diferentes gêneros de vida; c) ambiental: preocupação com os novos negócios “verdes”, mas também com a preservação da natureza para gerações futuras; d) política: participação social profunda e continuada (p. 62).
7. Vachon (2001[1993]): o desenvolvimento local apostaria no controle coletivo das opções econômicas, sociais, tecnológicas e meio-ambientais, para buscar soluções de longo prazo para os problemas das coletividades em desequilíbrio. Esse controle coletivo repousa sobre dois valores democráticos fundamentais: a participação e a responsabilidade (p. 119).

Apesar das diferenças de grau entre um discurso mais ou menos economicista, podemos perceber o que Rodríguez Gutiérrez (1996) resume como “um conceito operativo”. O desenvolvimento local “serve para atuar, é um método para induzir a ação” (p. 71, tradução nossa). Não é uma nova teoria sobre o desenvolvimento que o perceba desde posicionamentos qualitativamente diferentes. O desenvolvimento local, considerando sua pluralidade e, ao mesmo tempo, sua indefinição, na verdade, alinha-se com o núcleo duro do desenvolvimento (ainda que com aparência mais neoliberal ou mais

humana), adaptando-se às diretrizes gerais que cada instituição adota. Como instrumento para a ação, não se questiona que desenvolvimento é esse ou que local é esse. É uma ferramenta de ajuste, de reforma, não de ruptura, de mudança estrutural, a despeito do discurso inflamado que emprega, em algumas ocasiões.

Retomamos as contundentes questões que Mattos (1990) levanta sobre o desenvolvimento local e que já apontávamos, no capítulo anterior: existe um “interesse geral local” que sintetize todos os interesses locais? Pode-se pensar que o local está mais próximo do popular e, portanto, que uma política de desenvolvimento local enfatizaria a resolução dos problemas da maioria, reduzindo as injustiças? Apenas um instrumento administrativo, como a descentralização, e uma ferramenta de reprodução do capital, como o desenvolvimento, podem subverter a ordem estabelecida?

A partir das propostas de desenvolvimento local que temos analisado, a resposta às três questões é um rotundo “não”. O horizonte que estabelecem não comporta mudanças, no sistema capitalista, nem os mecanismos de participação que se avançam permitem pensar em que os grupos sociais tradicionalmente dominantes possam perder sua ascendência. O desenvolvimento local continua entendendo: a) o mercado capitalista (regulado pelo Estado ou não) como ente diretivo dos processos sociais; b) o território local, a população e as instituições como capital que deve ser continuamente melhorado, para enfrentar a concorrência entre locais, cada vez mais acirrada; c) a participação como via de inclusão social no capitalismo e não como questionamento profundo das desigualdades, desequilíbrios e injustiças que gera.

Rodeados de uma forte propaganda, como a que no Brasil realizam instituições como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), os pontuais casos de sucesso levam embutida a impossibilidade de generalizar-se, de serem uma solução para todos os “locais”¹¹⁴. Atrelados à lógica de mercado, como horizonte, erguem seu bom desempenho sobre a concorrência com outros “locais”. Por cada “local” sucedido, sob essa lógica, encontramos vários que fracassam, que fizeram uma aposta produtiva errada, que não conseguiram um arranjo institucional consistente ou que não

¹¹⁴ No *site* do SEBRAE, <<http://www.sebrae.com.br>>, podemos encontrar um bom panorama desses “sucessos”.

tiveram o envolvimento adequado da comunidade. Isso, segundo os cânones do desenvolvimento local. Entretanto, essa é a dinâmica normal do capitalismo: o sucesso de poucos privilegiados, erguido sobre o fracasso de muitos expropriados; a suposta lógica igualitária do mercado deturpada por falta de informação, informação privilegiada ou pela imposição de certos interesses; os conflitos sociais (entre o capital e o trabalho, contra as discriminações de raça e opção sexual, pela preservação da identidade e a cultura etc.) “congelados” nos tempos e a lógica de uma política ao serviço da reprodução do capital e da manutenção do *status quo*.

O desenvolvimento rural com base local não acrescenta nenhuma novidade a esse quadro de dominação do capital. Na sua proposta, escamoteia a realidade em que se assenta: a conformação de um capitalismo baseado na precarização, flexibilização e reduzida remuneração do trabalho; a impossibilidade de uma participação equilibrada e igualitária de toda a sociedade, nas decisões, pela existência de fortes assimetrias de poder; a falta de um arranjo institucional que se coloque ao serviço da melhora da qualidade de vida geral e não só dos grupos dominantes.

Uma vez mais nos deparamos com um discurso que está muito longe do que consegue alcançar. Até mesmo porque seu ponto de partida, na verdade, não lhe permite atingir o que se propõe. No entanto, sua função de controle social se cumpre com rigor. Os recursos financeiros, os estudos, as pessoas etc. envolvidos em promover o desenvolvimento rural com base local abrem uma esperança para muitos “locais” e, ao mesmo tempo, criam todo um corpo de saberes que permitem a sustentação, a renovação e a continuidade da reprodução do capital, pelo menos até a próxima crise ou até a formulação de uma nova política de desenvolvimento, que sirva para paliar os poucos resultados da anterior.

A rapidez na busca de novos modelos que superem (ainda que sem solucionar) os impasses criados pelo fracasso dos anteriores, pelos “becos sem saída” a que chegam, leva a uma superposição de modelos, no âmbito das instituições responsáveis por impulsionar o desenvolvimento nas diversas escalas. Nos últimos quatro ou cinco anos, muito próximo ao desenvolvimento rural com base local, começa a aparecer outra denominação para um desenvolvimento rural de enfoque territorial: o desenvolvimento territorial rural.

2.2.4. Desenvolvimento territorial rural: o território como fator de valorização econômica

No primeiro capítulo, já oferecíamos um panorama dessa nova abordagem, ao examinar a proposta do MDA brasileiro, por meio da SDT. Vejamos, agora, numa visão panorâmica, a ancoragem dessa proposta, onde se inspira, de onde surge, quem a apóia, quais são suas características e suas diferenças com enfoques anteriores etc. Na Parte II, mediante uma análise das escalas mais destacadas nesse processo, aprofundamos o estudo do desenvolvimento territorial rural.

Segundo Schneider e Roni (2005), o enfoque territorial para o desenvolvimento rural nasce no seio da OCDE. Em 1994 e 1996, essa instituição, que aglutina 27 países, entre os mais ricos do mundo, sugeriu alguns parâmetros para estudar o meio rural de todos os países membros. A necessidade de elaborar critérios capazes de estabelecer comparações entre meios rurais de países diferentes, para planificar e propor políticas de desenvolvimento comuns, levou à construção de indicadores que incorporavam o território como um dos aspectos fundamentais. Nesse sentido, a metodologia elaborada para essa análise comparativa se estruturava em três dimensões orientadoras:

o território, que faz referência às regiões e suas performances econômicas, sociais, ecológicas e políticas; o desenvolvimento rural, entendido como um conceito plurissetorial que engloba questões de natureza múltipla; e a dimensão temporal que se refere não apenas à periodicidade das dinâmicas, mas também à historicidade da evolução das opções técnicas, econômicas ou comportamentais (OCDE apud SCHNEIDER; RONI, 2005, p. 11)

Junto a essa utilização que a OCDE faz do território (com um viés fundamentalmente estatístico), para analisar seus países membros e indicar políticas de desenvolvimento, existem outros antecedentes para o desenvolvimento territorial rural, preconizados por algumas instituições de América Latina e que impregnam a política atual do governo brasileiro.

Schejtman e Berdegué (2004), por exemplo, apontam para uma dupla influência: os trabalhos sobre a localização das atividades econômicas no espaço (com autores como Von Thunen, Weber, Christaller ou Lösch) e o estudo dos processos de aglomeração

industrial (com Marshall, à cabeça), que deram origem a uma ampla literatura sobre *clusters*, distritos industriais, *milieu* etc. Especificamente, Schejtman e Berdegué dão ênfase para os *clusters* (concentração espacial de firmas de um determinado setor, com articulações com provedores de insumos e serviços e com os usuários do produto de forma a melhorar a eficiência, diminuir custos e estabelecer uma ação conjunta entre todos os agentes), para os distritos industriais (*clusters* que conseguiram uma capacidade de concorrência internacional significativa) e para o desenvolvimento econômico local, como os três inspiradores dessa orientação territorial para o desenvolvimento.

Resulta interessante observar o que esses autores consideram os principais ensinamentos dessas concepções inspiradoras. Vejamos resumidamente os sete elementos que eles destacam: a) a competitividade determinada pelo progresso técnico e pelo conhecimento; b) a inovação tecnológica em processos, produtos e gerenciamento; c) o caráter sistêmico da inovação (própria do entorno e não responsabilidade de uma ou outra empresa); d) a demanda externa como motor das transformações produtivas; e) os vínculos urbano-rurais seriam essenciais para incentivar atividades agrícolas e não agrícolas; f) a importância do desenvolvimento institucional (existência de redes de relações sociais de reciprocidade, baseadas na confiança); e g) pensar o território como construção social (identidade territorial) (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p. 29-30).

Como vemos, a influência do modelo da Terceira Itália, visto no subitem 1.3.1, é evidente. Eficiência, competitividade, capacidade exportadora, capital social, identidade territorial etc. são os alicerces para construir o desenvolvimento territorial rural. Com tais premissas, os autores apontam para uma crítica às limitações dos enfoques tradicionais: a) não consideram a heterogeneidade das sociedades rurais, da pobreza, da pequena agricultura e da pequena empresa rural não-agrícola, que demandam políticas diferenciadas; b) centram-se na atividade agrícola, sem ter em conta o caráter pluriativo das famílias rurais; c) não se orientam a corrigir as falhas ou ausências de mercado, habituais no meio rural, que afetam mais a pequenos e médios produtores e empresários e aos pobres; d) desvincula-se a transformação produtiva da reforma das instituições rurais; e) reduzem seu campo de ação ao setor público, desconsiderando que cada vez mais é o mercado e os agentes de mercado que determinam as tendências, oportunidades e restrições que enfrentam os pobres rurais; f) encontram dificuldades em adaptar políticas

pensadas centralmente às especificidades locais ou de amplificar experiências sucedidas além do local (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p. 17-18).

Com essas críticas, estão sendo ressaltados três gargalos centrais no desenvolvimento do meio rural por Schejtman e Berdegú (2004). Em primeiro lugar, o desconhecimento do território que se pretende desenvolver associado à prepotência de imaginar que a maioria dos territórios vai responder favoravelmente às iniciativas implementadas, independentemente de suas características. Isto é, os autores argumentam que as diferenças espaciais nos anteriores enfoques estavam sendo escamoteadas.

Em segundo lugar, a falta de uma nova institucionalidade, que seja capaz de imbricar o público e o privado, na consecução do mesmo objetivo, o desenvolvimento de um território concreto, prestando maior atenção à lógica do mercado e a assegurar seu bom funcionamento. Ou seja, os autores demandam mais parcerias entre o público e o privado e maior protagonismo para o mercado.

Por último, os autores criticam a rigidez na circulação de informações, a dificuldade de compartilhar experiências, a estagnidade entre as diferentes instâncias que elaboram e implementam as políticas de desenvolvimento para o meio rural. A difusão das experiências e dos aprendizados não se favorece, nem muito menos faz parte das medidas implementadas.

Diante dessas críticas, busca-se conformar uma outra proposta de desenvolvimento rural, que “permita propor mudanças significativas nas estratégias de desenvolvimento rural e de superação da pobreza” (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p. 30, tradução nossa). As ações propostas por esses autores seriam: a) incorporação da dimensão territorial nas propostas de desenvolvimento, considerando que o âmbito da ação é maior que o espaço agrícola; b) introduzir nos enfoques os agentes que têm presença importante no meio rural e não só as famílias rurais pobres; c) considerar, nas propostas de aumento da produtividade, os empregos agrícolas e não agrícolas; d) articular os setores agrícola, industrial e de serviços; e) propor como espaço relevante a interação rural-urbano; f) considerar a relevância do componente institucional no desenvolvimento rural (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p. 30).

Aparentemente, uma proposta arraigada num aprendizado crítico das correntes anteriores que uma fundamentação teórica com pragmatismo, para oferecer uma alternativa nova e eficiente. Mais uma. Sob esse anúncio de transformações importantes, no entanto, aparece uma série de aspectos que já vinham fazendo parte da metodologia do desenvolvimento local: a dimensão territorial além do meramente setorial, o que permite incorporar atividades e setores produtivos para além do agrário; a necessidade de fortalecer as articulações institucionais. Porém, que não vinham sendo cumpridas satisfatoriamente, não por não estarem incluídas nas propostas anteriores (principalmente no desenvolvimento local), mas pela dificuldade estrutural de levar a cabo essas ações e por pretender que questões como a inovação tecnológica, o gerenciamento empresarial e a confiança sejam questões facilmente apropriadas por ou suscitadas em todo tipo de comunidades.

O desenvolvimento territorial rural, apesar de seu discurso de novidade, de supostamente inaugurar uma nova época de esclarecimento acerca dos problemas de que o meio rural padece e de ter na mão as técnicas e instrumentos que devem trazer a prosperidade para o meio rural, de fato, não constitui nenhuma novidade essencial para reformular a articulação entre mercado, institucionalidade e participação, que vem sendo forjada desde a gênese do desenvolvimento, em finais dos anos 1940: maior e melhor integração no mercado, apoiada num arranjo entre instituições e legitimada por uma participação reificada e limitada ao papel decorativo de ratificar o que se apresenta como “possível” e “necessário”.

Em todo caso, junto às chamadas a uma nova etapa na história do desenvolvimento, nos documentos sobre desenvolvimento territorial rural, aparecem claros exemplos de como essa proposta está atrelada à corrente tradicional do desenvolvimento que as instituições internacionais promovem. No caso do documento de Schejtman e Berdegué (2004), que estamos analisando, citamos dois exemplos paradigmáticos.

Em primeiro lugar, podemos encontrar uma ligação com a corrente mais tradicional na forma em que o desenvolvimento territorial rural vincula certos temas:

[...] clarificar o enfoque territorial do desenvolvimento rural oferece a oportunidade de conectar os temas da pobreza rural com outros elementos do debate e da ação pública contemporâneos, como são, entre outros, o desenvolvimento econômico local, a competitividade, a descentralização, a modernização do Estado, a pequena e mediana empresa e o meio ambiente. (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p. 8, tradução nossa)

Em segundo lugar, essa ligação fica clara nas instituições internacionais que apóiam o enfoque do desenvolvimento territorial rural. Schejtman e Berdegué (2004) listam as seguintes: o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial, a FAO, o IICA, a CEPAL, o Instituto Latino-americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILPES) e a Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) (p. 18-19).

Nesse sentido, tanto nos temas com que se preocupa como nas instituições que envolve, percebemos um claro conservadorismo dos princípios essenciais do desenvolvimento, do seu núcleo duro. Com esses horizontes e subsidiado por essas instituições, o desenvolvimento territorial rural parece o que realmente é: uma forma de operacionalizar o desenvolvimento como um novo nome, mas com a mesma essência.

Portanto, podemos associar o desenvolvimento territorial rural, e igualmente o desenvolvimento rural com base local, àquelas correntes dentro da teoria do desenvolvimento que, como vimos ao longo do sub-item anterior, não avançam nas grandes metas que se propõem (por exemplo, a eliminação da pobreza, a melhora global da qualidade de vida etc.): desenvolvimento alternativo, desenvolvimento humano e nova economia institucional (ver a Figura 7, p. 184). Correntes instaladas ou absorvidas na corrente principal de um desenvolvimento, que serve como estratégia privilegiada de controle social, na tentativa de manter o *status quo* capitalista.

No desenvolvimento territorial rural, encontramos de novo uma questão que percorre as teorias do desenvolvimento e suas implementações: há uma diferença qualitativa entre o diagnóstico da situação que fazem e as soluções que propõem. Enquanto o diagnóstico destaca os grandes e urgentes problemas de que padece a maior

parte da população mundial, as implementações continuam a insistir no mesmo sistema socioeconômico.

No caso do desenvolvimento territorial rural, percebemos esse paradoxo de uma forma mais aguda, já que a análise dos problemas é profunda e, em certos momentos, bastante crítica com os enfoques anteriores, porém, na hora de oferecer soluções, não consegue ir além da lógica capitalista. Propor como medidas, para solucionar os problemas a participação, a articulação institucional e a integração no mercado significa, por um lado, desconhecer as fortes assimetrias de poder e de capacidade financeira existentes nas áreas rurais dos países subdesenvolvidos. Por outro lado, significa confiar em mecanismos que acirram mais as desigualdades (como a lógica concorrencial do mercado) ou que não conseguem alcançar as mudanças desejadas, porque servem apenas para ratificar o sistema vigente (por exemplo, a participação e a formação de uma nova institucionalidade estão limitadas a secundar os projetos do desenvolvimento capitalista).

Em termos de controle social, o que o desenvolvimento territorial rural evidencia é a ênfase no modelo único, a desconsideração de alternativas que não se adaptem à acumulação capitalista, a valoração positiva da construção de uma institucionalidade, que, incorporando supostamente todos os interesses, em realidade cria uma falsa imagem de interesse comum e consenso reificado. Apesar das mensagens de mudança, não se produz, em momento nenhum, um questionamento do que significa o desenvolvimento, esse mesmo que acumula mais de cinco décadas de fracassos, nem, por outra parte, se aprofunda o que significa o “territorial” da denominação, para além de um recurso a mais que tem que ser valorizado como fator de concorrência.

Fazendo um balanço dos enfoques do desenvolvimento para o meio rural, entendemos que a perspectiva de cinquenta anos de programas de desenvolvimento, propostos e implementados pelos organismos internacionais, a partir da Revolução Verde, revela que a estratégia que realmente funciona vai ser a de controle social, e não a de levar o desenvolvimento para todos os pobres da face da terra, como afirmam nos seus objetivos.

Continua-se tentando resolver a difícil equação entre a pobreza, as desigualdades e os desequilíbrios, mediante mecanismos de mercado. Como se, aprimorando o

funcionamento do mercado e seguindo-se fielmente seus princípios, fosse possível solucionar os problemas do meio rural.

Entretanto, a estratégia que verdadeiramente teve sucesso até agora é a gestão do conflito que o desenvolvimento promove, com base, por um lado, em promessas nunca cumpridas, mas sempre renovadas, e, por outro lado, reconduzindo as críticas e reivindicações a soluções aceitáveis, no interior da ordem vigente. Enfim, poderíamos pensar que se trata apenas de “mais do mesmo”, porém, a estratégia de controle social vai mudando, vai adquirindo modulações diferentes, tende a ser cada vez mais sutil. Nesse sentido, faz-se necessário entender como são esses momentos diferentes do controle.

2.3. As modulações do controle social

O desenvolvimento é uma eficiente estratégia de controle social, ponto de encontro de múltiplas mediações e ponto de partida para múltiplos desdobramentos. O nosso trabalho circula em torno desta idéia-chave. Em decorrência, um dos nossos objetivos principais consiste em entender tanto a diversidade de mediações que constroem o desenvolvimento-controle (por isso, o recurso à desconstrução realizada pelo pós-desenvolvimento) como os múltiplos desdobramentos gerados por esse desenvolvimento-controle (o que faremos na Parte II, a partir de uma análise das escalas que participam nesse processo).

Ao longo dos subitens anteriores deste capítulo 2, examinamos a pluralidade de temas e de correntes teóricas que convergem no âmbito do desenvolvimento, como forma de mostrar as múltiplas faces dessa relação entre desenvolvimento e controle, assim como sua historicidade. Fruto dessa análise, encontramos diversos argumentos (em geral, marcadamente publicitários) que fortalecem o desenvolvimento como forma de controle:

1. O desenvolvimento supõe a criação de um saber novo que se propõe como a-histórico, natural, universal, dedicado a promover os mais altos valores da humanidade, em qualquer tempo e lugar. *O desenvolvimento é bom sempre e para todos.*
2. Trata-se de um saber tecido por uma rede complexa de instituições, que, em virtude do seu poder (em boa parte financeiro) e sua legitimidade científica,

consegue estabelecer sua hegemonia. *Os organismos que promovem o desenvolvimento têm legitimidade e competência.*

3. O desenvolvimento é uma religião moderna, capaz de fazer esquecer o fracasso de seus objetivos. *O desenvolvimento está além dos seus equívocos.*
4. O desenvolvimento constituído como saber cria verdades e sujeitos que o produzem, acatam e reproduzem, construindo e reconstruindo a realidade incessantemente. *A realidade que cria o desenvolvimento é mais real que a autêntica realidade.*
5. O desenvolvimento oferece visibilidade a certos fenômenos que habitualmente foram marginalizados, como os pequenos proprietários, o meio ambiente, o gênero etc.. *O desenvolvimento é um panóptico, um Grande Irmão, provido de boas intenções.*

Sob múltiplas maneiras, o desenvolvimento se anuncia (com uma propaganda poderosa) a si mesmo como necessário, fruto da razão humana e desejado por todos, o qual nos dá uma primeira dimensão de como se exerce esse controle social.

Igualmente, nos subitens anteriores, tivemos a oportunidade de perceber outra qualidade da construção do desenvolvimento: seu dinamismo. A rapidez com que se adapta às mudanças históricas e conjunturais. Novos projetos, programas, políticas, enfoques, teorias etc., são criados para enfrentar novos cenários, para tentar manter o desenvolvimento como um empreendimento legítimo e capaz de orientar os caminhos da sociedade.

Por exemplo, focando a questão do controle, podemos fazer uma leitura das mudanças do desenvolvimento como mudanças nos objetivos do controle. Dessa forma, podemos pensar o nascimento do desenvolvimento como uma estratégia para conter o avanço do comunismo, depois da Segunda Guerra Mundial (desenvolvimento para colocar os países denominados subdesenvolvidos no campo do capitalismo). Mais tarde, o desenvolvimento associado a governos militares, utilizado como maneira de combater o nacionalismo de esquerdas latino-americano (como no caso do Brasil, Chile etc.). Hoje, estão sendo utilizados os discursos e as práticas do desenvolvimento como contenção dos pobres (pelo menos existe um acirramento dessa tendência), para que não migrem em

massa aos países centrais e/ou produzam um aumento maior da instabilidade internacional.

Mudanças na geopolítica mundial, cenários de crise econômica, ciclos de lutas sociais, transformações culturais, alterações nos padrões de consumo, nova correlação de forças entre conglomerados econômicos transnacionais, descobertas científicas, desastres naturais, acordos internacionais, novas análises sobre a dinâmica social etc. As causas para uma reformulação do desenvolvimento são inúmeras, já que, além do mais, se multiplicam nas diferentes escalas (global, nacional, regional, local etc.), porém, sua capacidade de resposta diante dos novos desafios é igualmente extraordinária: são muitos profissionais, muitos recursos, muitos interesses com o propósito de preservar o papel do desenvolvimento.

Em virtude dessas duas primeiras características do desenvolvimento, portanto, podemos afirmar que a construção do desenvolvimento como controle se realiza desde diferentes âmbitos, através de mecanismos diversos e de forma muito dinâmica.

Existe uma terceira característica que nos ajuda a entender essa multiplicidade que constrói o desenvolvimento. Uma característica que se torna cada vez mais relevante, por se adaptar melhor aos tempos atuais: a modulação.

O controle social, progressivamente, distingue-se menos por sua pretensão de moldar a partir de normas estritas e mais por sua estratégia moduladora, carregada de flexibilidade e sutileza. No mesmo sentido, o desenvolvimento incorpora esses matizes da modulação, exercendo cada vez mais um controle baseado nas diferenças (nos sujeitos, nos territórios), na adaptabilidade dos pesos e medidas por intermédio dos quais analisar a realidade e propor ações, no direcionamento sutil das opiniões, para que coincidam com seus planos.

Vejamos um exemplo da progressiva importância que tem essa dimensão da modulação no controle social. Para tanto, escolhemos um caso paradigmático: o Banco da Terra.

Criado em 1998, mas operacionalizado a partir de 1999, como explicitávamos no capítulo 1, o Banco da Terra é um programa de “Reforma Agrária de mercado”,

implementado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, no primeiro ano do seu segundo mandato, seguindo as orientações do Banco Mundial. Sua origem foi o projeto-piloto Cédula da Terra, efetivamente implementado a partir de 1997, nos estados do Ceará (onde teve a maior expressão), Bahia, Maranhão, Minas Gerais e Pernambuco, e consistia em promover a transferência de terras de proprietários privados para camponeses sem-terra, através de um contrato de compra-venda. Para tanto, o Estado fornecia créditos (com recursos do Banco Mundial) aos demandantes de terra, para comprar as terras e construir as infra-estruturas necessárias.

Com isso, o Estado apenas entrava no processo como intermediário na alocação de recursos, sem nenhum compromisso com cumprir a norma constitucional da função social da terra, sem uma ação decidida para conseguir a desconcentração fundiária e sem oferecer um amparo duradouro aos recém-assentados.

A implementação do Banco da Terra, como programa inserido na política de desenvolvimento rural brasileira de finais dos anos 1990, lança algumas mensagens:

1. Em sintonia com o processo de privatizações e redução das funções do Estado, nesse momento, a “Reforma Agrária de mercado” se mostra como um instrumento mais eficiente que a reforma agrária com base na desapropriação e dirigida pelo Estado. Mercado equivale a eficácia. Estado a corrupção, burocracia e maus resultados. Os sem-terra devem se inserir no setor produtivo mediante mecanismos de mercado, desde a obtenção da terra até em sua forma de produzir. *O mercado é a base e o horizonte para o desenvolvimento rural.*
2. Os sem-terra não precisam se organizar para reivindicar terras, basta associar-se, negociar com um proprietário disposto a vender sua terra e pedir um empréstimo. Nada de ocupações de fazendas ou de prédios públicos, barracos de lona preta, marchas ou confrontos. *O caminho para conseguir terra e conquistar o status de “cidadão” é o mercado, a compra-venda, o contrato.*
3. O Banco Mundial é o avalista dessa forma moderna e racional de resolver os problemas da terra e levar o desenvolvimento para o meio rural. O Banco Mundial vinha implementando essa política em outros países (África do Sul, Colômbia e Filipinas) e, desde 1994, recomendava ao governo brasileiro a implementação de

uma “Reforma Agrária de mercado”. *Uma miríade de “experts” formulam, analisam e louvam esse tipo de políticas de desenvolvimento rural fundamentadas em mecanismos de mercado, que são implementadas em muitos outros países.*

4. *O Banco da Terra seria bom para todas as partes: sem-terra, proprietários de terra e Estado.* A solução da transferência de terras entre quem tem e quem não tem favoreceria todas as partes. O proprietário conseguiria um preço justo e um pagamento imediato por aquelas terras que estivesse disposto a vender, o sem-terra conseguiria uma terra rapidamente e o Estado não teria ônus no processo, apenas faria mediação e não entraria no conflito.

Essa era a propaganda que respaldava o Banco da Terra. No entanto, as críticas realizadas pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça no Campo apontam um panorama diferente. O Fórum, formado por 32 organizações favoráveis a uma Reforma Agrária não mediada pelo mercado, faz-se eco de uma série de problemas que o Banco da Terra produzia, no meio rural¹¹⁵:

1. A Reforma Agrária perdia seu caráter de instrumento público e ficava sob controle direto dos proprietários de terra, que, ao mesmo tempo, se vêem favorecidos, na medida em que transformam suas terras improdutivas em dinheiro à vista (uma boa opção na época em que as privatizações, no Brasil, geravam um amplo mercado de ações, necessitado de compradores).
2. A cartelização dos proprietários de terras produz aumentos no preço da terra, assim como venda de terras de péssima qualidade. Ademais, esse sistema de compra-venda favorece a organização de associações de demandantes “fantasmas”, para transferir dinheiro público aos proprietários de terras e fomentar currais eleitorais.

¹¹⁵ As críticas compiladas procedem de duas fontes: o estudo elaborado por Leonilde Servolo de Medeiros (2002), intitulado *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*, especialmente do capítulo 4, e o livro organizado por Flávia Barros, Sérgio Sauer e Stephan Schwartzman (2003), intitulado *Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial*, especialmente a introdução e o capítulo 1.

3. Os demandantes de terras começariam com o ônus do financiamento da terra, o que, na grande maioria dos casos, inviabilizaria seu futuro na terra, pela impossibilidade de fazer frente às dívidas.

Medeiros (2002, p. 97-109) relata como, apesar das críticas levantadas, das irregularidades encontradas e da mobilização realizada pelas organizações congregadas no Fórum, o pedido de um Painel de Inspeção do Banco Mundial para fiscalizar o projeto-piloto da Cédula da Terra, nunca foi concedido. Num primeiro momento, alegando que suas reclamações eram puramente filosóficas e alterando algumas das regras para criar um painel e obstaculizar sua criação, nesse caso. Num segundo momento, diante dos resultados de avaliações técnicas do projeto, recorrendo a questões administrativas¹¹⁶. Em todo caso, ao contrário de proceder a uma fiscalização e de atender às críticas, o projeto Cédula da Terra se converte, muito mais rapidamente do que programado, no Banco da Terra.

Que podemos deduzir desse exemplo? Em primeiro lugar, constatamos que se cria um discurso forte para favorecer a saída do Estado de certos assuntos e a mercantilização dos processos sociais, através da privatização da política de Reforma Agrária, da integração dos sem-terra ao mercado desde um primeiro momento, e da resolução dos problemas sociais, como a pobreza rural, via mecanismos de mercado.

Por outro lado, esse discurso de aprofundamento no capitalismo, por meio do fundamentalismo de mercado, vem acompanhado de um processo de consolidação da legitimidade. Sob a propaganda da eficiência e da racionalidade científica, e junto à difusão de mecanismos de participação nas decisões, busca-se legitimar as práticas do desenvolvimento.

Por último, por meio de uma medida de desenvolvimento rural, como o Banco da Terra, pretende-se transformar o tradicional confronto associado à questão agrária, por

¹¹⁶ “[...] a inspeção, mais uma vez não foi recomendada, com a alegação de que o Fórum não tinha esgotado todos os canais de diálogo com a administração local do Banco Mundial” (MEDEIROS, 2002, p. 103).

um consenso entre as partes em conflito. O contrato de compra-venda da terra eliminaria o recurso à pressão dos movimentos sociais e a desapropriação compulsória dos proprietários.

Os discursos e as práticas do desenvolvimento, neste caso materializados no Banco da Terra, propõem-se criar a realidade da que falam, num processo performativo. Descrever as bondades da mercantilização da Reforma Agrária, insistir na legitimidade da proposta, em virtude da liberdade com que as partes negociam as terras, ou afirmar que o consenso será a forma de resolver os problemas da estrutura fundiária se tornam verdades, quando ditas pelas instituições que comandam as políticas de desenvolvimento. Bastaria enunciar para construir a realidade, ou, como afirma Rist (2002):

Não é que a realidade se crie por meio de palavras [...] o poder não consiste necessariamente em transformar a realidade, mas em problematizá-la de forma diferente, em propor uma nova representação que provoque a ilusão da mudança [...] o poder pertence sempre a quem sabe se apropriar das palavras. (p. 93, grifos do autor, tradução nossa)

Não é necessário, portanto, que o mercado realmente consiga melhorar a vida da maioria dos participantes do Banco da Terra, nem importa que o poder do fazendeiro e dos sem-terra que participam das negociações seja completamente assimétrico, nem que o consenso promovido mascare desigualdades profundas. Não é necessário, enfim, que o Banco da Terra funcione, basta um bom discurso e uma prática apropriada que afirmem que está funcionando, que está atingindo as metas, que está se inovando para mudar a situação. Pelo menos, enquanto é possível contornar as críticas e elaborar outro “salto adiante”, com novas propostas.

Sob o discurso de que o mercado sempre é mais eficiente que o Estado, que o desenvolvimento tem uma base científica neutra e objetiva e que o consenso conseguido através da participação evita o tradicional conflito da questão agrária, o que encontramos é: a) a imposição de um modelo único, o do agricultor integrado no mercado ou expulso da atividade agropecuária e da terra; b) as falhas das políticas de desenvolvimento, que nem é uma ciência exata, nem está livre da intervenção política; c) uma participação

reificada, construída sem pluralidade, fortemente controlada pelos grupos dominantes, sem poder de decisão, apenas de consulta, ou decidindo sobre questões menores que não provocam mudanças fundamentais; d) um ataque contra os movimentos sociais que criticam o modelo atual e buscam transformações estruturais do sistema.

A modulação do controle social significa lançar mão de toda uma série de projetos, programas, políticas, estudos, pesquisas etc. (como o Banco da Terra), para conseguir direcionar sutilmente a dinâmica social. Os discursos e as práticas do desenvolvimento são instrumentos adequados para promover a sociedade do capital, para a socialização e subjetivação dos indivíduos que a formam, dentro de parâmetros baseados na concorrência, na obtenção de lucro, na extração de mais-valia, no sucesso individual etc.

Dois conceitos nos ajudam a entender melhor essa modulação do controle social que se apresenta como a tendência da dinâmica social contemporânea: a *governamentalidade* (FOUCAULT, 1988b [1978]) e a *sociedade de controle* (DELEUZE, 1992 [1990]).

Foucault (1988b [1978]) denomina *governamentalidade* ao conjunto de instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer um poder cujo alvo é a população, cuja forma principal de saber é a economia política e cujos instrumentos técnicos essenciais são os dispositivos de segurança (p. 291-292).

Entre os séculos XVI e XVIII, segundo esse autor, aparece e se consolida a questão do governo: “relação entre segurança, população e governo” (FOUCAULT, 1988b [1978], p. 277). No primeiro momento, relacionado com o governo de si mesmo (retorno ao estoicismo no século XVI), governo das almas e das condutas (pastoral católica e protestante), governo das crianças (aparecimento da pedagogia, no século XVI) e governo dos Estados pelos príncipes. Mais tarde, vai evoluindo a partir da relevância que vão tomando duas questões: a economia e a população.

Nesse período, a economia ainda se refere ao governo da família, a grande questão nesse momento será introduzir a economia no exercício político. Foucault se remete a Rousseau e seu artigo *Economia Política* na *Enciclopédia*, onde se afirma que a palavra *economia* designa originariamente o sábio governo de casa para o bem da família, sendo a grande questão levar esse tema para a gestão geral do Estado.

Governar um Estado significará portanto estabelecer a economia ao nível geral do Estado, isto é, ter em relação aos habitantes, às riquezas, aos comportamentos individuais e coletivos, uma forma de vigilância, de controle tão atenta quanto a do pai de família. (FOUCAULT, 1988b [1978], p. 281)

Dessa maneira, pode-se dizer que, ainda no século XVI, a palavra economia designava uma forma de governo, enquanto, no século XVIII, vai designar um campo de intervenção que se constitui como essencial a partir de então.

Por outro lado, nessa mesma época, começa a conformar-se a questão da população (FOUCAULT, 1988b [1978], p. 288-290):

1. Percebe-se, através da estatística, que a população possui características e fenômenos com uma regularidade própria, não redutíveis aos da família (modelo anterior de governo) e que produzem efeitos econômicos específicos.
2. A população se constitui no objetivo final do governo, que tenta aumentar sua riqueza, melhorar sua saúde, incrementar a duração de sua vida. Através de instrumentos diretos (campanhas sobre a população) e indiretos (técnicas para conseguir certas respostas, sem que as pessoas se dêem conta), a população “aparece como sujeito de necessidades, de aspirações, mas também como objeto nas mãos do governo; como consciente, frente ao governo, daquilo que ele quer e inconsciente em relação àquilo que se quer que ela faça” (FOUCAULT, 1988b [1978], p. 289).
3. Para governar de forma racional e planejada, é necessário um acúmulo de saber sobre a população. A aparição da população como objeto permite o surgimento de uma ciência, a economia política, que, relacionando, entre outros aspectos, população, riqueza e território, serviria como ciência política em que fundamentar as ações de governo.

Vemos, portanto, que a incorporação da economia e a preocupação com a população nas formas de governar é mais ou menos recente. É só no século XVIII que o governo vai dar prioridade à economia e à população, como campos de intervenção.

Desde então, segundo afirma Foucault, vivemos na era da governamentalidade, que consegue circunscrever a luta política e reduzir a questão política fundamental ao domínio dessas técnicas de governo, cujo alvo é a população e que utiliza a instrumentalização do saber econômico para o controle da sociedade¹¹⁷.

Essa era da governamentalidade, com sua hábil administração da população em função do saber econômico, todavia, vai acumulando conhecimentos, experiências, mecanismos etc. – e vai mudando. Segundo a releitura que Deleuze (1992 [1990]) faz da obra de Foucault, na atualidade, estaríamos numa nova fase dessa governamentalidade, a *sociedade de controle*.

Segundo esse autor, se, durante os séculos XVIII, XIX e primeira metade do XX, prevalece uma *sociedade disciplinar*, uma governamentalidade vigilante e atenta sobre todos os membros da sociedade, baseada no disciplinamento exaustivo de todos os indivíduos e nos meios de confinamento (escola, caserna, fábrica, hospital, prisão etc.). A partir da Segunda Guerra Mundial, com a crise desses meios, conformaria-se uma sociedade de controle caracterizada por um controle modulado, que permite certas margens de tolerância, que dispensa o confinamento, porque, como escreve Michael Hardt, no seu artigo *A sociedade mundial de controle* (2000), seguindo a Deleuze, se alcançaria uma situação em que se produz a “intensificação e generalização da disciplina, em que as fronteiras das instituições foram ultrapassadas, tornadas permeáveis, de forma que não há mais distinção entre fora e dentro” (p. 369).

O controle se estende e se faz mais sutil. Da normalização rígida se passa à modulação contingente, “como uma moldagem auto-deformante que mudasse continuamente, ou como uma peneira cujas malhas mudassem de um ponto a outro” (DELEUZE, 1992 [1990], p. 221). Num dos exemplos que Deleuze expõe no seu trabalho seminal, *Post-scriptum sobre as sociedades de controle* (1992 [1990]), a fábrica seria o modelo da sociedade disciplinar e a empresa da sociedade controle. Enquanto, na primeira, os salários se fixavam na concorrência com os ganhos na produção, na segunda, impõe-se uma modulação em cada salário, através de prêmios, concursos etc. Se, na

¹¹⁷ Muito longe, portanto, da idéia de *governança*, própria do imaginário das novas formas de gerenciamento social (e empresarial) à Terceira Itália.

primeira, os indivíduos eram constituídos como massa, facilitando o controle do patrão e a mobilização dos sindicatos, na segunda, introduz-se uma rivalidade contínua que divide os indivíduos entre eles e em si mesmos. Na sociedade disciplinar, a escola é o lugar de formação dos trabalhadores da fábrica, na sociedade do controle a formação nunca acaba, é permanente, há uma sujeição contínua a novos saberes que prometem melhor remuneração, melhores empregos.

O controle da sociedade de controle é flexível, modulado, continuado, contingente, conjuntural. As técnicas de governo, a governamentalidade, depois de quase três séculos, ganharam em sutileza, tenderam à imperceptibilidade, apossaram-se dos mecanismos de subjetivação, numa tendência que leva a que todo controle seja, na verdade, auto-controle.

Foucault (1991 [1978]) aponta para uma nova forma de controle social, quando afirma que a “disciplina exaustiva, exercendo-se de forma constante e ilimitada sobre todos e cada um dos indivíduos” (p. 165, tradução nossa), própria da ordem implementada no século XIX e parte do XX, já não seria mais possível. As características dessa nova ordem seriam quatro:

1. “[...] localização de certo número de zonas que podemos chamar de ‘zonas vulneráveis’, nas quais o Estado não quer que suceda absolutamente nada” (p. 165, tradução nossa).
2. “[...] uma espécie de tolerância” que admite “uma certa percentagem de delinquência, de ilegalidade, de irregularidade” (p. 165, tradução nossa) e que tem uma função de regulação.
3. Como condição para que a anterior funcione, deve existir um sistema de informação geral que não pretende a vigilância de cada indivíduo, mas “a possibilidade de intervir em qualquer momento justamente ali onde se dê a criação ou constituição de um perigo, ali onde aparecer alguma coisa absolutamente intolerável para o poder” (p. 166, tradução nossa)
4. A constituição de um consenso que passa, evidentemente, por toda essa série de controles, coerções e incitações que se realizam através dos *mass media* e que, de

certa forma, e sem que o poder tenha que intervir por si mesmo, sem que tenha que pagar o custo muito elevado às vezes de um exercício do poder, vai significar uma certa regulação espontânea que vai fazer que a ordem social se auto-gere, se perpetue, se autocontrole, através de seus próprios agentes, de forma tal que o poder, diante de uma situação regularizada por si mesma, terá a possibilidade de intervir o menos possível e da forma mais discreta, incumbindo aos próprios interlocutores econômicos e sociais resolver os conflitos e as contradições, as hostilidades e as lutas que a situação econômica provoque, sob o controle de um Estado que aparecerá, ao mesmo tempo, desentendido e condescendente (p. 166).

No nosso trabalho, desde o princípio, assumimos que o desenvolvimento é uma estratégia privilegiada de controle social e, cada vez mais, se conforma como técnica sutil, quase imperceptível, criadora de subjetividades e fundamentalmente auto-disciplinadora. Fracasso após fracasso, o desenvolvimento não se justifica como instrumento para melhorar as condições de vida da população, apenas cumpre com a missão de criar esperança, uma ilusão comum que consiga dinamizar a sociedade no sentido da ordem vigente, a ordem capitalista.

Contudo, o controle social, apesar dessas tendências expostas, não só se exerce através de técnicas sutis como as políticas de desenvolvimento. A tendência a um convívio democrático, plural e em liberdade, que marca as diretrizes formais da nossa sociedade, faz mais apropriado (mais “politicamente correto”) um controle não disciplinar e sim mais difuso, subjacente. Todavia, essa não é uma norma absoluta. Por exemplo, ao lado de programas como o Banco da Terra, com seu combate soterrado aos movimentos sociais, no campo brasileiro, na mesma época, existia um recurso recorrente à violência em formas diversas: a violência física dos aparelhos de repressão do Estado e das milícias particulares dos fazendeiros; a violência de um corpo legal interpretado costumeiramente contra os interesses dos pobres do campo; a violência da criminalização dos movimentos sociais; a violência dos meios de comunicação com suas campanhas de desprestígio dos movimentos sociais; a violência da impunidade para quem exerce a violência sobre os

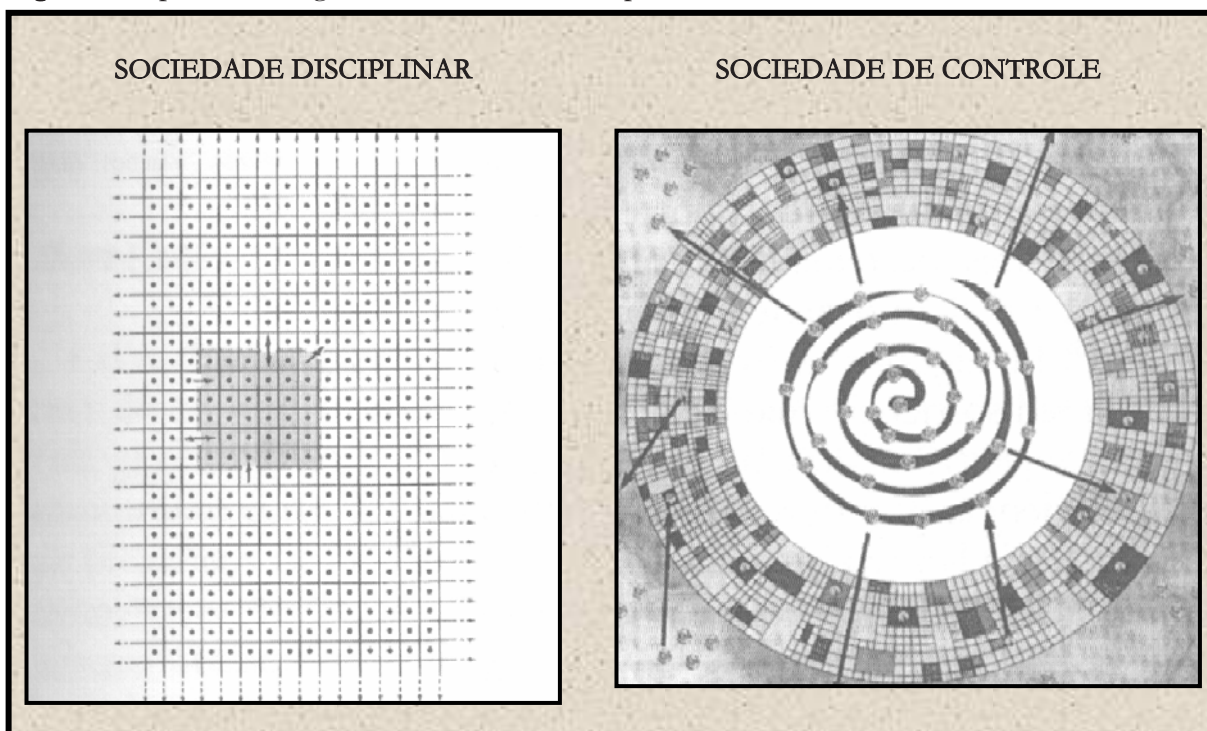
trabalhadores do campo; a violência exercida através da convivência com as desigualdades, com a expropriação dos camponeses com ou sem-terra, com a manutenção do *status quo*.

Em função do momento e do caso (de sua periculosidade e da necessidade de exemplaridade), impõe-se uma estratégia de controle híbrida, que não nega a sutileza das formas de controle social via, por exemplo, desenvolvimento, mas que as complementa com violência, repressão.

Marinis (1998), no seu artigo *La espacialidad del Ojo miope (del Poder). (Dos ejercicios de cartografía postsocial)*, chama a isto de *governamentalidade pós-disciplinar*, tomando como referentes a Foucault e Deleuze.

Segundo esse autor, no contexto atual, definido por um Estado que reduz gastos e economiza no governo do social, a tentativa de disciplinar a todos e cada um dos indivíduos da sociedade, segundo um molde rígido e preciso, estaria sendo substituída por uma outra estratégia, dupla, acorde com a conjuntura atual: controles “leves” para os sujeitos considerados “dentro” do sistema e brutalidade crescente acompanhada de maior exclusão para os sujeitos considerados “fora”. Dessa forma, racha-se a imagem do social como homogêneo, indiferenciado, único, tendente à inclusão de todos mediante a disciplina (da sociedade disciplinar) e, no seu lugar, aparece uma sociedade que estoura em múltiplas sociedades moduladas entre o controle leve e a exclusão contundente (MARINIS, 1998, p. 34). Uma transição entre a sociedade disciplinar e a sociedade de controle, nas denominações de Gilles Deleuze (1992 [1990]), que ainda guarda elementos da primeira misturados com as inovações da segunda. Na Figura 8, podemos ver representadas a sociedade disciplinar (retícula) e a sociedade de controle (espiral).

Figura 8. Representação gráfica da sociedade disciplinar e da sociedade de controle



Fonte. Marinis (1998, p. 35).

Enquanto a primeira representa um controle exaustivo sobre cada indivíduo, ocupando ele um lugar determinado. A segunda representa variações no controle exercido entre as zonas mais próximas do centro, com um controle mais rígido, e aquelas mais afastadas, onde o controle (míope) é mais relaxado.

Essa governamentalidade pós-disciplinar, essas técnicas de governo na transição entre sociedade disciplinar e de controle, que Pablo de Marinis (1998) propõe, ajudam-nos a entender a forma em que se tenta o controle do meio rural brasileiro, a partir da segunda metade da década de 1990. Por um lado, um leque de propostas direcionadas à agricultura de pequeno e médio porte, em prol de um desenvolvimento do meio rural que supostamente incorpore uma maior quantia de produtores. Banco da Terra, PRONAF, LUMIAR, Crédito Fundiário, Reforma Agrária pelo Correio etc. são programas de desenvolvimento rural direcionados à agricultura familiar, baseados em um controle “leve”, para produtores que se integrem ao mercado e acatem sua lógica.

Para os sem-terra que enfrentem essa integração no mercado, combate através de políticas que os marginalizem e destruam sua organicidade, ao lado das violências que

sejam necessárias e convenientes: violência física, impunidade, violência da mídia, da “legalidade”, da conivência etc. Os sem-terra são colocados como um mau exemplo, perigosos para a ordem estabelecida numa conjuntura de exacerbação de políticas neoliberais, de privatizações, de culto à propriedade privada; por isso, se as medidas “leves” das políticas de desenvolvimento rural desenhadas *ad hoc* não são suficientes, lança-se mão de medidas mais contundentes. O controle social é o objetivo supremo, não melhorar a situação da pobreza e a exclusão no meio rural.

No meio rural brasileiro, a governamentalidade vai ganhando em conhecimento do meio, em experiência, em concatenação entre os aparelhos estatais, e vai respondendo com técnicas cada vez mais bem adaptadas às necessidades do momento e sempre com o objetivo de manter o controle.

A modernização conservadora do meio rural, no Brasil, entre os anos 1960 e 1980, produziu pobreza e exclusão entre os pequenos produtores, sem acompanhar-se de medidas compensatórias. Uma medida sem sutilezas. Um controle mais contundente.

Nos anos 1990, sobretudo na segunda metade, as políticas de desenvolvimento rural se centram nesses pequenos produtores, com políticas especialmente orientadas a seu gerenciamento: um controle “leve” para os que se integram e “duro” para os que insistem em mudar o sistema.

Nos primeiros anos 2000, fundamentalmente no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, o controle se “sutiliza” ainda mais. Uma maior proximidade aos movimentos rurais críticos lhe permite recorrer menos à contundência e à violência e, ao mesmo tempo, avança-se em políticas de desenvolvimento cada vez mais orientadas a controles “leves”, que sejam capazes de incorporar o maior número possível de produtores rurais e sem-terra, até mesmo aos descontentes e críticos.

Através da participação (que, em princípio, permitiria a todos a construção do desenvolvimento) e da sobre-utilização da figura do território (que, aparentemente, elimina a disputa entre grupos sociais, para privilegiar a melhora comum do território comum), o desenvolvimento territorial rural faz parte de um controle social mais próximo ao ideal: o auto-controle.

Grandes proprietários de terras, políticos e empresários locais, sem-terra, todos juntos, unidos em prol do desenvolvimento do seu território e em concorrência com outros territórios. Esse é o lema do desenvolvimento territorial rural. Com isso, o controle desloca o conflito para o exterior (já não mais um conflito entre grupos sociais de um mesmo território), direcionando-o a competir com outros territórios por quotas de mercado. Ao mesmo tempo em que se elimina (sem solucionar) esse conflito interno entre grupos sociais e se desloca para um conflito com outros territórios, eleva-se o consenso entre todos os grupos, já não mais dilacerados internamente, mas unidos frente a um “inimigo” comum externo.

Por um lado, sob essa aparência de harmonia social que as novas políticas de desenvolvimento rural vendem, os conflitos entre grupos continuam, porque os desequilíbrios permanecem e, geralmente, se acirram. A integração no mercado e a concorrência com outros territórios não servem como mecanismos amplos de incorporação ao sistema, para a grande quantidade de excluídos e em fase de exclusão existentes. O capitalismo é um sistema que se fortalece na criação e recriação de desigualdades.

Por outro lado, a construção do consenso se realiza a partir de mecanismos de participação reificada, que desconsideram a assimetria de poder entre os partícipes. Essa participação, na verdade, não serve para encontrar soluções mais plurais aos problemas que assolam o meio rural: os limites das ações já estão dados, embutidos na lógica do capital. A participação serve como palco privilegiado para conhecer os discursos de todos os grupos, como mecanismo que dê visibilidade a todos os grupos e assim poder chegar a controlar melhor todas suas dimensões. *Fazer falar, para melhor gerir*. O poder, por meio da participação, conhece quem fala, seus pontos de vista. O poder não só recusa, bloqueia ou desqualifica, como habitualmente se coloca, como poder produtivo, também incita e intensifica – essas seriam as “técnicas polimorfos do poder” (FOUCAULT, 2001[1976], p. 17).

Rahnema (2000 [1992]) igualmente reforça a crítica à essência dessa participação nas políticas de desenvolvimento. Segundo esse autor, a defesa da participação popular lançaria mão de argumentos como os seguintes: os obstáculos ao desenvolvimento devem superar-se, oferecendo aos interessados a oportunidade de participar no processo; além da

participação ser a expressão da maioria da população, também seria o único instrumento que ela tem para atingir um desenvolvimento mais humano e eficiente; o exercício da participação pode permitir uma melhor organização das pessoas.

Desse modo, segundo o mesmo autor, a participação teria quatro funções: cognitiva (regenerando o discurso a partir da cultura local e do conhecimento popular); política (provendo ao desenvolvimento de uma nova legitimidade); instrumental (aumentando as alternativas discutidas e envolvendo as populações interessadas); e social (oferecendo novas esperanças de eliminação da pobreza, via política de desenvolvimento).

Seguindo o raciocínio de Rahnema, se, em princípio, a tentativa de criar um saber popular (baseado na participação), capaz de acabar com o paradigma desenvolvimentista vigente, dinamizou muitas atividades no campo da alfabetização e da regeneração de técnicas tradicionais, ou permitiu uma maior conscientização dos próprios problemas da comunidade, em geral, esse saber popular ficou eclipsado pela desvalorização do poder das comunidades operado por ativistas da participação, que acabaram dando prioridade à construção de um contra-poder alóctone e que acabou sendo útil para o desenvolvimento tradicional. Continuando com as críticas, o autor aponta que nem os agentes de transformação, nem as ONGs conseguiram envolver realmente as comunidades, com poucas exceções, “o que realmente sucedeu é que à parafernália já existente de instituições desenvolvimentistas foram acrescentados novos meios de ação e de persuasão ainda mais refinados e enganosos” (p. 201)¹¹⁸.

Os Conselhos de Desenvolvimento Rural (CDRs), criados no governo de Fernando Henrique Cardoso, ou as Comissões de Implantação das Ações Territoriais (CIATs), instaladas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, entre outras entidades instituídas para favorecer a participação no meio rural brasileiro, visibilizam os problemas do meio rural, não tanto para solucioná-los como para geri-los melhor. São fontes de informação de primeira mão para conhecer o que se passa no meio rural, porém não mais

¹¹⁸ A participação oferecida pelo desenvolvimento se movimenta nesse âmbito contraditório dos mecanismos de cooptação e controle, por um lado, e, por outro lado, da possibilidade de disputa pela hegemonia, de enxergar os próprios limites da participação proposta. No entanto, no capítulo 7, quando abordamos o tema da participação na CIAT do Território Rural do Pontal do Paranapanema, percebemos que, apesar do lado pedagógico e de disputa que possa comportar a participação, o desgaste de participar em projetos avocados ao fracasso, além do mecanismo de extrair informação, reflete um balanço muito crítico contra a participação.

que isso, já que as soluções que passam por reformas estruturais do sistema não entram nos planos e nas possibilidades dessas entidades e menos das instituições que as controlam¹¹⁹.

O desenvolvimento, suas políticas e instituições têm a finalidade de normalizar, são impositivos, porém se utilizam de técnicas que transformem decisões necessárias para o sistema em decisões dos grupos sociais envolvidos: o controle é mais eficiente quando é interior.

Longe de ser neutro, o trabalho do aparelho vinculado ao desenvolvimento pretende precisamente conseguir objetivos muito concretos: estatização e governamentalização da vida social; despolitização dos grandes temas; vinculação de países e comunidades às economias mundiais de modos muito concretos; transformação de culturas locais em função de standard e tendências modernas, incluindo a extensão às comunidades do Terceiro Mundo de práticas culturais de origem moderno baseadas em noções de individualidade, realidade, economia, etc. (ESCOBAR, 1997, p. 11, tradução nossa)

Por exemplo, tanto se um programa inserido na política de desenvolvimento rural, como o Banco da Terra, dá certo e consegue mudar a estrutura fundiária do país, ou não o consegue, reforça-se a normalização via aprofundamento e integração dos mecanismos de mercado. Ou seja, os novos pequenos proprietários vão sendo sujeitados à dinâmica mercantilista, que se erige em discurso e prática única, aparentemente plural nas suas formas, mais estreitamente ajustada à lógica da acumulação e do controle.

O mesmo acontecia, nos anos 1980, em plena época da consolidação neoliberal e do ajuste estrutural com os projetos de desenvolvimento rural integrado. Se as políticas que o implementavam davam certo, um maior número de pequenos agricultores adotava critérios empresariais para gerenciar sua propriedade e se enveredar pelo seletivo caminho da concorrência. Porém, se essas políticas não davam certo, o volume da dívida externa do país que adotava essas políticas aumentava (assumia empréstimos sem obter um retorno financeiro para devolvê-los), e era pressionado para adotar os programas de ajuste

¹¹⁹ No Capítulo 7, voltamos sobre o funcionamento dos CDRs e das CIATs.

estrutural do Fundo Monetário Internacional (FMI). Com isso, aumentava a submissão do país e sua população a objetivos macroeconômicos, políticas internas e possibilidades e comportamentos da sociedade, em geral, totalmente condicionados pelo domínio da esfera econômica capitalista e pelos anseios de igualar-se aos países considerados desenvolvidos. Em qualquer caso, o horizonte “possível” para pessoas e países era o neoliberalismo e a integração nos mecanismos de mercado.

O projeto do desenvolvimento é um projeto de controle atento às transformações de todo cunho que acontecem na sociedade de modo que, apesar de seus fracassos, não seja questionado e talvez banido. Através de autocríticas realizadas no âmbito da rede institucional que sustenta o desenvolvimento (organizamos internacionais, fundações, institutos de estudos etc.), ele se fortalece. Por meio das críticas realizadas pelos grupos sociais que participam das instâncias destinadas a esse fim, mantém-se informado sobre os problemas que deve enfrentar e acumula informação para propor novos rumos. Contra os grupos sociais que resistem à dominação que o desenvolvimento supõe (movimentos sociais, grupos de intelectuais críticos etc.) e que pretendem reformá-lo estruturalmente ou eliminá-lo, a aparelhagem institucional do desenvolvimento emprega seus instrumentos de confronto (publicidade, estudos e informes, “expertos”, mídia, recursos etc.) ou deixa que outras instâncias, com métodos mais contundentes, se encarreguem da tarefa.

Com tudo isso, no entanto, não pretendemos oferecer uma imagem simplista de um desenvolvimento pensado e implementado por instituições globais, com capacidade para controlar todos os aspectos associados a ele e em todos os lugares. O controle social deve modular-se espacialmente. A incorporação da diferencialidade espacial, através de enfoques como o local e o territorial, que afirmam propor um desenvolvimento que tenha em conta as características de cada lugar ou território, vai nesse sentido. O controle social também deve ser diferente, espacialmente. Em cada âmbito territorial, existem condições diferentes para implementar as políticas de desenvolvimento. Também provoca respostas diferentes. Os conflitos existentes em cada território, somados aos que acarretam a implementação de alguma medida de desenvolvimento, valorizam, aos olhos das instituições do desenvolvimento, a necessidade de um desenvolvimento territorial que

acumule informações para uma implementação mais eficaz. De outro lado, mostra-nos a necessidade de aprofundar a análise territorial do controle para entender como se estrutura e funciona.

A ferramenta mais apropriada para abordar essa análise nos parece ser a escala. Através de uma análise de como são os desdobramentos do desenvolvimento em cada escala, podemos perceber melhor sua complexidade territorial, as variações que tem de um território para outro. As diretrizes elaboradas na escala global (por intermédio de instituições como o Banco Mundial) ganham certas particularidades, quando são levadas para uma região como a latino-americana, provocam certas reações em países como Brasil e chegam a um local determinado com uma formatação dada.

O debate que, principalmente na última década, se dá sobre a questão da escala geográfica vem aprimorando aos poucos um instrumental teórico-metodológico dotado de grande capacidade para analisar as diferencialidades territoriais do poder, por exemplo. No próximo capítulo, centramo-nos no estudo dessa categoria, de forma a fortalecer um tripé teórico-metodológico (desenvolvimento-controle-escala) que nos sirva, ao mesmo tempo, como proposta principal desta tese e como ferramenta para analisar, na parte II, um enfoque específico do desenvolvimento para o meio rural, o mais recente: o desenvolvimento territorial rural.

CAPÍTULO 3

ANALISE ESCALAR DO DESENVOLVIMENTO: AVANÇANDO NA CONSTRUÇÃO DE UMA METODOLOGIA ANALÍTICA

[...] pode ser de maior proveito uma aproximação à escala não como uma estrutura ontológica que “existe”, mas como uma estrutura epistemológica — uma forma de conhecimento e apreensão

*(Katherine T. Jones, *Scale as epistemology*, 1998, tradução nossa)*

Nosso trabalho analisa as políticas de desenvolvimento rural implementadas no Brasil, na última década, focando, sobretudo, que tipo de desenvolvimento é esse que trazem embutido, que instituições o respaldam e quais são os discursos que o sustentam. Para tanto, desde o primeiro momento, partimos do entendimento de que os discursos e as práticas do desenvolvimento que dão sentido a essas políticas públicas estão fortemente relacionados com estratégias de controle social. Não se trata de uma hipótese e sim de um alicerce teórico. Os fracassos do desenvolvimento, ao longo de suas cinco décadas de história, a legitimidade que mantém, apesar de seus resultados, a força que acumula sua rede de instituições, o domínio que exerce sobre os caminhos possíveis que a sociedade atual pode escolher, para melhorar sua situação, são questões que não buscamos ratificar com nossa pesquisa, mas são pontos de partida que fundamentam nossa análise, a partir da literatura que trabalhamos e que apresentamos, ao longo de todo o texto.

Os dois primeiros capítulos recorrem a contribuições teóricas diversas, para construir um entendimento do desenvolvimento rural implementado, no país, como tributário de concepções historicamente determinadas que conformam estratégias dinâmicas de controle social. Depois desse percurso principalmente teórico pelo desenvolvimento e pelo controle social, agora, no Capítulo 3, avançamos na complementação metodológica, através do estudo da escala geográfica. Se desenvolvimento e controle social (e as múltiplas relações que os imbricam) formam nossos dois principais alicerces teóricos, a escala geográfica, abordada a seguir, é o complemento metodológico que completa o tripé essencial, o qual expressa o cerne fundamental da nossa pesquisa.

A metodologia escalar será a ferramenta utilizada para abordar a relação entre desenvolvimento e controle social, em diferentes âmbitos espaciais, no intuito de entender como, onde, por quem, para quem e para que se elaboram e se implementam certos modelos de desenvolvimento, em particular esse modelo que vem monopolizando os discursos e as práticas de desenvolvimento no meio rural, o desenvolvimento territorial rural. A Parte II se centrará especificamente na desconstrução desse enfoque territorial, a partir das escalas que intervêm no processo, no entanto, previamente, neste capítulo 3, avançamos no entendimento das ferramentas que nos oferece a análise escalar.

Nesse sentido, dedicamos o primeiro item do capítulo a mostrar os principais pontos dos debates que consolidam a visão de escala empregada no nosso trabalho, debates que aparecem na década de 1980, mas se consolidam a partir da década de 1990. No segundo item, centramo-nos na análise da relação entre desenvolvimento e escala, a partir do processo de *re-escalamiento* que se dá no âmbito do desenvolvimento desde sua origem, cinco décadas atrás. Para finalizar o capítulo, abordamos a urdidura escalar tecida na política de desenvolvimento territorial rural que vem sendo introduzida, no Brasil, especialmente analisando a figura dos Territórios Rurais.

3.1. O debate escalar ou de que escala falamos, quando falamos de escala?

Nos anos 1980, a partir dos estudos de Peter J. Taylor e Neil Smith, começam a debater-se, no campo da Geografia, questões sobre escala que vão além de sua

funcionalidade no campo da cartografia. Para ambos os autores, naquele momento, a escala se revela como um conceito fundamental para a Geografia política, oferecendo a possibilidade de estabelecer diversos níveis de análise das relações capitalistas globais (HOWITT, 2000).

Já nos anos 1990, o debate sobre escala se amplia de forma extraordinária e se difunde por outras áreas de conhecimento¹²⁰, de modo que aquela visão, um tanto rígida, da escala elaborada pelos pioneiros da década anterior, vai sendo substituída por uma concepção mais discursiva e relacional (HOWITT, 2000). Com isso, ganha força a utilização da escala geográfica como categoria privilegiada de análise das relações de poder e da diferença espacial, num sistema como o capitalista, onde se acirram as assimetrias e os conflitos num entorno de mudanças contínuas.

3.1.1. Poder, diferença e capitalismo: focos da análise escalar

Os trabalhos de Neil Smith, ao longo das últimas duas décadas, vêm insistindo nesse sentido: a leitura escalar é um instrumento certo para abordar o poder e a diferença no âmbito do capitalismo. Nas suas palavras: “[a] produção e reprodução da escala expressa tanto a disputa social quanto à geográfica para estabelecer fronteiras entre diferentes lugares, localizações e sítios de experiência” (SMITH, 2000a [1997], p. 142).

Smith aborda a escala enfatizando a experiência de luta e resistência dos movimentos sociais, frente às dominações múltiplas da sociedade capitalista. Dessa forma, esse autor constrói uma andaimaria de escalas, onde os movimentos sociais ganham ou

¹²⁰ Sociólogos, economistas e cientistas políticos participam ativamente do debate sobre escala. No caso brasileiro, no qual a discussão sobre escala ainda é reduzida, um dos trabalhos pioneiros que recuperam esse debate é o de Carlos Vainer (2001), intitulado “As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?”, no campo da Sociologia. Já no campo da Geografia, ao longo de nossa pesquisa, apenas pudemos encontrar cinco trabalhos que de uma forma ou outra abordam a problemática da escala, no âmbito do debate que estamos apresentando aqui: *Atores políticos, representação social e produção da escala geográfica*, de Raul Borges Guimarães (2003), *Geografia, História e a teoria das escalas geográficas*, de Jayro Gonçalves Melo (2003), *A luta pela terra sob enfoque de gênero: os lugares da diferença no Pontal do Paranapanema*, de María Franco García (2004), especialmente o capítulo IV, intitulado *Gênero no jogo escalar de luta pela terra*; *O conceito de escala na construção da pesquisa em geografia humana*, de Roberta Carvalho Aruzso (2005), e *Escala e configuração do espaço social: as horizontalidades e verticalidades como problematização da produção da escala*, de Marcos Rodrigues Ornelas de Lima (2005).

perdem a possibilidade de saltar de uma escala a outra, na tentativa de fugir de, ou interpelar, o poder estabelecido.

Um movimento que adquire organicidade consegue levar suas reivindicações para escalas cada vez mais amplas, saindo das escalas como o próprio corpo ou a comunidade e atingindo escalas como a local, regional etc., onde se encontra o nível decisório que tem capacidade de dar respostas a suas demandas¹²¹.

Nesse processo, os movimentos sociais tentariam

[...] expandir a escala do controle autocentrado e, ao mesmo tempo, contrair a escala do controle oficial [...] prometem não somente a produção de espaço em abstrato, mas a *produção e reprodução concretas das escalas geográficas* como estratégias políticas de resistência. (SMITH, 2000a [1997], p. 137, grifos do autor)

Além de Neil Smith, podemos encontrar outros autores, como Sallie A. Marston, Richard Howitt ou Andrew Herod, que consideram a produção de escala como um âmbito privilegiado de luta política e focam suas análises nas possibilidades que os grupos que confrontam o poder estabelecido têm de organizarem-se e lutar, em escalas cada vez mais amplas, isto é de re-escalar suas lutas em âmbitos mais apropriados¹²².

A relação entre escala e poder, apesar da importância e difusão desse tipo de estudos, não se circunscreve ao *re-escalamiento* dinâmico das disputas políticas dos movimentos sociais¹²³. Além de abordar as escalas e as relações entre elas que o movimento social constrói, a análise escalar, aproveitando essa potencialidade na análise

¹²¹ No trabalho intitulado *Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e a produção de escala geográfica*, de Neil Smith (2000 [1997]), podemos aprofundar a forma em que o autor constrói sua arquitetura escalar, a partir do exemplo dos *sem-teto* da cidade de Nova York.

¹²² No trabalho citado de Neil Smith (2000 [1997]), para o caso dos sem-teto em Nova York, em *The social construction of scale*, de Sallie A. Marston (2000), para o caso das mulheres estadunidenses na primeira metade do século passado, em *Nests, webs and constructs: contested concepts of scale in political geography*, de Richard Howitt (2000), para grupos aborígenes australianos, e *International labor solidarity and the geography of the global economy* e *Labor's spatial praxis and the geography of contract bargaining in the US east coast longshore industry, 1953–1989*, de Andrew Herod (1995 e 1997, respectivamente), para os sindicatos de estivadores.

¹²³ Sobre a noção de *re-escalamiento*, podemos ver *Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe*, de Neil Brenner (2003), e *Re-scaling, 'scale fragmentation' and the regulation of antagonistic relationships*, de Jutus Uitermark (2002).

do poder, é também o instrumento adequado para conhecer a arquitetura escalar desenhada por aqueles que detêm o poder.

Essa, no mínimo, é a nossa opção analítica: abordar as estratégias escalares que a aparelhagem de dominação ligada ao desenvolvimento utiliza para dar sustentação e continuidade ao seu discurso e às suas práticas. Enfim, nos perguntamos como o Banco Mundial, o IICA ou o MDA brasileiro, entre outros, criam e recriam escalas no âmbito do desenvolvimento para consolidar seu poder e servir à acumulação acelerada do capital?

Na mesma linha que seguimos, no uso da crítica pós-desenvolvimentista, a análise escalar nos serve como ferramenta de crítica ao desenvolvimento em geral e ao desenvolvimento territorial rural em particular. Por meio do estudo da produção de escalas, realizada pelas instituições que dominam o âmbito do desenvolvimento, não só ratificamos a inter-relação entre desenvolvimento e controle social, como avançamos nos desdobramentos espaciais dessa inter-relação.

Essas instituições lançam mão de múltiplos mecanismos, para realizar seus propósitos em âmbitos territoriais diferentes. Um deles é a criação e a recriação de escalas que formem arquiteturas escalares adequadas a seus fins. Que se complementa com a criação de discursos, narrativas escalares¹²⁴, que formulam e reformulam a função de cada escala.

Num primeiro momento, pode parecer que as escalas que escolhemos para a análise (global, regional, nacional e uma variação do local) repetem divisões habituais e padronizadas, no entanto, por um lado, responde a esse recorte analítico de “olhar” para as escalas de funcionamento das instituições e não das lutas e resistências (como faz Neil Smith, por exemplo). Por outro lado, a discussão acumulada em torno da produção das escalas nos permite examinar essas escalas como histórica e socialmente produzidas, como criações discursivas que re-constroem a realidade as quais nomeiam e, ao mesmo

¹²⁴ Sobre a noção de narrativa escalar, ver *Insurgent Urbanism in a Railway Quarter: Scalar Citizenship at King's Cross, London*, de Nitin Deckhan (2003), *Reconfiguring scale and power: the Khong-Chi-Mun project in northeast Thailand*, de Cris Sneddon (2003), *La política de escalas en Bilbao. La construcción socio-política de una área metropolitana*, de Sara González (2003) e *Neither Global nor Local. "Glocalization" and the politics of scale* Swyngedouw (1997).

tempo, possibilitam uma implementação mais eficiente das políticas públicas de desenvolvimento.

Neil Brenner (2001), no seu trabalho *The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration*, aborda a construção escalar de “cima para baixo”, mostrando como as escalas também se constroem a partir das imposições de quem detém o poder. No seu caso, o foco da análise é o Estado na época neoliberal e as mudanças que o acompanham.

Ao longo das últimas duas décadas, o projeto geo-econômico do neoliberalismo trouxe consigo um assalto intenso sobre as escalas da regulação sociopolítica (particularmente por aquelas do Estado nacional keynesiano do bem-estar) junto com uma agressiva tentativa de forjar uma nova hierarquia escalar global, nacional, regional e local, na qual a irrestrita mobilidade do capital, a desregulação das relações de mercado, a transformação intensiva de todas as coisas em mercadoria e a lógica da concorrência que “empobreça o vizinho” são permanentemente institucionalizadas. (BRENNER, 2001, p. 594, tradução nossa)

O Estado neoliberal, utilizaria uma narrativa escalar que tentaria “apagar” as escalas construídas durante a regulação keynesiana. Essas escalas atravessadas pela importância do papel do Estado, pela presença do Estado em todas elas, são reconfiguradas (*re-escaladas*) pelo neoliberalismo. O Estado mínimo (para o social, não para o apoio ao setor privado) neoliberal reformula as escalas, para sintonizá-las com a desregulação dos mercados e a mercantilização de todos os aspectos da vida e, ao mesmo tempo, prioriza novas escalas, já não mais a nacional ou a regional, mas sim a local, que sirvam de arena privilegiada de acordo com as novas regras do jogo.

Existe, portanto, um duplo movimento de reformulação escalar: a redefinição dos elementos que constituem cada escala e a revisão da função que cada escala passa a exercer, na arquitetura escalar da qual faz parte. A manutenção da capacidade de domínio exercido pelo Estado ou pela aparelhagem do desenvolvimento depende dessa criação e recriação, definição e redefinição, escalares. Essa intervenção qualificada, em diferentes âmbitos espaciais, resultante da possibilidade de dominar a produção escalar, oferece a quem detém o poder um instrumento poderoso de controle social e territorial. O domínio

sobre a narrativa escalar hegemônica e a possibilidade de reconduzir o *re-escalamiento* numa determinada direção são instrumentos de poder, que as instituições empregam profusamente.

Por exemplo, a atuação do Banco Mundial, com sua política de alívio da pobreza, que adota uma escala basicamente local, redefine escalarmente a política de desenvolvimento, deixando em mãos locais boa parte da responsabilidade de paliar a pobreza que se gera na escala nacional, com os programas de ajuste estrutural preconizados por ele mesmo, junto ao FMI. Ao mesmo tempo, o aumento de poder (pelo menos de operacionalização) da escala local reformula sua relação com outras escalas, servindo, por exemplo, para reduzir o papel do Estado na escala nacional, nesse aspecto da pobreza. Uma instituição como o Banco Mundial, que exerce um amplo domínio sobre a política de desenvolvimento com que se implementa a escala global, tem o poder de *re-escalar* os âmbitos espaciais em que opera e, dessa forma, manter ou fortalecer seu poder.

Como afirma Swyngedouw,

[e]ssas lutas [referidas ao poder sócio-espacial] mudam a importância e o papel de certas escalas geográficas, reafirmam a importância de outras, e, às vezes, cria escalas significativas completamente novas, mas —ainda mais importante— essas redefinições escalares alteram e expressam mudanças na geometria do poder social, fortalecendo o poder e o controle de alguns, enquanto reduz o poder de outros (SWYNGEDOUW apud MARSTON, 2000, p. 238, tradução nossa)

A análise da articulação escalar de um fenômeno, no nosso caso o desenvolvimento, privilegia, portanto, uma leitura das relações de poder envolvidas, mas não só. O estudo da produção e reprodução das escalas permite também abordar o tema da diferença espacial.

As escalas são tipos de espaços que possuem características diferenciadas. Por exemplo, no nosso tema de estudo, a forma pela qual o desenvolvimento cria seus arranjos na escala global, difere da maneira com que o faz na escala nacional ou local. Percorrer essas diferenças nos leva a compor uma imagem de conjunto mais complexa e aprofundada.

Neil Smith (2000b [1992] e 2000a [1997]) reforça essa importância da escala geográfica para abordar a diferença espacial. Segundo esse autor, a construção de uma linguagem associada à diferenciação espacial tem sido negligenciada, ao longo do século XX: “[n]a teoria social ‘ocidental’ de todo o século XX, a subordinação do espaço ao tempo significou que a diferença espacial foi ignorada ou tratada como trivial” (SMITH, 2000a [1997], p. 139).

A construção da escala, que é a forma primária de diferenciação espacial, arrasta, portanto, esse déficit, em comparação com a história, na qual a diferença temporal tem sido amplamente trabalhada:

[...] o ponto significativo é que os intensos debates e lutas políticas que entram na definição e redefinição contínuas dos períodos históricos não se repetem de forma alguma em relação ao espaço. Nenhuma controvérsia desse tipo surgiu sobre as categorias e políticas de diferenciação espacial. Onde estão os debates políticos sobre a escala em que os bairros são construídos, os limites do urbano, o que faz uma região, a escala do estado-nação ou, ainda, o que faz a escala global? (SMITH, 2000a [1997], p. 138)

Entretanto, a difusão das idéias pós-modernas, que, por um lado, assumem uma linguagem marcadamente geográfica (ainda que geralmente de maneira simplista e/ou metafórica) e, por outro, mostram a necessidade de “descentrar políticas anteriormente dominantes (por exemplo, com relação à classe) e completá-las ou substituí-las por novas, como gênero e raça” (SMITH, 2000a [1997], p. 138), incentivam uma maior consideração pelas diferenças: “[a] suposta prioridade da voz do homem, branco e do Primeiro Mundo é decididamente desafiada, pelo menos em teoria” (SMITH, 2000b [1992], p. 2, tradução nossa).

Incorporar a riqueza da noção de diferença, para além das formas usualmente trabalhadas pelo pós-modernismo, permitiria avançar, segundo Smith, na conceituação sobre a produção da escala geográfica¹²⁵.

¹²⁵ Neil Smith salienta que a diferença no pós-modernismo partiu para um ecletismo sem sentido, utilizando metáforas que se apropriam do espaço como não-problemático ou para um essencialismo que a equipara à totalidade, retrocedendo a um sentido de diversidade e dispensando qualquer possibilidade de

Existe, portanto, uma relação profunda entre escala e diferença espacial. Mais ainda. O aprimoramento da primeira como instrumento para abordar a realidade nos possibilitaria um melhor entendimento da segunda, porém, não adotando escalas estáticas, rígidas e supostamente ontológicas (naturalizando escalas como a global, nacional, regional ou local), mas nos servindo de uma perspectiva dinâmica que considere a escala como resultado de uma construção social.

Com esse foco nas relações de poder e na diferença espacial, e sempre numa perspectiva dinâmica, a análise escalar se perfila como ferramenta aprimorada para estudar o devir desigual do capitalismo e sua natureza conflituosa de dominação. Em autores como Smith (1988 [1984], 2000a [1997], 2000b [1992] e 2001), Marston (2000), Brenner (2001) ou Harvey (2003), podemos encontrar referências explícitas e implícitas, tanto da importância que as transformações na economia política capitalista têm na produção das escalas, como da necessidade de entender melhor a produção da escala, a fim de compreender a dinâmica capitalista (e lutar contra sua hegemonia).

No seu livro *Desenvolvimento desigual*, Neil Smith (1988 [1984]), por exemplo, afirma que “uma compreensão da escala nos dá o instrumento final e crucial para entender o desenvolvimento desigual do capital” (p. 195), ou em trabalho posterior, que “na perspectiva do capital, a centralidade da escala geográfica é que ela representa uma materialização, ainda que sempre como solução maleável à contradição básica entre cooperação e competição” (2000b [1992], p. 14).

Na mesma linha, Marston (2000) entende que “a construção da escala é um processo político endêmico ao capitalismo, cujo resultado está sempre aberto a adicionais transformações” (p. 221). Já Brenner (2001) enfatiza a importância de precisar o vocabulário e as propostas teóricas desenvolvidas, nos anos 1990, sobre escala geográfica como forma de “decifrar o dramático e altamente instável processo re-escalar – do capital, do território do Estado e das relações sociais de poder em geral – que acontece ao longo do sistema-mundo” (p. 603, tradução nossa).

teoria. Em *Geografía, Diferencia y Políticas de Escala*, de Neil Smith (2000b [1992]), especialmente nas epígrafes intituladas *Diferencia como eclecticismo* y *Diferencia como totalidad*, podemos aprofundar a análise crítica que Smith realiza sobre a diferença, no campo do pós-modernismo.

Igualmente, no livro *Espacios de esperanza*, David Harvey (2003 [2000]) relaciona escala e análise do capitalismo, no seu caso, a partir do apelo à questão da diferença. Segundo esse autor, “mediante um conhecimento dos desenvolvimentos geográficos desiguais [...] podemos apreciar com maior plenitude as intensas contradições que existem na atualidade dentro das vias capitalistas da globalização” (p. 102, tradução nossa), sendo esse conceito de desenvolvimentos geográficos desiguais a junção “[d]as escalas em contínua mudança e a produção de diferenças geográficas” (p. 100, tradução nossa).

O capitalismo é um sistema alicerçado numa dinâmica social e territorial desigual, caracterizada pela rapidez e instabilidade das mudanças, pelas contradições permanentes e por dominações estruturais. O desenvolvimento, instrumento privilegiado de reprodução capitalista e estratégia de vanguarda para o aprofundamento do controle social, assume muitas dessas características do capitalismo: dinâmico, instável, dominante, contraditório, baseado no acirramento das desigualdades.

Nesse sentido, as contribuições de uma análise escalar sobre a dinâmica do desenvolvimento nos parecem essenciais para entendê-lo complexamente, tanto nas diferenças que promove, como nas relações de poder que cria e recria. A riqueza do debate estabelecido em torno da escala, principalmente a partir da década de 1990, vai ao encontro da qualificação de um olhar crítico sobre o “desenvolvimento do desenvolvimento”, sobre os processos que se entrelaçam e consolidam o desenvolvimento como utopia (reificada) do capitalismo.

No próximo subitem, reforçamos aqueles pontos do debate sobre a escala que se apresentam como mais relevantes para analisar o desenvolvimento.

3.1.2. *As escalas que analisamos e as escalas em debate: apropriando-nos do debate dos anos 1990-2000*

Até o momento, no nosso trabalho, compareceram diversas escalas: a global das instituições internacionais, a regional das propostas de desenvolvimento territorial rural, na América Latina, a nacional, com as propostas do MDA, a local, com o direcionamento local da política pública desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, ou dos Territórios Rurais do governo de Luiz Inácio Lula da Silva. O desenvolvimento se desdobra por todas as escalas “convencionais” (global, regional, nacional e local) e

também cria outras *ex-novo* (o Terceiro Mundo, o pólo de desenvolvimento ou o Território Rural criado pelo MDA do Brasil). Por conseguinte nossa análise foi realizada, abordando essa multiplicidade escalar, na tentativa de entender as formas pelas quais os discursos e as práticas do desenvolvimento se consolidam como estratégias de controle social.

Nos próximos capítulos, agrupados na Parte II, abordamos essa articulação de múltiplas escalas para entender o enfoque do desenvolvimento territorial rural. Essa é nossa aposta metodológica para esta tese: cientes da força explicativa da escala, em matéria de poder e diferença, no capitalismo, ensaiamos uma análise escalar do fenômeno que sintetiza da maneira mais atual a relação entre desenvolvimento e controle social, no interior da política pública do Estado brasileiro.

Nesse sentido, escolhemos quatro escalas: global, regional (latino-americana), nacional e local. Num primeiro momento, essa escolha pode parecer que nega um dos pontos de maior acordo no debate recente sobre escala: a escala não é uma categoria natural, ontologicamente dada ou um fator externo, pré-existente, a ser descoberto para estruturar concepções da realidade¹²⁶; ao contrário, constrói-se socialmente (relacionalmente, portanto) a partir: das “tensões contingentes que existem entre as forças estruturais e as práticas dos agentes” (MARSTON, 2000, p. 220, tradução nossa); de “processos sociais contraditórios de competição e cooperação” (SMITH, 2000[1997], p. 142) ou de relações sociais de poder e a “arena através da qual e na qual elas operam” (SWYNGEDOUW apud MARSTON, p. 2000, tradução nossa).

No entanto, a escolha dessas quatro escalas tão convencionais e definidas por critérios administrativos, na sua maior parte¹²⁷, reflete duas circunstâncias: a) a aparelhagem do desenvolvimento se reproduz a partir de circunscrições administrativas que tenham como incumbência promovê-lo (é o caso do Estado-nação e dos municípios, por exemplo); b) até essas escalas, aparentemente mais padronizadas, sofrem um processo

¹²⁶ Os “estados da arte”, elaborados por Howitt (2000), Marston (2000) e Brenner (2001), refletem esse acordo amplo.

¹²⁷ Além da escala global, ajustada à dimensão do globo terrestre, teríamos a escala latino-americana, como o conjunto dos países latino-americanos, a escala nacional, coincidente com os limites de um país, e a local, equivalente a um município ou um conjunto de municípios.

contínuo de criação e recriação que as dota de uma identidade peculiar, por baixo de uma nomenclatura padrão.

Contudo, a construção social da escala não resulta de uma relação conflituosa entre grupos sociais com interesses diferentes e em muitos casos contrapostos? Sem dúvida. A criação e a recriação escalar, no âmbito do desenvolvimento, produz e reproduz confrontos contínuos, que incidem nessa construção escalar, modificando-a. Movimentos sociais que criticam as bases ambientalmente insustentáveis do desenvolvimento capitalista, que pressionam para que aumente a participação da mulher nas políticas de desenvolvimento, que pretendem alternativas sociais menos agressivamente mercantis etc., condicionam o modo como o discurso e a prática do desenvolvimento se instauram.

A construção das escalas pelos órgãos de dominação capitalista sempre encontra uma resposta daqueles a quem pretendem dominar e que acabam por modificar, em maior ou menor medida, a proposta inicial. Como Smith argumenta: “é importante lembrar que, raramente uma escala geográfica é simplesmente imposta de cima. A construção da escala geográfica também resulta de, e contribui com, a luta social baseada (e problematizada) na classe, o gênero, a raça e outras diferenças sociais” (SMITH, 2000b [1992], p. 143, tradução nossa).

Apesar do nosso foco de pesquisa orientar-se à arquitetura institucional do desenvolvimento, como conjunto de atores predominantes na conformação do discurso e da prática desenvolvimentista, em nenhum momento negamos a importância do antagonismo social, dos conflitos, das lutas e resistências que o desenvolvimento enfrenta, nas suas manifestações.

Optamos por um recorte que privilegia a desconstrução das estratégias do desenvolvimento, constituídas no marco da rede institucional que sustenta o desenvolvimento, com o objetivo de esmiuçar os mecanismos de dominação ligados aos discursos e às práticas desenvolvimentistas; no entanto, somos cientes de que as escalas construídas no âmbito da dominação sempre são escalas que expressam o conflito e são resultado desses confrontos.

Por exemplo, a escala global, na qual o Banco Mundial pensa a política de Reforma Agrária de mercado, recebe uma resposta global a partir de organizações e movimentos

sociais de todo o mundo¹²⁸, mas também, nas escalas nacionais, regionais ou locais, surgem protestos que obrigam ao Banco a reformular seu projeto e redefinir os conteúdos para essas escalas.

Ao mesmo tempo – e como vimos no capítulo 2, dedicado ao controle social –, raramente essas instituições internacionais de controle perdem a iniciativa no momento de tentar definir e impor suas escalas de atuação. Em decorrência, assistimos a uma construção escalar definida pela tensão entre as diretrizes colocadas, neste caso, por esses organismos internacionais de controle e as respostas, mais ou menos contundentes, que os afetados por essas diretrizes conseguem articular, mesmo que a força que cada um deles tem, na hora de dar forma à escala, seja muito distante de ser equiparável.

Conforme pudemos verificar, anteriormente, existe uma ampla literatura que analisa o modo com que certos grupos empreendem contestações em contraposição à escalas dadas, como criam novas escalas a partir de suas lutas e resistências e como conseguem, ou não, saltar escalas. Nossa proposta, no entanto, expõe uma pretensão diferente, ainda que complementar. Sempre considerando essa tensão entre as escalas “de cima” e as contra-escalas construídas por grupos sociais que as questionam “de baixo”, nosso foco se situa na apreensão das estratégias de produção e reprodução dessas escalas “de cima”, especificamente, das escalas produzidas e reproduzidas pelas instituições que monopolizam os discursos e as práticas do desenvolvimento e que articulam ambos, numa estratégia que reforça o controle social.

Enfim, assumindo que a “[...] escala destila e expressa as possibilidades do espaço, tanto num sentido opressivo como emancipatório, de morte ou de vida” (SWYNGEDOUW apud SMITH, 2001, p. 18, tradução nossa), em nosso caso, estamos priorizando a complexidade e a riqueza do sentido opressivo das possibilidades do espaço, reforçando a linha já apresentada, nos dois capítulos anteriores, de desconstrução do desenvolvimento, enfatizando a dimensão de controle social que ele exhibe.

¹²⁸ Em Barros, Sauer e Schwartzman (2003), podemos ver que as organizações que se articulam contra a política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial procedem de um leque muito amplo de países (Brasil, El Salvador, Colômbia, México, Honduras, Guatemala, Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Suíça, Zimbábue, África do Sul e Tailândia).

Esse complexo processo de construção das escalas vem sendo denominado, na literatura sobre o tema, como *politics of scale*. Nos trabalhos *Neither Global nor Local. “Glocalization” and the politics of scale*, de Erik Swyngedouw (1997), *Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or looking for local politics*, de Kevin Cox (1998), e nos já citados de Smith (2000b [1992]), Howitt (2000), Marston (2000) e Brenner (2001), encontramos diversas abordagens sobre esse conceito que, no entanto, como afirma este último autor, convergem na idéia, já transformada em truísmo, dentro da Geografia humana, de que “as escalas são socialmente construídas e, portanto, historicamente modificáveis a partir da contestação sociopolítica” (BRENNER, 2001, p. 599, tradução nossa).

A tradução do termo para o português, de modo a captar os diversos desdobramentos que traz consigo, não resulta fácil¹²⁹. Até na língua de origem, o inglês, trata-se de uma expressão com múltiplos significados, como mostra Brenner (2001). Entretanto, ao fio dessa polissemia, esse autor aponta para aspectos que enriquecem as possibilidades analíticas da escala e, ao mesmo tempo, levantam a necessidade de maior rigor no uso dos conceitos associados a ela. Por isso, a seguir, reproduzimos brevemente os termos do debate que Brenner trava sobre *politics of scale*.

Brenner (2001) salienta que o termo *politics of scale* tem sido utilizado para descrever práticas sócio-espaciais diversas. Agrupa essa diversidade ao redor de dois sentidos para *politics of scale*: um singular e outro plural.

No seu sentido singular, o termo se referiria à “produção, re-configuração ou contestação de algum aspecto da organização sócio-espacial *no interior* de uma arena geográfica circunscrita – usualmente denominada de local, urbana, regional ou nacional” (BRENNER, 2001, p. 599, tradução nossa). Assim, o termo *of* (“de”) da expressão indicaria que se refere a uma escala determinada separada de outras escalas. Em

¹²⁹ Sara González, no seu trabalho *La geografía escalar del capitalismo actual* (2005), comenta sobre essas dificuldades de tradução para o caso da língua castelhana. A opção que ela toma é traduzir *politics of scale* por *política de escalas*: “política no singular para que não se confunda com o conceito de ‘políticas públicas’” (p. 11, tradução nossa) e escalas no plural, em função da discussão realizada por Brenner (2001) entre o sentido singular e plural da expressão, que, a seguir, incorporamos no nosso trabalho.

português, portanto, com esse sentido singular, poderíamos traduzir a expressão como “política da escala”.

No seu sentido plural, ou melhor, genérico, *politics of scale* se referiria à “produção, re-configuração ou contestação de determinadas diferenciações, ordenamentos e hierarquias entre escalas geográficas” (BRENNER, 2001, p. 600, tradução nossa). Nesse sentido, a palavra *of* (“de”) expressa não só a produção de unidades espaciais diferenciadas, mas sua ancoragem e posicionamento em relação a outras unidades espaciais, dentro de uma “andaimaria geográfica configurada hierarquicamente” (BRENNER, 2001, p. 600, tradução nossa).

A questão das relações entre escalas, da sua hierarquização e re-hierarquização, configura-se como elemento principal dessa segunda acepção de *politics of scale*, e que poderíamos traduzir para o português como “política de escala”, mantendo essa conotação genérica para o “de escala”: não se trata da política de uma escala, como na anterior acepção, nem de uma política de escalas, de algumas escalas, e sim da política das escalas de modo genérico.

Brenner (2001) aponta esse segundo sentido como o principal, tanto teórica como empiricamente, na hora de pesquisar a produção da escala, já que consegue capturar tanto a relacionalidade de todas as escalas geográficas como suas cambiantes posições como unidades diferenciadas dentro de hierarquias sócio-espaciais multi-escaladas. A Parte II dedica-se a observar esse duplo movimento: relacionalidade e mobilidade das principais escalas que aparecem no campo do desenvolvimento territorial rural.

Por isso, as quatro escalas que nos propomos estudar, como forma de entender o desenvolvimento territorial rural, na sua face de instrumento de controle social (global, regional, nacional e local), deve ser revista à luz do debate colocado por Brenner sobre a política de escala. Assumindo que a escala é socialmente construída, nossa pretensão é percorrer esse aspecto relacional das escalas que estabelece uma hierarquia entre elas, num certo momento, mas reconhecendo a volubilidade desse arranjo.

Com tais premissas, escalas socialmente construídas, mediadas pelo conflito, dinâmicas e relacionadas entre si, vamos avançando na qualificação de uma análise escalar que se conformaria em função das seguintes coordenadas:

1. A arquitetura escalar a ser analisada se relaciona ao tema do desenvolvimento territorial rural e está organizada a partir das manifestações desse enfoque, na política de desenvolvimento rural brasileira.
2. A escala global que nos propomos tratar se refere ao controle do processo mantido por algumas instituições internacionais (como o Banco Mundial), o qual aponta para os modelos gerais de desenvolvimento que deveriam ser seguidos pelos países denominados subdesenvolvidos.
3. A escala regional (latino-americana) ganha um lugar de destaque, nos últimos anos, pelo intenso trabalho que algumas instituições da região (IICA, BID, CEPAL...) têm realizado no sentido de “traduzir” esses modelos de desenvolvimento territoriais globais para a realidade latino-americana (e dos países do Terceiro Mundo, em geral).
4. A escala nacional, concernente ao Brasil, constrói-se a partir da política de desenvolvimento territorial rural que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva propõe, através da SDT do MDA.
5. Fruto dessa política, nascem os Territórios Rurais, figuras de planejamento de desenvolvimento rural que são a ponta de lança dessa política de desenvolvimento territorial rural. Escolhemos para a análise o Território Rural do Pontal do Paranapanema, no Estado de São Paulo.
6. Percorrer as continuidades entre as propostas do Banco Mundial e a política nacional de desenvolvimento rural. Entre o modelo da Terceira Itália e os Territórios Rurais espalhados por todo o Brasil. Entre as propostas lançadas pelas instituições latino-americanas e os caminhos propostos pelo MDA, no país.
7. Considerar o caráter histórico e contingente dessas escalas para esse tema, de modo concreto. O desenvolvimento territorial rural cria e recria uma série de escalas, isto é, produz um *re-escalamento* cuja estabilidade depende do tempo que demore em conformar-se outro enfoque sobre desenvolvimento, da conjuntura político-econômica etc.

8. Ter em conta a face discursiva da construção social da escala, em função da importância da análise do discurso para entender a essência do desenvolvimento. Isto é, analisar a *narrativa escalar* que sustenta o processo de construção escalar, os discursos que justificam ou incentivam o *re-escalamiento* que se produz no processo.
9. Entender os desdobramentos de dominação que tudo isso comporta, através do desenho hierárquico composto pelas quatro escalas. Existe alguma escala que apresente uma primazia sobre as outras? São escalas que expõem relações horizontais, sem uma hierarquia vertical definida?

Dentro da análise escalar, essa questão da hierarquia entre escalas é um tema prioritário, que acumula um longo debate entre os autores dedicados ao tema. A face relacional da escala, junto ao foco nas relações de poder, faz do tipo de hierarquia que organiza as relações entre escalas um elemento básico de estudo, tanto da produção de escala em geral, como do nosso recorte em particular (o desenvolvimento territorial rural).

Segundo Smith (2000a [1997]), as escalas se organizam segundo uma hierarquia, mas sem existir um sistema ontológico de escalas; ao contrário, “a escala geográfica é hierarquicamente produzida como parte das paisagens sociais e culturais, econômicas e políticas do capitalismo e do patriarcalismo contemporâneos” (p. 144). Essa hierarquia, portanto, não é imóvel, nem pré-definida, e também não responde a uma hierarquia verticalizada que gradua a importância de cada escala segundo o escalão que ocupe.

A questão é justamente não “congelar” um conjunto de escalas como blocos de uma política espacializada, mas compreender os meios sociais e os propósitos políticos mediante os quais e para os quais esse congelamento das escalas é todavia realizado —embora transitoriamente. É melhor conceber essas diferentes escalas como encaixadas em vez de hierarquizadas, pois a ordenação hierárquica das escalas é séria candidata à abolição numa geografia social revolucionada. (SMITH, 2000a [1997], p. 144)

Vários autores vêm discutindo sobre como seria esse desenho hierárquico das escalas ou, mais concretamente, sobre o tipo de relações que se dão entre as escalas. Este seria mais um aspecto em que o debate mostra que a categoria escala está em construção, que seus desdobramentos teóricos e metodológicos são continuamente propostos e questionados, que os conceitos sugeridos para avançar numa linguagem escalar são apenas propostas, suscetíveis de críticas, reformulações ou refutações, num processo dinâmico e aberto.

A preocupação com o desenho que formariam as escalas, na sua relação (pirâmide, escada, encaixe, mosaico, rede, andaime etc.), está muito relacionada com o tipo de relações que cada autor pensa que existem entre escalas. E mais, está fortemente atrelado ao grau de fluidez e flexibilidade com que se olha para a realidade social e se tenta explicá-la. Não se trataria, pois, de um torneio trivial e alambicado sobre “metafísica” escalar, mas de uma questão que acaba esbarrando na potencialidade da escala como instrumento certo de abordagem social, como pretendemos expor, neste trabalho, especialmente na Parte II.

Contudo, introduzimos um pequeno parêntese sobre a teorização, no âmbito da escala que estamos apresentando, para dar voz a uma crítica expressada por Howitt (2000), a qual deve funcionar como um alerta contínuo, no momento de “destilar” aquelas discussões, propostas etc. que nos ajudem, de verdade, a conformar uma escala/ferramenta útil para uma análise aguda da realidade.

Howitt (2000) adverte sobre os perigos que a ênfase na tentativa de teorizar sobre a escala podem trazer, afastando as verdadeiras possibilidades de análise que essa categoria tem.

Como uma abstração teórica o risco é que a “escala” seja reduzida a um jogo de etiquetas sem sentido que digam algo sobre tamanho e complexidade, mas que escondam precisamente o terreno justamente com o qual a geopolítica crítica está mais interessada –o terreno das paisagens reais no qual espaços de engajamento oferecem uma miríade de oportunidades de transformação numa miríade de escalas. O que é paradoxal, talvez, não é a natureza da escala, mas os esforços dos geógrafos para teorizar a escala de algum modo que se divorcia do seu contexto geográfico. Se o papel de nossa teoria é nos equipar melhor

para nosso engajamento em lutas pela justiça, sustentabilidade e transformação, a teoria divorciada das paisagens escalares de mudança provavelmente é de valor limitado. (HOWITT, 2000, p. 14, tradução nossa)

Além disso, esse autor identifica um paradoxo: por um lado, é fácil reconhecer certas escalas quando as abordamos, por exemplo, quando analisamos processos de globalização (global), de soberania nacional (nacional) ou de ações locais (local), ou, também, é claro e direto pensar a escala como social e politicamente construída; por outro lado, é muito difícil saber exatamente o que é escala, qual seria sua definição.

Nesse sentido, Howitt (2000) afirma, por exemplo, que na quarta edição do *Dicionário de Geografia Humana*, organizado por Johnston, Gregory, Pratt e Watts, em 2000, Neil Smith “leva duas páginas e meia para chegar à declaração de que a ‘questão da escala é uma questão teórica e prática cada vez mais relevante’, mas não provê uma definição” (p. 14, tradução nossa).

Voltando de novo ao fio do debate sobre a arquitetura que as escalas formam na sua relação, apontamos brevemente algumas propostas de desenho. Howitt (1998) lança mão de duas metáforas para entender as duas faces tradicionais da escala: o tamanho e o nível. A primeira seria a escala do mapa como referente, para entender a escala no seu lado mais quantitativo. Na realidade, estaríamos frente à escala cartográfica, um recorte de pesquisa que prima pela dimensão do fenômeno medida em metros quadrados. Quais são os limites do recorte espacial que estamos fazendo? – poderia ser a pergunta de partida, para definir esse tipo de escala.

A segunda seria a pirâmide que representa a escala considerada como nível. No cume, estaria a escala mais importante, um degrau mais abaixo uma escala menos importante ou menos complexa etc. Nessa representação geométrica, a hierarquia vertical é muito clara, mas enrijece em excesso as relações entre escalas que não são contíguas. Por exemplo, se pensamos no nosso caso de estudo, a partir de um desenho piramidal, as relações entre a escala global referente ao desenvolvimento territorial rural e a regional (latino-americana) seriam fáceis de pensar, mas como pensar uma relação direta (e

evidentemente existente) entre a escala global e a escala local, sem o concurso das escalas que ficam no meio?

Próxima a esse desenho piramidal, aparece a idéia de escalas encaixadas ou “aninhadas” (*nested*, em inglês), como um jogo de *matrioshkas*, as bonecas russas que se encaixam umas em outras. Como aponta Howitt, também essa alternativa é problemática, porquanto implica que a “soma de todas as partes pequenas produz um total maior” (HOWITT apud GONZÁLEZ, 2005, p. 102, tradução nossa). Pensar as escalas como gradações de complexidade foge ao axioma de partida, que diz que todas as escalas são socialmente produzidas e, portanto, complexas, independentemente do seu tamanho ou nível. Por outro lado, pensar, por exemplo, que a escala global contém a local, mas que a local não contém a global, é extremamente problemático.

Diante desses desenhos um tanto rígidos e pouco acordes com as potencialidades que se abrem à análise escalar, alguns autores oferecem desenhos alternativos:

1. Brenner (2001) fala de mosaicos. Mais que hierarquias escalares encaixadas ou uma pirâmide de escalas entrelaçadas, os processos de estruturação escalar seriam mais bem entendidos, segundo esse autor, “como um mosaico de geometrias escalares desigualmente superpostas e densamente estratificadas” (p. 606).
2. González (2005), a partir dos trabalhos de Sheppard (2002) e Sheppard e Leitner (2002), apresenta a idéia da rede como forma de pensar as relações entre escalas. A rede teria algumas vantagens, como o modo não hierarquicamente vertical de relacionar-se, a mobilidade nos seus limites e a possibilidade de superposição, interpenetração e compartilhamento de várias redes. No entanto, uma crítica que se faz a essa proposta é que a horizontalidade das redes pode mascarar as hierarquias de poder e as desigualdades que acontecem no seu interior, por isso “resulta importante analisar o posicionamento de um determinado elemento dentro das redes para não perder o sentido de verticalidade e ao mesmo tempo de horizontalidade” (GONZÁLEZ, 2005, p. 103, tradução nossa).

3. Howitt (1998) oferece a metáfora das escalas musicais para pensar a forma com que as escalas geográficas se relacionam. Numa escala musical, podem encontrar-se as mesmas notas que em outra escala, todavia, o papel que interpreta uma nota em particular é diferente numa ou em outra escala. “A mudança de escala não muda a natureza das notas (sua tonalidade), no entanto, quando mudarem as relações entre elas, mudarão as relações entre os elementos reunidos numa tonalidade musical” ((HOWITT, 1998, p. 10, tradução nossa). Essa metáfora nos permite perceber que muitos elementos de uma análise geográfica permanecem constantes, em diferentes escalas geográficas. O que muda em cada análise não são os elementos em si mesmos (o perfil de uma paisagem, as localizações de um processo de produção, os processos econômicos que afetam uma formação social, as práticas culturais realizadas pelas pessoas), mas sim as relações que percebemos entre eles e as formas com as quais podemos enfatizar elementos específicos para serem examinados em função da escala escolhida. O lugar, a paisagem, o território, não muda de escala para escala, o que muda são as relações entre esses aspectos, dependendo da escala de análise que elejamos.
4. Swyngedouw (1997) propõe uma arquitetura ainda mais fluida, para representar as relações entre escalas. Diferentemente, por exemplo, da relação dialética entre escalas, sugerida por Howitt, desde seus primeiros trabalhos¹³⁰, Swyngedouw afirma que essa relação dialética é uma típica reificação da escala que “reserva motivos, força e ação a configurações geográficas pré-definidas” (p. 141, tradução nossa), quando a verdadeira produção das escalas e suas articulações se produzem a partir das lutas entre indivíduos e grupos sociais pelo poder sócio-espacial.

¹³⁰ No seu trabalho “*A world in a grain of sand*”: towards a reconceptualisation of geographical scale, Richard Howitt (1993) propõe que não se poderia entender a natureza da escala como encaixada nem hierarquizada, mas sim através de suas relações trans-escalares, de seus saltos e justaposições, e de uma dialética não-hierárquica.

Diante de todo esse debate acerca do desenho que as escalas formam, no seu relacionamento, percebemos a necessidade de pensar, previamente à análise escalar, sobre o tipo de relações que as escalas estabelecem, sobre como é a hierarquia, mais ou menos circunstancial, em que elas se organizam. A análise posterior irá a oferecer os detalhes desse desenho, os pormenores sobre as mediações escalares, em cada caso e para cada tema.

No nosso caso, a análise escalar do desenvolvimento territorial rural que ocupará a Parte II deste trabalho, essas mediações entre as escalas que estamos propondo como mais significativas (global, regional, nacional e local) correspondem ao tipo de relações mais fluidas. As conexões se estabelecem entre todas as escalas. Todas as escalas se relacionam com todas, sem necessidade da mediação de uma terceira. Existe, portanto, uma horizontalidade nas relações entre escalas que faria pensar na rede como forma de expressar esse conjunto ou, inclusive, de um desenho mais fluido em que se reconhece a facilidade com que umas escalas atravessam, influenciam, se reproduzem etc. em outras.

Ao mesmo tempo, a hierarquia que subjaz a esse desenho é evidente. A ascendência das diretrizes do Banco Mundial sobre as instituições que trabalham com o desenvolvimento nas outras escalas é indiscutível. Da mesma forma, na escala local, o Território Rural é uma figura de planejamento do desenvolvimento rural elaborada pelo governo federal, portanto, fortemente atrelada à escala nacional, que por sua vez, está fortemente influenciado por algumas instituições de escala latino-americana, as quais funcionam como difusoras desse modelo de desenvolvimento.

Ainda considerando a importância de todas essas circunstâncias, não podemos perder de vista outras relações que vão numa direção diferente a essa que estabeleceria uma hierarquia piramidal, cujo topo seria ocupado pela escala global (Banco Mundial) e a base pela escala local (Território Rural). No tema específico do desenvolvimento territorial rural, existe uma especificidade da escala regional (latino-americana). Nessa escala, realiza-se uma “tradução” do que seriam outros modelos de desenvolvimento de caráter territorial e de influência global. Nessa escala, o tema da pobreza rural, que marca o meio rural latino-americano, coloca-se como aspecto principal, no momento de identificar o desenvolvimento territorial rural. Ao mesmo tempo, o Território Rural, que

seria nossa escala local, fruto desse referente na Terceira Itália, pensa-se como exportador de algum tipo de mercadoria. Seu mercado alvo, em muitas ocasiões, seria o mercado global.

As relações entre escalas são múltiplas e pluridirecionais. Algumas são mais marcantes ou vinculam mais que outras, no entanto, nossa análise não tem como objetivo descobrir qual é o centro de poder escalar que domina as outras escalas, mas sim abordar a complexidade de relações que surgem, quando empreendemos uma análise escalar que não considera as escalas como entes pré-dados e definidos “em si”. Ao contrário, considera-as como elementos que se definem e se constroem relacionalmente, a partir dos embates entre grupos sociais e em que privilegiamos a leitura das estratégias utilizadas pelas instituições, as quais, em cada escala, impulsionam o desenvolvimento.

No próximo subitem, abordamos a ênfase na complexidade que a análise escalar privilegia. Por um lado, lendo criticamente a representação reificada da dicotomia local-global como supra-sumo da discussão escalar feita por uma parte importante da literatura e, por outro lado, apresentando o intento de “mapear” essa complexidade, conforme realizado por Smith (2000a [1997]).

3.1.3. *A análise escalar: complexidade para além da dicotomia local-global*

A superexposição do fenômeno da globalização arrasta consigo a preeminência da escala global como escala central para entender a dinâmica social. Outra afirmação, oposta, complementa a anterior: *frente à instabilidade dos processos globais, o local surge como símbolo de segurança e solidez.* Dessa forma, seguindo esses dois argumentos amplamente admitidos, qualquer fenômeno social a ser estudado com uma perspectiva espacial deveria ser entendido no interior da tensão local-global que o atravessa.

A volumosa literatura que se decanta por essa visão parece perder de vista que outras escalas também estão envolvidas, na construção e interpretação da maioria dos eventos. Swyngedouw (1997, p. 137-139) mostra vários acontecimentos que interligam diversas escalas, na sua conformação e na sua leitura. Especialmente, aborda o caso da falência do banco Barings, em 1995, as diferentes escalas que intervieram nesse acontecimento e as narrativas escalares utilizadas, para explicá-lo: o banco acumulou

dívidas ingentes, em função de operações de risco nos mercados de futuros internacionais; os índices bursáteis, na Grã Bretanha e em outros lugares, ressentiram-se por causa da preocupação dos investidores com a estabilidade dos mercados financeiros internacionais; a população britânica perdeu uma parte de sua capacidade de compra, em decorrência da conseqüente desvalorização da libra esterlina, em 10%; com isso, os produtores europeus viram reduzir-se seus mercados frente aos produtos britânicos que ficaram mais baratos no mercado internacional; com essas tensões, a construção européia se ressentiu; o espaço ocupado pelo Barings, na *City* londrina, foi conquistado por um banco dinamarquês; a falência do banco, que teve origem em operações de alto risco na sucursal de Singapura, levou a questionar o sistema de regulação financeira daquele país; o colapso do sistema de Bretton Woods e a desregulação dos mercados financeiros globais, ao longo dos anos 1970 e 1980, incrementou a instabilidade do sistema em geral; a escala do corpo também interveio nas explicações, em relação à pessoa que desencadeou a falência, um oportunista e ambicioso jovem saído da classe trabalhadora, com um nível de formação pouco satisfatório, e que colocou o debate entre uma cultura bancária tradicional representante da elite bancária e uma nova cultura bancária de empreendedores arrivistas, sem *pedigree*.

Segundo Swyngedouw (1997), todo esse embaralhado de explicações realizadas por observadores diferentes nos mostram que as narrativas escalares, priorizadas na explicação de um fenômeno, correspondem a posicionamentos ideológicos e políticos; em nenhum caso, a escala é social ou politicamente neutra, “mas incorpora e expressa relações de poder manifestas” (p. 140, tradução nossa). A utilização quase hegemônica de conceitos como local ou global relaciona-se amiúde a formas de ordenar processos políticos, sociais e econômicos, em determinados tipos de direções espaciais, que são interessantes para certo tipo de discurso e certo tipo de grupos sociais.

Evidentemente, existem processos locais e globais, mas também processos que são regionais, nacionais, europeus e assim por diante. O crucial não é, portanto, se o local ou o global têm prioridade teórica ou empírica na hora de conformar as condições da vida cotidiana, mas de que forma o local, o global e outros níveis escalares relevantes (ainda que perpetuamente mutáveis) são o resultado, o produto de processos, de

mudança sócio-espacial. (SWYNGEDOUW, 1997, p. 140, tradução nossa)

A análise escalar, como instrumento de apreensão da complexidade social, deve abordar as escalas que estão envolvidas na construção e explicação de um fenômeno, mas a partir do processo mesmo, não de escalas-recipientes pré-estabelecidas, como a local e a global, que, se bem existem e são especialmente ativas, em muitos casos açambarcam explicações que não lhes competem ou refletem concepções amplamente disseminadas, ainda que pouco condizentes com o fenômeno estudado.

Vejamos um desdobramento dessa relação entre local e global. Doreen Massey, no seu texto intitulado *Um sentido global do lugar* (2000 [1991]), já advertia sobre o sentido reacionário que o lugar ganha, em algumas interpretações, quando contraposto à globalização. A compressão do espaço-tempo, nos nossos dias, reforçaria a insegurança e o sentimento de vulnerabilidade; diante disso, as pessoas precisariam da paz e o silêncio, da fixidez e da segurança da identidade não problemática que o lugar encarnaria. Nesse sentido, “o lugar e a localidade são focos de uma forma de escapismo romantizado da atividade real do mundo. Enquanto o ‘tempo’ é visto como movimento e progresso, o ‘espaço’ ou ‘lugar’ é equiparado a imobilismo e reação” (MASSEY, 2000 [1991], p. 181).

Nas leituras a favor e contra esses posicionamentos, estão-se dando por certas algumas questões no mínimo polêmicas. Por exemplo, a suposição de que “a contração de tempo-espaço produzirá insegurança” (MASSEY, 2000 [1991], p. 181) ou de que “os lugares têm identidades singulares e essenciais” (MASSEY, 2000 [1991], p. 182).

Ao contrário, a autora sugere imaginar uma alternativa progressista de lugar com as seguintes características: os lugares são processos, interações sociais; não precisam de fronteiras para sua conceituação, contrapor-se ao exterior não é a única forma de definir-se; os lugares não têm identidades únicas ou singulares e sim um leque enorme de conflitos internos; a especificidade do lugar não está em questão, mas pode vir, não de uma história longa, internalizada, mas sim de ser “o centro de uma *mistura* distinta das relações sociais mais amplas com as mais locais” (MASSEY, 2000 [1991], p. 185, grifos da autora).

Essa ausência de essencialidade do lugar e o necessário entendimento do conjunto de relações que se misturam ou que atravessam um local determinado nos colocam de novo na necessidade de entender as escalas como social e relacionalmente construídas e na inoperância de entender uma ou outra como central ou de maior capacidade explicativa, sem ter em conta a mistura das relações sociais mais amplas que as mais locais, de que Massey nos fala.

A preservação do local frente ao global, que se constitui em lugar comum de certa literatura, é uma pobre estratégia, que parte de uma dicotomia falsa entre global e local: o global como fluidez extrema, homogeneização e identidade indiferenciada, o local como solidez, heterogeneidade e diferenças. Essa imagem do local é construída, não é natural, responde a discursos diversos: o tradicionalismo conservador, a ênfase na substituição do nacional pelo local etc.

Portanto, apesar de toda a vida social estar necessariamente localizada, “esta importância central do lugar não pressupõe que o local seja o sítio preeminente para a construção da teoria sócio-espacial” (SWYNGEDOUW, 1997, p. 143, tradução nossa). Tampouco o global. Ainda que a globalização, suas características e conseqüências, faça parte da maioria dos discursos que se propõem explicar a dinâmica social atual, circunscrever-se ao magnetismo fetichizado dessa escala reduz as análises a rígidas explicações estereotipadas e generalizantes.

Finalizamos essa defesa de uma análise escalar complexa, que abranja muito mais que as escalas local e global, com uma citação de Swyngedouw (1997): “[e]u advogaria, em suma, pela abolição do ‘global’ e do ‘local’ como ferramentas conceituais e sugeriria concentrarmos na política de escala e sua metafórica e material produção e transformação” (p. 142, tradução nossa). Isto é, assumir, para a análise de cada processo, a necessidade de caracterizar as escalas que participam, que se conformam, no enfrentamento e no relacionamento social, que se constroem e se transformam, no discurso e na realidade, e nunca assumi-las como pré-definidas, pontos de partida com identidades inamovíveis.

Como vemos, a análise escalar só pode circunscrever-se à dicotomia local-global sob o risco de perder uma das suas qualidades mais relevantes, a capacidade de abordar a

complexidade. A análise escalar oferece um instrumento apropriado não só para ler os fenômenos sociais desde uma perspectiva ampla, mas também para estruturar as informações que obtemos dessa leitura, já que, além da complexidade proveniente da pluralidade de escalas que devem considerar-se, existe também uma complexidade fruto da pluralidade de relações que formam parte da análise: relações de dominação, submissão, comerciais, migrações, culturais, midiáticas etc.

Smith (2000a [1997]) nos fornece uma aproximação inicial, mas muito reveladora dessa relação entre análise escalar e análise complexo. Trata-se de uma tipologia escalar que abrange sete escalas (corpo, casa, comunidade, espaço urbano, região, nação e fronteiras globais) e contempla quatro características:

- (1) a identidade ou as características que tornam cada escala coerente;
- (2) as diferenças internas;
- (3) as fronteiras com outras escalas; e
- (4) as possibilidades políticas de resistência inerentes à produção de escalas específicas, a revogação de fronteiras, o “saltar escalas”. (SMITH, 2000a [1997], p. 144, grifos do autor)

No Quadro 6, podemos ver uma síntese das idéias esboçadas por Smith (2000a [1997]) acerca dessa tipologia, que, como o autor reconhece, é incompleta e aberta, em função de ser a escala produzida ativamente, mas “essa tipologia fornece uma moldura para organizar um pensamento mais coerente a partir da análise da diferença espacial” (p. 144).

Quadro 6. Produção e caracterização da escala segundo Neil Smith

	CORPO	CASA	COMUNIDADE	ESPAÇO URBANO	REGIÃO	NAÇÃO	FRONTEIRAS GLOBAIS
IDENTIDADE	Local físico primário	Lugar de reprodução pessoal e familiar	Lugar de reprodução social	Esfera diária do mercado de trabalho	Lugar de produção econômica	Divisão do mercado mundial	Construção da circulação do capital
DIFERENÇAS INTERNAS	+ Gênero - Classe	Gênero, classe, idade, função social	Classe, etnia, raça	Mercado imobiliário e zoneamento	Divisão social do trabalho	Etnia, raça, religião, região	Desenvolvimento econômico desigual
FRONTEIRAS	Segundo o gênero	Externamente: segundo culturas Internamente: segundo gênero	Fronteiras pouco definidas	Jornada diária trabalho	Definidas pela cooperação intraclasses e a competição interclasses	Fruto de guerras, tratados etc. porosidade econômica	Mudam com o tempo (Império Romano, conquista espacial...)
POSSIBILIDADES POLÍTICAS DE RESISTÊNCIA	Feminismo doméstico, gays-lésbicas,	Base da luta e da mobilização	Reconhecimento político da identidade social	Organização política dos trabalhadores com moradia degradada	Lutas de classe	Dificuldades para a classe trabalhadora	Anti-imperialistas, feministas, ecologistas

Fonte: Smith (2000a [1997]).

Talvez a representação das idéias de Smith (2000a [1997]), por meio de uma tabela com celas fechadas não seja a mais apropriada, se pensarmos em escalas com fortes relações entre todas elas e não só com as contíguas. No entanto, trata-se de um recurso didático para mostrar o “mapa” da complexidade relacionada com a análise escalar e ter uma descrição breve de algumas das características básicas de cada escala. Contudo, a construção social da escala, a fluidez das relações inter e intra-escalas, a negação de escalas como moldes pré-definidos que servem para classificar informação, a inexistência de uma hierarquia piramidal que iria do corpo à escala global continuam sendo princípios que também sustentam essa proposta de Smith (2000a [1997]).

Em função da perspectiva e do tema escolhidos, essa “matriz” escalar pode (e deve) variar, mas, ainda assim, a proposta de Smith nos parece clarificadora das possibilidades de usar a escala como instrumento adequado de análise da realidade social. Não se trataria de estudar as escalas “em si”, de preencher cada uma das celas da tabela para cada tema, mas sim de estudar um processo social, tendo em conta que em cada escala se dão algumas manifestações e se estabelecem algumas relações.

Por exemplo, segundo Smith (2000a [1997]), “com o modo de produção capitalista, a escala global é primariamente uma construção da circulação do capital” (p. 155). Essa seria sua identidade maior, na perspectiva marxista que o autor apresenta. Por outro lado, essa escala global é moldada pelo desenvolvimento economicamente desigual do capitalismo, que a diferencia em Estados desenvolvidos e subdesenvolvidos no mercado mundial. As fronteiras da escala global, apesar de parecerem claramente definidas, também são socialmente construídas em razão do momento histórico: “[o] mundo do Império Romano [...] cobria apenas uma pequena porcentagem da superfície do planeta, ao passo que as viagens espaciais sugerem uma expansão iminente da escala ‘global’” (p. 154). Algumas resistências que se apresentam com potencial global (ainda que às vezes com inspiração local) seriam: os movimentos anti-imperialistas, pacifistas, lutas pós-coloniais, movimento feminista e ecológico.

O trabalho de Smith serve para pensar em alguns pontos de partida muito básicos, no momento de empreender uma análise escalar, porém em nenhum momento serve para

conhecer uma escala de antemão, pelo menos no marco desse debate sobre escala, que expomos neste terceiro capítulo.

Todavia, o corpo teórico-metodológico associado à escala está em processo de construção. O debate mais intenso sobre o tema tem menos de dez anos de existência, de sorte que as possibilidades de usar a escala como instrumento de pesquisa continuam muito abertas. Para alguns autores, abertas demais. Como Brenner (2001) afirma, a confusão conceitual que rodeia os estudos escalares pode ser um empecilho para o próprio desenvolvimento das pesquisas na área.

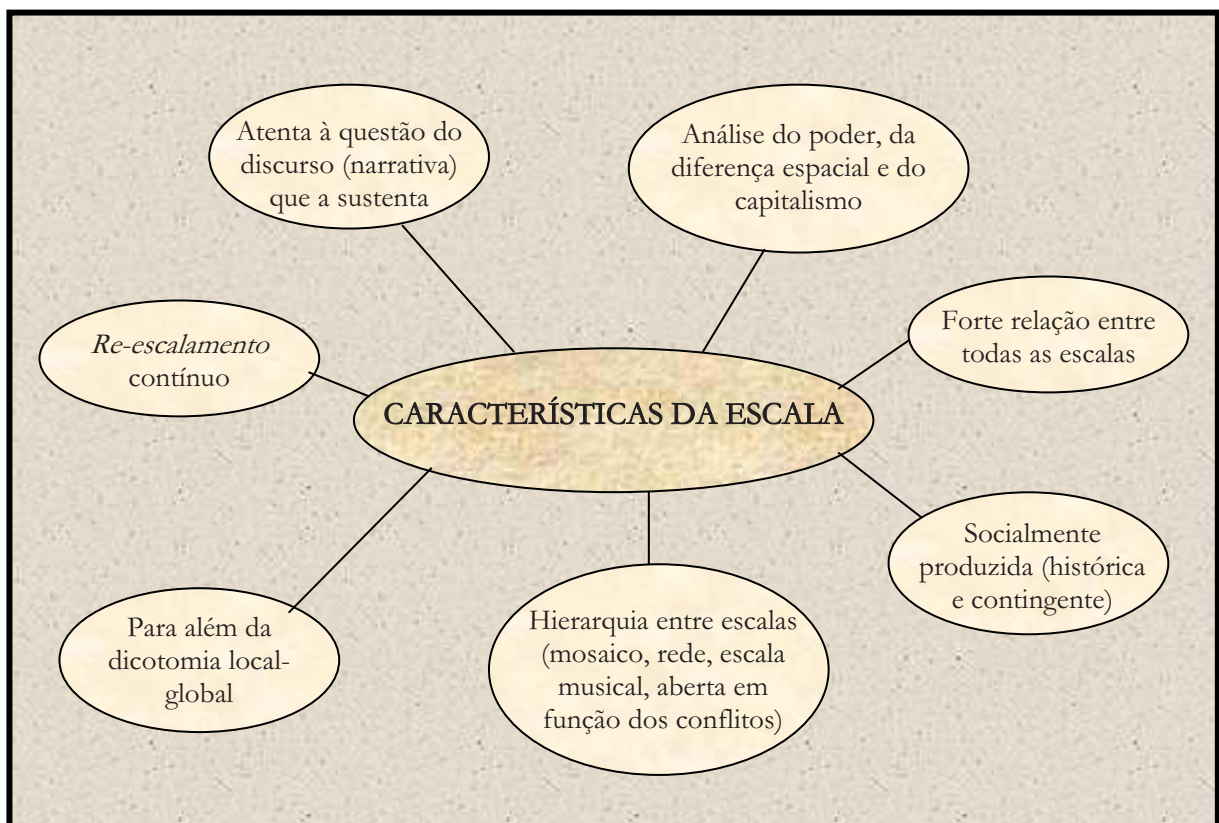
Segundo esse autor, existe uma atenção sobre a categoria de escala, uma categoria tradicional na pesquisa geográfica, que surge nos últimos tempos, por causa das preocupações com “a globalização, as mutáveis relações global-local, a reterritorialização da regulação do trabalho, a aparente crise do Estado-providência keynesiano e a reestruturação urbana” (p. 591, tradução nossa). As noções de escala como fixa, confinada, auto-enclausurada e previamente dada são substituídas numa literatura crescente, por outras como processo, evolução, dinamismo e contestação sociopolítica. Todavia, segundo Brenner, nessa expansão aparece uma grande confusão analítica no uso da categoria escala, visto que esta é utilizada em lugar de outras categorias, como lugar, território ou espaço. Para Brenner, é fundamental

[...] desenvolver uma aproximação à teoria socioespacial na qual as dimensões escalares específicas da espacialidade social —diferenciadas de muitas outras dimensões, como localização, produção de lugar, territorialização, distância espacial, formação de redes espaciais, produção de meio ambiente/natureza e assim sucessivamente— possam ser reconhecidas adequadamente e teorizadas. (BRENNER, 2001, p. 593, tradução nossa)

As escalas como construção social, fruto de cooperação e competição, orientadas à análise da dinâmica capitalista, em suas mais diversas dimensões, tentando equilibrar-se entre uma rigorosa teoria que a diferencie de outras categorias espaciais e uma proveitosa utilização empírica, entendidas como hierarquizadas, encaixadas ou dialeticamente relacionadas, promotoras de uma gramática da diferença espacial, ferramentas para

abordar a complexidade das relações sociais: este deve ser o marco amplo que faça das escalas que trabalhamos um instrumento metodológico consistente para desvendar os processos sociais que nos ocupam. No nosso caso, o desenvolvimento em geral e o desenvolvimento territorial rural em particular. Na Figura 9 podemos observar as características da escala que viemos perfilando até o momento e que, na Parte II, nos servirá como instrumento de análise do desenvolvimento territorial rural.

Figura 9. Características da escala a partir do debate que se dá a partir da década de 1990



Fonte. Organização própria (2005).

No próximo item, esboçamos uma primeira aproximação entre o tema do desenvolvimento e a escala, centrando-nos na forma com que as teorias e instituições ligadas ao desenvolvimento adotam/constroem uma ou outra escala, na hora de pensar e implementar as políticas de desenvolvimento.

3.2. As escalas prioritárias de atuação dos programas de desenvolvimento

Desde sua institucionalização, no final dos anos 1950, os discursos e as práticas do desenvolvimento tiveram diversos ajustes. Mudaram os indicadores que determinam o grau de desenvolvimento (do PIB *per capita* para o Índice de Desenvolvimento Humano), os setores principais a serem incentivados (da indústria para as atividades do setor informal), as áreas de atenção principal (pobreza, meio ambiente etc.), o público-alvo (camponeses, mulheres, comunidades de base etc.), e também mudou a escala prioritária de atuação, passando da escala nacional, num primeiro momento, para a escala regional, depois, e para a escala local, na atualidade.

Nos anos iniciais do desenvolvimento, ao longo das décadas de 1950 e 1960, a escala operativa para os programas de desenvolvimento promovidos pelos organismos internacionais (especialmente o Banco Mundial) foi a escala nacional. A confiança num Estado-nação forte que, no âmbito de um paradigma de política econômica keynesiana, assumia funções diretas, tanto na promoção econômica como na providência de serviços sociais, marcou o contexto dos primeiros passos da institucionalização do desenvolvimento.

As teorias da economia do desenvolvimento, da modernização e da dependência, que apresentamos no Capítulo 2, colocam essa escala nacional como prioritária para pensar o desenvolvimento. Nas duas primeiras, enfatizando a imagem de uma nação que, à imagem e semelhança de um indivíduo ou uma empresa, se aprimora para competir no mercado internacional. Na última, priorizando a idéia da construção de uma nação forte e independente, que conseguisse diferenciar-se e romper as amarras com as antigas metrópoles e com o imperialismo das nações mais desenvolvidas.

Assim, tomando como ponto de apoio esse Estado-protagonista e sob a crença de que o desenvolvimento era função do crescimento do PIB, as principais estratégias para o desenvolvimento se fundamentavam em: “1. Acumulação de capital; 2. Industrialização deliberada; 3. Planejamento do desenvolvimento; 4. Ajuda externa” (ESCOBAR, 1998 [1995], p. 149, tradução nossa).

Dessa forma, a partir de um planejamento realizado, em escala nacional e com o Estado como parceiro fundamental, pensava-se que os efeitos do desenvolvimento se

espalhariam por todo o território dos países subdesenvolvidos. Nada mais longe da realidade.

Dois modelos explicativos vão dar sustentação às políticas de desenvolvimento dessa década¹³¹. Por um lado, o modelo elaborado por Ragnald Nurkse, consistente na identificação de um “círculo vicioso da pobreza”; por outro lado, o modelo esboçado por W. Arthur Lewis, identificando a existência de uma “economia dual” no interior de um país.

No seu livro *Problems of capital formation in underdevelopments countries*, de 1953, desenvolvido a partir de conferências feitas pelo autor, no Rio de Janeiro, entre 1951 e 1953, Nurkse expõe seu modelo do círculo vicioso da pobreza, explicando como a pobreza seria causada por forças que relacionam a falta de alimento e a proliferação de doenças com a baixa capacidade laboral, a baixa renda, e de novo, num círculo vicioso, com a escassez de alimentos.

Para “quebrar a cadeia” desse círculo vicioso, uma das possíveis formas seria introduzir a economia dentro de um círculo virtuoso baseado na ampliação do mercado nacional e criando estímulos para aumentar a inversão em um amplo leque de indústrias.

Por sua parte, W. Arthur Lewis, no seu artigo *Economic Development with Unlimited Supply of Labor*, de 1954, aborda a existência de uma “economia dual” num país, integrada por um setor moderno e outro tradicional, que, para desenvolver-se, deverá ir dando mais espaço para o primeiro, em detrimento do segundo, expandindo a economia monetária sobre a economia de subsistência.

Em ambos os casos, a escala sobre a qual se pensam e implementam esses dois modelos é a nacional. Esse “círculo vicioso da pobreza”, que deve quebrar-se com a ampliação do mercado, foi substituído, em muitos países “subdesenvolvidos” (no Brasil, entre eles), por políticas para integrar e ampliar o mercado nacional.

Da mesma forma, essa colonização do setor moderno, basicamente industrial (mas também agropecuário moderno), sobre o setor tradicional, geralmente rural e de

¹³¹ Para uma visão mais ampla desses dois modelos, ver: Escobar (1998 [1995], p. 152 - 160).

subsistência, constitui-se num movimento de abrangência nacional, que vai ocasionar, a partir dos anos 1960, os grandes êxodos rurais e o início das grandes aglomerações urbanas existentes, hoje, no denominado Terceiro Mundo.

Os anos 1960 e 1970 vão mostrar, empiricamente, que essas teorias e modelos implementados, de base puramente quantitativa e direcionados para a escala nacional, criaram mais problemas do que resolveram. Escobar (1998 [1995]) faz uma crítica contundente:

Não é surpreendente que teorias como esta [de Lewis] conduziram a distribuições regressivas da renda que alcançaram proporções vergonhosas. Apenas no início dos anos setenta os economistas perceberam isto, em particular com as descobertas empíricas de Albert Fishlow de que o “milagre brasileiro” de finais dos anos sessenta e começos dos setenta (taxas de crescimento superiores a 10% anual sustentadas por vários anos) não só produziram uma distribuição menos eqüitativa da renda, todavia deixaram aos grupos de baixa renda numa situação pior em termos absolutos. O segundo aspecto importante que deveria destacar-se é que o desemprego não diminuiu na maioria dos casos, nem tampouco se elevaram significativamente os salários e o nível de vida, como a teoria predizia. O que se produziu na verdade foi um excesso permanente de mão de obra, que se ajustava muito bem às necessidades das empresas multinacionais. Junto com os aumentos no crescimento do PIB, a pobreza e o desemprego aumentaram inevitavelmente. Estas conseqüências “indesejáveis” e “dolorosas”, estes “descobrimientos dolorosos” –eufemismos freqüentes nos economistas ao analisar o “recorde de desenvolvimento”– não eram de forma alguma acessórios aos modelos usados, na verdade, formavam parte de sua estrutura interna. (p. 159-160, tradução nossa)

Diante disso, começam a promover-se outros enfoques de desenvolvimento, que vão priorizar outras escalas. Vai ser a hora da escala regional. Tratava-se de tentar re-equilibrar o território nacional, a partir das regiões que o formam.

Se, na etapa anterior, numa orientação nacional, os centros econômicos mais potentes de um país conseguiram concentrar ainda mais os recursos, a atividade, a mão-de-obra, as infra-estruturas etc., nas décadas de 1960 e 1970, fez-se o esforço de promover a escala regional, como tentativa de descentralização da atividade econômica e de re-equilíbrio nacional.

Assim, foram criados centros que deviam se erigir em difusores regionais de desenvolvimento, *pólos de desenvolvimento*, segundo a terminologia da época, que serviriam de contraponto para as tendências centrípetas das grandes urbes que acabavam concentrando todo o esforço e os resultados do processo desenvolvimentista.

Além desse direcionamento para a escala regional, promove-se um enfoque setorial, que propicia a esses pólos regionais certa identidade produtiva (pólo químico, automobilístico, alimentício etc.) e se tenta uma expansão maciça dos serviços sociais elementares (educação, saúde e moradia principalmente), por todas essas regiões.

Apesar desses esforços, essa ênfase na escala regional não vai conseguir, em geral, mudar os desequilíbrios territoriais próprios da dinâmica de acumulação capitalista, fortemente concentradora. Nessa fase, serão criados os grandes “elefantes brancos” do desenvolvimento. Investimentos custosos em regiões marginais que, ao mesmo tempo em que dilapidavam recursos escassos e/ou “engordavam” a dívida externa, não conseguiam reduzir as diferenças inter-regionais, ao contrário.

O limite dessa etapa, orientada a dinamizar a escala regional, vai ser o colapso financeiro que ela provocou, não só por conta da criação de custosos pólos com pouca produtividade, mas também porque o investimento na universalização dos serviços sociais foi ineficaz para melhorar o desempenho produtivo e financeiramente inviável. Como assevera Illich (2000 [1992]):

Tornou-se evidente [nos anos 1970] que, [...] não seria possível tornar o setor moderno da economia de mão-de-obra suficientemente intenso para fornecer empregos suficientes que justificassem a redistribuição de renda — economicamente necessária — que os gastos com serviços sociais forçosamente implicariam (p. 165).

O revezamento da escala regional chega por parte da escala local e de uma visão mais pragmática (e cínica) sobre o desenvolvimento, nos países subdesenvolvidos. A partir dos anos 80, como afirma Illich (2000 [1992]), “os planejadores [...] dedicaram-se à colonização econômica do setor informal” (p. 165), mostrando que atingir a cobertura universal das necessidades básicas não seria mais uma política de Estado e sim um projeto

individual: “[o]s que se conscientizarem de suas necessidades que busquem seus próprios meios para satisfazê-las, era a norma em vigor” (ILLICH, 2000 [1992], p. 165). Uma informalidade associada à privatização dos serviços sociais começa nessa época e se estende até os nossos dias.

O próximo passo foi estimular as atividades que deixariam ocupadas as pessoas envolvidas com o mercado negro, com a economia de permuta, ou as que ainda se auto-sustentavam no “setor tradicional”. Mais que tudo, o trabalho invisível tornou-se quantitativamente mais importante, não somente na prática, mas também em termos de políticas. O trabalho invisível seria aquele exercício de atividades não remuneradas que, em uma sociedade orientada para o mercado, são necessárias para transformar os bens adquiridos em bens de consumo. (ILLICH, 2000 [1992], p. 165)

Para dar conta dessa micro-economia da informalidade, a escala local torna-se prioritária e, com o passar do tempo, irá consolidando-se como referência espacial básica para pensar o desenvolvimento.

Essa escolha do local é complementar de duas grandes tendências. Por um lado, o desmonte do papel providente do Estado, realizada por meio de uma política de descentralização que promete uma maior proximidade aos problemas da população, porém, que, geralmente, carece do apoio financeiro necessário para levar a escalas administrativas inferiores, além das funções, os meios para uma real distribuição de poder¹³².

Por outro lado, o incentivo à participação da sociedade civil (geralmente decorativa) no gerenciamento dos territórios locais que, no entanto, contrasta com a tendência ao aprofundamento da individualidade competitiva, que as políticas de desenvolvimento promovem.

¹³² Sobre a precariedade das políticas de descentralização, ver o trabalho já citado de Mattos (1990), e *Descentralização e participação na reforma agrária: um processo em discussão*, de Tânia Bacelar de Araújo (1998).

Em resumo, percebe-se que a ênfase na escala local, não só se incorpora à estratégia do Estado mínimo, neoliberal, mas também às formas de *governança*, que têm seu maior exemplo na Terceira Itália e que, como vimos nos capítulos anteriores, pregam um Estado fortemente controlado pelos interesses de uma classe empresarial familiar, que supostamente representa toda a comunidade e se legitima, incorporando questões como o consenso, a confiança, a participação, a cooperação etc.

Na defesa de uma escala local com maior protagonismo, Borja e Castells (1997) tratam de mostrar “o lado bom” dessa tendência para a instituição da escala local como parceira destacada da onipotente escala global na espacialização da gestão socioeconômica e política. Nesse sentido, a escala local, para esses autores, firma-se como depositária privilegiada de aptidões-chave, num mundo globalizado e interconectado como o que supostamente vivemos, no qual

os governos locais dispõem de duas importantes vantagens comparativas a respeito de seus tutores [os Estados] nacionais. Por um lado, gozam de uma maior capacidade de representação e de legitimidade com relação a seus representados: são agentes institucionais de integração social e cultural de comunidades territoriais. Por outro lado, gozam de muito mais flexibilidade, adaptabilidade e capacidade de manobra num mundo de fluxos inter-ligados, demandas e ofertas que mudam e sistemas tecnológicos descentralizados e interativos. ((BORJA e CASTELLS, 1997, p. 19 – 20, tradução nossa)

Legitimidade e flexibilidade seriam, segundo esses autores, as vantagens de aumentar o nível decisório na escala local, porém sempre considerando que as decisões locais se inscrevem numa dinâmica global, que não só as condiciona, mas à qual se submetem. Duas afirmações desses autores vão neste sentido. A primeira, quando apontam que,

[...] em uma situação de escasso controle sobre os fluxos globais por parte dos estados nacionais, a diferença é de grau, não de essência: ser ainda mais impotente que uma instituição quase impotente não tem excessiva transcendência no mundo concreto da gestão do global. (BORJA e CASTELLS, 1997, p. 19, tradução nossa)

A segunda, quando reduzem “o potencial dos governos locais a formas ágeis de gestão do global” (p. 20, tradução nossa). Nessa proposta, a análise escalar se reduziria a duas escalas, local e global, articuladas numa férrea hierarquia vertical dominada pela escala global, suprimindo-se a escala nacional, por inoperante e impotente, e ignorando-se qualquer outra escala.

Slogans do tipo “pensar globalmente e atuar localmente”, que parecem ser a palavra de ordem de autores como Borja e Castells, refletem não só pouca ambição e certo conservadorismo, como aponta Smith (2000b [1992], p. 139), mas também a priorização de um par escalar que não integra, nem revela, toda a complexidade dos fenômenos sociais. Diante desse *slogan* bem formatado segundo diretrizes publicitárias, oporíamos outro: “pensar e atuar em todas as escalas”.

Nas formulações da política de desenvolvimento, o local, como apontávamos anteriormente, continua sendo a escala prioritária de implementação. Em particular, na política de desenvolvimento rural brasileira, a partir de 2003, essa prioridade do local se expressa na figura do Território Rural: na verdade, nada mais que um local constituído por um conjunto mais ou menos amplo de municípios geralmente contíguos.

No próximo item, abordamos as principais características dessa nova escala da política de desenvolvimento rural brasileira que é o Território Rural.

3.3. O Território Rural como escala do desenvolvimento territorial rural, no Brasil

“A escala do Território Rural”. Esta expressão parece apresentar uma confusão terminológica: como o território pode ser uma escala? Na verdade, com “escala do Território Rural”, estamos nos referindo ao tipo de território que a figura de planejamento Território Rural recorta, para pensar e implementar políticas públicas de desenvolvimento rural desde a SDT do MDA brasileiro.

Vejamos a definição de Território Rural com que o MDA trabalha, na sua política.

São os territórios [...] onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou

implicitamente, a predominância de elementos “rurais”¹³³. Nestes territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados. (MDA, 2003, p. 34)

Por ser esse Território Rural um tipo de território, um recorte territorial abstrato que se concretiza depois em territórios concretos (por exemplo, o Território Rural do Pontal do Paranapanema, o Território Rural do Vale do Ribeira etc.), podemos considerá-lo uma escala.

Independentemente de sua configuração territorial concreta, localizada em certa área de determinado estado da Federação, todas essas figuras de planejamento espalhadas pelo país são Territórios Rurais: figuras institucionalmente criadas para articular uma determinada política de desenvolvimento rural, que possuem umas características específicas, mas que respondem às diretrizes do MDA, tanto na criação como nas ações a serem ali implementadas.

Há, portanto, uma dupla identidade nesses Territórios Rurais: aquela que o diferencia em virtude de suas características específicas e aquela que o integra numa categoria comum de tipos de territórios, que formam uma escala operacional de implementação de uma política pública.

O Território Rural, dessa maneira, com “t” maiúsculo, é uma escala local criada institucionalmente para implementar uma proposta de desenvolvimento territorial rural, no Brasil.

Além dessa definição mais genérica de Território Rural, operativamente, a SDT estabelece dois critérios para considerar um município e uma microregião como rurais: densidade e população total.

A SDT adota os seguintes critérios: município – densidade demográfica até 80 hab/km² e população total até 50.000 habitantes; microrregião geográfica – densidade demográfica até 80 hab/km² e população média

¹³³ “Ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica e população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas do universo rural” (MDA, 2003, p. 34).

por município componente da microrregião de 50.000 habitantes. Sempre que uma microrregião atinge índices que a categorizam como “rural”, nesta categoria se incluem todos os municípios que compõem a microrregião considerada. (MDA, 2003, p. 35)

Com essas informações como ponto de partida¹³⁴, tendo em conta as prioridades definidas pelo MDA¹³⁵ e através de uma negociação prévia com instituições estaduais, pactua-se uma proposta de Território Rural que se submete a instâncias políticas e sociais dos municípios que compoariam esse Território.

No final do processo, define-se um Território Rural que deve ser o suporte administrativo para encaminhar as diversas políticas cujo alvo é o meio rural e que prioritariamente se referem a projetos de infra-estrutura, capacitação, apoio ao associativismo e cooperativismo e apoio ao comércio e ao desenvolvimento de negócios.

O Território Rural, definido e proposto pela SDT, de cima para baixo, não sofre grandes modificações no próprio Território, depois de ser pactuado entre os órgãos federais e estaduais. As prefeituras desses municípios rurais (normalmente pequenos e pobres) e os outros atores locais, convocados para discutir os limites e o sentido do Território, não possuem a força nem, em muitos casos, a preparação para reorientar a proposta que chega a eles desde instâncias administrativamente superiores.

Dessa forma, um Território Rural definido de cima para baixo, a partir de critérios puramente demográficos (densidade populacional e número de habitantes), negociado nas esferas federal e estadual, principalmente, constitui-se numa figura de planejamento que propõe como seus ativos principais a coesão social baseada na identidade territorial, a participação da sociedade civil organizada e a existência de um trabalho conjunto entre todos os atores institucionais (o tão louvado capital social). Só que nada disso existe, na grande maioria dos casos.

¹³⁴ Em 2003, a SDT realizou um estudo preliminar, em que foram considerados rurais, segundo os critérios de densidade e população citados, 4.500 municípios no Brasil, ou seja, mais de 80% do total.

¹³⁵ “Concentração de agricultores familiares, ribeirinhos, quilombolas e pescadores artesanais. Concentração de famílias assentadas por programas de reforma e de ordenamento agrário. Concentração de famílias de trabalhadores rurais acampados” (MDA, 2004a).

Institucionalmente, cria-se um Território Rural, com uma perspectiva de desenvolvimento territorial rural, em um meio rural como o brasileiro, caracterizado por: a) identidades territoriais pouco coesas ou que não têm a identidade produtiva como parte importante dessa identidade territorial; b) índices baixos, pouco qualificados e nada respeitados de participação social; c) uma articulação institucional precária e sem tradição, que tem nas prefeituras municipais uma base enfraquecida pela falta de recursos, com uma autonomia limitada e submetidas aos interesses de grupos locais dominantes.

No trabalhos *Descentralização e participação na Reforma Agrária: um processo em discussão*, de Tânia Bacelar de Araújo (1998), e *Conselhos além dos limites*, de Ricardo Abramovay (2001), podemos ver essas características do meio rural, em relação, o primeiro, com a possibilidade das prefeituras municipais assumirem a política de Reforma Agrária e, o segundo, com o papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs). Em ambos os casos, o que se constata é o despreparo do meio rural para assumir um enfoque de desenvolvimento como o desenvolvimento territorial rural, que exige articulações, identidades, coesões, participações etc., que não fazem parte do cotidiano real do meio rural.

Araújo (1998), por exemplo, depois de um trabalho de campo, realizado em todas as regiões do país, constatou que os “principais receios” dos prefeitos e de suas equipes sobre a descentralização da política de reforma agrária eram: a) a transferência de responsabilidade sem transferência de autoridade e autonomia; b) a falta de pessoal capacitado nos municípios e nas prefeituras, para assumir as tarefas delegadas; e c) a ação fundiária dificultada, seja pelo movimento popular, seja pela pressão das oligarquias locais.

Do lado das lideranças sindicais e populares, as principais conseqüências negativas levantadas foram: a) a fragmentação da pressão dos movimentos sociais e do movimento sindical, levando para o âmbito local o conflito e possibilitando um controle maior, por parte das oligarquias locais do processo; b) a instrumentalização da política fundiária por prefeitos conservadores (a maioria), para atenderem aos compromissos locais; c) a discriminação dos municípios com prefeitos de oposição; e d) a centralização das ações nas mãos dos prefeitos (ARAÚJO, 1998).

Abramovay (2001), entretanto, mostra-se otimista, apesar das dificuldades, com esse tipo de política que se fundamenta na importância do capital social, da participação etc. O referido trabalho sobre os CMDRs começa assim:

A profusão de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no Brasil democrático. Não há estudo sobre o tema que não enfatize a precariedade da participação social nestas novas organizações e sua tão freqüente submissão a poderes locais dominantes. Mas é praticamente unânime o reconhecimento do potencial de transformação política que os conselhos encerram. (p. 1)

No entanto, a quantia das “falhas” dos Conselhos de Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs), que ele destaca, a partir de um estudo do IPARDES (2001) intitulado *Caracterização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do Paraná*, deixa-nos muito céticos sobre seu funcionamento e sua potencialidade, no âmbito nacional. Quatro seriam as linhas em que Abramovay (2001) concentra as falhas: a) os conselhos se criam apenas por serem requisitos imprescindíveis para a obtenção de recursos e não como expressão de uma demanda interna; b) a participação da comunidade nos conselhos é muito minoritária; c) a presidência dos conselhos recai normalmente em funcionários da prefeitura, o que não significa nenhuma inovação institucional ao que já está colocado; d) os conselhos, na maioria dos casos, não têm caráter deliberativo, não distribuem a pauta com antecedência, o que limita a representatividade dos conselheiros, de maneira que os planos que elabora acabam sendo realizados sem a participação efetiva dos agricultores e a formação técnica e política dos conselheiros é deficiente (p. 8-9).

Em resumo, grandes lacunas institucionais e de representação, que devemos complementar com as assimetrias de poder, existentes no meio rural. A capacidade dos conselhos para reverter esse quadro de tradicional concentração de poder é muito reduzida, segundo o retratado nos dois trabalhos citados (ARAÚJO, 1998; ABRAMOVAY, 2001). Apesar de Abramovay (2001) afirmar otimistamente que “o simples fato de existirem conselhos abre o caminho para que se amplie o círculo social em que se operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos” (p. 1), parece-nos que construir um tipo de política pública sobre alicerces que não existem ou são

excessivamente precários, como é o caso dos Territórios Rurais, não resulta em nenhum avanço, mas sim numa nova decepção, que poderá reduzir mais ainda a vontade de participação social no futuro.

O panorama é desalentador, quando examinamos a formação de relações horizontais que envolvem os diferentes grupos sociais de uma comunidade, junto com as instituições representativas do Estado, o que, no modelo de desenvolvimento territorial rural, se denomina capital social ou, segundo alguns autores, *governança* rural ou nova institucionalidade pública no meio rural. Em consequência, a idéia de que os Territórios Rurais se constroem com a participação da comunidade, que expressam a identidade da comunidade e que são a plataforma dos projetos que a comunidade deseja, nos provoca ceticismo.

A mensagem de “boa vontade” do MDA, sobre o enfoque territorial, que já abordávamos no primeiro capítulo, soa mais oca ainda, quando pensamos na construção da escala Território Rural.

Na abordagem territorial o foco das políticas é o território, pois ele combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade cultural, que fornece uma sólida base para a coesão social e territorial, verdadeiros alicerces do capital social. (MDA, 2003, p. 30)

Pensando no âmbito do meio rural brasileiro, em termos genéricos, esse território que serve de base para a construção do desenvolvimento territorial rural deixa de contemplar aspectos fundamentais, que obstaculizam a construção de todos esses laços horizontais de cooperação e solidariedade entre todos os grupos sociais formadores de uma comunidade: falta de identidade social e territorial, assimetrias de poder e renda entre grupos, conflitos ligados à concentração fundiária etc.

Por tudo isso, a construção social da escala, neste caso, da escala dos Territórios Rurais, não podemos pensá-la como uma construção equilibrada e harmônica. Ao contrário, pensar que as Comissões de Implantação das Ações Territoriais (CIATs), órgão

gestor dos Territórios Rurais, conseguirão eliminar subitamente as mazelas sofridas pelos CMDRs significa, no mínimo, ingenuidade.

A margem de participação das instâncias institucionais (federais, estaduais e, em menor medida, municipais) e das comunidades-base dos Territórios Rurais, na conformação real da escala, deve variar nos 106 Territórios Rurais que envolvem 1.686 municípios nos 27 Estados da Federação (ver Figura 2, p. 91). Não obstante, entendemos que, em virtude das características do meio rural brasileiro, corresponde muito mais às diretrizes das instituições que aos anseios das comunidades.

Portanto, apesar de todo o discurso sobre a importância do território, da identidade territorial e da participação social, no enfoque do desenvolvimento territorial rural, a nova escala local que propõe, o Território Rural, apresenta-se como uma escala forçada, reificada e só funcional aos objetivos recorrentes do desenvolvimento: reprodução e acumulação do capital e controle social.

O Território Rural representa muito bem o que Swyngedouw (1997, p. 140) chama de uso metafórico da escala e de construção de narrativas escalares, a partir de estratégias discursivas que nunca são politicamente neutras. O Território Rural se constrói apelando a valores e referências elevados: a cooperação, a solidariedade, a identidade, o arraigo, a solidez das relações, a confiança etc. Todos eles são procedentes de um imaginário coletivo que raramente existiu: o idílico mundo rural da fartura, da vida comunitária rica, das tradições remotas e das relações sociais horizontais.

O Território Rural, mitificando e mistificando os exemplos da Terceira Itália e de algumas áreas rurais européias, retoma esses valores e referenciais, para colocá-los, também, como possibilidades de desenvolvimento. A mensagem subliminar que o Território Rural encerra é que seria possível inserir-se na dinâmica turbinada da globalização, a partir de um meio rural estável, “lento”, onde fosse possível desfrutar das comodidades e opções da vida moderna e do sossego e da segurança da vida tradicional. E tudo isso, aliás, inserido numa estratégia de desenvolvimento que permitiria ao Território desfrutar de níveis satisfatórios de emprego e renda e a afastar sua marca de pobreza.

Essa narrativa da escala do Território Rural privilegia também a valorização da cultura local (gastronomia, artesanato, folclore etc.). Apresenta-se como resgatadora de tradições que estariam em perigo de desaparecer, frente à pressão da cultura de massas, da televisão, da Internet etc., quando, na verdade, as resgata para servi-las como mercadorias, entrando para o amplo e lucrativo nicho de mercado dos “produtos tradicionais”.

Por outro lado, a escala do Território Rural, ainda sendo um tipo de escala local, demonstra algumas modificações. A escala do Território Rural se apresenta como mais bem articulada com as outras escalas. Longe de configurar-se como uma escala local com tendência ao “ensimesmamento”, paladino do endógeno e relutante ao que vem de fora, identifica-se com a articulação inter-escalar, com os “saltos” escalares que a permitam conectar-se com os centros mais dinâmicos, independentemente da escala em que se situem.

A escala do Território Rural se caracteriza precisamente pelas conexões com outras escalas. As mais evidentes, a estadual e a nacional, em virtude de sediar os órgãos que negociam sua criação, mas também a global, que sempre tem um referencial mercadológico, e a local municipal e a comunitária, que formam, em maior ou menor medida, sua base.

Em resumo, estamos diante de uma escala, a escala do Território Rural, criada no *re-escalamiento* dos enfoques de desenvolvimento para o meio rural, no Brasil, cuja definição está fortemente atrelada às instituições federais e estaduais, que, além de sua evidente existência material (associada ao território real de implementação), carrega habilmente um sentido metafórico inserido numa narrativa escalar sutil, presa à subjetividade e ao imaginário, por um lado, e à mercantilização de todos os aspectos da vida, por outro. Ou seja, a escala do Território Rural é uma escala altamente sofisticada e adaptada às necessidades e características do capitalismo, na sua fase atual, que serve eficazmente como ferramenta de controle social sutil, capaz de construir um projeto social que mobilize a população com premissas bastante distantes da realidade.

Para finalizar este percurso pelas características da escala construída no âmbito do desenvolvimento territorial rural, abordamos essa distância entre seu lado material e seu lado metafórico, focando a impossibilidade de realizar-se, nessa escala, alguns dos

objetivos que se propõe. O trabalho de Carlos A. Brandão, intitulado *O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública: notas para um manifesto anti-localista* (2003), e o trabalho de Carlos Vainer, intitulado *As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?* (2001), ajudam-nos nesse sentido.

Brandão (2003) critica duramente as possibilidades quase miraculosas que se outorgam à escala local, nas abordagens do desenvolvimento de tipo territorial, como os “clusters, sistemas locais de inovação, incubadoras, distritos industriais, etc.” (p. 1). Assim, seriam banalizados conceitos como capital social, redes ou economia solidária, e se daria atenção excessiva a todo tipo de empreendedorismos, voluntariados, microiniciativas, comunidades solidárias etc., na idéia de que “a capacidade das vontades e iniciativas de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem auto-controle sobre seu destino, e procura promover sua *governança* virtuosa lugareira” (p. 1) conseguiria solucionar os problemas desse local e situá-lo no grupos dos escolhidos pelo sucesso.

[...] bastaria se mostrar diferente e “especial”, propagandeando suas vantagens comparativas de competitividade e eficiência, para ter garantida sua inserção na modernidade. Essa luta dos lugares para realizar a melhor “venda da região ou da cidade”, com a busca desenfreada de atratividade a novos investimentos, melhorando o “clima local dos negócios”, subsidiando os custos tributários, logísticos, fundiários e salariais dos empreendimentos, tem conduzido a um preocupante comprometimento a longo prazo das finanças locais e negligenciado cabalmente as questões estruturais do país de todas as suas regiões. (BRANDÃO, 2003, p. 1, grifos do autor)

Na verdade, segundo esse autor, tal reducionismo da escala local (e podemos pensar sempre na escala local do nosso estudo, o Território Rural) impede “pensar verdadeiramente as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e espaciais) de países como Brasil” (BRANDÃO, 2003, p. 9).

A escala local, portanto, não daria conta de entender e muito menos ter capacidade para solucionar os problemas nacionais. A soma das possíveis soluções locais não conseguiria combater os problemas de desenvolvimento regionais e nacionais, inclusive, porque no Brasil poucas estruturas produtivas “possuem capacidade de transformar as

suas melhores posições internacionais em encadeamentos (para trás e para frente) virtuosos e internalizados à sua economia doméstica” (BRANDÃO, 2003, p. 6).

A escala local, mesmo a escala dos Territórios Rurais que se pensa fortemente articulada com as outras escalas, é uma escala muito limitada, para empreender mudanças estruturais de abrangência nacional e com ênfase na população explorada, excluída e expropriada. Além da fragmentação que cria, esbarra na distorção que existe entre os objetivos que pretende e o poder que tem. Em muitos casos, a competência administrativa para realizar uma ação, numa escala, está nas mãos de um órgão sediado em uma outra escala.

A disparidade de competências, recursos etc., que se dá na escala local, revela um processo de descentralização ainda muito incipiente e com muitos receios políticos, o que trava ainda mais a possibilidade de pensar a escala local como investida do poder e dos recursos para alicerçar uma política de desenvolvimento capaz de solucionar os grandes problemas do meio rural.

Como também enfatiza Vainer (2001), desde o ponto de vista da cidade como escala local, esta não seria a escala propícia para um desenvolvimento alternativo e para a “construção de alternativas societárias” (p. 8). Sua proposta do que poderiam ser os “objetivos centrais de um governo local comprometido com os grupos sociais subalternos e voltado para a construção de alternativas societárias” (p. 10), serve-nos para ilustrar, por meio do seu negativo, os limites dos governos locais na linha do capital social e da *governança* que sustentam o enfoque do desenvolvimento territorial.

Vainer (2001, p. 10-11) destaca, então, três objetivos de um hipotético governo local alternativo:

1. Redução das desigualdades e melhoria das condições de vida (materiais e imateriais) das classes e grupos sociais oprimidos e explorados, transferindo recursos (materiais e simbólicos) em seu favor e em detrimento das classes e grupos dominantes.
2. Avanço e radicalização de dinâmicas sociais, políticas e culturais que permitam a constituição de sujeitos políticos coletivos, capazes de expressar interesses das classes e grupos sociais explorados e oprimidos.

3. Enfraquecimento dos grupos e coalizões dominantes, desmontando seus mecanismos tradicionais de reprodução (clientelismo etc.), desarticulando suas alianças, impossibilitando a apropriação privada de recursos públicos.

Nessa breve exposição, Vainer ressalta a principal questão que falta nos receituários do desenvolvimento territorial rural, a assimetria de poder entre classes e grupos sociais oprimidos e dominantes e, sobretudo, a necessidade de mudar esse quadro, favorecendo os grupos subalternos e “enfraquecendo” os grupos dominantes.

As assimetrias são tão fortes e tão rapidamente reproduzíveis, que um governo local que pretenda realmente mudar a situação deve dirigir seu poder contra aqueles que ilegitimamente concentram e exercem a possibilidade da dominação. Não bastaria a “boa vontade”, expressada nos documentos sobre desenvolvimento territorial rural, que instam a práticas de governo promotoras de mecanismos de mercado nos quais possam se integrar os mais pobres, ou de fóruns de participação, nos quais comunitariamente, sem interferência dos interesses prévios de cada grupo, possam ser resolvidos todos os problemas, entre eles, a pobreza.

A proposta de Vainer (2001) mostra claramente a artificiosa esterilização da escala do Território Rural, subtraindo-lhe o conflito, a improcedência de certos privilégios, a inocuidade do mercado para resolver certos problemas. O Território Rural que se formula na política de desenvolvimento territorial rural do MDA “esquece” que o conflito é uma categoria fundamental, na análise do meio rural brasileiro.

A naturalização das regras do mercado que toma conta da essência do desenvolvimento territorial rural (ainda que superficialmente se revista de um caráter eminentemente social-progressista) leva a pensar que o “possível” e o necessário circulem em torno de soluções inseridas dentro das margens do capitalismo. Nesse contexto, o desenvolvimento rural centrado na escala local cumpriria um papel duplo: integrar mais profundamente à lógica mercantil as parcelas produtivas rurais locais que ainda não foram integradas e oferecer um processo capaz de criar uma miragem de que “alguma coisa está sendo feita”, um projeto no qual envolver os esforços de instituições, movimentos sociais etc., mesmo que as instâncias reais de decisão, os verdadeiros espaços onde se tomam as decisões, nunca estejam ao seu alcance.

Como Francisco de Oliveira argumentava, numa palestra (2004), o desenvolvimento local seria apenas uma “casa de bonecas” criada pelo capitalismo para entreter alguns, enquanto as ações importantes se dirimem em outros âmbitos. Poderíamos nomear isso como a trans-escalaridade da dominação capitalista, a qual consegue, por meio do desenvolvimento, configurar-se e reconfigurar-se (re-escalar-se) em distintas escalas, para manter sua posição de controle.

A cerimônia da confusão instalada nas políticas públicas de desenvolvimento rural, que se orientam aos pequenos produtores, reforça essa metáfora mordaz da “casa de bonecas”. A seguir, na Parte II, propomos avançar para além dessa constatação, mediante a análise detalhada de como funcionam, em cada escala, os arranjos institucionais, a vacuidade do discurso territorial que evita o conflito, as relações com as políticas globais das instituições internacionais etc. Na Figura 10 podemos ver as escalas do desenvolvimento territorial rural que abordamos na Parte II.

Figura 10. As quatro escalas do desenvolvimento territorial rural



Fonte. Organização própria (2005).

Partindo da desconstrução da narrativa escalar que sustenta o desenvolvimento territorial rural, pretendemos esmiuçar a urdidura de dominações que se beneficiam do falido (natimorto?) enfoque territorial do desenvolvimento. Tudo isso, analisando quatro escalas: a escala global, onde se apontam as diretrizes principais do controle através do desenvolvimento; a escala regional, que traduz essas diretrizes para um território um tanto mais homogêneo, como a América Latina; a escala nacional, onde se define a política pública que deve implementar-se, no nosso caso no Brasil; e, a escala do Território Rural, figura de planejamento dessa política implementada, e que estudaremos a partir do Território Rural do Pontal do Paranapanema.

PARTE II

**DESCONSTRUINDO A NARRATIVA ESCALAR DO
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL**

A primeira parte do nosso trabalho responde ao objetivo de construir uma proposta teórico-metodológica com a qual analisar a política de desenvolvimento rural, que vem se elaborando e implementando, no Brasil, nos últimos dez anos. Nesse sentido, no primeiro capítulo, realizamos uma leitura sobre essa década de modelos, projetos e programas de desenvolvimento para o meio rural. Ao mesmo tempo, no próprio Capítulo 1 e mais intensamente no Capítulo 2, fomos tecendo uma urdidura teórica direcionada ao questionamento radical (desde a raiz) do discurso e da prática do desenvolvimento rural, mas sempre situando-o no contexto de uma leitura mais ampla sobre o discurso e a prática do desenvolvimento, em geral.

Desse modo, a análise realizada nesses dois primeiros capítulos se estrutura a partir de três balizas: a desconstrução da própria idéia de desenvolvimento; a leitura crítica do “giro territorial” do desenvolvimento e a compreensão de que o desenvolvimento funciona como estratégia de controle social.

Para entender melhor essa dinâmica do desenvolvimento rural, além de analisá-lo como parte de questões mais amplas, seja o desenvolvimento em geral, seja o próprio capitalismo, nossa proposta se completa com a tentativa de entendê-lo também em âmbitos espaciais amplos e diferentes. Com esse objetivo, no Capítulo 3, incorporamos uma ferramenta eficaz: a escala.

A escala, dentro do debate mais recente, exhibe uma grande potencialidade para compreender complexamente a realidade, oferecendo prioridade para questões de poder e diferença espacial. Portanto, perfila-se como instrumento afinado com a incorporação na análise de diferentes variáveis explicativas (econômicas, sociais, políticas, culturais...) e com a imbricação de âmbitos espaciais diversos.

Depois de mostrar, no Capítulo 3, as possibilidades que oferece a escala como ferramenta para abordar o conhecimento da realidade, a Parte II, que ora apresentamos, supõe a continuidade da desconstrução do desenvolvimento rural, agora centrada na sua mais nova reformulação, o desenvolvimento territorial rural, e utilizando o leque de possibilidades que brinda a análise escalar.

O desenvolvimento territorial rural dá um passo a mais na intensificação sutil do controle social (sobretudo, por meio da participação reificada e da criação de identidades artificiosas) e na “guinada territorial”, como estratégia de pretensa mudança para maquiar a continuidade do desenvolvimento. Por conseguinte, constitui-se em exemplo paradigmático das questões a serem estudadas no nosso trabalho (poder, território, desenvolvimento, controle social).

Para avançar na sua desconstrução, lançamos mão de três conceitos que fazem parte do instrumental teórico-metodológico associado à escala e que vimos no capítulo anterior: *re-escalamento*, política de escala e narrativa escalar.

A reformulação, pelo menos aparente, que estabelece o desenvolvimento territorial rural, no campo do desenvolvimento, supõe um *re-escalamento* das diferentes escalas em que se manifesta e que o conformam. Ou seja, a importância de certas escalas, seu significado e as relações entre elas mudam dentro do âmbito do desenvolvimento, com a chegada do desenvolvimento territorial rural.

Por exemplo, depois das sucessivas ênfases na escala nacional, regional e local, o enfoque territorial do desenvolvimento propõe uma escala local (geralmente entre o municipal e o regional), que salienta a inter-relação entre escalas e não apenas a sublimação dos componentes endógenos, como fazia o desenvolvimento local.

Esse *re-escalamento*, que afeta o conjunto de escalas, expressa também o conflito que cada escala incorpora e que a constrói. Referimo-nos à política de escala, isto é, à construção social de cada escala realizada a partir dos confrontos entre diversos interesses sociais, entre as diferentes forças que a integram e lhe dão forma.

Existe um discurso articulador desse *re-escalamento*, um discurso que, de alguma forma, legitima a política de escala imposta pela lógica dominante, a do capitalismo. Estamos falando da narrativa escalar que justifica a priorização de umas escalas em relação a outras (claramente, o enfraquecimento da nacional pela global e a local), a qual oferece as metáforas apropriadas para construir discursos explicativos.

A narrativa escalar do desenvolvimento territorial rural prioriza essa escala local, intensamente relacionada com escalas de amplitude maior (regional, nacional e global), como estratégia para valorizar questões como identidade e participação; no entanto, existe

um vínculo intenso com uma “heterogeneidade homogeneizadora”, que funcionaria em direção à escala global. Uma “heterogeneidade homogeneizadora”, que, sob a aparência de promoção da diversidade, na verdade a embute no estreito molde do capitalismo como mais um produto à venda, num mercado global que desvela suas âncoras locais.

Dessa maneira, a proposta para esta Parte II consiste em:

1. Analisar o *re-escalamiento* que o desenvolvimento territorial traz consigo, focando as novas características e funções das escalas em que se manifesta com maior intensidade esse enfoque (global, regional/América Latina, nacional/Brasil, local/Território Rural do Pontal de Paranapanema).
2. Abordá-las como construções sociais dinâmicas e em disputa, ou seja, perscrutar a política de escala que o desenvolvimento territorial rural revela e que aponta a hegemonia atingida por certas instituições (Banco Mundial, BID, IICA, MDA etc.) sobre os projetos de desenvolvimento (e de sociedade) propostos, por exemplo, por alguns movimentos sociais rurais.
3. Focar as principais instituições e os principais pontos que sustentam o discurso do desenvolvimento territorial rural (pobreza, participação, território etc.) e entendê-los dentro de cada uma das escalas e da estratégia geral de controle social.
4. Privilegiar a análise do desenvolvimento territorial rural como um processo trans-escalar e não como um processo compartimentado em escalas, de forma que a identificação e abordagem escala por escala seja um recurso didático e não signifique um enrijecimento da metodologia escalar.

Com esses pontos de partida, nossa proposta de análise do desenvolvimento territorial rural, para esta Parte II, não aspira constituir-se em estudo de caso que ratifique nossa proposta teórico-metodológica. O objetivo desta Parte II se centra na utilização da análise escalar num contexto de crítica ao desenvolvimento como instrumento de controle social, para compreender as narrativas escalares empregadas pelas instituições que promovem o desenvolvimento.

Enfim, poderíamos afirmar que se trata de afinar a metodologia esboçada, ao longo do trabalho, a fim de oferecer um panorama mais amplo e complexo do enfoque de desenvolvimento, na atualidade, como solução aos problemas rurais brasileiros e para empreender sua desconstrução, mediante uma metodologia escalar.

Como já apontávamos, na Introdução, demos prioridade a tecer a urdidura teórico-metodológica da nossa pesquisa, na Parte I, por entender que a maneira com que entrelaçamos desenvolvimento, controle social e escala precisava de uma explicação ampla e aprofundada. Além do mais, questões como a leitura que o pós-desenvolvimento faz do desenvolvimento, os desdobramentos de poder/saber embutidos na hegemonia desenvolvimentista e a riqueza do debate atual sobre as políticas de escala ganharam um peso considerável, como estados da arte, que, longe de serem meros mostruários das idéias em discussão, constituem a parte estrutural da articulação de idéias da nossa proposta de pesquisa.

A partir dessas orientações, distribuimos a Parte II em quatro capítulos, que correspondem, cada um, a uma escala. O desenvolvimento territorial rural é um processo não fragmentado escalarmente, porém, com fins analíticos, selecionamos aquelas quatro escalas onde se percebem melhor quem são as instituições que o elaboram e promovem, como se arraigam territorialmente suas propostas, qual é a essência dos seus discursos, enfim, aquelas escalas priorizadas pela narrativa escalar que o acompanha.

Dessa forma, no Capítulo 4, centramo-nos na escala global, que é a escala na qual funcionam as instituições com a vocação de orientar as grandes linhas do desenvolvimento, seja globalizando experiências existentes em certos âmbitos territoriais, seja elaborando *ex-novo* modelos e diretrizes. Em todo caso, é nessa escala que se promovem os ajustes necessários, para que o modelo de desenvolvimento, adotado pela maioria dos países, seja o apropriado para superar as crises cíclicas do capitalismo ou para prolongar a imagem de legitimidade que o desenvolvimento possui, na nossa sociedade.

Como o fulcro territorial sobre o qual se apóia nossa pesquisa é o Brasil, nossa proposta para o Capítulo 4 (escala global) é entender como a principal instituição que sustenta a aparelhagem do desenvolvimento na escala global, o Banco Mundial, exerce seu controle sobre o desenvolvimento de um país (Brasil) e, dessa maneira, sobre o desenvolvimento de suas entidades menores (estados e municípios).

Portanto, o Capítulo 4 se dedica a apresentar como o Banco Mundial se imiscui na política de desenvolvimento brasileira, em geral, e do meio rural, em particular. Para tanto, descrevemos os mecanismos que emprega, para assegurar cada vez mais sutilmente seu controle.

Se a escala global é a escala do controle geral do desenvolvimento, a adequação do modelo geral de desenvolvimento para uma realidade mais homogênea se realiza tendo como suporte uma escala menor. No nosso caso, uma escala que toma como recorte territorial de ancoragem a América Latina.

Na literatura sobre desenvolvimento analisada, existe uma regionalização do mundo realizada pelos organismos internacionais. O Banco Mundial, a ONU e suas diversas entidades (como PNUD etc.) trabalham com essas regiões como destinatários mais ou menos homogêneos de suas iniciativas. América Latina e Caribe, África, Sul da Ásia etc. são algumas dessas regiões.

O surgimento do desenvolvimento territorial rural, tal como depois chega ao Brasil, está muito relacionado a essa regionalização. Vai ser a partir de instituições “regionais” latino-americanas (BID, CEPAL, IICA) que se elaborará essa proposta.

Baseando-nos em tudo isso, dedicamos o Capítulo 5 à análise regional e o desdobramos em dois focos: por um lado, debruçamo-nos sobre esse quadro institucional no qual surge a proposta do desenvolvimento territorial rural; por outro lado, mas seguindo com a mesma intenção de desconstruir seu discurso e sua prática, abordamos a questão da pobreza, na América Latina, por ser um dos argumentos mais enfáticos, na hora de justificar a formulação do desenvolvimento territorial rural.

O Capítulo 6, centrado no Brasil, mostra como o projeto elaborado na escala regional (América Latina), sob o controle das diretrizes estabelecidas na escala global (pelas instituições internacionais), chega à escala nacional. Nesse sentido, indicamos em que consiste a política de desenvolvimento rural implementada, no país, através do PRONAT, suas similitudes com os princípios do desenvolvimento territorial rural que vêm das escalas global e latino-americana e as instituições que estão envolvidas.

Ao mesmo tempo, esboçamos um panorama do âmbito territorial ao qual esse programa se direciona, o meio rural brasileiro, tomando como variáveis principais aquelas que o desenvolvimento territorial rural se propõe combater: pobreza e desigualdade.

Por último, no Capítulo 7, levamos nossa análise para a escala de implementação da política de desenvolvimento territorial rural: o que se denomina Território Rural. Esse Território é um conjunto de municípios, que tem baixa densidade de população e concentra uma percentagem alta de pequenos proprietários e assentados. Situa-se, portanto, entre o município e a microrregião e, apesar da cacofonia em termos geográficos, se denominaria escala do Território Rural.

Especificamente, abordamos o Território Rural do Pontal do Paranapanema, situado no extremo oeste do Estado de São Paulo. Um Território marcado pela pobreza (o segundo mais pobre do Estado), a luta pela terra e a força do latifúndio improdutivo, isto é, pelo conflito. Em consequência, um desafio para as políticas baseadas na participação e na comunidade de interesses que prega o desenvolvimento territorial rural. Além de oferecer um panorama do Pontal, o Capítulo 7 traz uma descrição dos primeiros meses de andamento do Território Rural, sua formação, primeiros projetos, dificuldades etc.

Para finalizar esta apresentação da Parte II, reiteramos que nosso objetivo não é elaborar um estudo de caso apoiado na proposta teórico-metodológica da primeira parte. A finalidade desta Parte II consiste em desconstruir a narrativa escalar que envolve o desenvolvimento territorial rural, com especial atenção para os seguintes elementos:

1. O discurso e a prática do combate à pobreza, que tenta remediar os males produzidos pela própria dinâmica do desenvolvimento (os ajustes estruturais), sem reconhecer o fracasso em solucionar a pobreza e muito menos as desigualdades. Além disso, esse elevado objetivo do combate à pobreza legitima a ingerência das instituições internacionais, na orientação das políticas nacionais e locais de desenvolvimento.
2. O discurso da ineficiência dos enfoques anteriores, apesar de promovidos pelas mesmas instituições ou instituições similares e que, em nenhum caso, se

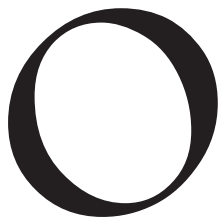
complementa de uma autocrítica firme, o que resulta no continuísmo da essência do desenvolvimento, a despeito dos contínuos anúncios de mudanças.

3. A construção de identidades territoriais *ex-novo*, como um produto qualquer que precisa ser formatado, para alicerçar o processo de construção de novas institucionalidades e que não incorpora os conflitos estruturais da nossa sociedade (capital x trabalho, dominantes x dominados etc.).
4. A fragilidade com que se constrói a dimensão territorial, que elimina a complexidade da categoria território e o converte numa grife, para nomear qualquer ação que faça parte da nova política de desenvolvimento territorial.

Combate à pobreza sem aprofundar as causas estruturais da pobreza, críticas sem autocríticas, identidades territoriais artificiosas e dimensão territorial esvaziada: o desenvolvimento territorial rural sobredimensiona a face de controle social, por meio de um discurso e uma prática que esconde muito mais do que mostra. Vejamos, escala por escala, como isso se articula.

CAPÍTULO 4

ESCALA GLOBAL: O CONTROLE DO DESENVOLVIMENTO



desenvolvimento territorial rural que se promove, no Brasil, apenas ganha uma formulação de política pública depois de Luiz Inácio Lula da Silva assumir a Presidência do governo, em 2003. Trata-se, portanto, de uma iniciativa muito recente, que não permite construir uma avaliação fundamentada a partir de resultados firmes e ao longo de um tempo suficiente.

No entanto, nossa proposta se centra principalmente na maneira com que se conforma esse novo enfoque territorial para o desenvolvimento rural, no país, e não numa auditoria de resultados. Nesse sentido, recorreremos a alguns elementos definidores: as iniciativas inspiradoras, as instituições sustentadoras, as características fundamentais, os órgãos em que reside o controle, os discursos e as práticas associados, os objetivos perseguidos, as diferenças que se percebem nas diferentes escalas, a trans-escalaridade das relações e das ações etc. Com tudo isso, buscamos entender e, ao mesmo tempo, desconstruir não só os discursos e as práticas que dão sentido ao enfoque do desenvolvimento territorial rural, no Brasil, mas também, e de forma prioritária, a narrativa escalar que o sustenta.

Para tanto, começamos analisando o processo de formação, consolidação e difusão do desenvolvimento territorial rural, a começar da escala global. A escala onde se formatam os modelos que servem como referencial para o mundo todo e, ao mesmo tempo, a escala em que se estabelece um controle mais exaustivo sobre os rumos a tomar, onde se pauta o marco geral das iniciativas que podem ser implementadas.

Ao longo dos dois primeiros capítulos, fomos abordando os principais referenciais que servem de apoio, na construção do desenvolvimento territorial rural. Por um lado, a

iniciativa da OCDE, na metade da década de 1990, de estabelecer alguns indicadores “territoriais” que servissem para analisar de forma unificada o meio rural diverso dos seus países membros. Por outro lado, o modelo da Terceira Itália, apoiado na identidade territorial e na criação de novas institucionalidades e a literatura que gerou, sobre distritos industriais, *clusters*, *milieus innovateurs*, arranjos produtivos, *learning regions* etc.

Além desses dois já trabalhados, podemos apontar outros referenciais: a política de desenvolvimento rural implementada na União Européia, especialmente o programa LEADER¹³⁶, o programa EZ/EC (*Empowerment Zones and Enterprises Communities*), desenvolvido nos EUA, desde 1993¹³⁷, e as iniciativas de desenvolvimento rural que se vêm conformando, em diversos países da América Latina (que veremos no próximo capítulo).

Em conjunto, o que podemos afirmar é, na atualidade, a vocação global desses modelos que partem de realidades escalarmente concretas, como um país (a Itália), uma organização supranacional (a União Européia), um conjunto de países de um continente (a América Latina) ou o conjunto de países espalhados por todo o mundo (OCDE), mas que, por meio de instituições globais (como o Banco Mundial) se instituem como modelos a serem seguidos, em âmbitos territoriais diferentes.

Ao longo deste capítulo, focalizamos a maneira com que a principal instituição global encarregada de promover o desenvolvimento, o Banco Mundial, consegue ajustar esses modelos às necessidades conjunturais do capitalismo e, uma vez reformulados, impô-los em outras escalas. Dentro dessa dinâmica mais geral, nosso foco será o que acontece no meio rural, ou seja, as implicações que para o desenvolvimento rural têm as estratégias do Banco Mundial. A terceira baliza do capítulo é o modo como tudo isso “atravessa” o Brasil, isto é, como desde a escala global se controla a política de desenvolvimento do nosso fulcro territorial nesta pesquisa: o Brasil.

¹³⁶ Em outro momento, apresentamos as linhas principais do programa LEADER e sua influência para a política de desenvolvimento rural brasileira (MONTENEGRO GÓMEZ, 2002, p. 160-166). Ricardo Abramovay e Luiz Carlos Beduschi Filho, no seu trabalho *Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais* (2004), também oferecem uma análise desse programa (p. 48-55).

¹³⁷ No mesmo trabalho, Abramovay e Beduschi Filho aprofundam essa experiência dos EUA (55-58).

4.1. A ingerência do Banco Mundial no Brasil

A participação do Banco Mundial na dinâmica socioeconômica brasileira se espalha por setores, iniciativas e escalas muito diferentes. Através de seus empréstimos, o Banco participa de projetos tanto públicos como privados, dispersos por todas as regiões do país.

No relatório organizado, em 2005, pela Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Internacionais¹³⁸, intitulado *Carteira de projetos do Banco Mundial no Brasil (projetos em andamento e projetos planejados)* (2005), podemos comprovar a pluralidade setorial e geográfica da atuação do Banco, no país. Nos Quadros 7 e 8, reproduzimos, respectivamente, a lista dos projetos financiados pelo Banco Mundial em parceria com entidades públicas (62) e em parceria com o setor privado (9), projetos que estavam aprovados e em andamento em 2005 e que nos permitem observar o grau de inserção na realidade socioeconômica brasileira.

¹³⁸ A Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Internacionais é uma ONG formada por diversos movimentos sociais brasileiros, sediada em Brasília, e que se dedica a oferecer informações sobre o funcionamento de instituições como o Banco Mundial, o FMI, o BID etc., no Brasil, no intuito de levar a público acordos, empréstimos e outras formas de atuação dessas instituições, que normalmente não gozam de muita transparência e são de fundamental importância para o país.

Quadro 7. Lista dos projetos públicos financiados pelo Banco Mundial, no Brasil (2005)

PROJETOS EM ANDAMENTO POR ÁREAS DE ATUAÇÃO
<u>Projetos de combate à pobreza rural</u>
Projeto De Alívio À Pobreza No Meio Rural E Gestão De Recursos Naturais – Paraná 12 PCPR
Projeto De Combate À Pobreza Rural II PCPD II (RN) PCPR
Projeto Comunidade Viva II (MA) PCPR
Projeto De Combate À Pobreza Rural II Do Estado De Pernambuco Prorural II (PE) PCPR
Projeto De Credito Fundiário E Combate À Pobreza Rural I PCPR
Projeto De Combate À Pobreza Rural PCPR II (PI) PCPR
Projeto De Minoração Da Pobreza Rural – Paraíba Cooperar (PB) PCPR
II Projeto De Combate À Pobreza Rural No Ceará – Projeto São José PCPR
II Projeto De Apoio Às Comunidades Rurais Produzir BA PCPR
II Projeto De Combate À Pobreza Rural Do Estado De Sergipe PCPR
<u>Projetos de educação, saúde e proteção social</u>
Projeto Saúde Bahia EDC. Saúde e PS
Fundo de Fortalecimento da Escola III – FUNDESCOLA III EDC. Saúde e PS
Programa Bolsa Família EDC. Saúde e PS
Programa Nacional de DST e AIDS III EDC. Saúde e PS
Programa de Educação da Bahia (Fase 2) EDC. Saúde e PS
Programa de Apoio à Reforma Previdenciária dos Municípios PREVMunicípios EDC. Saúde e os
Projeto de Vigilância e Controle de Doenças – VIGISUS II EDC. Saúde e PS
Projeto Integrado de Desenvolvimento e Melhoria da Qualidade da Educação de Pernambuco EDC. Saúde e PS
Programa de Apoio à reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência – PARSEP EDC. Saúde e PS
Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA II EDC. Saúde e PS
Projeto Escola Novo milênio EDC. Saúde e PS
Programa Saúde da Família EDC. Saúde e PS
<u>Gestão de recursos hídricos</u>
Projeto de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro – PROÁGUA Semi-Árido GRH
Projeto de Gerenciamento de Recursos Hídricos da Bahia – PGRH GRH
Programa de Gerenciamento e Integração dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará – PROGERIRH GRH
<u>Projetos de meio ambiente, manejo do solo e recursos naturais</u>
Projeto Regional de Desenvolvimento Sustentável do Tocantins Meio Ambiente e RN
Projeto de Gestão de Recursos Naturais e Redução da Pobreza - Microbacias II Meio Ambiente e RN
Projeto Comunidades Duráveis no Amapá Meio Ambiente e RN
Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas – PEMH Meio Ambiente e RN
Programa Nacional do Meio Ambiente II - PNMA II Meio Ambiente e RN
Projeto de Desenvolvimento de Tecnologia Agrícola – Prodetaab Meio Ambiente e RN
Programa RS Rural

PROJETOS EM ANDAMENTO POR ÁREAS DE ATUAÇÃO
<u>Projetos de desenvolvimento urbano e saneamento</u>
Projeto Prometrópole Desenv. Urbano e Saneamento
Programa de Modernização do Setor de Saneamento II - CEF Desenv. Urbano e Saneamento
Projeto Integrado de Desenvolvimento Municipal de Betim Desenv. Urbano e Saneamento
Projeto de Gerenciamento da Poluição Costeira e Hídrica do Espírito Santo Desenv. Urbano e Saneamento
Programa de Modernização do Setor de Saneamento II Desenv. Urbano e Saneamento
Segundo Projeto de Água e Saneamento para a População de Baixa Renda – PROSANEAR II Desenv. Urbano e Saneamento
<u>Infra-estrutura</u>
Metrofor – Trens Metropolitanos de Fortaleza Infra-Estrutura
Programa Rodoviário do Estado do Rio Grande do Sul Infra-Estrutura
Projeto de Recuperação e Descentralização de Rodovias Federais Infra-Estrutura
Programa Estadual de Transporte – PET (RJ) Infra-Estrutura
Projeto de Transportes Urbanos de Salvador Infra-Estrutura
Garantia Parcial de Crédito para o Gasoduto Bolívia-Brasil Infra-Estrutura
Programa Estadual de Gestão Rodoviária de Goiás Infra-Estrutura
Projeto da Linha 4 do Metrô de São Paulo Infra-Estrutura
<u>Desenvolvimento financeiro e fiscal</u>
Empréstimo de Assistência Técnica para o Crescimento Sustentável e Equitativo Desenv. Financeiro e Fiscal
Projeto de Desenvolvimento de Microfinanças no Nordeste do Brasil – CrediAmigo Desenv. Financeiro e Fiscal
Programa de Fortalecimento Fiscal e Financeiro – PROGER Desenv. Financeiro e Fiscal
Projeto de Assistência Técnica ao Setor Financeiro Desenv. Financeiro e Fiscal
<u>Programa-piloto para a proteção das florestas tropicais do Brasil</u>
Projeto Corredores Ecológicos Prog. Especiais/Florestas
Projeto de Gestão dos Recursos Naturais da Várzea (ProVárzea) Prog. Especiais/Florestas
Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL Prog. Especiais /Florestas
Projeto de Apoio à Gestão Sustentável na Amazônia – ProGestão Prog. Especiais/Florestas
Projeto das Reservas Extrativistas – RESEX Prog. Especiais/Florestas
Subprograma de Política de Recursos Naturais – SPRN Prog. Especiais/Florestas
<u>Fundo para o meio ambiente mundial – GEF</u>
Projeto de proteção e uso sustentável de recursos de biodiversidade no RJ Prog. Especiais/Meio Ambiente
Projeto Sistema Aquífero Guarani Prog. Especiais / Meio Ambiente
Projeto de Preservação da Biodiversidade no Paraná Prog. Especiais/Meio Ambiente
Projeto de Áreas Protegidas da Região Amazônica Prog. Especiais/Meio Ambiente
Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica - PROCEL Prog. Especiais/Meio Ambiente
Projeto de Conservação e Utilização Sustentável da Diversidade Biológica Brasileira – PROBIO

Fonte. Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Internacionais (2005). Disponível em: <<http://www.rbrasil.org.br/>>.

Quadro 8. Lista dos projetos privados financiados pelo Banco Mundial, no Brasil (2005)

NOME DO PROJETO/EMPRESA	SETOR
Laboratório Fleury	Sistema de Saúde
Comgas	Serviços de Utilidade Pública
TriBanco	Finanças e Seguros
Amaggi Expansão	Agricultura e Florestamento
TRG EXPANSION/Tecon Rio Grande	Transporte e Armazenagem
Lojas Americanas S.A II	Comércio, Atacado e Varejo
Aracruz Corp.	Papel
Embraer	Produtos Industriais e de Consumo
GP Capital III	Veículos Investimento Coletivo
Cosan S.A Indústria e Comércio	Agricultura e Florestamento
INCaF Brascan Energética S.A	Outros (para projetos que não são de investimento)/Desenvolvimento social e ambiental
ABN AMRO REAL	Financeiro e Seguros
Ipiranga II/Ipiranga Petroquímica S.S	Químico
RBSec/Rio Bravo Securitizadora S.A	Financeiro e Seguros

Fonte. Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Internacionais (2005). Disponível em: <<http://www.rbrasil.org.br/>>.

Como podemos ver, os projetos em que se materializam os financiamentos do Banco Mundial são muito diversos e abrangem áreas de um leque muito amplo: pobreza rural; educação; saúde; infra-estrutura; meio ambiente; recursos hídricos; produtos industriais; comércio; agronegócio etc.

Em 2003, o relatório elaborado pela mesma Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Internacionais apresentava um total de 160 projetos, já definidos por essa diversidade toda (REDE BRASIL SOBRE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS, 2003). Projetos na área de infra-estrutura de transportes (Programa Rodoviário do Estado do Rio Grande do Sul), da saúde (Sistema Nacional de Vigilância em Saúde – VIGISUS), da energia (Garantia Parcial de Crédito para o Gasoduto Bolívia–Brasil), da educação (Projeto de Reforma no Ensino Superior) , das finanças (Banco Itaú), da alimentação (Grupo André Maggi), do calçado (Expansão das Alpargatas São Paulo), da construção (Construtora Norberto Odebrecht), dos têxteis (Coteminas

Textile), da indústria automotiva (Randon S.A. Implementos e Sistemas Automotivos), da mineração (Desenvolvimento das MBR-Minerações Brasileiras Reunidas), da agroquímica (Fertilizantes Fosfatados S.A.), das telecomunicações (Globo Cabo S.A), da pesquisa (Projeto de Suporte à Pesquisa Científica para a Amazônia), dos recursos hídricos (Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos para o Semi-Árido Brasileiro – PROÁGUA) etc.

Naquele relatório, encontrávamos projetos eminentemente públicos (Programa Saúde da Família ou Projeto de Reservas Indígenas-PPG) ou claramente privados (Bahamas-Offshore ou Sadia-II). Projetos centrados na zona urbana (Projeto de Infra-Estrutura das Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana de Recife-PROMETROPOLE) ou na zona rural (Financiamento Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural). Projetos sediados na escala local (Transportes Urbanos de Fortaleza), estadual (Projeto de Infraestrutura Rural em Tocantins), regional (Projeto de Proteção da Amazônia-GEF) ou nacional (Fundo de Fortalecimento da Escola-FUNDESCOLA II).

O relatório de 2003 reúne dados detalhados sobre a natureza dos recursos utilizados. Para os projetos em parceria com o setor público, o Banco contribuiu com 60% do total do projeto, sendo de 40% a contrapartida das instituições públicas. No caso do setor privado, o Banco apenas entrou com 49% dos recursos necessários para os projetos. A divisão dos quase 14 milhões de dólares, movimentados pelos 160 projetos de 2003, foi o seguinte: 57% destinados a projetos do setor público e 43% do setor privado.

Apesar dos empréstimos do Banco Mundial para o Brasil representarem só 0,4% do PIB (o que significa menos de 4% do seu financiamento externo e um considerável 12% do investimento público), como afirma o próprio Banco Mundial (2003), no documento *Um Brasil mais justo, sustentável e competitivo. Estratégia de Assistência ao País, 2004-2007*, “o impacto potencial da assistência do Banco [...] pode ser desproporcionalmente maior. Esse impacto vai depender essencialmente de como a estratégia será enfocada e do sucesso de seu efeito multiplicador sobre outros esforços” (BANCO MUNDIAL, 2003b, p. 11). E isso é efetivamente o que acontece.

Com essa rede ampla, densa e diversificada de projetos, mas com um discreto volume de inversão, se pensarmos a economia no seu conjunto, o Banco Mundial consegue um controle sobre a dinâmica socioeconômica do país muito maior que o volume de recursos com que efetivamente contribui, como um “experto” e poderoso investidor. Todavia, antes de analisar as formas pelas quais o Banco Mundial se insere nas instituições de um país como o Brasil, vejamos, a seguir, um panorama breve da sua organização, o que nos dará uma idéia melhor da sua capacidade e poder para conseguir controlar com eficácia os rumos da política de desenvolvimento dos países.

Sob o nome de Banco Mundial o que existe é um conjunto de cinco instituições denominado Grupo Banco Mundial que, como vemos no Quadro 9, tem a finalidade conjunta de financiar o desenvolvimento, tanto através de apoio a iniciativas públicas como privadas, seja emprestando diretamente os recursos, seja garantindo a segurança dos investimentos realizados.

O Brasil angaria recursos de três dessas instituições do Grupo Banco Mundial: o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, a Corporação Financeira Internacional - IFC e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos - MIGA. Por não estar na lista dos 81 países mais pobres, não recebe financiamento da Associação Internacional de Desenvolvimento – AID, que oferece os empréstimos ao menor custo¹³⁹.

¹³⁹ Os empréstimos da AID são 25% mais baratos que os da banca comercial; já os do BIRD, principal financiador no caso brasileiro, tem um custo apenas um pouco abaixo (ZABALO, 2000, p. 3).

Quadro 9. Instituições que formam o Grupo Banco Mundial e seus objetivos

INSTITUIÇÕES DO GRUPO BANCO MUNDIAL (Características principais)	OBJETIVOS
BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO Criado em 1945 184 Membros Empréstimos cumulativos: US\$ 407,4 bilhões Empréstimos no exercício financeiro de 2005: US\$ 13 bilhões para 118 novas operações em 37 países.	O BIRD tem por objetivo reduzir a pobreza dos países de renda média e solventes mais pobres, promovendo o desenvolvimento sustentável por meio de empréstimos, garantias e serviços (não-financeiros) de análises e assessoramento. A renda que o BIRD vem gerando ao longo dos anos tem-lhe permitido financiar várias atividades de desenvolvimento e assegurar sua solidez financeira, o que lhe permite captar recursos a baixo custo em mercados de capital e oferecer a seus clientes boas condições de obtenção de empréstimo. A Diretoria do BIRD, com 24 membros, é composta de 5 Diretores Executivos indicados e 19 eleitos, que representam seus 184 países membros.
ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO Criada em 1960 165 Membros Empréstimos cumulativos: US\$ 161 bilhões Compromissos para o exercício financeiro de 2005: US\$ 8,7 bilhões para 160 novas operações em 66 países.	As contribuições à AID permitem ao Banco Mundial proporcionar aproximadamente de US\$ 8 a US\$ 9 bilhões por ano em financiamento concessionário aos 81 países mais pobres do mundo (que abrigam 2,6 bilhões habitantes). Os créditos sem juros e subsídios da AID são vitais, porque esses países têm pouca ou nenhuma capacidade de conseguir empréstimos nos termos do mercado. Na maior parte desses países, a grande maioria das pessoas vive com menos de US\$ 2 por dia. Os recursos da AID ajudam a apoiar as estratégias de redução de pobreza dirigidas pelo país em importantes áreas das políticas, como o aumento da produtividade, fornecimento de <i>governança</i> responsável, melhoria do clima de investimento privado e a melhoria do acesso à educação e saúde para as pessoas de baixa renda.
CORPORAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL Criada em 1956 178 Membros Carteira de compromissos: US\$ 24,6 bilhões (inclui \$5,3 bilhões em empréstimos consorciados) Compromissos para o exercício financeiro de 2005: US\$ 5,4 bilhões para 236 projetos em 67 países.	A IFC promove desenvolvimento econômico por intermédio do setor privado. Trabalhando com parceiros comerciais, investe em empresas privadas sustentáveis dos países em desenvolvimento sem exigência de aval dos governos. A IFC oferece a seus clientes: capital, empréstimos de longo prazo, produtos para a gestão estruturada de finanças e risco e serviços de assessoramento. A IFC procura beneficiar empresas em regiões e países que tenham acesso limitado ao capital. Ela oferece financiamento em mercados considerados de demasiado risco por investidores comerciais na ausência da participação da IFC e agrega valor aos projetos que financia por meio de sua aptidão nas áreas de <i>governança</i> corporativa, ambiental e social.

INSTITUIÇÕES DO GRUPO BANCO MUNDIAL (Características principais)	OBJETIVOS
AGÊNCIA MULTILATERAL DE GARANTIA DE INVESTIMENTOS Criado em 1988 165 Membros Emissão de Garantias Cumulativas*: US\$ 14,7 bilhões Garantias emitidas para o exercício financeiro de 2005: US\$ 1,2 bilhão *Os montantes incluem fundos alavancados por meio do Programa de Subscrição Cooperativa.	As preocupações com ambientes de investimento e percepções de risco político geralmente inibem os investimentos estrangeiros diretos — principal condutor de crescimento econômico — em países em desenvolvimento. A MIGA soluciona essas preocupações ao proporcionar seguro de risco político (garantias), oferecendo aos investidores uma proteção contra riscos não-comerciais como expropriação, inconversibilidade, quebra de contrato, guerra e distúrbios civis. Além disso, a MIGA presta assistência técnica e serviços de consultoria com a finalidade de ajudar os países a atrair e manter o investimento estrangeiro e a divulgar informações a respeito de oportunidades de investimento para o empresariado internacional.
CENTRO INTERNACIONAL PARA ARBITRAGEM DE DISPUTAS SOBRE INVESTIMENTOS Criado em 1966 142 Membros Total de casos registrados: 184 Casos registrados no exercício financeiro de 2005: 25	O CIADI ajuda a incentivar o investimento estrangeiro oferecendo mecanismos internacionais de conciliação e arbitragem de controvérsias relativas a investimentos, contribuindo assim para promover uma atmosfera de confiança mútua entre os Estados e os investidores estrangeiros. Muitos acordos internacionais sobre investimento referem-se aos mecanismos de arbitragem do CIADI. O CIADI também realiza pesquisas e publica atividades nas áreas de leis de arbitragem e leis de investimento estrangeiro.

Fonte. Banco Mundial (2005).

Se, no momento de criação do Banco, nos anos 1940, suas funções se limitavam a subministrar capitais para os países em dificuldades, pouco a pouco foi se inserindo na política de desenvolvimento, já que a falta de capital se entendia como a maior carência dos países pobres. Depois de finais dos anos 1980, conforme mostra o quadro anterior, podemos observar que, além da função de banco e de promotor do desenvolvimento, o Grupo se abre também para funções de arbitragem e de segurança do mercado financeiro, colocando seu *saber fazer* e seu *saber/poder* ao serviço de um ambiente financeiro seguro, para dinamizar os negócios e impedir que mudanças políticas num país possam afetar os investidores.

A criação das duas últimas entidades [CIADI e MIGA] deixa claro a missão do grupo: atrair e, sobretudo, garantir os investimentos externos privados contra os prejuízos causados por catástrofes e conflitos. No campo das relações internacionais, o Banco age como árbitro da disputa entre o capital estrangeiro e os seus anfitriões. (MARTINS, M. D., 2003)

O Grupo, portanto, vai adotando cada vez mais funções de controle em âmbitos que lhe eram alheios, e vai fortalecendo sem ambages linhas de ação que veladamente já exercia. Em suma, a estratégia de avançar no controle político e administrativo vai-se conformando como uma tendência explícita para o Banco Mundial. De volta ao Brasil, a seguir, vemos como se produz essa articulação do Banco, para tentar controlar os rumos político-administrativos do país.

O *Informe RB nº 16 de 2004* da Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Internacionais (2004) menciona o exemplo de um empréstimo de assistência técnica para o Brasil, “Primeiro empréstimo programático de ajuste para o crescimento equitativo e sustentável”, aprovado pelo Banco, em fevereiro de 2004, evidenciando como se dá a penetração do Banco, na administração do país, por meio de atividades de “assistência técnica” e criando e dirigindo “redes gerenciais” (REDE BRASIL SOBRE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS, 2004, p. 1).

Nesse caso, trata-se de um empréstimo no valor de US\$ 505 milhões, assinado entre o Banco Mundial e o governo brasileiro, destinado a equilibrar as reservas internacionais do Brasil. Associado a esse empréstimo, como contraprestação, o governo comprometeu-se com a realização de uma série de reformas, em campos tão variados, como (REDE BRASIL SOBRE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS, 2004, p. 1-2):

- Políticas de transporte (ferroviário, rodoviário e multimodal).
- Política de PPP (parcerias público-privado).
- Nova lei de falências.
- Sistema financeiro.
- Privatização dos últimos bancos estaduais.
- Fundos de pensão, Instituto de Resseguros do Brasil (IRB).

- Política antitruste, federalização do ICMS.
- Política de crédito (o BM deseja combater políticas de crédito público para habitação e agricultura).
- Cooperativas de crédito, com impactos sobre programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).
- Política de inovação tecnológica.
- Programas do BNDES-BNDESPAR, da FINEP e do SEBRAE.
- Política de propriedade intelectual.
- Implementação de mecanismos de mercado para comercialização de licenças de emissão de gases, sob o Protocolo de Kyoto.
- Revogação de direitos trabalhistas (flexibilização do mercado de trabalho, incluindo o esvaziamento da autoridade da justiça trabalhista).
- Reforma do sistema judicial, para eliminar “ineficiências” na proteção de tribunais a contratos, derivadas de “incertezas sobre os fundamentos de decisões judiciais”.
- Política comercial, inclusive apoio a reformas conducentes à criação da ALCA.

Como se afirma, no informe:

Tudo isto, e muito mais, está abrangido no “Documento de Programa” (DP) do empréstimo principal. Até que o Banco Mundial fez um ótimo negócio: com relativamente poucos recursos para reforçar as reservas internacionais do Brasil, obteve do governo grandes compromissos para a implementação de reformas abrangentes, que incidirão (ou estão incidindo) sobre inúmeras e importantes políticas públicas do país, sem que a sociedade tenha discutido apropriadamente o mérito de todas elas. (REDE BRASIL SOBRE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS, 2004, p. 2)

Correlacionado a esse primeiro empréstimo, o Banco Mundial aprovou ainda outro, denominado “Empréstimo de Assistência Técnica” (EAT), com um valor de US\$ 12 milhões, para gastos efetivos nos ministérios que se concretizam na “montagem e

custeio do funcionamento de ‘redes gerenciais’ de consultores e técnicos, que trabalharão dentro dos ministérios do governo brasileiro, enquanto são teleguiados e pagos com recursos do Banco Mundial” (REDE BRASIL SOBRE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS, 2004, p. 2). Dessa forma, mediante esse segundo empréstimo, o Banco se assegura da implementação eficaz das reformas que obteve como contrapartida do primeiro.

Nas conclusões do informe, denuncia-se que, com esses US\$ 12 milhões, a penetração do Banco na máquina administrativa brasileira tem a possibilidade de ser muito eficaz e prolongada, o que significa,

um poder enorme para o Banco Mundial e um empobrecimento do debate público sobre os detalhes das reformas implementadas, que deveriam envolver, por exemplo, a formulação de “termos de referência” e “critérios de avaliação” negociados amplamente com grupos sociais, inclusive assegurando uma participação pública e plural, que refletisse a diversidade de interesses e pontos de vista presentes na sociedade [...] O “toma-lá-dá-cá” que está em jogo não é justo: alguns recursos são oferecidos pelos bancos multilaterais para equilibrar as contas do Estado sob um modelo de política macroeconômica que alimenta sempre mais a dívida, sendo isto usado para que os mesmos bancos multilaterais (em prol de que interesses?) montem, nas entranhas dos ministérios e das agências regulatórias, as redes de administradores que respondem com mais efetividade aos desideratos formulados por técnicos dos bancos e não às aspirações dos trabalhadores e consumidores brasileiros. (REDE BRASIL SOBRE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS, 2004, p. 4)

A capacidade do Banco Mundial, desde uma escala global, de participar e direcionar as ações de governo em outras escalas, como a nacional, a estadual e a local, revela-se decisiva e extraordinariamente ampla¹⁴⁰. A partir desse exemplo concreto, fica

¹⁴⁰ Outro exemplo relevante de como o Banco Mundial pressiona para reconduzir as ações de governo de países, como o Brasil, nós o encontramos no documento *Brasil. Justo, competitivo, sustentável. Contribuições para debate*, elaborado pelo Banco, em 2002, “no contexto de incertezas econômicas pré-eleições presidenciais de outubro de 2002” (BANCO MUNDIAL, 2002b, p. V). Este documento aglutina uma série de reflexões sobre a situação do Brasil e as políticas públicas que os governos federal e estaduais, escolhidos em outubro de 2002, poderiam adotar. Mas, nesse caso, as palavras valem mais do que qualquer imagem: “Este volume contém a Visão Geral de um conjunto de textos sobre políticas públicas setoriais preparados pelo Departamento do Brasil do Banco Mundial durante 2002 como uma

mais evidente a dupla, e aparentemente contraditória, estratégia das instituições financeiras e comerciais internacionais, como o Banco Mundial: liberalização e intervencionismo.

Por um lado, as reformas “sugeridas” pelo Banco se dirigem a uma linha de liberalização e flexibilização dos diferentes mercados (de capitais, de trabalho, comércio etc.), em que a intervenção do Estado na economia via regulações e ações contracíclicas diminua e se limite a ações concretas e marginais.

Por outro lado, existe um forte intervencionismo nas ações e rumos das instituições financeiras e comerciais internacionais sobre os governos nacionais. Como afirma Michel Chossudovsky, no seu livro intitulado *A globalização da pobreza. Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial* (1999), “[...] não é um sistema de livre mercado: embora sustentado por um discurso neoliberal, o chamado ‘programa de ajuste estrutural’ patrocinado pelas instituições de Bretton Woods constitui um novo esquema intervencionista” (p. 11, grifos do autor).

Por meio da manipulação das forças de mercado, o FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio se constituem na burocracia reguladora do sistema capitalista mundial, que aproveita a desregulação financeira e a fragilidade macroeconômica dos países pobres para imiscuir-se na gerência do país, através dos programas de ajuste estrutural, por exemplo.

[...] a sede do poder político não se encontra nas instituições financeiras internacionais (IFIs) e seus principais acionistas (isto é, os governos dos países ricos). O FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) são estruturas administrativas, são *órgãos reguladores* operando dentro de um sistema capitalista e respondendo a interesses econômicos e financeiros dominantes. (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 12, grifos do autor)

contribuição ao debate sobre as políticas públicas a serem definidas pelos novos governos federal e estaduais a serem eleitos em outubro de 2002” (BANCO MUNDIAL, 2002b, p. V).

Esse intervencionismo de que Chossudovsky nos fala se materializa, como já vimos no informe da Rede Brasil, no gerenciamento teledirigido através de quadros formados no interior da máquina administrativa do próprio país, mas também na possibilidade de impor condições e contraprestações mais onerosas, no plano do controle em virtude da debilidade negociadora do país, diante da elevada e continuamente alimentada dívida externa.

A espiral ascendente de dívida externa se renova uma e outra vez em virtude de uma engenharia financeira que privilegia apenas o pagamento dos juros através de novos empréstimos, afastando assim a possibilidade de reembolso do principal. Nessa situação, abre-se o flanco para a penetração dessa burocracia global que avança oferecendo empréstimos condicionados à realização de reformas estruturais ou, em caso de não aceitação ou não cumprimento das condições, deixa o país numa lista negra que o afasta da possibilidade de reescalonar suas dívidas, conseguir novos empréstimos para o desenvolvimento, aceder à ajuda internacional etc.

Com tudo isso, o que se percebe não é o desaparecimento da escala nacional, mas sim a limitação e subordinação de suas funções. O Estado nacional, em certos âmbitos, converte-se em executor de políticas que se decidem em outra escala diferente, geralmente a escala global, como estamos retratando. Chossudovsky é categórico:

[o] Banco Mundial está presente em muitos ministérios: as reformas na saúde, educação, indústria, agricultura, transporte, meio ambiente, estão sob sua jurisdição. Além disso, desde o final dos anos 80, ele supervisiona a privatização de empresas estatais, a estrutura do investimento público e a composição dos gastos públicos (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 46)

Especificamente para o caso brasileiro, Chossudovsky afirma que, nos anos 1990, o mais importante não era cobrar a dívida, mas sim manter o país endividado, para assegurar que a reestruturação do Estado fosse dirigida em função dos interesses dos credores internacionais, aproveitando “da pilhagem dos recursos naturais e do meio

ambiente, da consolidação da economia de exportação baseada na mão-de-obra barata e da aquisição das empresas estatais mais lucrativas pelo capital estrangeiro” (1999, p. 171).

Além dos benefícios que os credores conseguem, mediante a manutenção assegurada de um fluxo contínuo de pagamentos por uma dívida que se retroalimenta, outro grupo, muitas vezes coincidente, de beneficiários finais dos empréstimos do Banco Mundial são as empresas dos países desenvolvidos. Segundo Zabalo (2000),

[...] 56% dos desembolsos realizados pelo Banco Mundial até 1999 recaíram em países distintos daquele que recebeu o empréstimo, e a maioria (85%) foi parar nas empresas de países que não podem receber empréstimos do Banco Mundial, ou seja ricos. De fato, a lista está encabeçada por EUA, Japão, Alemanha, Reino Unido, França e Itália (p. 4, tradução nossa).

Bens do Estado privatizados em troca de dívida, custos de trabalho reduzidos em virtude da desindexação dos salários e da demissão de trabalhadores, “[a] pobreza não foi apenas ‘o resultado’ das reformas, ela foi também ‘uma condição explícita’ do acordo com o FMI” (CHOSSUDOVSKY, 1999, p. 171, grifos de autor).

A pobreza existente e essa pobreza criada acabam legitimando ainda mais o papel que se arroga o Banco Mundial, em países como o Brasil: o de parceiro capaz, eficiente e com recursos para mudar essa situação. Nas palavras do próprio Banco: “o papel do Grupo do Banco Mundial seria apoiar as principais reformas de políticas e investimentos inovadores e eficientes, com o objetivo de aumentar o bem-estar dos brasileiros, em particular dos pobres” (BANCO MUNDIAL, 2003b, p. 11).

No documento *Desenvolvimento e redução de pobreza. Reflexão e perspectiva*, preparado pelo Banco Mundial, em 2004, destaca-se que esse foco no combate à pobreza surge a partir dos anos 1990, depois de uma série de mudanças “no mercado de idéias do desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 3). Atrás dessa “banal” eleição que leva o Banco Mundial a combater a pobreza, há uma estratégia para revigorar sua legitimidade, já que, em função das péssimas conseqüências sociais dos programas de ajuste estrutural, sua atuação estaria sendo alvo de críticas contundentes e generalizadas.

Como se aponta no trabalho *El Banco Mundial: origen, funciones, mecanismos de funcionamiento y políticas de desarrollo*, de Irene Maestro Yarza (2001, p. 6-12), o Banco Mundial teve que ir mudando seu entendimento sobre o que concebia por desenvolvimento, podendo-se diferenciar quatro etapas: a) 1944-1970, necessidades de capitalização rápida; b) anos 1970, satisfação das necessidades sociais básicas; c) anos 1980, ajuste estrutural; d) anos 1990, ênfase sobre o tema da pobreza.

Ao longo dessa década de 1990, o combate à pobreza vai aglutinando a ação de diversas instituições internacionais, até que, em setembro de 2000, na Cimeira do Milênio das Nações, os 189 países membros das Nações Unidas acordaram uma série de metas e objetivos mensuráveis e com prazos para combater a pobreza, a fome, as doenças, o analfabetismo, a degradação do meio ambiente e a discriminação contra a mulher, e criar uma associação mundial para o desenvolvimento (PNUD, 2003). Esse acordo, hoje conhecido como Metas de Desenvolvimento do Milênio, reafirma alguns objetivos que as Nações Unidas vinham propondo, desde os anos 1990, e agrupa em torno desses alvos associados à pobreza não só os países membros das Nações Unidas, mas também outras organizações internacionais, como FMI, OCDE, as diversas agências das Nações Unidas, sua Assembléia Geral e o próprio Banco Mundial¹⁴¹.

Com maior ou menor, mais autêntica ou mais simulada dedicação, esse conjunto de instituições assumem as Metas do Milênio (ver Quadro 10), na hora de promover sua ajuda para o desenvolvimento. A pobreza, portanto, passa a formar parte “obrigatória”, no mínimo formalmente, da agenda dos organismos internacionais e de seus convênios com os países pobres.

Nesse sentido, os objetivos dos recursos emprestados pelo Banco Mundial ao Brasil, segundo o estabelecido no documento *Um Brasil mais justo, sustentável e competitivo. Estratégia de Assistência ao País, 2004-2007*, elaborado em 2003, estariam em concordância com o Plano Plurianual estabelecido pelo governo brasileiro para 2004-2007 e este com as Metas de Desenvolvimento do Milênio (BANCO MUNDIAL, 2003b, p. 12).

¹⁴¹ Apesar do respaldo formal, o Banco Mundial aponta algumas críticas sobre a forma com que podem ser alcançadas essas metas e, sobretudo, quanto aos tempos em que deveriam ser atingidos. Enquanto a ONU estabelece 2015 como ano para cumprir com as metas, o Banco Mundial fixa o ano 2050 para garantir um desenvolvimento mais duradouro (GODOY, 2004).

Quadro 10. Metas de Desenvolvimento do Milênio

METAS DO MILÊNIO	OBJETIVO QUANTIFICÁVEL
Erradicar a extrema pobreza e a fome.	Reduzir pela metade, até 2015, o número de pessoas em condições de extrema pobreza e a proporção daqueles que sofrem de fome.
Conseguir educação básica universal.	Assegurar até 2015 que todas as crianças possam completar a educação fundamental.
Promover a igualdade de gênero e o <i>empoderamento</i> da mulher.	Eliminar a disparidade de gênero no ensino básico e médio até 2005 e em todos os níveis de educação até 2015.
Reduzir a mortalidade infantil.	Reduzir em dois terços a mortalidade de crianças menores de cinco anos até 2015.
Melhorar a saúde materna.	Reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna até 2015.
Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças.	Deter a disseminação de HIV/AIDS, malária e outras doenças graves e começar a reverter essa disseminação até 2015.
Assegurar a sustentabilidade ambiental.	Reduzir pela metade a proporção de pessoas sem acesso sustentável a água potável até 2015.
Desenvolver uma parceria global para o crescimento.	Desenvolver um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em normas, previsível e não-discriminatório.

Fonte. Banco Mundial (2005a).

Com essa ênfase na pobreza, que os organismos devem mostrar, começa a elaborar-se e implementar-se, tanto no Brasil como em outros países, um leque amplo de políticas e orientações para combater a pobreza, especialmente, a pobreza rural, já que, segundo os dados levantados, vai ser no meio rural, com um estilo mais distante do padrão urbano que serve como ideal de desenvolvimento, que a pobreza se concentra.

4.2. A política rural do Banco Mundial: panorama a partir do caso brasileiro

Como vimos no Capítulo 1, o relatório do Banco Mundial nº 11783-BR, de 1994, intitulado *Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources*, o qual vai marcar a pauta das políticas de desenvolvimento rural, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, já enfatiza a questão do alívio da pobreza rural como um dos objetivos fundamentais dessas políticas e coloca essa questão como uma das funções (reduzidas) que o Estado deve assumir.

Essa ênfase no combate à pobreza rural dos anos 1990 se materializa em dezembro de 2001, na apresentação do relatório nº 21790-BR, feito pelo Banco Mundial e intitulado *Combate à pobreza rural no Brasil: uma estratégia integrada*, onde, a partir de um estudo detalhado da pobreza na região Nordeste e Sudeste [sic], propõe-se uma “estrutura estratégica em cinco vias que engloba um conjunto de políticas integradas visando ajudar efetivamente a reduzir a pobreza rural no Brasil” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. I). No documento *O Banco Mundial no Brasil, uma parceria de resultados* (BANCO MUNDIAL, 2005, p. 13-14) encontramos um resumo dessa estratégia:

1. *Intensificação agrícola do setor de pequenas propriedades rurais*: reforma agrária e dos mercados financeiros, para desenvolver pequenas propriedades rurais viáveis, que trabalhem em tempo integral na produção de subsistência e com objetivo comercial.
2. *Dinamização do setor agrícola*: aumento da oferta de emprego, por meio da expansão eficiente e dirigida ao mercado das áreas irrigadas do Nordeste.
3. *Estímulo ao crescimento do setor rural não-agrícola*: aumento da oferta de emprego rural nos setores de serviços e de processamento de alimentos, embora essa abordagem talvez não seja viável para a maioria da população pobre rural que vive em áreas distantes.
4. *Estímulo à inserção de jovens no mercado*: oferta de treinamento e educação aos jovens que vivem nas áreas rurais pobres, com o objetivo de aumentar o seu potencial de ganhos fora do setor agrícola.

5. *Oferta de uma rede de segurança social para as pessoas "aprisionadas" na pobreza*: concessão de aposentadoria para as pessoas idosas que vivem em áreas distantes, sem futuro viável na agricultura, além da subsistência.

Por trás dessa retórica carregada de autoconfiança do discurso do Banco Mundial, uma retórica que, conforme percebemos, no Capítulo 2, disfarça 50 anos de fracassos, quais seriam os interesses e as necessidades que levariam o Banco Mundial a rever sua estratégia orientada para o meio rural, priorizando o alívio ou combate à pobreza?

Imaginamos que as motivações são múltiplas, porém queremos destacar uma das mais relevantes: a situação insustentável provocada pelos programas de ajuste estrutural dos anos 80 e que soma, nos anos 1990, o paradoxal sobrenome de “rosto humano”. Programas de ajuste estrutural com rosto humano que tentam paliar ou no mínimo aliviar o avanço da pobreza exacerbado pelos cortes nas políticas sociais realizados pelos países “ajustados”. Recortes para muitos e medidas paliativas só para aqueles extremamente pobres.

João Márcio Mendes Pereira, no seu texto intitulado *A política agrária contemporânea do Banco Mundial: objetivos, lógica e linhas de ação* (2005c), ajuda-nos a pensar na mudança na estratégia do Banco Mundial, nos anos 1990, no meio rural, depois de abandonar o tema agrário nos anos 1980, “em função da total prioridade concedida aos programas de ajuste macroeconômico e à renegociação da dívida externa dos países latino-americanos” (p. 1). Ele aponta para cinco razões (p. 1-2):

1. A oportunidade de despolitizar o tratamento do problema agrário existente em grande parte dos países do Sul, uma vez que o fim da Guerra Fria, na sua visão, teria enfraquecido a vinculação entre a luta pela Reforma Agrária e um ideário de transformação social mais abrangente.
2. A necessidade de liberalizar os mercados fundiários, eliminando as barreiras legais à livre compra e venda e ao arrendamento de terras, como parte dos programas de ajuste estrutural.

3. A necessidade de dar resposta aos conflitos agrários e, em alguns casos, a ações de movimentos sociais pró-Reforma Agrária, com o objetivo de garantir a segurança e a estabilidade política do capital.
4. A necessidade de criar programas e projetos sociais no campo, para compensar seletivamente o impacto regressivo das políticas de ajuste estrutural sobre parcelas do campesinato.
5. A necessidade de hegemonizar o processo de mercantilização das terras rurais, nas sociedades do antigo bloco soviético, de modo a acelerar e consolidar sua transição ao capitalismo financeirizado.

Incorporação mais profunda do meio rural à dinâmica capitalista e controle social instrumentalizado, por meio de estratégias mais sutis, mas não menos efetivas e imperativas, esses são os estratagemas que o Banco Mundial articula por meio de um discurso aparentemente neutro, técnico.

Fora dessa máscara, as orientações do Banco Mundial desde a escala global, materializadas nacionalmente e localmente pelos governos que assessora (e controla), servem concretamente: a) para combater pela via da despolitização os movimentos sociais radicais que surgem no âmbito da luta pela terra (para que lutar, se existe uma política de desenvolvimento que vai melhorar sua situação?); b) para salvaguardar e expandir a lógica da acumulação do capital; e c) para paliar os prejuízos provocados pelo funcionamento normal do capitalismo (ciclicamente em crise e baseado nas desigualdades).

Pereira (2005c) identifica oito linhas, nas quais o “programa” do Banco Mundial para o meio rural se concretiza (p. 2-3):

1. Arrendamento de terras. Prioridade para o Banco Mundial, depois dos problemas enfrentados pela reforma agrária de mercado em alguns países (entre eles Brasil). A remoção de obstáculos legais para o arrendamento serve principalmente para aumentar a terra produtiva, diminuindo os custos das empresas agroindustriais, sem contribuir para o acesso à terra do pequeno produtor.

2. Compra e venda de terras. Que permita que a terra se concentre naqueles produtores supostamente mais eficientes ou, pelo menos, como mais meios econômicos.
3. Titulação privada. Com a regularização de terras, busca-se dar maiores seguranças aos investimentos nessa área, no entanto, de novo, a titularidade legal não significa melhor acesso a créditos, por parte dos pequenos proprietários.
4. Mudança da legislação agrária e criação de novo aparato administrativo, permitindo e assegurando a livre transação da terra, dando maior poder aos municípios, mas se omitindo, no caso, tão comum em alguns países, terras apropriadas ilegalmente.
5. Controle dos conflitos agrários. Favorecendo um clima “tranquilo” para os investimentos no meio rural, mas sem se referir às violências que sofrem os trabalhadores, na expansão da propriedade privada da terra.
6. Tributação da propriedade rural. Defendendo a municipalização de tributação, porém sem apoiar a tributação progressiva para reprimir a especulação fundiária.
7. Descoletivização e privatização de terras. Com vistas a incorporar o Leste Europeu e a ex-União Soviética à lógica da propriedade privada.
8. Reforma Agrária “assistida pelo mercado”. Apoio a programas de financiamento de compra de terras por camponeses sem-terra, eliminando a compulsibilidade da Reforma Agrária tradicional. Além da mercantilização de direitos sociais fundamentais, essa linha de ação aponta para a redução das funções do Estado, sem uma contrapartida eficiente de acesso à terra para quem não tem¹⁴².

¹⁴² Para uma análise profunda sobre os modelos de reforma agrária e o posicionamento do Banco Mundial, na política agrária em geral, ver Pereira (2004, 2005c), Barros, Sauer e Schwartzman, (2003), Sauer (2001), Vigna e Sauer (2001) e M. D. Martins (2004)

A atuação do Banco Mundial no meio rural avança no mesmo sentido que as entidades que formam o grupo e atuam, no contexto internacional: assegurando um “clima” tranquilo para os investimentos, oferecendo garantias para os investidores e promovendo as reformas necessárias para que um grupo pequeno de produtores familiares capitalizados e tecnificados, junto à grande propriedade modernizada, consiga integrar o meio rural à dinâmica de acumulação acelerada do capital. Enquanto isso, para os setores de pequenos produtores descapitalizados e para os sem-terra, apenas medidas compensatórias (VIGNA; SAUER, 2001, p. 169).

Como vemos, na escala global, o Banco Mundial encabeça o tipo de desenvolvimento que viemos desconstruindo, desde o início deste trabalho. Esse desenvolvimento, baseado sempre no crescimento econômico, que se consolida como um promotor avantajado da lógica capitalista até hoje e que mascara, sob a imagem de uma ajuda quase altruísta, um intervencionismo férreo; esse desenvolvimento acompanha indissolavelmente a história, o discurso e a prática do Banco Mundial.

O Banco Mundial, portanto, como paladino do desenvolvimento econômico capitalista, restringe as vias possíveis para o desenvolvimento, fazendo-as convergir para um padrão homogêneo, baseado na ordem do capital. Qualquer possibilidade de pensar o desenvolvimento de forma alternativa enfrenta um poderoso adversário, possuidor de largos recursos, e que comanda uma imensa máquina de produção de saber, representada em todos os níveis de decisão.

Como afirma Pereira (2005a):

O Banco Mundial hoje é o principal organismo internacional no âmbito da elaboração de políticas voltadas ao espaço agrário. Ocupando uma posição de vanguarda, exerce enorme gravitação e influência na formulação de políticas adotadas por governos nacionais e subnacionais. Sua ascendência intelectual — lastreada pelo suporte financeiro, mas de modo algum a ele restrita — não apenas se resume a propor programas e projetos específicos: vai além, atingindo as próprias categorias de pensamento que estruturam os termos do debate político e lhe conferem inteligibilidade.

Essa apropriação que o Banco Mundial exerce sobre o desenvolvimento em geral e sobre o desenvolvimento rural, em particular, chega também ao desenvolvimento territorial rural. Apesar de este não fazer parte explicitamente da proposta programática do Banco Mundial e de sua área de proposta alternativa, trata-se de um enfoque formatado nos moldes rígidos impostos pelo Banco Mundial.

As continuidades que apresenta com as idéias essenciais do desenvolvimento capitalista e o tipo de instituições que o apadrinham rebatem por si mesmas qualquer declaração ou intenção de mudança nos padrões do desenvolvimento para o meio rural.

As linhas de ação que o Banco promove, como a Reforma Agrária de mercado, a consolidação de um regime jurídico e fundiário apropriado para o capital, o alívio da pobreza etc., acabam se inserindo sem conflito na proposta do desenvolvimento territorial rural, implementada por outras instituições, em outras escalas.

Em resumo, o que podemos perceber é que o Banco Mundial assegura o comando na escala global, através de mecanismos trans-escalares diversos. Num tempo de mitificação da globalização, o Banco Mundial representa o papel de porta-voz global do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, como os documentos que publica mostram, tem uma preocupação marqueteira, por exibir sua influência na escala local¹⁴³. No entanto, em nenhum momento abre mão da possibilidade de utilizar a escala nacional como plataforma privilegiada, a partir da qual pode direcionar suas propostas, apesar de insistir na necessidade de mudar os papéis do Estado.

Essa abrangência trans- e multi-escalar do Banco Mundial, quanto à temática do desenvolvimento rural, é uma constante que encontramos, ao longo da nossa análise das escalas restantes, abordadas nos Capítulos 5, 6 e 7. Entretanto, será na escala regional, na América Latina, onde seus mecanismos de controle vão ser mais estreitos. Precisamente, na escala em que a elaboração teórico-metodológica e as propostas de implementação do desenvolvimento territorial rural têm sua origem.

¹⁴³ O *site* do Banco Mundial está repleto dessa pretensa vocação local do Banco, através de exemplos de “sucesso” prontos “para sair na foto”. Para citar apenas o caso brasileiro, pode ser consultado *O Banco Mundial no Brasil, uma parceria de resultados* (BANCO MUNDIAL, 2005).

CAPÍTULO 5

ESCALA REGIONAL: A ESPECIFICIDADE DA PROPOSTA LATINO-AMERICANA

A análise do desenvolvimento territorial rural que estamos levando a cabo, neste trabalho, revela-nos tratar-se de um enfoque que continua atrelado à essência do desenvolvimento capitalista: deificação do crescimento, fé na capacidade organizativa do mercado, sublimação da concorrência, construído “de cima para abaixo” etc. No entanto, apesar dessa continuidade, existem diferenças espaciais na sua formulação. Enxergar essas diferenças é o que nos permite a análise escalar que estamos elaborando, nesta segunda parte, e que nos brinda com a oportunidade de perceber como, na escala regional latino-americana, existem certos matizes diferenciadores, certas modulações no discurso, que fazem o desenvolvimento territorial rural na América Latina diferente, ainda que só na formulação.

As instituições dedicadas a propor novas idéias, para conduzir o desenvolvimento na região latino-americana, conseguem uma enunciação característica do que é o desenvolvimento territorial rural. Na escala global, como pudemos observar, no capítulo anterior, existem vários modelos e práticas que servem como inspiração para o desenvolvimento territorial (Terceira Itália, programa LEADER etc.), mas não há uma proposta expressa desse tipo, na instituição central do desenvolvimento à escala global, o Banco Mundial. Vai ser na escala regional latino-americana que encontraremos uma manifestação original, mesmo que claramente influenciada por esses modelos globais, sobre esse novo enfoque territorial para o desenvolvimento no âmbito rural.

O aspecto principal determinante da especificidade do desenvolvimento territorial rural, na América Latina, é a relação que se estabelece entre o enfoque territorial e o combate à pobreza. Como já destacávamos, no Capítulo 1, no documento que concentra o maior esforço para teorizar o desenvolvimento territorial rural até o momento,

podemos ler: “Definimos o desenvolvimento territorial rural (DTR) como um processo de transformação produtiva e institucional de um espaço rural determinado, cujo fim é reduzir a pobreza rural” (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2004, p. 31, tradução nossa).

Depois do fracasso de enfoques anteriores, que promoviam iniciativas setoriais como base do desenvolvimento ou que desconsideravam as características diferenciadas dos territórios, esse novo enfoque se propõe reproduzir a importância das questões territoriais para o bom funcionamento da economia (como remarcam os estudos sobre a Terceira Itália), mas num âmbito territorial definido pela pobreza e por instituições despreparadas para a inter-relação entre si e com a população, através da participação.

Ao longo deste capítulo, procedemos à desconstrução da narrativa escalar que fortalece o espaço regional latino-americano, como um marco importante para a elaboração e difusão do desenvolvimento territorial rural, por meio de três aspectos: a situação de pobreza na América Latina, as instituições que promovem esse tipo de desenvolvimento, na região, e os exemplos concretos de desenvolvimento territorial rural, que servem como modelos a serem difundidos para todos os países latino-americanos.

5.1. A persistência da pobreza e da desigualdade, na América Latina: pedra de toque para o desenvolvimento territorial rural

A produção de documentos sobre a pobreza na América Latina é imensa. O problema é abordado por diferentes instituições internacionais, que financiam estudos muito abundantes em dados e informações e muito abrangentes. Até mesmo o problema da pobreza rural, especificamente, é examinado por múltiplos estudos, os quais analisam, ano após ano, os avanços e os retrocessos de um problema persistente.

Para a elaboração deste subitem, consultamos diferentes documentos, relatórios etc., produzidos por instituições diversas e dedicados à análise da pobreza e da desigualdade e sua relação com o desenvolvimento. Em todos eles, encontramos, como característica de especial relevância, que América Latina é uma região profundamente

desigual e que isso condiciona a evolução dos índices de pobreza¹⁴⁴. Até as próprias instituições que vêm promovendo e assessorando a elaboração de políticas de desenvolvimento, na região e no mundo, admitem (ainda que sem se sentir responsáveis) a existência e a persistência de uma realidade marcada pela iniquidade.

De forma breve, neste subitem, oferecemos um panorama dessa pobreza e iniquidade arraigadamente latino-americana, a partir dos dados dessas instituições internacionais. Primeiro, comparando a América Latina com o resto do mundo, depois, observando as diferenças entre os próprios países da região e, por último, centrando-nos no perfil da pobreza rural regional.

Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no seu *Informe sobre Desarrollo Humano*,

a renda total dos 500 indivíduos mais ricos do mundo é superior à renda dos 416 milhões mais pobres [...] os 2,5 bilhões de pessoas que vivem com menos de dois dólares por dia –e que representam 40% da população mundial– obtêm só 5% da renda mundial. O correspondente a 10% mais rico, quase todos eles habitantes dos países de maior renda, consegue 54%. (2005, p. 4-5, tradução nossa)

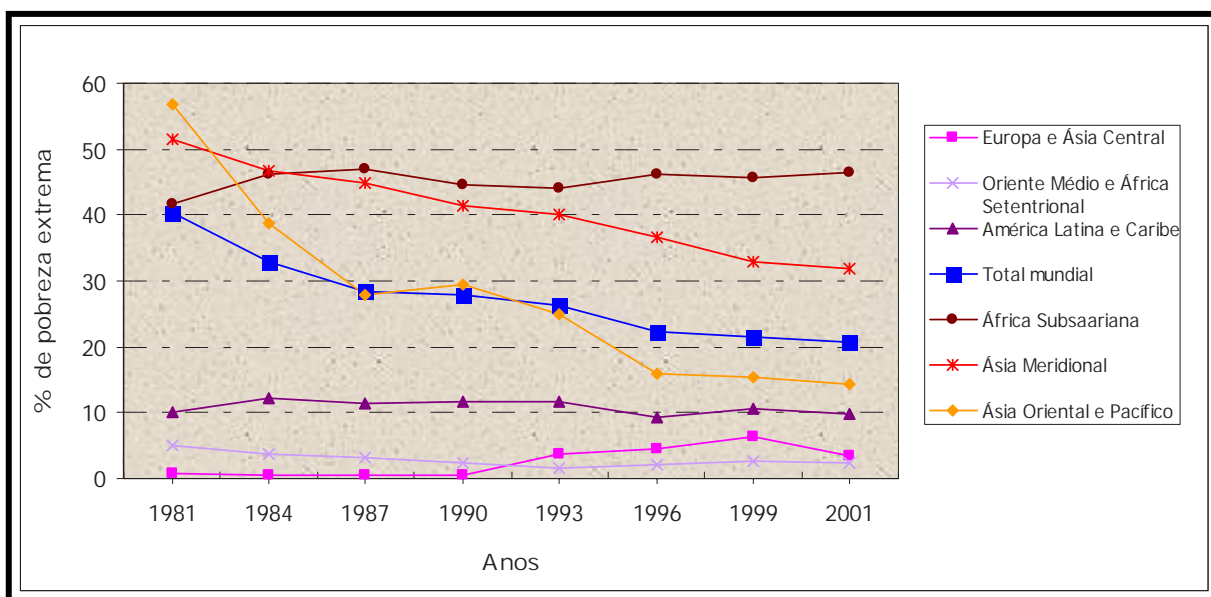
Nesse contexto de desigualdade mundial extrema (e em aumento), o caso da América Latina é especialmente lembrado, a cada informe, documento ou estudo, pelo “nível extraordinariamente alto de desigualdade”, nas palavras do PNUD (2005), ou como está no texto *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿una ruptura con la historia?*, de David Ferranti et al. (2004), “a desigualdade é um aspecto predominante das sociedades

¹⁴⁴ Para preparar este subitem, foram consultados os seguintes documentos: *Hacia una región sin pobres rurales*, elaborado em 2001 por Benjamín Quijandría, Aníbal Monares y Raquel Ugarte de Peña Montenegro, para a divisão de América Latina e Caribe do FIDA; *Informe sobre la pobreza rural, 2001. El desafío consiste en acabar con la pobreza rural*, elaborado em 2001 pelo FIDA. *Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia de Desarrollo Rural para América Latina*, elaborado pelo Banco Mundial em 2002; *Desenvolvimento e Redução da Pobreza: reflexão e perspectiva*, elaborado pelo Banco Mundial em 2004d; *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿una ruptura con la historia?*, elaborado por David de Ferranti et al., para o Banco Mundial, em 2004; *Alcanzando las Metas del Milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola* elaborado por Martine Dirven da CEPAL em 2004; *Informe sobre Desarrollo Humano*, elaborado pelo PNUD, em 2005; e *Beyond the city: the rural contribution to development*, elaborado por David de Ferranti et al., para o Banco Mundial, em 2005.

latino-americanas no que se refere às diferenças de renda, acesso aos serviços, ao poder e à influência e, em muitos países, ao trato que se recebe da polícia e do sistema judiciário” (p. 2).

No Gráfico 1, podemos perceber a situação da pobreza na América Latina e Caribe, em comparação com o que acontece no resto do mundo, a partir dos dados do PNUD (2005). A pobreza extrema¹⁴⁵ na América Latina e Caribe, em 2001 (9,9%), atinge apenas a metade do índice mundial (20,7%) no mesmo período, sendo consideravelmente maior que na Europa e Ásia Central, Oriente Médio e África Setentrional, e amplamente inferior a Ásia Meridional e África Subsaariana. Ao mesmo tempo, nesse mesmo gráfico, podemos perceber como a evolução da pobreza extrema muda muito pouco, nos últimos 20 anos, na região latino-americana e caribenha, o que mostra suas dificuldades para encontrar e implementar políticas de desenvolvimento que reduzam realmente a pobreza¹⁴⁶.

Gráfico 1. Evolução da pobreza extrema no mundo (1981-2001)



Fonte. PNUD (2005).

¹⁴⁵ A pobreza extrema se define habitualmente tendo como parâmetro US\$ 1,00 por dia. As pessoas que vivem com menos de US\$ 1,00 por dia seriam consideradas como pobres extremos. Quando o valor é até R\$ 2,00 por dia, são considerados pobres.

¹⁴⁶ Os dados que o informe do PNUD utiliza são do Banco Mundial e diferem substancialmente dos oferecidos, por exemplo, pela CEPAL, que, como veremos mais adiante, aponta uns índices que são o dobro dos apresentados pelo Banco.

Na Tabela 1, a partir do Índice de Desenvolvimento Humano, também podemos perceber que a distância com relação aos países denominados desenvolvidos, agrupados em torno da OCDE, continua sendo muito ampla nas três variáveis que formam o índice (esperança de vida ao nascer, taxa de alfabetização e PIB *per capita*), tanto para os países de América Latina como do resto do mundo (especialmente África Subsaariana).

Tabela 1. Índice de Desenvolvimento Humano no mundo (2003)

	Valor do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	Esperança de vida ao nascer (anos)	Taxa de alfabetização de adultos (% de pessoas de 15 anos e mais)	PIB <i>per capita</i> (PPA em US\$)
África Subsaariana	0,515	46,1	61,3	1.856
Ásia Meridional	0,628	63,4	58,9	2.897
Estados Árabes	0,679	67	64,1	5.685
Ásia Oriental e Pacífico	0,768	70,5	90,4	5.100
América Latina e Caribe	0,797	71,9	89,6	7.404
Europa Central, Oriental e CEI	0,802	68,1	99,2	7.939
OCDE	0,892	77,7	sem dado	25.915

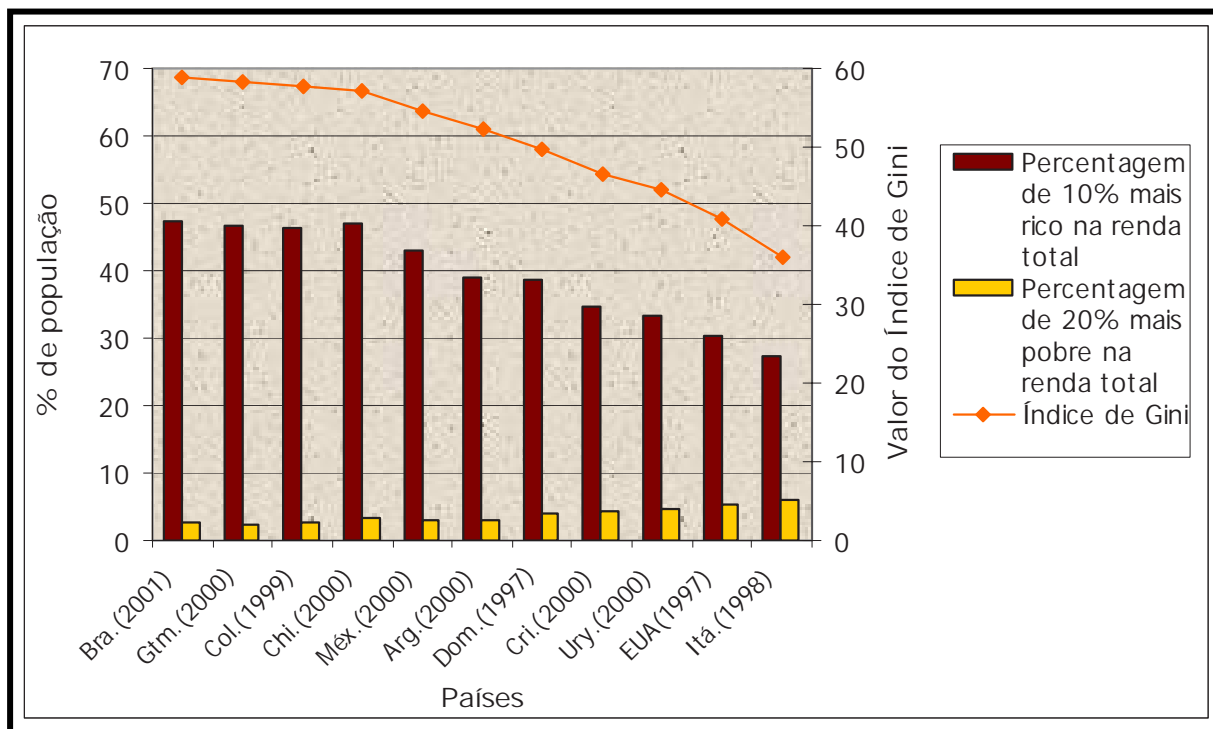
Fonte. PNUD (2005).

Novamente tomando como fonte o documento do PNUD (2005), constatamos a extensão dessa distância, quando se afirma que, “se os países de renda alta deixaram de crescer hoje e a América Latina e a África Subsaariana mantiveram sua atual trajetória de crescimento, a América Latina demoraria até o ano 2177, e a África até o ano 2236 para alcançar aos países ricos” (p. 42, tradução nossa).

No contexto de América Latina, as desigualdades e os níveis de pobreza não são, nem de longe, homogêneos. Como podemos observar, no Gráfico 2, o “campeão” das desigualdades dentro de América Latina é destacadamente o Brasil, com um Índice de Gini para 2001 de 59,0 (FERRANTI ET AL., 2004). No extremo oposto, temos o Uruguai, que apresenta, para o ano de 2000, um índice de 44,6. Comparando-os com países denominados desenvolvidos, como Estados Unidos e Itália, as diferenças são ainda

maiores. Estes dois países têm índices de concentração de renda muito inferiores que os da região latino-americana, 40,8 e 36,0, respectivamente.

Gráfico 2. Desigualdade na América Latina, Estados Unidos e Itália



Fonte: David Ferranti et al., 2004.

No mesmo sentido que o Índice de Gini, outra medida de concentração de renda, como é a porcentagem de renda acumulada pelos estratos mais ricos e pelos estratos mais pobres, mostra-nos, no mesmo Gráfico 2, o drama das desigualdades latino-americanas. No Brasil, 10% mais ricos acumulam quase 20 vezes mais renda que 20% mais pobres¹⁴⁷. Na Argentina, a relação é de 12 a 1, e, no Uruguai, apenas de 7 a 1. Contudo, a diferença com Estados Unidos e Itália continua sendo importante: no primeiro, os 10% mais ricos acumulam 5,8 vezes mais que os 20% mais pobres; na segunda, 4,5 vezes mais.

¹⁴⁷ Resulta interessante destacar que, nos documentos trabalhados e em geral nos relatórios divulgados sobre a pobreza, a análise sempre equipara uma porcentagem maior de ricos que de pobres. No exemplo escolhido, são 10% de ricos contra 20% de pobres; em outros casos, são contra os 40% de pobres. A comparação entre 10% de ricos e 10% de pobres não daria uma idéia mais adequada das diferenças? Um rico equivale a dois pobres ou a quatro pobres?

As desigualdades na América Latina têm uma grande relação com a pobreza existente. O estudo de Ferranti et al. (2004) aponta nessa direção, contradizendo a ortodoxia econômica, que defende a iniquidade como motor da economia, pelo menos no caso da América Latina, onde são constatáveis os efeitos empobrecedores.

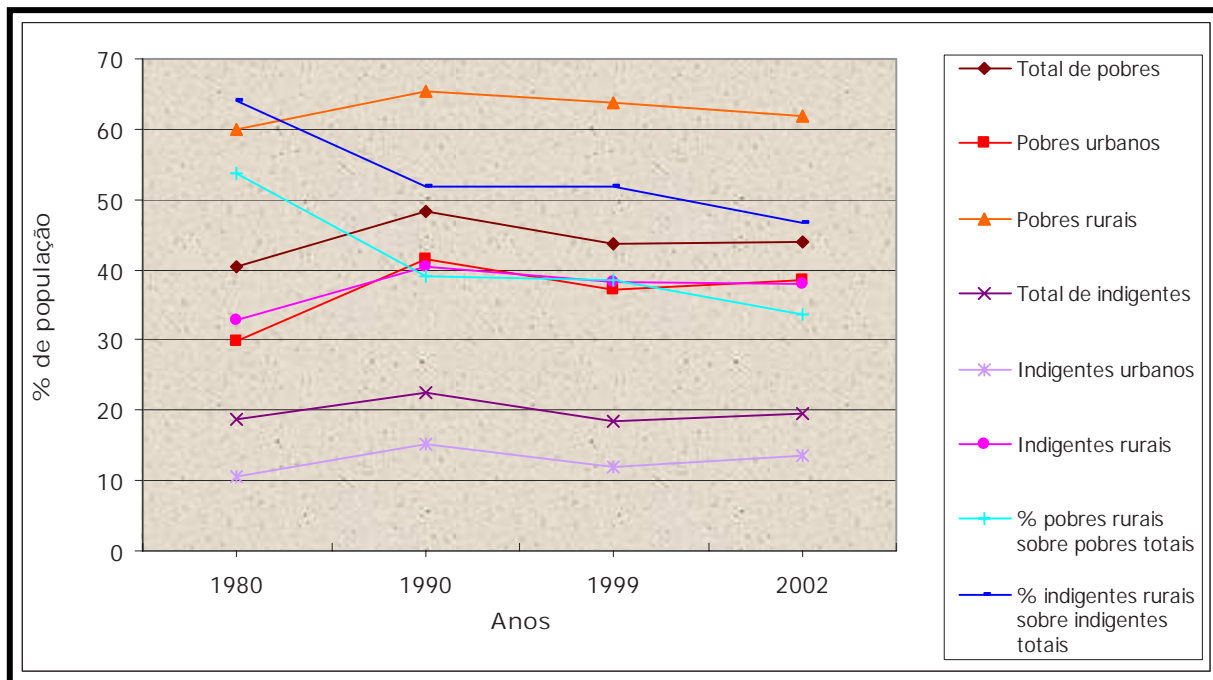
A maior parte das pessoas concordariam que uma sociedade precisaria de certo nível de desigualdade para proporcionar incentivos para o trabalho e para o investimento. No entanto, os níveis de desigualdade que predominam na América Latina têm um alto custo para o bem-estar [...] a existência de maiores níveis de iniquidade, seja na renda ou em outras dimensões do bem-estar, significa mais pobreza num momento determinado. (p. 6, tradução nossa)

Um pouco mais adiante, os mesmos autores insistem de novo nessa linha, relacionando desigualdade e desenvolvimento.

A desigualdade pode desacelerar o processo geral do desenvolvimento. Diferentemente de algumas linhas de pensamento anteriores a respeito do desenvolvimento, a maioria dos economistas (e outros cientistas sociais) considera agora a desigualdade como um possível freio ao desenvolvimento, por diversos motivos. (p. 6, tradução nossa)

Entre os motivos expostos, estão o desaproveitamento de oportunidades de investimento na economia pela desigualdade de acesso a crédito, a perda do talento de pessoas que não têm acesso a educação, aumento da delinquência e da violência e debilitamento das bases institucionais para o crescimento. Além de tudo isso, o estudo evidencia também que eticamente resulta inadmissível (e condenado maciçamente pela opinião pública latino-americana) que as oportunidades dos indivíduos sejam marcadas desde o nascimento, o que também é nocivo para o desenvolvimento da sociedade.

Aprofundando mais essa caracterização da pobreza e das desigualdades, na América Latina, podemos observar, no Gráfico 3, como se reparte essa pobreza entre o meio urbano e o meio rural e sua evolução, ao longo de 20 anos.

Gráfico 3. Evolução da pobreza urbana e rural na América Latina (1980-2002)

Fonte. Dirven (2004).

Entre 1980 e 2002, o número de pobres na América Latina se manteve entre 40% e 50% do total de habitantes, segundo dados da CEPAL, indicados por Dirven (2004). No mesmo período, o número de indigentes permaneceu estável em torno de 20% do total de habitantes. Quase a metade dos latino-americanos, portanto, seriam pobres e a metade deles, indigentes.

As diferenças entre meio rural e urbano, quanto à pobreza e à indigência, na América Latina, são enormes. A pobreza rural, no período considerado, manteve-se entre 60% e 65% da população rural total da região, enquanto a pobreza urbana permanecia no intervalo entre 30 e 40% da população urbana total.

No caso da indigência, conservou quase o mesmo padrão entre meio rural e urbano. Se a indigência urbana permaneceu no intervalo entre 10% e 15% da população urbana total, a indigência rural atingia níveis maiores que o dobro no mesmo período, variando entre 30% e 40%, ao longo dos 20 anos estudados.

A pobreza, portanto, no meio rural latino-americano, é um fenômeno de grandes dimensões e, sobretudo, persistente no tempo. Apesar das curvas correspondentes à porcentagem de pobres sobre o número de pobres totais e à porcentagem de indigentes

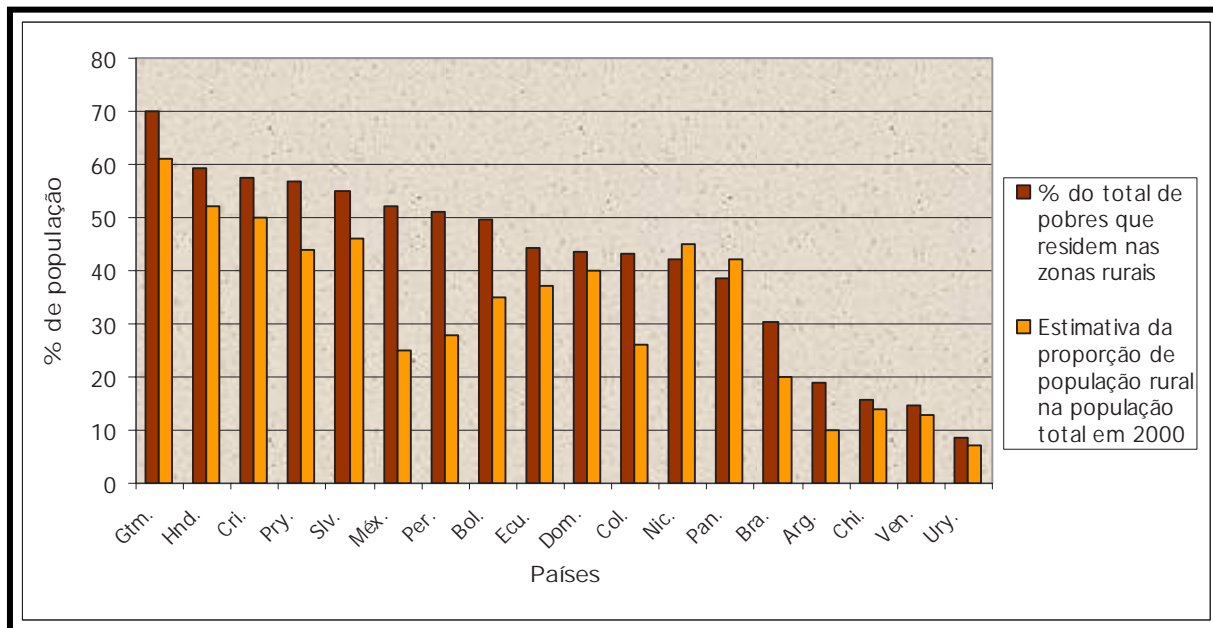
rurais sobre indigentes totais mostrarem uma forte tendência à diminuição, isso não expressa uma redução da pobreza ou da indigência rurais, apenas uma mudança populacional. Como aponta Dirven (2004, p. 19), esse processo corresponde ao aumento de população no meio urbano, nesse período (22 anos), o qual supôs um aumento do número de pobres nas áreas urbanas em 12,5 milhões e, ao mesmo tempo, uma diminuição no número de pobres rurais em 1,3 milhões, nos anos 1990.

Quando, em alguns dos estudos analisados, aparece a informação da redução do número de pobres como uma conquista debitada aos esforços dos programas de desenvolvimento, esta deveria ser contrastada com a diminuição da pobreza como fenômeno geral. No caso de América Latina, podemos perceber que a pobreza e a indigência continuam sendo fenômenos que, a despeito do tempo e dos esforços, mantêm-se praticamente estáveis como proporção da população. Os “sucessos” de redução de pobres apenas estariam conseguindo que o aumento natural da população não implique um aumento idêntico do número de pobres, mas as estratégias de desenvolvimento não estão conseguindo reverter a situação de pobreza e reduzi-la de forma considerável.

Para completar o perfil da pobreza rural e das desigualdades, na América Latina, nos Gráficos 4 e 5 podemos ver, respectivamente, um panorama das diferenças existentes entre países latino-americanos acerca dos índices de pobreza rural e um retrato de como são as desigualdades de renda entre países.

Em primeiro lugar, o Gráfico 4 revela a percentagem de pobres rurais sobre o número de pobres totais de um país, na primeira coluna, e a percentagem de população rural em relação à população total desse mesmo país, na segunda. Com esses dados, podemos avaliar o impacto da pobreza rural, em cada um dos países analisados.

Gráfico 4. Pobres rurais nos países latino-americanos



Fonte. Dirven (2004).

O que podemos constatar, como tendência geral, é que a pobreza, na América Latina, tem um viés profundamente rural. Dos 18 países analisados, apenas em dois (Nicarágua e Panamá) a população rural representa uma proporção maior que a população de pobres rurais; nos restantes, a percentagem de pobres rurais excede a percentagem de população que vive no meio rural¹⁴⁸.

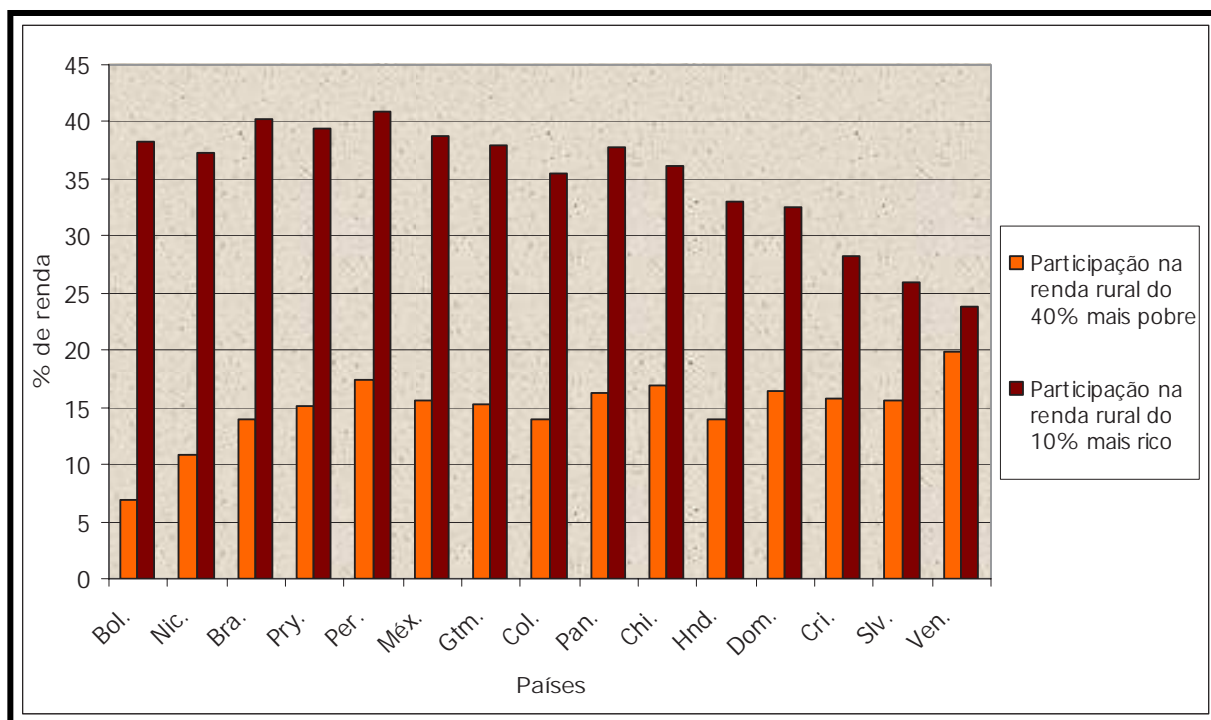
Em países como Paraguai, Colômbia e Brasil, e especialmente no México, Peru e Bolívia, a pobreza no meio rural é mais intensa. Em todos eles, os pobres rurais estão dez pontos percentuais acima da percentagem de população rural. Já em países como Uruguai, Venezuela e Chile, todos eles com população rural muito pequena, o número de pobres rurais está muito próximo da proporção de habitantes no meio rural.

Em segundo lugar, o Gráfico 5 nos dá uma idéia da desigualdade que toma conta do meio rural latino-americano e que, como vimos anteriormente, se relaciona estreitamente com a pobreza em cada país. Nesse gráfico, tomando como fonte os dados

¹⁴⁸ A definição do que se considera como rural muda de país para país. Nesse sentido, as variações entre países podem ser devidas, em parte, a uma conceituação diferente do que seja rural.

de Dirven (2004), os países estão ordenados segundo a diferença entre a participação na renda rural do 40% mais pobre e a participação na renda rural do 10% mais rico.

Gráfico 5. Renda no meio rural dos países latino-americanos



Fonte. Dirven (2004).

Apenas nos quatro últimos países (República Dominicana, Costa Rica, El Salvador e Venezuela), a renda acumulada pelos 40% mais pobres é menos da metade do que os 10% mais ricos acumulam. Insistindo em que estamos comparando 10% mais ricos e 40% mais pobres, as diferenças são absurdamente exorbitantes.

Meios rurais como o da Bolívia, onde 10% mais ricos acumulam quase sete vezes a renda dos 40% mais pobres, do Brasil, em que 40% mais pobres apenas alcançam a terceira parte do acumulado pelos 10% mais ricos, ou do México, onde 10% mais ricos possuem 40% mais de renda que os 40% mais pobres, demonstram como as desigualdades, somadas à pobreza, marcam profundamente a dinâmica do meio rural latino-americano.

Com esse panorama, as perspectivas de reduzir a indigência pela metade, até o ano 2015, como pretendem as Metas do Milênio, são pouco menos que impossíveis de serem

concretizadas. Segundo Dirven (2004), para reduzir a indigência nas zonas rurais, na década de 1990, apenas se avançou “5 pontos em vez dos 36 pontos percentuais requeridos para estar na direção correta” (p. 47, tradução nossa). E tudo isso, apesar de o PIB total da região crescer 30,9%, no mesmo período, e a produtividade da mão-de-obra ocupada na agricultura aumentar em 15%, significando, segundo afirma o estudo citado, um crescimento muito maior que o conjunto das atividades não agrícolas.

A pobreza rural na América Latina é um fenômeno relacionado a circunstâncias múltiplas, historicamente arraigadas e insolúveis, sob a dinâmica do sistema capitalista. Paulo D. Waquil e Ely José de Mattos, no estudo *Distribuição de renda no Rio Grande do Sul: um comparativo entre o rural e o urbano* (2002), oferecem um perfil breve, porém certo, das causas da pobreza rural, na América Latina:

(a) as raízes históricas da pobreza rural, com a conquista e colonização do território latino-americano pelos europeus e a redução dos habitantes nativos à condição de escravos, assim como o tráfico de africanos na condição de escravos, discriminando-os e marginalizando-os das dinâmicas sociais e econômicas; (b) a instabilidade dos marcos políticos na região, caracterizada pela ocorrência de diversos golpes de Estado e guerras civis, associados à má gestão de governantes ligados às oligarquias rurais ou industriais, excluindo sistematicamente da vida pública os segmentos sociais empobrecidos; (c) a adoção de modelos macroeconômicos e de políticas de desenvolvimento, incluindo aqui a modernização compulsória da agricultura, subvencionando e protegendo setores específicos; (d) a elevada concentração fundiária, somada à baixa rentabilidade das atividades agrícolas e à tendência de queda nos preços dos produtos agrícolas; (e) os investimentos insuficientes em capital humano e social e em infraestrutura rural; (f) dificuldades de consideração da heterogeneidade no meio rural, das questões étnicas e de gênero. (p. 3)

A persistência da pobreza e das desigualdades é a constatação do fracasso das estratégias de desenvolvimento que, desde os anos 1950, vêm prometendo a melhora das condições de vida dos latino-americanos. O desenvolvimento territorial rural surge como alternativa para essa situação. Conforme verificamos, no Capítulo 1, ergue-se sobre a crítica dos enfoques anteriores e suas falhas e com o objetivo prioritário de combater a pobreza (mas, o Banco Mundial não tinha dado já esse giro nos anos 1990? Onde está a novidade?).

Não existe a possibilidade de avaliar o enfoque do desenvolvimento territorial rural, através de suas conquistas ou erros, em virtude do escasso tempo em que suas propostas estão sendo materializadas em projetos concretos. Contudo, uma aproximação de quem são as instituições que promovem este enfoque na América Latina e o que propõem deve nos dar uma idéia da magnitude e das possibilidades reais de mudança. O próximo subitem dedica-se a “mapear” essas instituições que se propõem como paladinos do desenvolvimento territorial rural na região latino-americana.

5.2. A ancoragem institucional do desenvolvimento territorial rural, na América Latina: um poderoso controle trans-escalar

Uma pesquisa bibliográfica e documental ampla sobre desenvolvimento territorial rural, na América Latina, revela que o tema está fortemente concentrado temporalmente. Os primeiros trabalhos que encontramos sobre o assunto são de finais de 1990, mas será sobretudo a partir de 2000 que nos deparamos com a maior parte da produção.

Institucionalmente, também há uma intensa concentração dos trabalhos, documentos, organização de seminários etc. As principais instituições que promovem estudos e encontros, para abordar o tema do desenvolvimento territorial rural, na América Latina, são: o IICA, a CEPAL, o BID, o FIDA e a GTZ.

Além dessas instituições, podemos destacar a presença de dois institutos de pesquisa e capacitação, que catalisam uma parte importante dos estudos, reuniões, cursos e oficinas envolvendo questões de desenvolvimento territorial rural: a RIMISP, com um perfil mais centrado na pesquisa, e o Projeto Regional de Cooperação Técnica e Formação em Economia e Políticas Agrárias e de Desenvolvimento Rural na América Latina (FODEPAL), com um perfil mais voltado para a formação.

Completando o *staff* que sustenta o discurso e a prática do desenvolvimento territorial rural, na América Latina, temos a FAO, o Banco Mundial e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

Com o objetivo duplo de coordenar esforços, tanto no plano das ações a serem implementadas (agenda nacional e regional de desenvolvimento, melhorar o retorno das

inversões realizadas etc.), como no plano de gerir o conhecimento (capacitação, assistência técnica, difusão de experiências de sucesso etc.), em 2000, o IICA, a CEPAL, o BID, o FIDA, a GTZ e a FAO se reúnem no Grupo Interagencial para o Desenvolvimento Rural em América Latina e Caribe, que se completa, em 2001, com o Banco Mundial, e, em 2002, com a USAID. Na Figura 11, podemos ver as “logomarcas” das instituições que conformam o Grupo e que se repetem numa combinatória reiterativa, ao longo de boa parte da literatura e dos eventos sobre o tema.

Figura 11. As “logomarcas” do desenvolvimento territorial rural



Fonte. Organização própria (2005).

Segundo a própria apresentação do Grupo Interagencial [200-], diante da mais que comprovada relutância dos índices de pobreza rural à redução na região latino-americana, busca-se um novo projeto que invista

[n]o desenvolvimento da economia rural no seu conjunto, complementando o marco de políticas macroeconômicas com estratégias sociais, territoriais e setoriais que logrem mudanças estruturais no desenvolvimento do capital humano e social, assim como na qualidade de vida da população rural. Neste sentido, as estratégias de redução da pobreza rural devem incorporar uma *concepção territorial* e de manejo sustentável dos recursos naturais que abranja aspectos multisetoriais e elementos diferenciais baseados na singular heterogeneidade de situações rurais na América Latina e Caribe. (p. 1, grifos nossos)

Essa concepção territorial, ampla e respeitosa das heterogeneidades coincide com a proposta que a RIMISP vinha ajudando a construir, sobre uma ênfase territorial para o desenvolvimento rural¹⁴⁹. Dessa forma, estreitam-se laços entre esses organismos internacionais e regionais e a RIMISP, no sentido de investir nessa alternativa territorial, tanto na teoria como na prática. Para subsidiar a tarefa de capacitação e treinamento de quadros, recorre-se a instrumentos como o Projeto FODEPAL, com o objetivo de levar esse novo enfoque para outros âmbitos administrativos e outras escalas.

A necessidade de reforçar a coordenação interagencial, a partir de um enfoque comum e com uma vocação de trabalhar todas as escalas, está muito presente nos pressupostos do Grupo. Como se reforça, na apresentação, uma das ações acordadas pelo Grupo será

continuar a cooperação interagencial prevista no *nível regional* (mediante o intercâmbio de informação, a realização de estudos conjuntos, o apoio cooperativo a pequenos projetos de pesquisa, oficinas e seminários, e estágios de pessoal técnico em alguma das agências integrantes do grupo); no *nível nacional* (mediante o apoio cooperativo às organizações

¹⁴⁹ O documento utilizado como suporte para abordar o desenvolvimento territorial rural, desde o Capítulo 1, *Desarrollo territorial rural*, de Schejtman e Berdegué (2004), foi elaborado no âmbito da RIMISP.

nacionais correspondentes para o desenvolvimento de estratégias nacionais de desenvolvimento rural, e através da preparação e execução de atividades conjuntas interagenciais) e no *nível local* cooperando na conceituação, execução e avaliação de projetos específicos. ([200-], p. 3, grifos do autor)

A difusão capilar (e notadamente escalar) de uma concepção determinada de desenvolvimento, sob os auspícios de instituições poderosas, nos campos do conhecimento, na distribuição espacial e no volume de recursos financeiros que mobilizam, arremeda o lançamento publicitário de uma nova imagem de marca: neste caso, o desenvolvimento territorial rural. Uma nova panacéia para oferecer ao pobre e desigual meio rural latino-americano. Um novo experimento social para ser provado, sem reconhecer qualquer responsabilidade, se os resultados não satisfizerem as expectativas.

Associado a esse “poder da marca”, a estratégia de desenvolvimento territorial rural, promovida pelo Grupo Interagencial, apresenta linhas de trabalho diversas e na mesma perspectiva de enfoques anteriores ([200-], p. 3-4):

1. Consolidação das reformas de políticas públicas, no sentido de reduzir as distorções dos mercados.
2. Modernização do setor público agropecuário, o desenvolvimento de serviços básicos e de uma nova institucionalidade, que repense as funções dos ministérios de agricultura e desenvolvimento rural, fortaleça a sociedade civil e o setor privado, e caminhe para um sistema de informação integrada, o qual permita um enfoque de desenvolvimento territorial.
3. Desenvolvimento de uma política de terras que fomente o acesso e assegure a legalidade da propriedade.
4. O desenvolvimento de mercados financeiros rurais que fomentem os investimentos de longo prazo.
5. O manejo sustentável dos recursos naturais, a gestão de riscos e a conservação do meio ambiente, considerando os serviços ambientais ao resto da sociedade (sumidouros de carbono, emissão de oxigênio, conservação do solo, água,





biodiversidade e beleza estética), capitalizando ao mesmo tempo os interesses urbanos, no meio ambiente rural.

6. As atividades econômicas rurais não-agrícolas como complemento ao desenvolvimento agroalimentício.
7. A infra-estrutura rural orientada a melhorar a produção e a qualidade de vida.
8. O desenvolvimento do capital humano e social, no sentido de melhorar a capacitação e os níveis de educação, e também promover a cultura empreendedora e capacidade de gerenciamento das comunidades rurais.

Uma agenda de intervenções, refletindo um acordo mínimo entre os programas de ação de cada um dos organismos e institutos. Um programa de consenso para coordenar esforços, elevar a eficiência das intervenções e homogeneizar e “hegemonizar”, através de uma proposta respaldada pelos organismos que na escala regional têm o controle do aparelho institucional de desenvolvimento. Uma ação comum em áreas consideradas estratégicas como o mercado, a segurança dos investimentos, a diversificação produtiva e a provisão de infra-estruturas adequadas para o bom andamento dos investimentos privados (incluída a educação).




No Quadro 11, podemos ver um breve resumo do que as instituições internacionais que formam o Grupo Interagencial são e as ações que empreendem, na promoção do desenvolvimento.

Quadro 11. Características e propostas das instituições do Grupo Interagencial

NOME	CARACTERÍSTICAS	AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO
<p>Agência Alemã para Cooperação Técnica (GTZ)</p> 	<p>Empresa pública de direito privado, propriedade do Governo Alemão que trabalha em parceria prioritária com o próprio Governo Alemão, mas também com a União Européia, o Banco Mundial e as Nações Unidas, gerenciando, em 2005, 2.700 projetos em 130 países</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Expandir a democracia, a participação da sociedade civil e melhorar a administração pública • Prevenir crises e conflitos • Manejo sustentável de recursos naturais e desenvolvimento rural sustentável
<p>Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)</p> 	<p>Agência federal independente, responsável pelo planejamento e gerenciamento da economia externa e da assistência humanitária dos EUA, que baseia sua atuação num modelo de parcerias público-privadas denominado Aliança para o Desenvolvimento Global</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Educação, melhora na alfabetização e competitividade • Redução da pobreza e incremento no comércio • Melhora da qualidade e acesso à saúde • Conservação dos recursos do hemisfério ocidental • Minimização dos desastres naturais e ajuda na reconstrução • Luta contra as drogas e desenvolvimento alternativo • Prevenção e educação sobre HIV/AIDS
<p>Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)</p> 	<p>Banco criado pela Organização de Estados Americanos (OEA) e gerenciado por 26 países da América Latina e Caribe (com 50% dos votos), Estados Unidos (30%), Canadá (4%), Europa, Israel e Coréia do Sul (11%) e Japão (5%). A maioria dos seus empréstimos não são concessionais¹⁴⁹</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidação de programas de reformas econômicas e apoio à transição • Reforma do Estado e serviços para o setor agrário • Desenvolvimento de mercados de capital e financeiros e gerenciamento de riscos • Desenvolvimento de mercados de terras • Uso sustentável de recursos naturais • Desenvolvimento de recursos humanos e infra-estrutura rural para a produção e melhora na qualidade de vida nas áreas rurais
<p>Banco Mundial (BM)</p> 	<p>Banco criado dentro dos Acordos de Bretton Woods, com o objetivo de ajudar na reconstrução da Europa pós-Segunda Guerra Mundial e que prolonga até hoje essa tarefa de reconstrução e, principalmente, orientando-se atualmente à redução da pobreza</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enfatizar a natureza integral do desenvolvimento rural • Criar um marco adequado de políticas macroeconômicas e setoriais • Fomentar a criação de uma nova “institucionalidade” • Promover a produtividade, a competitividade e uma maior participação do setor privado como motores-chave do crescimento

¹⁵⁰ O BID majoritariamente empresta recursos ao custo dos mercados internacionais de capital, ao contrário da USAID ou a GTZ, que trabalham com empréstimos concessionais, ou seja, com custos menores que os de mercado.

NOME	CARACTERÍSTICAS	AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO
<p>Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)</p> 	<p>Comissão regional das Nações Unidas (uma das cinco existentes), fundada em 1948 para contribuir com o desenvolvimento econômico de América Latina</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promove o desenvolvimento econômico e social, mediante a cooperação e a integração regional e subregional • Levanta, organiza, interpreta e difunde informação e dados relativos ao desenvolvimento econômico e social da região • Presta serviços de assessoria aos governos, a pedido destes, e planifica, organiza e executa programas de cooperação técnica • Organiza conferências e reuniões de grupos inter-governamentais e de expertos e patrocina cursos de capacitação, simpósios e seminários • Contribui a consolidação de uma perspectiva regional, a respeito dos problemas mundiais e nos foros internacionais, e aponta, nos âmbitos regional e sub-regional, questões de interesse mundial
<p>Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA)</p> 	<p>Agência especializada das Nações Unidas, criada em resposta às crises de fome acontecidas na África, nos anos 1970. A partir de créditos e doações, tenta erradicar a pobreza rural dos países em desenvolvimento</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio às comunidades nativas e minorias étnicas • Eliminação das desigualdades entre os sexos, nas zonas rurais • Potenciação e fortalecimento do capital social • Competitividade e globalização dos mercados • Desenvolvimento de tecnologia para pequenos agricultores e pequenas empresas rurais • Oferta de serviços eficazes de assistência técnica • Serviços financeiros rurais de caráter inovador • Desenvolvimento de micro-empresas e regulação dos mercados de trabalho rurais • Acesso à terra e aos direitos de propriedade
<p>Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)</p> 	<p>Organismo especializado em agricultura da OEA, que visa ao desenvolvimento agrícola e ao bem-estar rural. Promotor da modernização agrícola até os anos 1990, atualmente se orienta ao desenvolvimento sustentável da agricultura</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver atividades de capacitação, foros de capacitação, cursos de pós-graduação etc., orientados a funcionários de entidades públicas e privadas, nacionais e locais, envolvidos na formulação, execução, seguimento e avaliação de estratégias políticas, programas e projetos de desenvolvimento rural com enfoque territorial • Elaborar marcos conceituais, metodológicos e práticos para a implementação do enfoque territorial do desenvolvimento rural sustentável • Sistematizar e disseminar experiências de sucesso em temas de desenvolvimento rural • Promover o desenvolvimento de uma rede hemisférica de conhecimento acerca de desenvolvimento rural que integre expertos, profissionais, instituições educativas e de pesquisa

NOME	CARACTERÍSTICAS	AÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO
<p>Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO)</p> 	<p>Agência especializada das Nações Unidas que conduz as atividades internacionais encaminhadas à erradicação da fome, servindo como foro de negociação entre todos os países</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Oferecer informação utilizando a experiência do seu pessoal (agrônomos, engenheiros florestais, expertos em pesca, em pecuária e em nutrição, cientistas sociais, economistas, estatísticos e outros profissionais) para compilar, analisar e difundir informação que ajude ao desenvolvimento • Compartilhar conhecimentos especializados em matéria de políticas, ajudando na elaboração de políticas agrícolas, na redação de leis eficazes e a desenhar estratégias nacionais para alcançar o desenvolvimento rural e a redução da pobreza • Levar o conhecimento ao campo, através de suas habilidades técnicas e uma fonte limitada de financiamento
<p>Projeto FODEPAL- Projeto Regional de Cooperação Técnica e Formação em Economia e Políticas Agrárias e de Desenvolvimento Rural na América Latina</p> 	<p>Projeto executado pela FAO, com financiamento da Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) e o assessoramento acadêmico da Universidad Politécnica de Madrid (UPM) e outras 13 universidades na América Latina, com o objetivo de capacitar funcionários públicos, de organizações sociais e formadores de opinião no sentido de promover o desenvolvimento rural sustentável na América Latina</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover um programa regional de capacitação em economia e políticas agrárias e de desenvolvimento rural • Preparar um conjunto de materiais de formação, que possam ser amplamente utilizados por diversas Instituições e Centros de ensino
<p>RIMISP-Rede Internacional de Metodologia de Investigação de Sistemas de Produção/Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural</p> 	<p>Organização que promove inovações que melhorem a qualidade de vida nas regiões rurais, fundada em 1986 e atuando em colaboração com 104 organizações de todo o mundo (universidades, ONG's, organismos internacionais, governos etc.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso de pequenos produtores e empresários rurais a mercados dinâmicos • Aproximação dos novos movimentos sociais rurais e a <i>governança</i> local • Incentivo e capacitação em atividades rurais não agrícolas em função das mudanças nas preferências e demandas principalmente dos consumidores urbanos • Fortalecer redes e processos encaminhados ao aprendizado social e à reflexão crítica perspectivando a mudança no meio rural

Fonte. <<http://www.gtz.org.br/>>; <<http://www.usaid.gov/>>; <<http://www.iadb.org/index.cfm?language=portuguese>>; <<http://www.obancomundial.org/>>; <<http://www.eclac.org/>>; <<http://www.ifad.org/>>; <<http://www.iica.org.br/>>; <<http://www.fao.org/>>; <<http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/>>; e <<http://www.rimisp.cl>>

Nesse leque amplo de instituições, percebemos que uma das ações prioritárias para todas consiste na formação, na capacitação, no treinamento de “multiplicadores”, em todas as instâncias. Tão importante como elaborar e investir em planos eficientes, em

propostas sintonizadas com as necessidades e as demandas dos destinatários, é a gestão do conhecimento, criar saberes, difundir-los adequadamente, por meio de pessoas bem preparadas e nos âmbitos apropriados (ministérios, universidades, ONGs, movimentos sociais etc.).

As perspectivas, os objetivos e as ações de todas as instituições analisadas convergem ao redor das reformas institucionais, do aprofundamento dos mecanismos de mercado, da focalização do combate à pobreza sem questionamento de suas causas originárias; no entanto, apresentam-se sob a luz da nova parafernália “politicamente correta”: a sustentabilidade, a preocupação com o gênero e as diferenças étnicas, participação da sociedade civil etc.¹⁵¹.

Na escala regional latino-americana, encontramos uma engrenagem multi-institucional bem lubrificada, para promover um enfoque de desenvolvimento para o meio rural ornamentado com os últimos avanços do marketing social (meio ambiente, gênero, capital social e humano etc.), legitimado pelos fins mais íntegros e louváveis (combate à pobreza, à fome, ao analfabetismo etc.), ancorado no saber prestigioso dos mais reputados “expertos”.

Além dessa auréola imaculada, a proposta de desenvolvimento das instituições analisadas, cada uma por si e juntas, no Grupo Interagencial, não passa de uma quinta-essenciada e atualizada versão das contradições, erros, problemas etc., que acompanham o desenvolvimento desde suas origens: o desenvolvimento que subjaz ao desenvolvimento territorial rural, pensado e dirigido por essas instituições e esse Grupo, continua evitando qualquer mudança estrutural do capitalismo; as ajudas que recebem os países são majoritariamente empréstimos que vão aumentar sua dívida e que, alocados em investimentos em geral pouco rentáveis, como são os projetos de desenvolvimento, afundam ainda mais esses países na dependência; a persistente manutenção dos índices de pobreza e de desigualdade no meio rural não leva as instituições promotoras do desenvolvimento a uma autocrítica radical, ao contrário, serve de alibi para novos

¹⁵¹ Apenas a USAID se apresenta com um discurso e uma prática sem subterfúgios, mostrando suas duplas funções de promotora de acordos de livre-comércio e redução da pobreza, falando de crescimento econômico e não de desenvolvimento etc.

enfoques, novas estratégias e novas ações, como o desenvolvimento territorial rural, cada vez mais flexíveis a pequenas mudanças em campos marginais e mais rígidas quanto ao núcleo duro da proposta.

Como estratégia contemporizadora, diante do fracasso geral e dos objetivos não cumpridos, escolhem-se sucessos pontuais, ilhas de êxito que se apresentam como exemplos, atrativas iscas que funcionam como incentivo para mobilizar o meio rural, em prol da integração no mesmo sistema.

No próximo subitem, exibimos um breve elenco desses projetos paradigmáticos que as instituições do Grupo Interagencial sugerem, como exemplos a serem seguidos.

5.3. Projetos de sucesso(?) no desenvolvimento territorial rural: novas lendas rurais

Esses projetos selecionados como modelos pelas instituições que promovem o desenvolvimento territorial rural correspondem a propostas que se formulam e implementam fundamentalmente, nas escalas nacional e local, equivalendo, aqui, o local a micro-regiões, associações de municípios, municípios ou comunidades. Trata-se, em geral, de novas lendas para o meio rural, referências míticas a lugares onde “as coisas estão dando certo”.

Todavia, esse “dar certo” depende muito do olhar que o avalia e das variáveis que são tomadas em conta e, em todo caso, ainda que sejam um sucesso, de todos os pontos de vista, devem ser tomadas como ilhas de sucesso rodeadas por uma generalidade de situações que arrastam inúmeras dificuldades e, em geral, reflexo de condições muito determinadas e não repetíveis em outros contextos espaciais.

Para oferecer um panorama expressivo de quais são as características principais desses modelos, expomos alguns exemplos, tanto na escala nacional como local. Os primeiros, a partir do estudo realizado por Sergio Sepúlveda, Adrián Rodríguez e Rafael Echeverri, em 2003, para o IICA, e intitulado *Territorios rurales, estrategias y políticas en América Latina*. Para os exemplos na escala local, tomamos como fonte o concurso de projetos promovido pelo Fondo Mink'a de Chorlaví, em 2002, sobre desenvolvimento territorial rural.

Com esse conjunto de projetos, temos a oportunidade de saber como se materializa o desenvolvimento territorial rural, ou seja, como se expressa na realidade aquilo que institucionalmente se pensa como um enfoque territorial do desenvolvimento.

Como Sepúlveda, Rodríguez e Echeverri (2003) apontam, em países como Brasil, México, Equador, Jamaica e Uruguai, entre outros, começaram a formular-se estratégias nacionais de desenvolvimento rural, adotando o enfoque territorial; igualmente, em países como Costa Rica e Honduras, na revisão dos programas de desenvolvimento rural, também se colocou o enfoque territorial como guia (p. 21).

Os autores selecionam exemplos dessa formulação territorial do desenvolvimento rural, em vários países (México, Colômbia, Equador, Chile, Bolívia e Honduras), dos quais apresentamos aqui (ver Quadro 12) uma amostra¹⁵².

¹⁵² Além das informações que encontramos em Sepúlveda, Rodríguez e Echeverri (2003), no trabalho *Desarrollo rural sostenible enfoque territorial: a experiencia del IICA em Brasil*, de Carlos Miranda e Aureliano Matos (2002), podemos conhecer melhor o caso brasileiro.

Quadro 12. Estratégias nacionais de desenvolvimento rural com enfoque territorial

PAÍS	AÇÃO	CARACTERÍSTICAS
México	Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável	<ul style="list-style-type: none"> • Visão de integralidade e enfoque territorial, apresenta coordenação entre instâncias administrativas e instâncias para a participação da sociedade rural • Cria os Distritos de Desenvolvimento Rural como entes de formulação de programas, em nível municipal, regional ou de bacias, coordenado por todos os níveis de governo, representantes dos produtores e das organizações sociais e privadas • A Lei se completa com instrumentos orçamentários para o desenvolvimento econômico, para o bem-estar social e para combater a marginalização e um Acordo nacional para o Campo, assinado entre atores rurais e o governo federal
Colômbia	Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidade na Lei de Reforma Agrária • Fomentam a democracia participativa e se constituem em instância necessária para a participação e planificação cidadã, no estabelecimento de consensos do desenvolvimento rural nos entes territoriais • Foram criados na maior parte dos municípios • Aspectos a serem melhorados: participação efetiva da comunidade na definição de investimentos, continuidade de políticas e planos locais no tempo e em outras instâncias; dificuldades no seguimento e avaliação; capacitação dos participantes dos Conselhos; fortalecer a participação comunitária
Equador	Sistema Nacional de Desenvolvimento Rural	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma institucional, com participação de instâncias públicas e da sociedade civil, para consolidar processos que conduzam à formulação de Políticas de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural
Honduras	Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	<ul style="list-style-type: none"> • Base de um novo enfoque multissetorial de desenvolvimento rural, orientado ao desenvolvimento humano e ao uso e manejo sustentável dos recursos naturais • Busca melhorar a qualidade de vida das comunidades rurais, através do desenvolvimento humano, social, ambiental e produtivo, baseado na autogestão e na participação comunitária, com um enfoque de manejo sustentável dos recursos naturais

Fonte. Sepúlveda, Rodríguez e Echeverri (2004).

Além da propaganda que possa estar embutida, na apresentação desses casos, já que é feita pela própria instituição que os promove, o IICA, o que podemos perceber é a

existência de uns poucos temas em torno dos quais giram as propostas analisadas: capital social, participação, desenvolvimento econômico, social e ambiental.

O aspecto territorial aparece nesses casos simplesmente via protagonismo dos municípios, seja como destinatários de políticas de desenvolvimento rural, seja como foro de elaboração de iniciativas. O territorial se reduz a limite territorial, a base territorial, à identificação de território com município ou conjunto de municípios. Esse territorial simplificado pontifica como paladino de um desenvolvimento centrado no bem-estar de toda a população, ainda que as estruturas de poder não tenham se modificado em nada. Como vimos insistindo, ao longo do nosso trabalho, a criação de plataformas, foros, conselhos etc. não significa automaticamente uma mudança nos interesses que dominam a dinâmica do meio rural.

As especificidades de cada país, dentro da região latino-americana, devem marcar as possibilidades de transformação efetiva dessas iniciativas. Tendo em conta apenas questões como sua formulação e as instituições que as propõem, o que podemos afirmar é que os instrumentos e as estratégias previstas são basicamente continuístas, com pequenas variações formais e adotando pequenas inovações institucionais e legais.

Para completar essa imagem latino-americana do desenvolvimento territorial rural, que estamos construindo, neste subitem, depois desse esboço sobre a escala nacional, apontamos brevemente como, na escala local, se materializa esse enfoque do desenvolvimento. Para tanto, escolhemos uma fonte de informação atrelada às instituições em que vimos centrando nossa análise. Trata-se do Fondo Mink'a de Chorlaví, um “mecanismo de concurso anual destinado a financiar projetos de sistematização ou pesquisa aplicada e experiências inovadoras de transformação institucional e/ou produtiva das sociedades rurais de América Latina”, como aparece no *site* da instituição (<<http://www.grupochorlavi.org/>>, tradução nossa).

O Fundo faz parte do Grupo Chorlaví, uma iniciativa destinada à aprendizagem social em projetos de transformação institucional e produtiva de territórios rurais pobres de América Latina e Caribe, cuja secretaria executiva está a cargo da RIMISP e que, anualmente, organiza um concurso de projetos que devem girar em torno de um tema determinado.

Desde 2001, primeiro ano do concurso, os temas têm abordado a ação coletiva, o desenvolvimento territorial rural, a *governança* ambiental descentralizada, os territórios rurais pobres e tradicionalmente marginalizados da América Latina e Caribe, que tiveram sucesso na vinculação a mercados dinâmicos, e o papel dos governos locais e a descentralização no fortalecimento das estratégias que permitem revalorizar territórios rurais pobres e marginalizados. O tema desenvolvimento territorial rural foi o escolhido em 2002 e, no Quadro 13, oferecemos uma seleção dos ganhadores do concurso, com um resumo dos objetivos de cada projeto.

Quadro 13. Propostas ganhadoras do concurso “desenvolvimento territorial rural”, do Fondo Mink’a de Chorlaví, 2002

PAÍ(S)ES	TÍTULO	OBJETIVOS
Argentina Uruguai Brasil	Desenvolvimento local, a partir da sensibilização em turismo rural como estratégia geradora de um movimento participativo e sustentado, no território urbano-rural das Três Fronteiras	<ul style="list-style-type: none"> • Produzir um relatório sobre a estratégia de ação implementada que sirva como estímulo à criação de micro e pequenas empresas • Determinar a influência dos acordos entre as três municipalidades sobre as mudanças de atitude dos atores locais • Pesquisar se as metodologias de extensão rural são válidas como instrumento para o desenvolvimento de negócios de serviços • Elaborar um mapa das necessidades dos atores locais que defina requerimentos de treinamento, planos de negócios e aspectos de financiamento a serem incorporados na segunda etapa do Projeto Três Fronteiras
Argentina	Sistematização da experiência de uma cooperativa de apicultores em La Pampa, Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Discutir e refletir sobre os problemas de implementação e/ou elaboração de instrumentos normativos de sustentabilidade das práticas apícolas e do trabalho administrativo das cooperativas • Induzir a participação democrática na organização cooperativa e, em particular, a dos jovens e mulheres em novas atividades produtivas associadas à apicultura • Generalizar as “lições aprendidas” e estabelecer um modo de comunicação e aproveitamento das mesmas, por parte dos grupos de interesse local e de outros interessados
Bolívia Equador Peru	Experiências de trabalho integral em três programas (Áreas) de desenvolvimento territorial (ADTs) de Ayuda en Acción: Santa Elena, em Equador, Nueva Bambamarca, em Peru, e Licoma, em Bolívia	<ul style="list-style-type: none"> • Sistematizar as ações desenvolvidas nas Áreas de Desenvolvimento Territorial, centrando-se na análise das ações ou projetos de geração de economias locais; de satisfação de necessidades básicas e de fortalecimento da participação social equitativa na gestão local do desenvolvimento • Avaliar as experiências ou ações com maior relevância ou impacto, no âmbito econômico-produtivo, de satisfação de necessidades básicas e da participação social, contemplando a geração de capacidades de gestão locais de desenvolvimento em cada âmbito • Difundir e apresentar essa sistematização em oficinas de intercâmbio de experiências com instituições públicas, redes de ONG’s e organizações de base
Bolívia	Sistematização de experiências de desenvolvimento rural com enfoque territorial em três municípios de Bolívia.	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterizar e analisar a situação econômica (recursos endógenos, transformação institucional, transformação produtiva, crescimento econômico, equidade, vinculação entre os atores locais e com instituições públicas e privadas, participação social etc.) dos municípios escolhidos • Analisar as mudanças experimentadas nos municípios escolhidos e suas redes de relacionamento com instituições governamentais e privadas • Analisar a incidência sócio-econômica (renda, melhora na produtividade etc.), a partir das percepções e avaliações das famílias produtoras envolvidas no programa de desenvolvimento

PAÍS(ES)	TÍTULO	OBJETIVOS
Brasil	Desenvolvimento Local: As lições aprendidas na construção e implementação dos planos de desenvolvimento rural sustentáveis, em três municípios da Zona da Mata de Minas Gerais, Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir entre organizações e entidades que atuam na área de Desenvolvimento Rural, especialmente ONG's e organizações de agricultores(as), as experiências e as lições aprendidas com o trabalho de Desenvolvimento Local Sustentável do Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA – ZM) e as organizações parceiras • Definir uma abordagem para a sistematização participativa das experiências que envolvem parceiros diversos
El Salvador	A gestão territorial participativa, buscando meios de vida rurais sustentáveis: o caso da Mancomunidad de La Montaña.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitar e fortalecer recursos humanos locais nos processos participativos para a gestão do território e estratégias de meios de vida • Contribuir para o desenvolvimento das capacidades e oportunidades dos setores sociais marginados
México	Uma estratégia para a sobrevivência comum: a água e a relação entre o município indígena de Tatahuicapan e a região industrial de Coatzacoalcos – Minatitlán, no sul de Veracruz, México	<ul style="list-style-type: none"> • Gerar uma proposta de financiamento para abastecimento de água para uso antrópico • Gerar uma proposta de regulação que permita a supervisão participativa do abastecimento • Gerar uma proposta de educação ambiental dirigida à população rural e urbana • Proposta de gestão para ser incorporada no Plano de Desenvolvimento Municipal

Fonte. <<http://www.grupochoarlavi.org/>>.

As informações apresentadas nesse quadro são um breve resumo de projetos mais amplos que retratam realidades ainda mais complexas, no entanto, servem-nos como indicadores do tipo de iniciativa considerado de desenvolvimento territorial, na escala local, no marco das instituições que analisamos na escala latino-americana.

O meio rural latino-americano, em geral, está fortemente atravessado por conflitos e pela pobreza. Disputas de terras, dominações atávicas, expropriações históricas que se atualizam cotidianamente, pobreza seculares etc. formam parte do dia-a-dia da dinâmica rural na América Latina, ainda que esses projetos deixem transparecer a “desativação” dos temas conflituosos. A estratégia de “olhar para frente”, que reivindicam muitas dessas iniciativas, com sugestões para superar os problemas existentes, em muitos casos apenas consiste em um “olhar para outro lado”, que não enfrenta os problemas essenciais, nem os tem em conta, para construir propostas realmente transformadoras.

O território expressado por essas iniciativas é um território “trivial”, somente uma base territorial óbvia, a acompanhar todos os fenômenos humanos. Iniciativas

empresariais conjuntas entre vários municípios, empreendimentos cooperativos, gestão popular de recursos etc. são propostas que obviamente têm uma ancoragem territorial, embora não assumam a dimensão conflituosa do território, sua qualidade maior, que são as múltiplas apropriações que enfrenta e as disputas que isso origina.

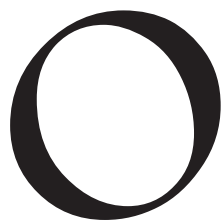
Como já apontávamos, no Capítulo 1, quando refletíamos sobre a diferenciação que alguns autores fazem entre território normativo e território conceitual, essa separação leva a utilizar uma noção de território que perde seu peso como categoria. O território do planejamento para o desenvolvimento é plano, instrumental, não atingiria a profundidade de uma categoria, apenas de uma noção. E, com essa noção, o planejamento, querendo ser neutro e técnico, revela-se conivente com o *status quo* que não deseja enfrentar os conflitos sociais inerentes à sociedade capitalista. O resultado de um desenvolvimento territorial, cujo território está “desativado” de conflitos, é um desenvolvimento de via única capitalista, temperado de consensos reificados.

Essa será uma das características principais do desenvolvimento territorial rural. Seu foco está direcionado aos problemas mais urgentes das camadas menos favorecidas, porém, suas propostas não abordam as raízes dos problemas, não inserem os conflitos mais tensos. O territorial vira uma etiqueta excessiva para o produto que vende.

A seguir, nos Capítulos 6 e 7, abordando as escalas nacional e local, veremos com mais detalhe essas (anti)qualidades do desenvolvimento territorial rural, primeiro examinando a política de desenvolvimento rural com enfoque territorial que está funcionando nos últimos anos, no Brasil, e, por último, analisando um exemplo concreto da implementação dessa política, o Território Rural do Pontal do Paranapanema.

CAPÍTULO 6

ESCALA NACIONAL: PLATAFORMA DE FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA



pivô de todo o nosso trabalho é o Brasil. Desde o primeiro momento, o desenvolvimento rural brasileiro, nos últimos 10 anos, é nosso objeto de estudo central. Para dar conta desse objeto de estudo, no entanto, pensamos que são necessárias mediações teóricas mais amplas (discussão sobre desenvolvimento em geral, sobre controle etc.) e a incorporação, na análise, de outras escalas. Isso é o que estamos realizando, nesta Parte II.

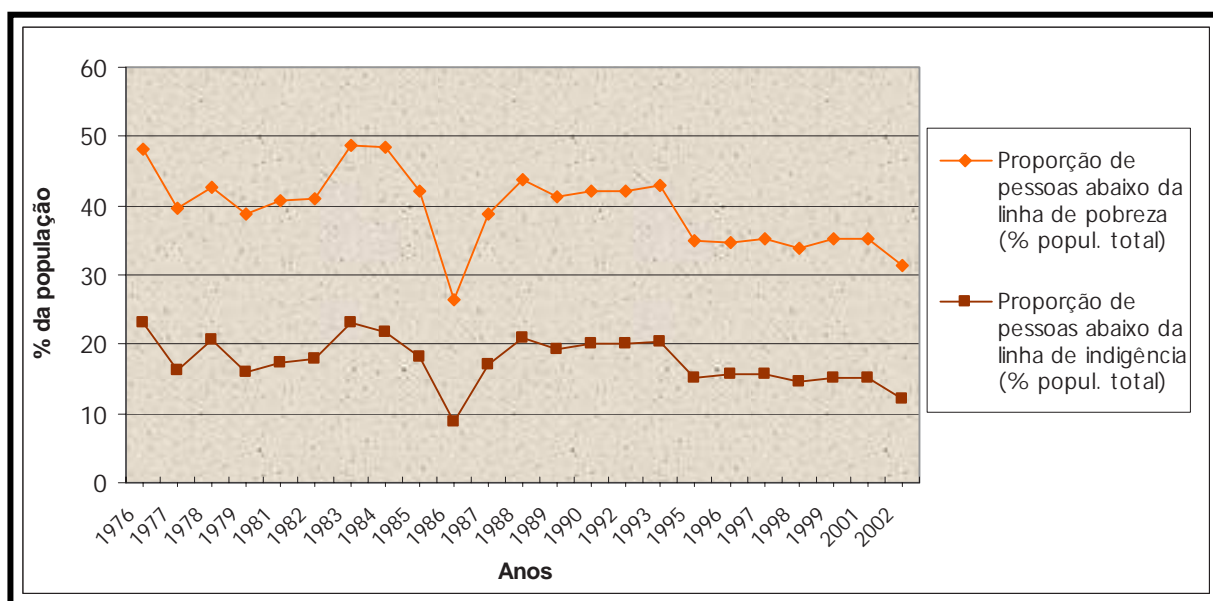
A aproximação ao tema do desenvolvimento territorial rural, a partir das escalas global e regional, que realizamos, nos dois capítulos anteriores, refletia já essa preocupação com relação ao Brasil. Por um lado, na percepção de como as instituições globais e regionais incidem na elaboração e implementação das políticas no Brasil; por outro lado, na contextualização global e regional da pobreza e da desigualdade brasileira.

Esses alvos se mantêm agora, no Capítulo 6, destacando os desdobramentos que aparecem na própria escala nacional. Nesse sentido, no primeiro subitem continuamos com a caracterização da pobreza e da pobreza rural, no país, e sua relação com as transformações globais nas agendas das instituições dedicadas a promover o desenvolvimento. No segundo, aprofundamos a análise da política pública de desenvolvimento territorial rural brasileira, por meio de suas instituições e instrumentos principais.

6.1. Magnitude da pobreza e da desigualdade, no Brasil, no contexto das políticas de ajuste estrutural

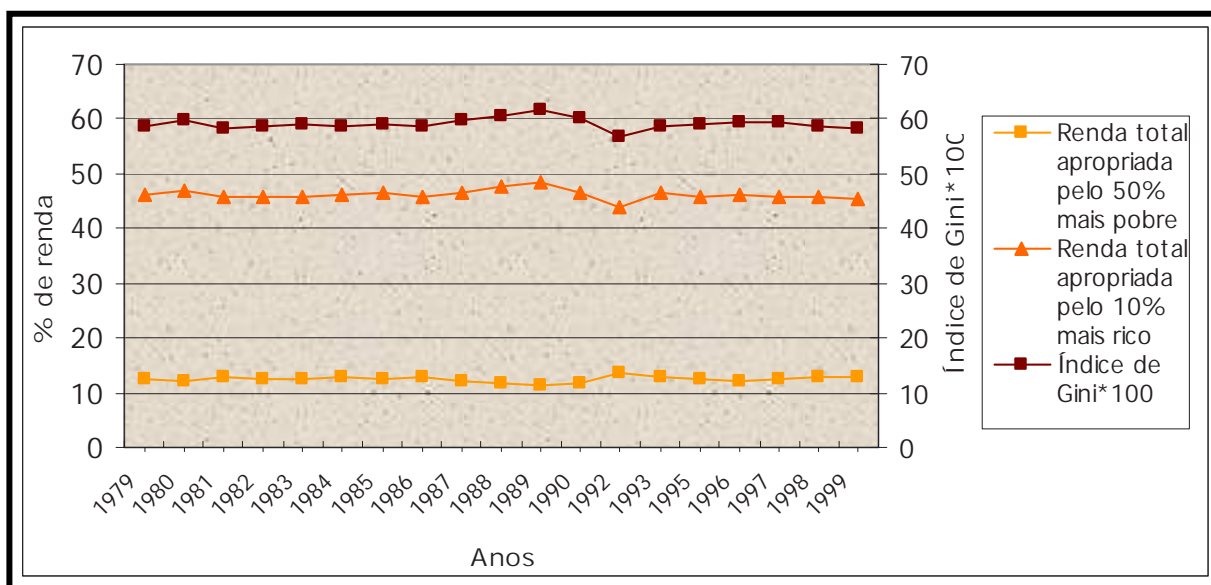
No capítulo anterior, comparando a pobreza e as desigualdades, em alguns países latino-americanos, já apontávamos a magnitude desse fenômeno, no Brasil. Em todos os casos, o Brasil sempre aparecia entre os países que acumulavam mais pobreza e apresentava mais desigualdades. Os diversos documentos de instituições internacionais (Banco Mundial, PNUD, CEPAL etc.) consultados também o destacam como exemplo do volume das desigualdades e da rigidez estrutural da pobreza, apesar dos programas para combatê-la. O Gráfico 6 nos traz uma panorâmica de 25 anos de resistência da pobreza e da indigência a uma redução evidente.

Gráfico 6. Evolução da pobreza no Brasil (1976-2002)



Fonte. IPEA (2005).

Essa resistência à redução se observa também, quando analisamos a evolução da concentração de renda. No Gráfico 7, podemos ver, através de três variáveis diferentes, que as desigualdades entre 1979 e 1999 apenas tiveram mudanças e, em todo caso, estão longe de mostrar qualquer tendência decrescente.

Gráfico 7. Evolução das desigualdades no Brasil (1979-1999)

Fonte. Hoffmann (2000).

De novo, a medida utilizada diferencia entre renda total de 50% mais pobres e 10% mais ricos, um rico para cinco pobres. Ainda assim, as diferenças entre o que concentram os 50% mais pobres e os 10% mais ricos é absurdamente grande (podemos imaginar se a comparação fosse entre 10% mais pobres e 10% mais ricos!) e de uma estabilidade estarrecedora. 20 anos de políticas de desenvolvimento, no Brasil, de convênios com o Banco Mundial, de submissões às políticas de ajuste estrutural do FMI não fazem nenhuma diferença para a concentração de renda. A imperturbabilidade do Índice de Gini ratifica essas afirmações.

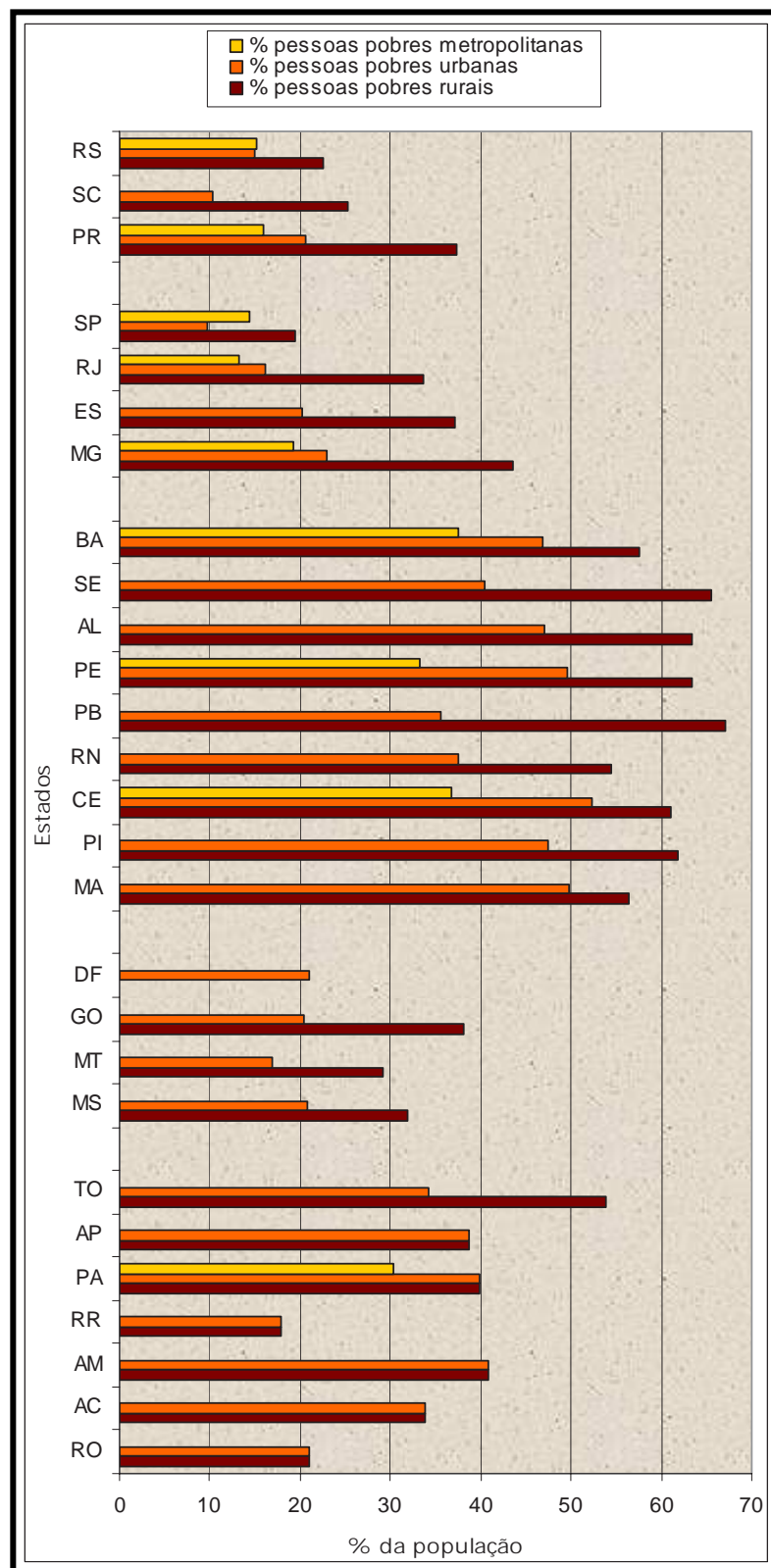
Diante de tais constatações, podemos pensar que, se o desenvolvimento não existisse, a situação seria ainda pior. As desigualdades na renda poderiam aumentar, em vez de ficar estáveis. Isto, mais que um argumento a favor das teorias que pretendem reformar o desenvolvimento (como propõe a teoria da dependência ou o desenvolvimento alternativo, que vimos no Capítulo 2), pode ser compreendido como a constatação do caráter de controle social que tem o desenvolvimento.

A tendência do capitalismo é à acumulação e a perpetuar-se, através da manutenção de certo grau de desigualdades. O desenvolvimento funcionaria como esse regulador da desigualdade tolerável, tanto na prática como no discurso. Políticas de

desenvolvimento que transfiram certo volume de recursos para paliar as situações mais urgentes e discurso de preocupação com a pobreza, com o meio ambiente etc., fazem parte dessa “regulação” que o desenvolvimento oferece ao sistema capitalista, assegurando sua continuidade, sem necessidade de mudanças estruturais.

Voltando à caracterização da pobreza, no Brasil, vejamos a seguir (Gráfico 8) como se distribui entre urbana e rural e pelo país.

Gráfico 8. Distribuição estadual da pobreza metropolitana, urbana e rural no Brasil (1999)



Fonte. Takagi, Graziano da Silva e Del Grossi, 2001.

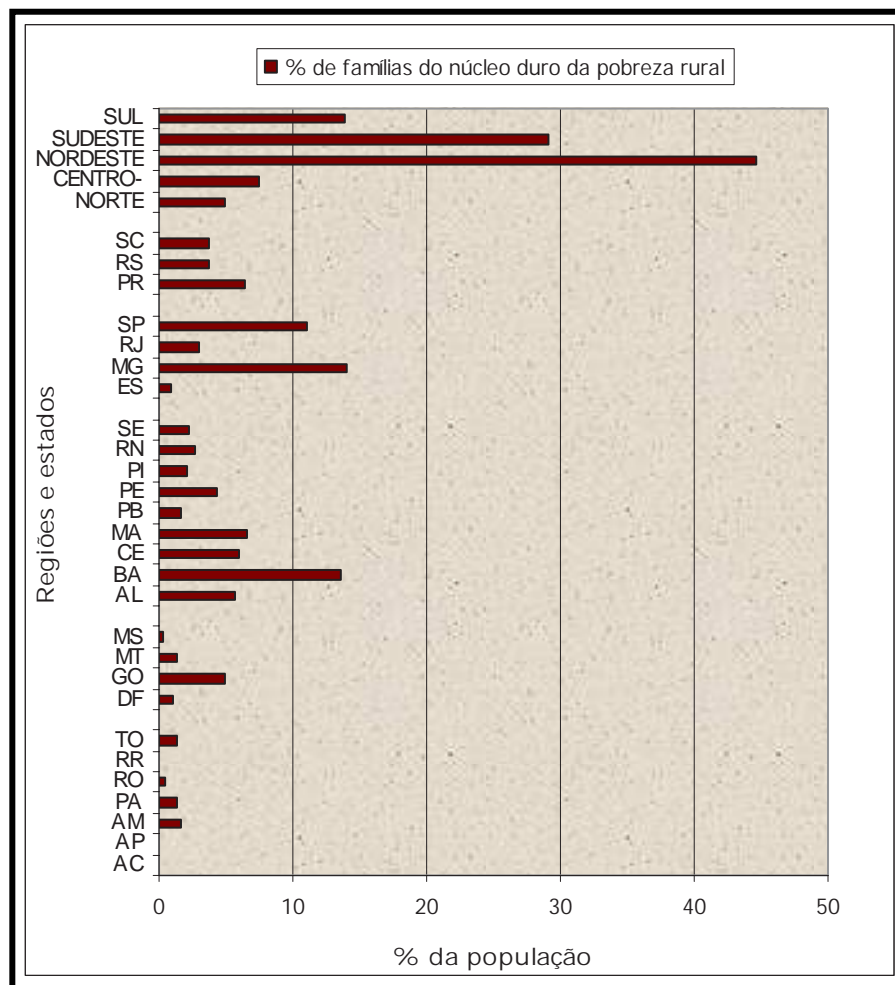
Em todos os Estados da Federação, a percentagem de pobres sobre a população de cada categoria (rural, urbana e metropolitana) sempre é maior para o caso dos pobres rurais. Flutuando entre taxas de 20% para Estados como São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, e de mais de 50% (e na maior parte dos casos, mais de 60%) para todos os Estados nordestinos¹⁵³.

O estudo de José Graziano da Silva e Mauro Eduardo Del Grossi (2000) sobre o número de famílias sem terra, no país, intitulado *Estimativas das famílias sem terra no Brasil: priorizando o combate à pobreza e ao desemprego*, oferece-nos uma aproximação, Estado por Estado, das características da pobreza rural mais profunda, o que eles denominam “núcleo duro” da pobreza rural.

Esse núcleo duro estaria constituído por aquelas famílias pobres, sem terra ou com terra insuficiente e com um ou mais desempregados no seu seio. No Gráfico 9, podemos ver como se distribuem por regiões e por Estados esses “pobres mais pobres” do meio rural brasileiro.

¹⁵³ Os autores do estudo de referência para elaborar a Figura 15, Takagi, Graziano da Silva e Del Grossi (2001), explicam: “Como a PNAD não levanta dados da população rural da região Norte (só para o estado de Tocantins), foi realizada uma estimativa desta população, tendo por base a proporção da população rural em cada estado obtida no Censo Demográfico de 2000 da população urbana corrigida (população sem empregadas domésticas e pensionistas). Sobre esta população rural total estimada, foi aplicada a mesma proporção de pobres da área urbana em cada estado da região Norte, exceto Tocantins” (p. 31).

Gráfico 9. Distribuição regional e estadual do núcleo duro da pobreza (1999)



Fonte. Graziano da Silva e Del Grossi (2000).

A região Nordeste atinge quase 50% desses “pobres mais pobres” do meio rural brasileiro, seguida da região Sudeste e da Sul. Entre essas três regiões, somam quase 90% do total. Analisando o perfil dos Estados, os três que aparecem na frente das estatísticas como os que somam maior número de pobres do núcleo duro são Minas Gerais, Bahia e São Paulo. No caso deste último, apesar de liderar a agricultura moderna do país, ou talvez por essa mesma razão, acolhe um número importante de famílias pobres rurais, sem terra ou com pouca terra e com algum dos seus membros desempregados. No próximo capítulo, quando examinarmos a escala do Território Rural, nós nos centraremos na micro-região do Pontal do Paranapanema, uma das mais pobres do Estado de São Paulo.

Esse cenário de pobreza acumulada no meio rural, no Brasil, corresponde a um conjunto complexo de fatores que vai da histórica concentração fundiária iniciada pelos portugueses, sancionada em 1850 pela Lei de Terras e consolidada pela falta de uma política efetiva de Reforma Agrária, até o descaso com a agricultura de pequeno e médio porte, a qual tradicionalmente caracteriza a política agrária e agrícola do país, passando pela modernização conservadora implementada nos anos 1960 e 1970 e a insuficiência de investimentos sociais.

Entre esse leque de fatores que explicam a existência e a perpetuação da pobreza e das desigualdades, no meio rural, seguindo o fio condutor do nosso trabalho, queremos destacar a relação com as políticas de desenvolvimento e, sobretudo, em certos aspectos, seu caráter contraproducente. Especialmente, referimo-nos à combinação de programas de ajuste estrutural com focalização do problema da pobreza que chega ao Brasil, na década de 1990.

Segundo o trabalho *Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil*, de Laura Tavares Ribeiro Soares (2001), o Brasil “adotou ‘tardamente’ o receituário das chamadas políticas de ajuste estrutural” (p. 171), incorporando-se já na fase conhecida sob o oxímoro de “ajuste estrutural com rosto humano”, isto é, complementando as políticas ortodoxas de ajuste econômico e estrutural com medidas corretoras, dedicadas a aliviar a pobreza.

No entanto, se no discurso as políticas de ajuste e as políticas corretoras vão juntas, na prática, as distorções das primeiras sobre as segundas levam a um aprofundamento das condições de pobreza e desigualdade que desejam, em princípio, enfrentar.

A sobrevalorização cambial, os juros internos altos, as medidas de liberalização financeira, a entrada de capitais especulativos de curto prazo, os riscos e desestabilização evidente na balança de pagamentos do país e o aumento incontável da dívida interna (em virtude da emissão de dívida pública e política de juros altos), associados ao receituário das políticas de ajuste e estabilização econômica, provocaram, no Brasil, “queda nos salários, redução no emprego, informalidade nos negócios, evasão de

impostos e diminuição da base de arrecadação tributária” (SOARES, 2001, p. 172), além de cortes em gastos essenciais do setor público.

O ajuste estrutural provoca a “combinação perversa entre a reestruturação recessiva da economia e do setor público; a geração de novas situações de exclusão social; e o agravamento das já precárias condições sociais daquela parcela da população já considerada ‘em situação de pobreza’” (SOARES, 2001, p. 172); tudo isso associado, na época, com a estabilização econômica via Plano Real (1994) provocou o agravamento da pobreza. Os pobres do “pós-Plano Real” ficaram ainda mais pobres do que já eram, com uma renda inferior a períodos anteriores.

Essas informações, entretanto, contradizem os resultados da avaliação da assistência do Banco Mundial ao Brasil, de 2003, no capítulo de alívio à pobreza. Segundo essa avaliação, “o Brasil alcançou progressos na redução da pobreza, como indicado pela queda de 7 e 5 pontos percentuais nas parcelas da população abaixo das linhas de pobreza e extrema pobreza respectivamente” (BANCO MUNDIAL, 2003a, p. 22).

A responsabilidade por esses ganhos, o Banco Mundial credita ao Plano Real e, em menor medida, ao próprio Banco, ao FMI e ao BID:

[a] maior parte desses ganhos está relacionada com o sucesso do plano de estabilização de 1994, que acabou com a erosão da renda real dos dois decis mais baixos da distribuição de renda [...] O Banco não desempenhou nenhum papel significativo no Plano Real, mas contribuiu para consolidar a estabilização na segunda metade da década. A contribuição do programa do Banco para a consolidação da estabilização deve ser reconhecida, tanto financeiramente quanto na provisão de assistência técnica, mas não deve ser exagerada. O FMI liderou o pacote financeiro internacional em 1998-1999, através de um acordo *standby* de US\$ 18 bilhões, e o BID também participou do pacote de resgate com dois empréstimos que totalizaram US\$ 3.4 bilhões. Assim, o Banco pode atribuir-se uma contribuição apenas moderada e parcial na redução das taxas nacionais de pobreza nos anos noventa. (BANCO MUNDIAL, 2003a, p. 22-23)

Soares (2001) imputa a diferença entre os resultados das pesquisas à escolha de índices e valores diferentes para medir a pobreza. “Cada definição e metodologia produzirá um resultado diverso mais ou menos otimista sobre a evolução da pobreza” (p.

173). Para essa autora, tomando diversos indicadores, como a diminuição da renda familiar *per capita* e o aumento do trabalho informal e do desemprego, pode-se concluir que, se bem que esse quadro de incremento da pobreza não seja atribuível com exclusividade ao Plano Real, este, em nenhum caso, conseguiu reverter a pobreza e a exclusão existentes, ao contrário, gerou novas formas de exclusão social associada à precarização do trabalho (p. 174).

Em todo caso, além desse aumento da pobreza e da exclusão, as políticas de ajuste impostas pelas instituições internacionais (notadamente FMI, em conluio com o Banco Mundial), nos anos 1990, no Brasil, tiveram uma importância capital no agravamento desse quadro, via austeridade orçamentária, que, centrando-se no incremento do superávit para pagar os juros da dívida, restringiu as políticas sociais para fazer frente a essa situação.

As políticas compensatórias relacionadas ao ajuste estrutural, o “lado humano” desse reconhecidamente “desumano” ajuste, não conseguiram enfrentar a situação criada. Por um lado, porque a própria medicina empregada para sarar a suposta doença do país, o ajuste estrutural, criava mais pobres e recortava as políticas sociais que os amparavam. Por outro lado, porque a concepção neoliberal de política social, sob o pano de fundo de uma orientação que deixa para o âmbito privado as questões de bem-estar social, revela-se como focalista, emergencial e parcial, deixando ao pobre a responsabilidade de seus próprios problemas (SOARES, 2001, p. 181), o que aumenta a degradação da situação.

Em vez de políticas universalistas de combate à pobreza, os programas de ajuste deixam atrás de si um rasto de políticas “apaga-fogos”, imediatistas, dirigidas às situações mais emergenciais. Políticas que, nessa concepção neoliberal de deixar para a esfera privada o bem-estar social, estão marcadas pela auto-responsabilização do pobre pela sua pobreza e por combatê-la, ainda que na maior parte das circunstâncias e em um grau muito elevado, tenha origem em circunstâncias que escapam a seu controle.

O desenvolvimento territorial rural que vimos analisando se encaixa nessas coordenadas. Enquanto política prioritariamente reconhecida como de combate à pobreza, elaborada e implementada na seqüência das novas políticas de ajuste (ou segunda

geração de reformas estruturais¹⁵⁴), o enfoque territorial do desenvolvimento promovido pelas instituições que controlam a promoção do desenvolvimento adota esse perfil de “auto-responsabilização” da pobreza, oferecendo aos pobres a “participação comunitária”, a “auto-gestão”, a “solidariedade”, como formas de resolver sua situação, ao lado de políticas públicas com objetivos e recursos reduzidos.

De novo, retomamos as idéias de Gronemeyer (2000 [1992]), expostas no Capítulo 2, sobre a ajuda. Na sua desconstrução do desenvolvimento, a partir da idéia de ajuda que leva embutida, a autora insistia em que hoje a ajuda “é abertamente calculista” (p. 19). As políticas de combate (ou alívio, dependendo dos documentos e as instituições) à pobreza, promovidas pelas instituições internacionais junto aos ajustes estruturais, são anunciadas mediante discursos que enfatizam o sentido de ajuda aos países em dificuldades, quando, na verdade, formam parte de empréstimos, incrementam a dependência via aumento da dívida e apenas colocam remendos focalizados, dentro de um problema de magnitude maior e causas diversas.

Voltando ao caso do desenvolvimento territorial rural, o que a análise da escala nacional nos oferece é uma estratégia de desenvolvimento, a qual enfrenta um problema de enorme magnitude no país, a pobreza rural, mas sem, em nenhum momento, assumir a responsabilidade das próprias instituições que o promovem, na manutenção dessa pobreza, nem questiona o próprio modelo socioeconômico que sustenta as estratégias de desenvolvimento, o capitalismo, como partícipe inerente da geração de pobreza. Em vez disso, com um salto à frente, faz tábula rasa do passado e pretende pôr em prática uma nova concepção de desenvolvimento, que, no fundo, continua ancorada nos mesmos preceitos.

Além disso, a adoção do enfoque territorial pelo governo brasileiro dá continuidade à ingerência de órgãos internacionais e regionais, nas ações internas. Sob a forma de treinamentos, demonstrações, intercâmbio de experiências etc., certas instituições de fora estruturam as instituições do país, orientam as políticas a serem

¹⁵⁴ Em Pereira (2005a), podemos aprofundar a diferenciação entre a primeira e a segunda geração de reformas estruturais, propugnadas pelo Banco Mundial.

implementadas etc., normalizando e homogeneizando o modelo de desenvolvimento territorial rural a ser implementado no país.

O IICA, por exemplo, é um caso paradigmático. Com um convênio de cooperação técnica firmado junto à SDT, o IICA vem acompanhando a gestação da política territorial, no Brasil. Inclusive, o marco teórico-conceitual que observamos nos documentos da SDT é muito próximo dos defendidos pelo IICA.

No documento *Desarrollo rural sostenible enfoque territorial: la experiencia del IICA em Brasil*, de Carlos Miranda e Aureliano Matos (2002), podemos ver essa identidade entre projetos e entender, numa perspectiva de 10 anos, como tem sido essa colaboração histórica entre IICA e diversos parceiros brasileiros (quase sempre com apoio financeiro do Banco Mundial), que, depois de avançar em diversas direções, resulta agora na construção da orientação territorial.

Nesse documento, também, temos um panorama da abrangência territorial da atuação do IICA, no Brasil, em ações associadas ao enfoque de desenvolvimento de outro momento anterior, o desenvolvimento local. Resumimos essa informação no Quadro 14, com o intuito de perceber o grau de penetração dessa instituição.

Quadro 14. Localização das ações do IICA no desenvolvimento local sustentável do Brasil

AÇÕES	ÂMBITO TERRITORIAL
Conselhos e foros de desenvolvimento municipal	Acre, Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Bahia e Norte de Minas Gerais
Estratégias de desenvolvimento regional	Comunidades Afro-descendentes e comunidades indígenas de Maranhão
Planos de desenvolvimento municipal	Acre, Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Bahia e Norte de Minas Gerais
Planos regionais de desenvolvimento sustentável	Zona da Mata e Sertão de Pernambuco, Semi-Árido Baiano, Litoral-Mata, Agreste-Brejo e Sertão da Paraíba
Planos estaduais de desenvolvimento sustentável	Ceará, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Bahia

Fonte. Miranda e Matos (2002).

Atualmente, o envolvimento do IICA como principal orientador e fomentador do enfoque territorial tem uma abrangência nacional, por meio da realização de seminários, publicação de trabalhos, financiamento de ações da SDT etc.

No próximo subitem, analisando as características do desenvolvimento territorial rural que se elabora e se implementa, no país, podemos perceber de forma mais enfática tanto a participação dessas instituições externas no processo, como a formatação original de política de desenvolvimento que surge dessa parceria entre instituições nacionais e internacionais.

6.2. PRONAT: a face brasileira do desenvolvimento territorial rural

No primeiro capítulo, apresentávamos os primeiros passos do desenvolvimento territorial rural, no Brasil, concebidos no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, desde o ponto de vista das continuidades que existiam com a linha de desenvolvimento rural elaborada e implementada no governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso.

Para tanto, tomávamos como fonte o documento da SDT intitulado *Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável*, de outubro de 2003. Nele, encontramos uma reflexão no âmbito teórico sobre o que o novo enfoque significa, identifica os principais problemas do meio rural brasileiro e como o aparelho de Estado deve enfrentá-los, segundo as novas diretrizes.

Depois desse documento, em 2004 e 2005, foram elaborados outros documentos, resoluções e orientações, principalmente pela SDT, e que foram estabelecendo a metodologia que sustenta, na prática, a política territorial de desenvolvimento rural do governo.

Em maio de 2005, a SDT publica o documento *Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais* (MDA, 2005), que mantém, na primeira parte, uma orientação teórica sobre os grandes objetivos do desenvolvimento territorial rural, na mesma linha do documento *Referências...*, de outubro de 2003, resumindo e clarificando os alicerces do enfoque, mas, na segunda parte, dedica-se a listar as estratégias e instrumentos que devem servir para impulsionar o desenvolvimento, nos territórios rurais.

Entre as estratégias, podemos citar:

1. Seleção dos territórios a serem apoiados: microrregiões com densidade demográfica inferior a 80 habitantes/km² e população média por município menor de 50 mil habitantes, que tenham concentração de agricultores familiares, de famílias assentadas por programas de Reforma Agrária e de famílias de trabalhadores rurais sem terra, e nas quais, além de tudo, exista uma forte densidade de capital social e áreas prioritárias de ação do Governo Federal.
2. Atingir, no período 2004-2007, um montante de 190 territórios, abrangendo 2.600 municípios e 50% do público prioritário (em 32 anos, seriam atendidos os 450 territórios rurais identificados).
3. Fortalecer a gestão social dos Territórios Rurais, através das Comissões de Implantação de Ações Territoriais (CIATs) e dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRSs).
4. Consolidar redes sociais de cooperação, mediante incremento da capacidade técnica, gerencial e articuladora dos atores sociais, tanto das instâncias gestoras como das comunidades.
5. Dinamizar economicamente os Territórios Rurais, por meio de arranjos produtivos, distritos industriais e agroindustriais.
6. Articulação interinstitucional, que permita a integração de programas públicos em torno de objetivos comuns, tendo como referência o Território Rural.

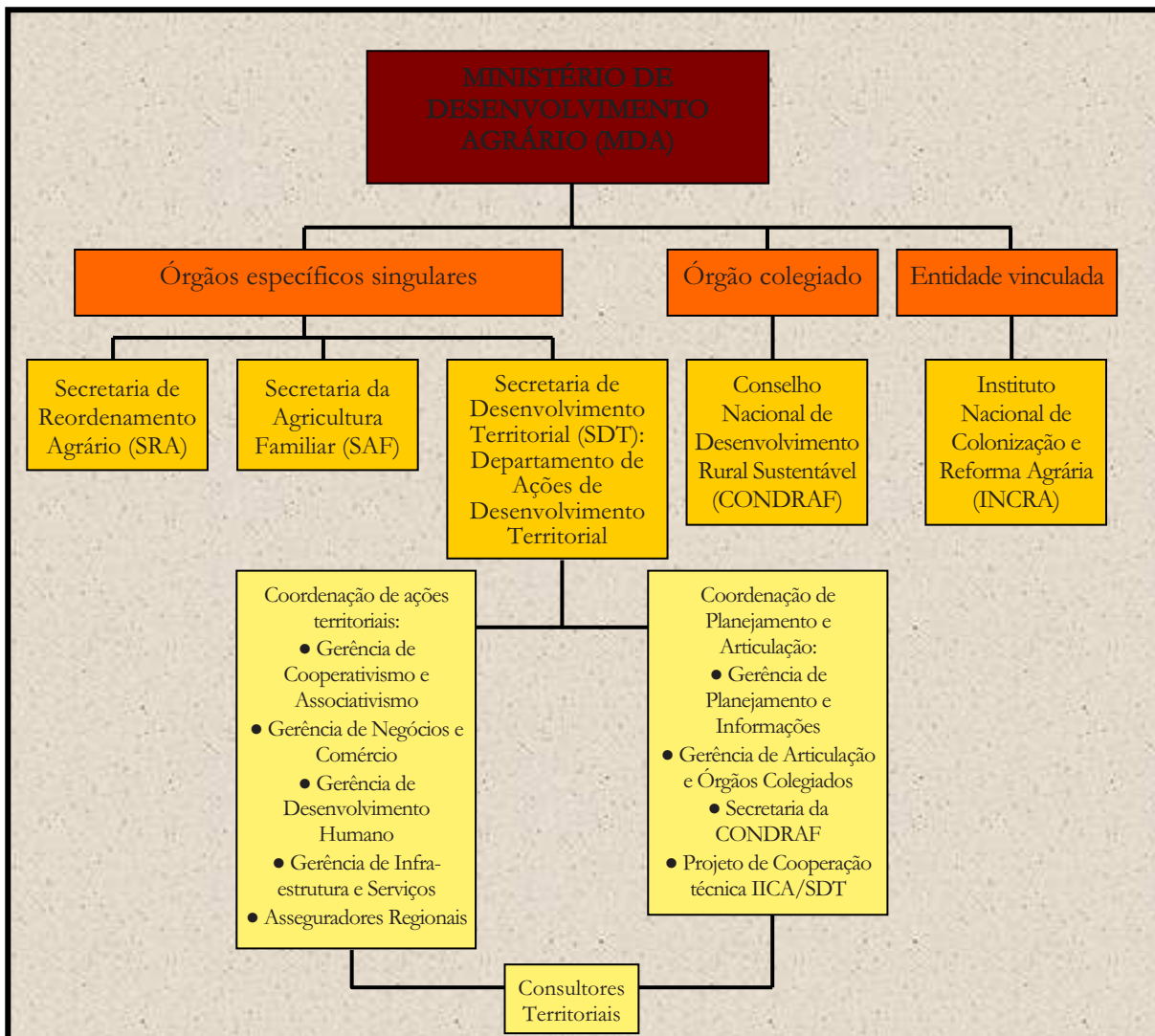
Como instrumentos a serem implementados, para dar curso a essas iniciativas, a SDT propõe:

1. Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS), construído com a participação da maioria dos atores sociais, para gerir o desenvolvimento territorial de forma multidimensional e multissetorial e com mecanismos contínuos de revisão, amadurecimento e aperfeiçoamento.

2. Projetos específicos do Território: infra-estrutura e serviços territoriais (através do Programa PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais); capacitação de atores territoriais, gestores e agentes de desenvolvimento; apoio às entidades associativas e cooperativas, para acesso a serviços que lhes permitam agregar valor à produção; apoio às iniciativas de comércio e desenvolvimento de negócios que complementem ou substituam a especialização agropecuária habitual; cooperação horizontal e institucional entre territórios e com instituições.

Para sustentar essa proposta, institucionalmente, a SDT se dota de uma estrutura de funcionamento que depende organicamente do MDA e que se desdobra em diversas gerências, as quais cuidam dos diferentes aspectos que o desenvolvimento territorial rural aborda. Na Figura 12, podemos observar a estrutura organizativa resumida do MDA, com os principais órgãos que participam da elaboração e implementação do desenvolvimento territorial rural, especialmente da SDT.

Figura 12. Organograma do MDA com os principais órgãos dedicados ao desenvolvimento territorial rural

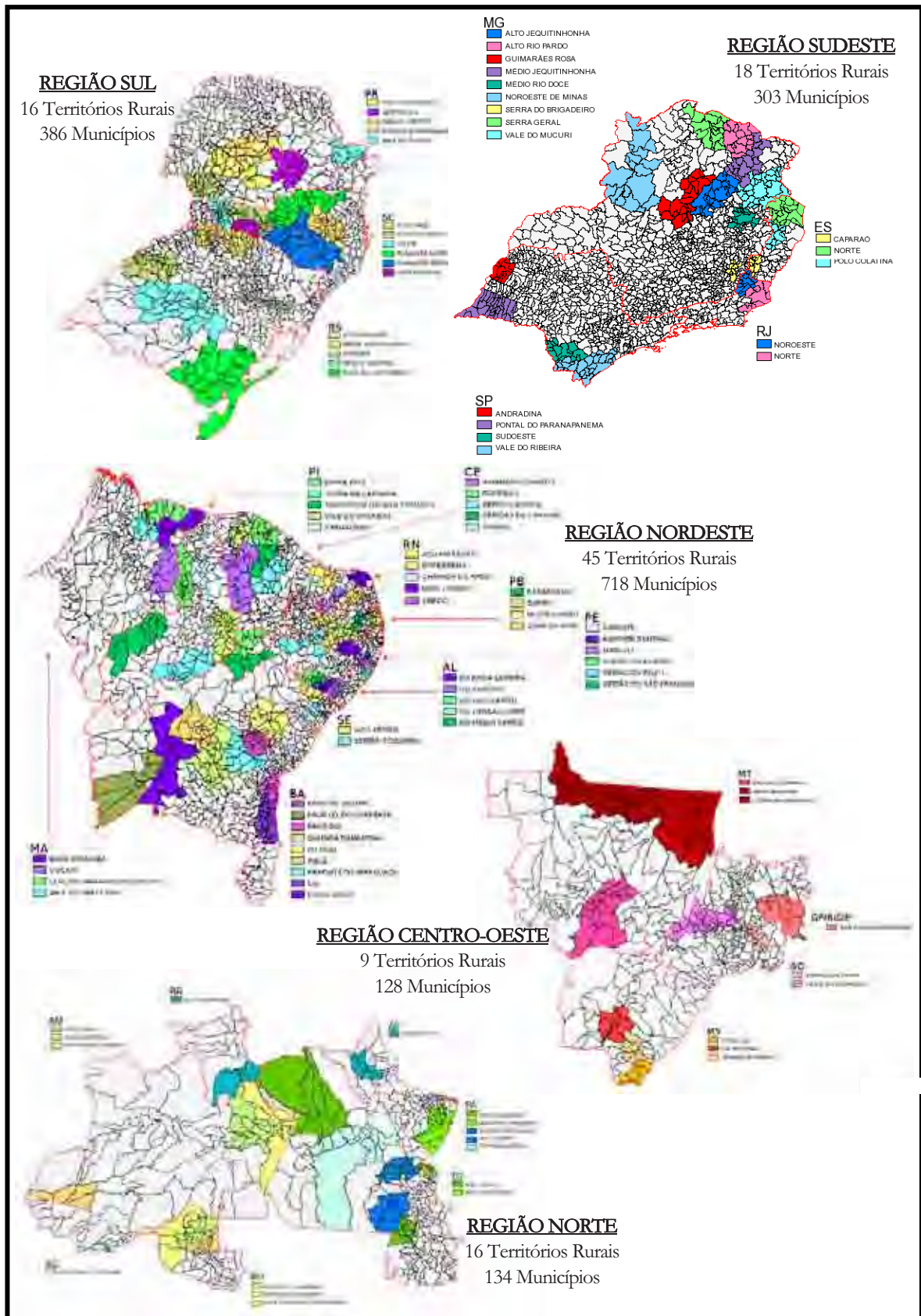


Fonte: MDA (2005b).

Essas estratégias, esses instrumentos e essa organização institucional, entre 2003 e finais de 2005, ganham uma base territorial espalhada por todo o país. Como podemos ver, na Figura 13, até dezembro de 2005, foram constituídos 104 Territórios Rurais, abrangendo 1.669 municípios¹⁵⁵. Dessa forma, o desenvolvimento territorial rural vai-se organizando como proposta real de uma política de desenvolvimento para o meio rural.

¹⁵⁵ Os dados por regiões que aparecem na Figura 10, foram levantados no Sistema de Informações Territoriais (SIT) da SDT, no dia 10/12/2005, no *site* <<https://serv-sdt-1.mda.gov.br/sit>>. Esses dados diferem em dois Territórios Rurais daqueles que apresentávamos na Figura 2, da p. 91: o Vale de Juruá no Acre e o Centro Sul em Sergipe. Apesar de que os dados da Figura 2 estão atualizados a 11/12.

Figura 13. Territórios Rurais no Brasil, por regiões e Estados



Fonte. <<http://www.mda.gov.br/sdt/>>.

Uma vez definido esse marco geral (estratégias, instrumentos, instituições e base territorial), quais seriam as intervenções concretas que sustentam a aplicação do desenvolvimento territorial rural, no Brasil? Fundamentalmente, duas: o PRONAT e o PTDRS.

O PRONAT nasce com o objetivo de “promover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização da sua economia” (ARNS, 2005, p. 45), mediante uma abordagem territorial, isto é: alianças entre os atores sociais que favoreçam a atuação solidária e a coesão social e territorial, articulação entre demandas sociais e políticas públicas, desenvolvimento do capital social e a participação da população dos Territórios, planejamento ascendente como forma de descentralização de políticas públicas e de autogestão dos Territórios, priorização do objetivo de superar a pobreza e a erradicação da fome.

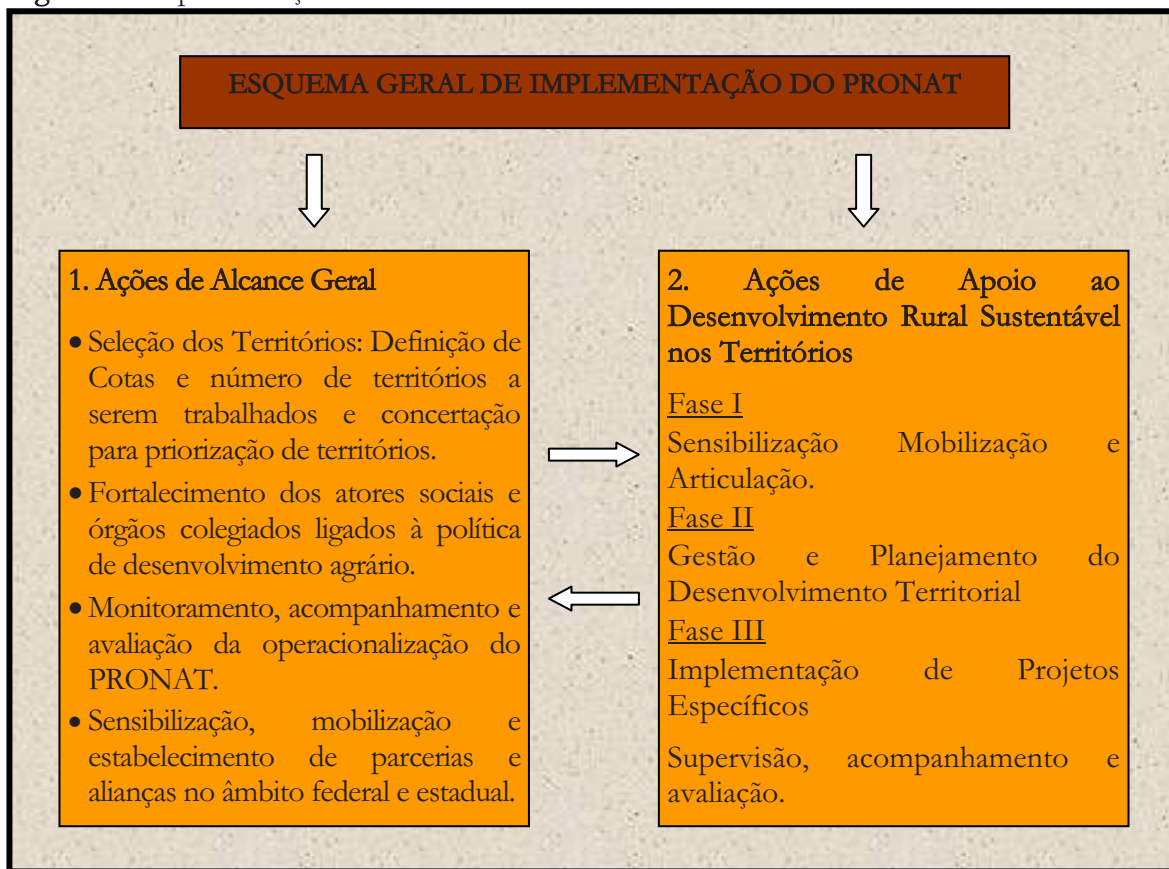
A estratégia do PRONAT pode ser resumida em quatro eixos: a) gestão social dos territórios; b) fortalecimento do capital social; c) dinamização das economias territoriais; d) articulação interinstitucional.

Com essas premissas, os resultados esperados do PRONAT condensam as principais metas do enfoque territorial:

1. Colaborar para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e de gestão participativa dos territórios.
2. Promover e apoiar o processo de construção e implementação de planos territoriais de desenvolvimento sustentável.
3. Apoiar a articulação dos arranjos institucionais em torno dos programas e projetos dos territórios.
4. Promover o desenvolvimento harmônico de regiões onde predominem agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário.

Na Figura 14, podemos ver a forma com que se implementa o PRONAT, tanto enquanto política de abrangência nacional, como para cada Território de modo concreto.

Figura 14. Implementação do PRONAT



Fonte. Arns (2005).

De forma mais concreta, o Quadro 15 revela o conteúdo de um “ciclo de gestão”, correspondente a um ano, com cada uma das fases que conformam a estratégia metodológica do PRONAT, a respeito das ações destinadas a cada Território Rural.

Quadro 15. Fases na metodologia de apoio ao desenvolvimento territorial rural dentro do PRONAT

	I - FASE DE SENSIBILIZAÇÃO, MOBILIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO	II - FASE DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO DESENVOLVIMENTO	III - FASE DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROJETOS, CONTROLE E AVALIAÇÃO
Prazo médio de execução	2 a 4 meses	2 a 4 meses	2 a 4 meses
Tempo total desde início	Total 2 a 4 meses	Total 4 a 8 meses	Total 6 a 12 meses
AÇÃO DE APOIO/OFERTA	Oficina Nivelamento Conceitual e Metodológico (Estadual) Oficina Nivelamento Conceitual e Metodológico (Territorial)	Oficina Planejamento e Gestão Territorial (CIAT) Oficina Concepção Básica do Desenvolvimento Territorial Consultorias especializadas pontuais	Oficina Gestão, Monitoramento e Avaliação do PTDRS. Consultorias especializadas pontuais
AÇÃO DE AUTO-ORGANIZAÇÃO /DEMANDA	Acordo territorial Compromissos territoriais e governamentais Constituição das CIAT's Núcleos Dirigente e Operacional Levantamento de Informações Preliminares	Formação de grupos de trabalho setores prioritizados Aprofundar o conhecimento da realidade Definição das linhas estratégicas do PTDRS Consolidar um modelo de gestão Elaboração de projetos setoriais e específicos	Organização dos Arranjos Institucionais Articulação de Políticas Públicas Monitoramento e Avaliação dos Programas e Projetos

Fonte. Arns (2005).

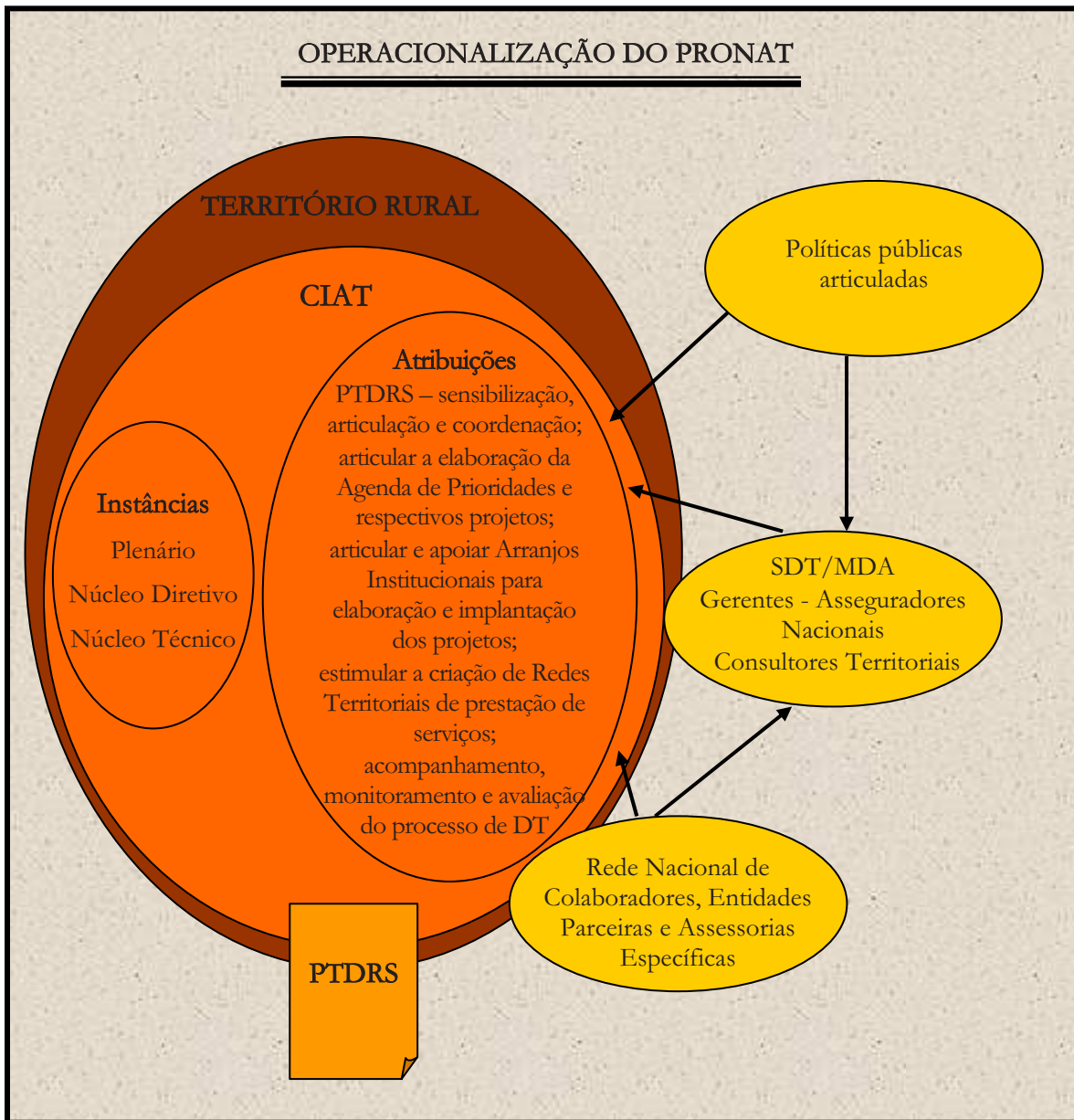
No âmbito do PRONAT, num primeiro momento, estabelecem-se os Territórios Rurais que devem ser priorizados. Depois de uma escolha que envolve negociações entre a Federação e os Estados, leva-se a proposta da formação efetiva desses Territórios para uma reunião específica com os atores sociais dos municípios que devem compor cada Território. Começaria, assim, a fase I da metodologia do PRONAT, com oficinas para apresentar os conceitos e as metodologias que sustentam a iniciativa de desenvolvimento territorial, levantamento de informações básicas do Território (com as ações de desenvolvimento já em curso na zona de abrangência e os temas que deveriam compor uma agenda de desenvolvimento para essa zona).

Ainda nessa primeira fase, procede-se à constituição de um órgão nuclear da proposta, a CIAT. A CIAT se constitui nos Territórios onde não existe uma entidade similar precedente, a qual possa conduzir o processo, e tem um caráter transitório, pois o objetivo em longo prazo é estabelecer o que a SDT chama de forma genérica de “colegiados de desenvolvimento territorial”, que deverão representar uma institucionalidade mais estável, mais bem formalizada, com a capacidade (inclusive jurídica) de desempenhar um número maior de funções e assumir mais compromissos.

A CIAT se compõe de três instâncias: a) Plenário (instância deliberativa); b) Núcleo Diretivo (instância diretiva); e c) Núcleo Técnico (instância operacional). Todas elas são constituídas por consenso entre os atores do Território, sob os princípios de representatividade, paridade (entre Estado e sociedade civil) e legitimidade, estando sempre abertas à entrada de novos membros. Dessa maneira, o conjunto da CIAT se conforma como interlocutor do MDA, nos territórios, assumindo essa tarefa a partir de uma composição paritária que evidencia, como já vimos, em vários momentos deste trabalho, a ênfase na participação que o desenvolvimento territorial rural oferece.

Na Figura 15, podemos ver como a CIAT se integra no processo geral de operacionalização do PRONAT.

Figura 15. Processo geral de operacionalização do PRONAT



Fonte. Arns (2005).

Voltando à seqüência metodológica de implementação do PRONAT, e como reflete também a Figura 20, uma vez formada a CIAT e depois da realização de várias oficinas para capacitar seus membros, começa a construção do PTDRS, como um produto que aglutina os esforços da CIAT, do Território Rural em geral, da assessoria de diversos profissionais e do apoio da SDT.

Na fase II do “ciclo de gestão”, *fase de planejamento e gestão do desenvolvimento*, vão sendo levantados os diversos aspectos que conformam o perfil do Território, começam a criar-se grupos especializados, nos setores que serão priorizados, são traçadas as linhas estratégicas do PTDRS, são elaborados alguns projetos setoriais e específicos. Em resumo, a fase II compreende ações que visam à capacitação em e à elaboração de uma estratégia de desenvolvimento integradora de vários setores e onde são articuladas várias políticas públicas. Uma estratégia que, na fase III, *fase de implementação de projetos, controle e avaliação*, se materializa.

A participação da CIAT, ao longo desse processo, é de protagonismo. A CIAT assume a tarefa de articular, sustentar, estimular, acompanhar, coordenar, monitorar e avaliar o processo de elaboração e implementação do PTDRS, colocando em contato o Território com instituições públicas e privadas, estaduais e/ou federais, para participarem como parceiros, nesse processo de desenvolvimento.

Se a CIAT representa a materialização da participação e da construção do capital social de um território, temas tão caros ao desenvolvimento territorial rural, o PTDRS representa a materialização da especificidade territorial e a articulação de uma nova institucionalidade. Vejamos, a seguir, quais são as orientações oferecidas pela SDT para a elaboração do PTDRS.

No documento *Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável: guia para o planejamento*, (MDA, 2005b), proporcionam-se algumas indicações para fazer do PTDRS um “instrumento auxiliar de gestão social que permita aos atores sociais e ao Estado negociar técnica e politicamente com todas as instâncias a viabilização das ações projetadas” (p. 6).

A guia insiste na necessidade de que o PTDRS seja construído e aprovado consensualmente, pelas CIATs ou órgão similar dos Territórios, e que consiga apresentar demandas que aglutinem a ação das diferentes instituições públicas e privadas, capazes de intervir no desenvolvimento do Território.

O PTDRS é, portanto, um instrumento de planejamento ousado que, por um lado, deve captar as especificidades de cada Território (potencialidades e fragilidades) e, por

outro lado, deve ser capaz de arranjos institucionais inusitados: público e privado; estadual e federal; pluri-ministerial etc.

Para conseguir um documento que seja capaz de incorporar essas duas dimensões, a guia propõe o seguinte roteiro para a elaboração do PTDRS:

Quadro 16. Proposta de roteiro para o PTDRS

PLANO TERRITORIAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL DE UM TERRITÓRIO X
I. APRESENTAÇÃO
II. ASPECTOS METODOLÓGICOS DO PLANEJAMENTO
III. DIAGNÓSTICO
1. Configuração Espacial
2. Aspectos Históricos
3. Recursos Naturais
4. População
5. Organização Social
6. Estrutura Agrária
7. Aspectos Econômicos
8. Serviços Sociais e de Apoio à Produção
9. Infra-estrutura
10. Cultura e Lazer
11. Envolvimento Institucional
IV. PROGRAMAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO
1. Objetivos Gerais
2. Diretrizes e Linhas de Ação
3. Projetos específicos
V. ANEXOS

Fonte. MDA (2005b).

O roteiro prioriza um diagnóstico abrangente, abordando aspectos diversos que possam oferecer uma imagem plural do que é o território que retratam, com ênfase nas instituições que participam, os programas e projetos que desenvolvem e as possibilidades de parcerias. Essas parcerias serão fundamentais no momento de estabelecer a estrutura

de diretrizes, linhas de ação e projetos, já que o PTDRS prioriza a conexão entre as necessidades do Território e os arranjos institucionais que permitam satisfazê-las, ou seja, entre as demandas surgidas no Território e as ações que já oferecem nele as mais diversas instituições públicas e privadas.

Entre as políticas já existentes que a SDT sugere, para viabilizar os PTDRS, teríamos: ATER, Plano Safra, PRONAF Infraestrutura, programa de reordenamento fundiário, incentivo ao cooperativismo e associativismo, apoio ao comércio e à comercialização, ajuda à capacitação e outros programas do MDA e de outros ministérios (ARNS, 2005, p. 36).

Apesar da insistência nos arranjos institucionais que todos os documentos sobre o PTDRS enfatizam, como veremos com maior profundidade, no próximo capítulo, existe uma enorme dificuldade na articulação de vários ministérios para o desenvolvimento dos Territórios Rurais. Por isso, serão os programas inseridos nas próprias secretarias que compõem o MDA que vão fornecer os principais instrumentos, para levar adiante o PTDRS.

Concretamente, o que vamos constatar, na escala local do Território Rural do Pontal do Paranapanema, é que o único programa a ser utilizado no primeiro ciclo do PRONAT (um ano) foi o PRONAF-Infraestrutura, uma linha de um programa, criado em 1995, que se propôs, no momento da sua criação, como instrumento para melhorar a infra-estrutura na escala municipal, necessária ao fortalecimento da agricultura familiar e que, em fevereiro de 2004, a partir de uma resolução do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) (Resolução nº 37 de 16 de fevereiro de 2004), será encaminhada a

[..] atuar como suporte ao desenvolvimento de territórios rurais, contribuindo com as necessidades de investimento público, integrado as ações de associativismo, comercialização e capacitação, além das outras políticas públicas correlatas cujas ações e atividades estejam previstas em um Plano de Desenvolvimento do Território Rural, a ser construído com a participação das organizações sociais e dos governos locais. (CONDRAF, 2004, p.1)

Ao lado dessa linha do PRONAF-Infraestrutura, como aponta o documento *Orientações para elaboração de projetos nos Territórios Rurais em 2004* (MDA, 2004b), outra ação prioritária dentro do PRONAT é a capacitação. Capacitação em desenvolvimento territorial, capacitação em negócios e comércio e capacitação em associativismo e cooperativismo são as ações que, segundo a SDT, deveriam ser priorizar, nas diversas oficinas realizadas durante um “ciclo de gestão”.

Depois de todas estas informações, podemos apontar que a adoção do enfoque territorial pelo MDA, a partir de 2003, instrumentaliza-se metodologicamente através do PRONAT. Este, seguindo princípios de participação descentralizada, preconiza duas instâncias que permitam a gestão do processo de promoção do desenvolvimento no Território, a CIAT e o PTDRS.

No quesito financiamento, o PRONAT, segundo informações da Caixa Federal (2005), possui recursos para:

1. Modalidade monitoramento: com o objetivo de viabilizar as ações de coordenação e monitoramento do apoio ao desenvolvimento dos territórios rurais identificados e selecionados pela SDT/MDA.
2. Modalidade elaboração de Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS: com o objetivo de apoiar ONGs ou outras entidades habilitadas ao trabalho de planejamento, de forma participativa, do desenvolvimento dos territórios rurais selecionados pela SDT/MDA.
3. Modalidade capacitação de agentes de desenvolvimento: com o objetivo de apoiar ações de capacitação de agentes de desenvolvimento territorial, junto a ONG ou a outras entidades executoras habilitadas.

Ou seja, os fundos do PRONAT se dedicam à organização dos Territórios Rurais. Para financiar os projetos específicos dos Territórios Rurais, sejam prévios à elaboração do PTDRS, sejam posteriores à mesma, o financiamento deve buscar-se em outras secretarias do MDA, como o PRONAF-Infraestrutura, na Secretaria de Agricultura Familiar, ou programas referentes à estrutura fundiária, na Secretaria de Reordenamento

Fundiário. A intervenção de várias secretarias eleva o nível de controle burocrático e de regras que devem ser cumpridas, o que faz com que não se facilite o acesso a crédito e, inclusive, se desincentive sua demanda.

A promoção dos Territórios Rurais, por meio do PRONAT, esbarra no “parcelamento” excessivo das políticas públicas e suas divisões em diferentes órgãos. Em vez de uma política que possa estruturar adequadamente uma proposta territorial do começo ao fim, o processo se divide em linhas de financiamento diversas, com requisitos e prazos diversos, que recaem em instituições diversas.

A distância entre os objetivos e os meios para consegui-los é uma constante, na política de desenvolvimento territorial rural (sem ser, nem muito menos, uma exceção nas políticas públicas em geral), e uma forma sutil de controlar os participantes no processo, criando enormes expectativas que nunca se cumprem, mas dispersando as responsabilidades de tal modo que a possibilidade de reivindicação se torna quase impossível, porque resulta difícil identificar a quem reclamar.

No próximo capítulo, insistimos nessa distância entre meio e fins e nas estratégias de controle social que atravessam as políticas de desenvolvimento para o meio rural, em sua nova formatação territorial, a partir do processo de construção do Território Rural do Pontal do Paranapanema.

CAPÍTULO 7

ESCALA DO TERRITÓRIO RURAL: A DESCENTRALIZAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

Na concepção do desenvolvimento territorial rural, no Brasil, o Território Rural se erige como figura protagonista desse novo enfoque. Será o Território a base de implementação das políticas públicas, a fonte das demandas de intervenção pública, o foro de discussão das carências mais urgentes e dos projetos mais necessários, a plataforma de consolidação de identidades, sinergias, cooperações etc. entre os atores sociais autóctones e de relacionamento com outros atores e instituições. Tudo isso, pelo menos, na teoria.

A narrativa escalar que sustenta o desenvolvimento territorial rural concede ao Território Rural o papel articulador e aglutinador, tanto dentro como fora do Território. Essa seria uma das marcas do enfoque territorial, a preocupação com as possibilidades de desenvolvimento endógeno, legado do desenvolvimento local, porém, sempre o pensando articulado com atores e instituições que atuam em outras escalas.

Com tudo isso, o Território Rural se constitui não só numa escala de implementação de uma política pública (o PRONAT), mas também numa escala que traz associada à sua concepção territorial a preocupação com aspectos tão diversos, como a economia, o social, o político, o cultural etc. Tudo isso, insistimos, pelo menos no discurso das instituições que promovem esse enfoque.

Neste último capítulo da Parte II, concentramo-nos na análise do Território Rural do Pontal do Paranapanema, não na pretensão de realizar uma avaliação exaustiva do seu funcionamento, objetivo inviável, em função dos escassos oito meses de funcionamento, mas sim atendendo à mecânica de sua implementação, à coerência entre o discurso e a

prática, enfim, procedendo a uma desconstrução do que supõe e significa a implantação do Território Rural do Pontal Paranapanema, tal e como está sendo implementado¹⁵⁶.

No próximo subitem, realizamos uma caracterização geral desse território que vai ser nomeado como Território Rural do Pontal do Paranapanema, com o objetivo de comparar seu perfil com aquele de que falam teoricamente os documentos das instituições nacionais ou internacionais que apóiam a difusão do enfoque territorial do desenvolvimento: capital social, identidade, nível de pobreza etc. Antes, no Quadro 17, observamos os critérios da SDT para definir 450 regiões rurais em todo o país e os critérios de priorização para selecionar 190, no período 2004-2007. Esses critérios conformam a pauta sobre a qual é possível traçar um perfil do Território do Pontal do Paranapanema.

Quadro 17. Definição e escolha dos Territórios Rurais

CRITÉRIOS DE DEFINIÇÃO DAS REGIÕES RURAIS
Densidade populacional de até 80 hab./km ²
População total média/município de até 50.000 hab.
CRITÉRIOS DE PRIORIZAÇÃO DE TERRITÓRIOS RURAIS
Concentração de agricultores familiares
Concentração de famílias assentadas
Concentração de famílias acampadas
Convergência de programas públicos
Convergência de interesses da sociedade civil e governos estaduais

Fonte. MDA (2005c).

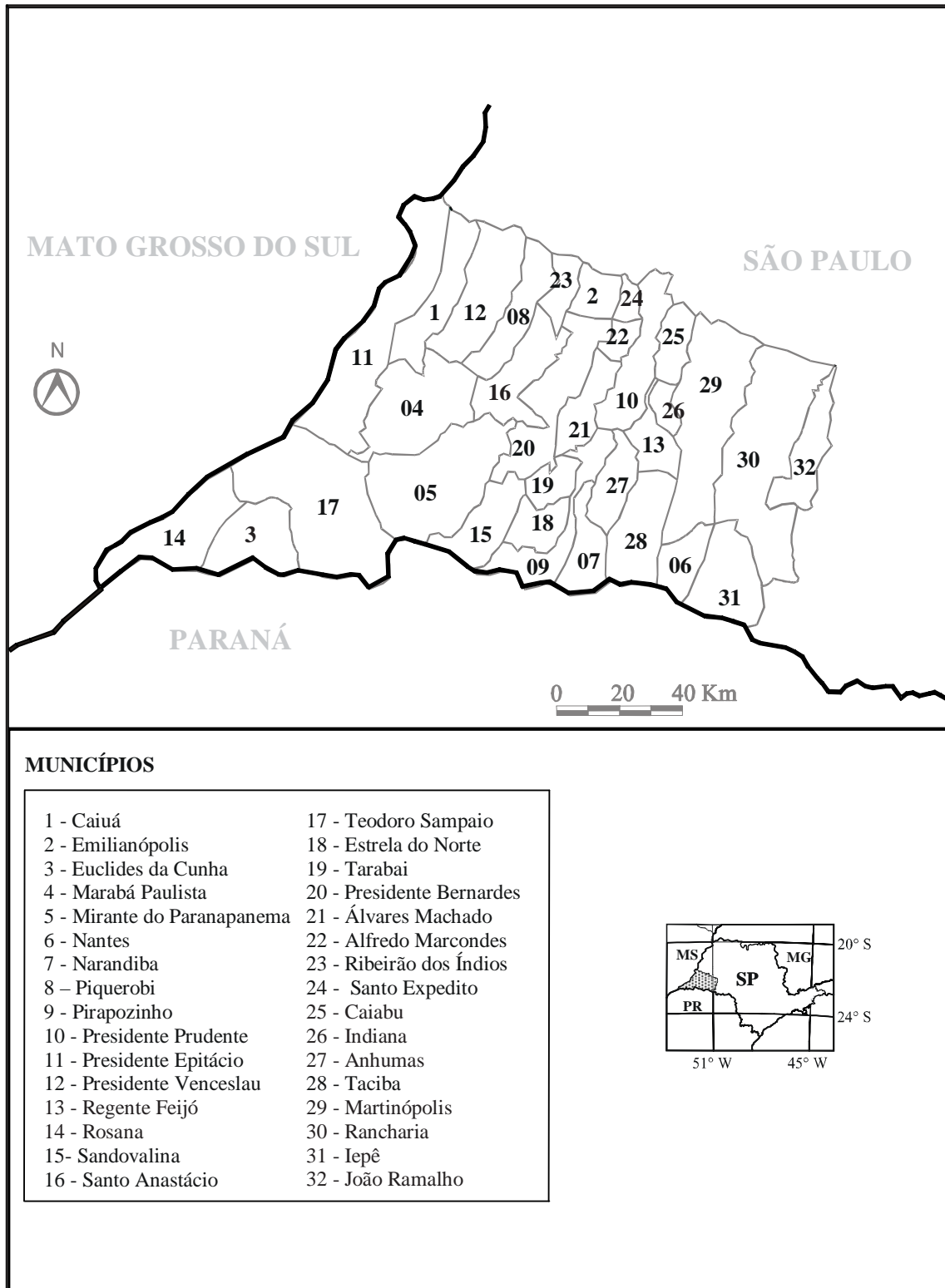
¹⁵⁶ Este subitem foi elaborado a partir de informações obtidas em nossa participação na *Oficina Territorial do Pontal do Paranapanema: alinhamento conceitual, metodológico e articulação das ações territoriais*, realizada em Presidente Prudente, no dia 06 de abril de 2005, e mediante entrevistas realizadas com Antonio Anderson da Silva (mestrando em Geografia na UNESP de Presidente Prudente e participante das primeiras reuniões para a construção do Território Rural do Pontal do Paranapanema e de um curso de capacitação como representante da CIAT do Pontal); Antonio Nivaldo Hespanhol (professor do curso de Geografia na UNESP de Presidente Prudente e integrante do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural); Bernardo Mançano Fernandes (professor do curso de Geografia na UNESP de Presidente Prudente e indicado para compor o núcleo técnico); Josenilton do Amaral (agrônomo da Cooperativa Central de Assentados/CCA e participante de todo o processo de construção do Território Rural do Pontal do Paranapanema e de várias etapas de capacitação, como representante da CIAT do Pontal); e Renata Cristiane Valenciano (mestre em Geografia na UNESP de Presidente Prudente e participante de todo o processo de construção do Território Rural do Pontal do Paranapanema, assim como de várias etapas de capacitação como representante da CIAT do Pontal).

7.1. O Pontal do Paranapanema: um perfil a partir dos critérios da política de desenvolvimento territorial rural

O Território Rural do Pontal do Paranapanema agrupa 32 municípios localizados no extremo oeste do Estado de São Paulo. Na Figura 16, segundo a divisão territorial estabelecida pelo governo do Estado de São Paulo, esses municípios são os que constituem a Região de Governo de Presidente Prudente, dentro da Região Administrativa de Presidente Prudente, mais o município de João Ramalho, que pertence à Região de Governo de Tupã¹⁵⁷, dentro da Região Administrativa de Marília. Atendendo à classificação da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, os 32 municípios coincidem com a Regional Agrícola de Presidente Prudente e a Regional Agrícola de Presidente Venceslau. Já quanto à divisão por microrregião, formam a microrregião de Presidente Prudente (30 municípios), mais os municípios de Iepê e Nantes, pertencentes à microrregião de Assis.

¹⁵⁷ O município de João Ramalho tem uma população de 4.216 habitantes (0,7% do total de população do Território Rural) e uma área territorial de 384 km² (2% do total do Território). Alguns dados e reflexões encontrados se referem à Região de Governo de Presidente Prudente, portanto, sem ter em conta esse município, porém, em virtude de sua limitada expressão dentro do conjunto e de não representar um caso diferente da tendência dos outros municípios que conformam o Território, nós as generalizamos, no conjunto dos 32 municípios.

Figura 16. Municípios do Pontal do Paranapanema



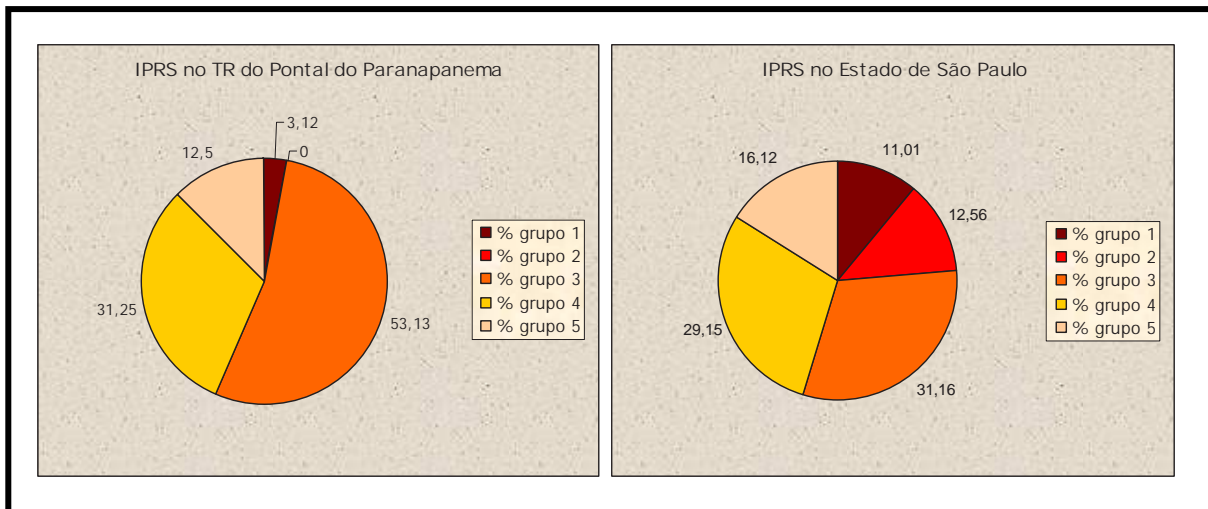
Fonte. Lima (2006).

Segundo o estudo *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. Espaços e dimensões da pobreza nos municípios do Estado de São Paulo. Região Administrativa de Presidente Prudente* (SEADE, 2005), a Região Administrativa de Presidente Prudente ocupa o penúltimo lugar na lista das regiões administrativas do Estado segundo a renda, no entanto, “apresenta melhor situação na área social, uma vez que ocupa o quinto lugar na dimensão longevidade e o terceiro na de escolaridade” (SEADE, 2005, p. 5).

Quando nos referimos à Região de Governo de Presidente Prudente, mais o município de João Ramalho, que equivale à configuração do Território Rural do Pontal (32 municípios), a situação se agrava mais. No Território Rural do Pontal, quase a metade dos municípios (43,75%) pertence aos grupos 4 (31,25%) e 5 (12,50%) do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)¹⁵⁸, ou seja, à categoria de municípios que apresentam baixos níveis de riqueza e nível intermediário de longevidade e/ou escolaridade (grupo 4) ou à categoria de municípios mais desfavorecidos, tanto em riqueza como nos indicadores sociais (grupo 5). Dentro do Território do Pontal, só o município de Presidente Prudente entraria no grupo 1 (municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais), não haveria nenhum município, no grupo 2 (municípios que, embora com níveis de riqueza elevados, não exibem bons indicadores sociais) e, no grupo 3 (municípios com nível de riqueza baixo, mas com bons indicadores, nas demais dimensões) se daria a maior concentração, com 53,12% dos municípios. No Gráfico 10, podemos ver uma comparação entre o perfil dos municípios do Território Rural do Pontal do Paranapanema e os do Estado de São Paulo, no seu conjunto, em relação ao IPRS.

¹⁵⁸ O IPRS é um sistema de indicadores socioeconômicos de base municipal, que, como o IDH, integra três dimensões: renda, longevidade e escolaridade.

Gráfico 10. Perfil dos municípios do TR do Pontal de Paranapanema e do Estado de São Paulo em função do IPRS (2002)



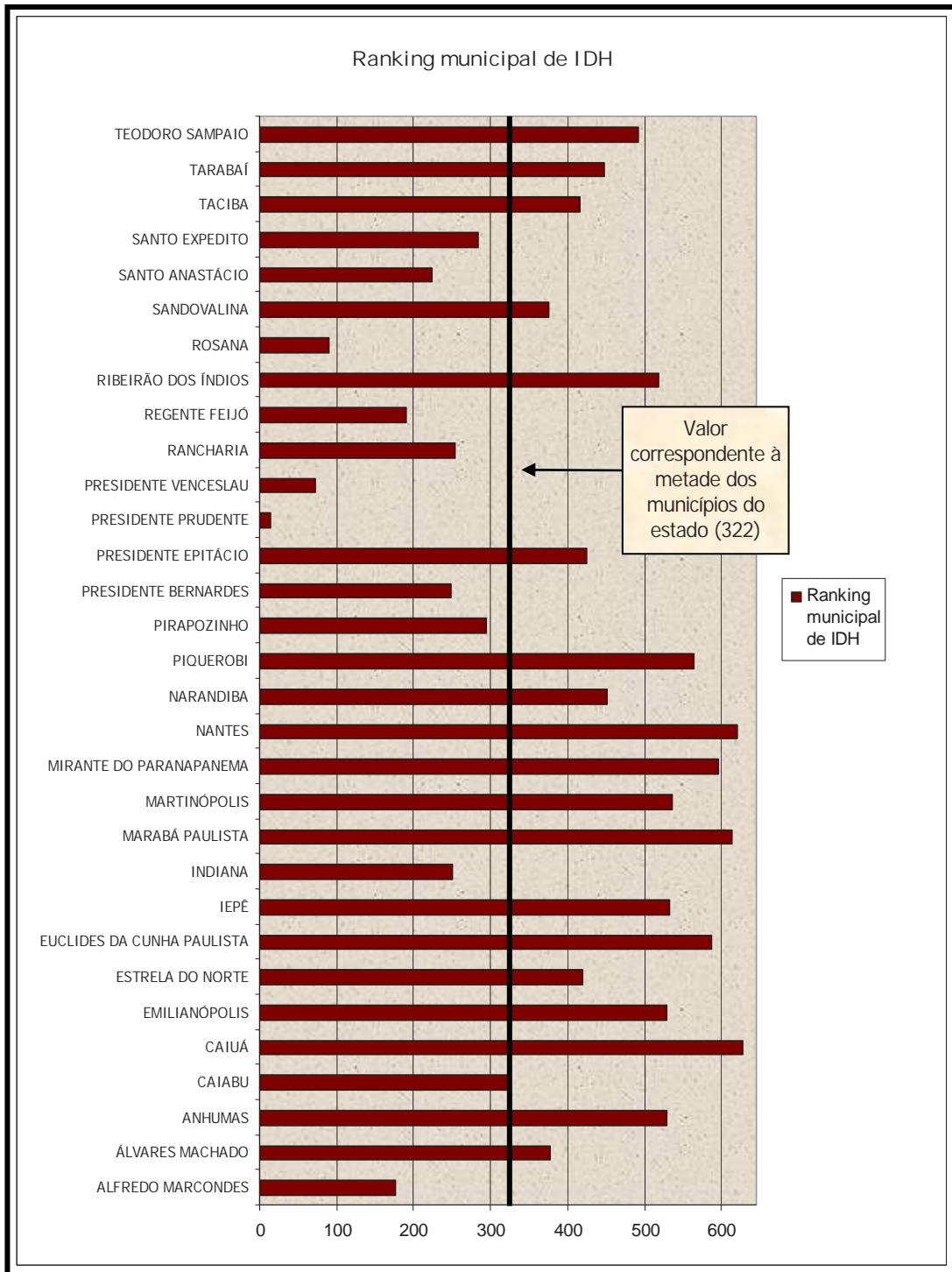
Fonte. SEADE (2005).

Os municípios do Território do Pontal mostram uma distribuição menos equilibrada que os do conjunto do Estado de São Paulo, com poucos municípios que possuam um setor produtivo forte, refletido em uma renda maior, com a grande maioria de municípios pequenos sem uma fonte de renda importante, mas com índices de longevidade e escolaridade aceitáveis, em alguns casos, e péssimos, em outros.

Tomando o Índice de Desenvolvimento Humano como parâmetro de análise, percebe-se que a região está composta por municípios de perfil menos próspero, quando os relacionamos com os outros municípios do Estado. Visto que os números correspondentes a questões sociais (esperança de vida e escolaridade) evidenciam um bom desempenho dos municípios do Território Rural, podemos concluir que é no indicador renda *per capita* que a situação está muito abaixo de outros municípios paulistas.

No Gráfico 11, podemos ver como mais de 50% dos municípios do Território Rural está na metade com uma situação pior. Tendo em vista que linha situada no valor de 322 indica o município teórico que marca a metade dos municípios do Estado, 62,5% dos municípios do Território do Pontal estão acima dessa linha, portanto, entre os 322 municípios com pior IDH do Estado, inclusive, há 6 municípios (quase 20%) do Pontal que estão entre os 100 municípios com o IDH mais baixo do Estado, apesar dos 32 municípios do Território representarem apenas 5% dos municípios paulistas.

Gráfico 11. Municípios do Território do Pontal no ranking de IDH



Fonte. SEADE (2000).

Segundo esses indicadores (IDH e IPRS), o Território do Pontal do Paranapanema ocupa uma situação desfavorecida, em relação ao conjunto do Estado de São Paulo.

Por outra parte, a população que vive ainda no meio rural é grande, em comparação com o restante do Estado. Se, no Território Rural do Pontal, a população rural ascende a 13,3% da população total da região, no conjunto do Estado é apenas de 6,3%.

Em termos gerais, o Território Rural do Pontal do Paranapanema cumpre com os critérios que a SDT coloca para escolher aquelas microrregiões com um perfil mais rural, dentro do Estado, e também com os critérios de priorização que se referem à concentração de público-alvo, pelo menos quanto a agricultores familiares, famílias assentadas e acampadas.

Existem, entretanto, dois critérios de priorização que fazem parte da essência do desenvolvimento territorial rural, porém que raramente se materializam, no meio rural, não só do Pontal do Paranapanema, mas do conjunto do Brasil e da América Latina: a “convergência de programas públicos” e a “convergência de interesses da sociedade civil e governos estaduais” (MDA, 2005c, p. 5), ou seja, a existência de sinergias resultantes de um capital social forte (como diz a nomenclatura sobre desenvolvimento territorial) que estabeleça uma nova institucionalidade com a participação da sociedade civil e de instituições públicas.

Uma das razões é que a ocupação populacional intensiva e massiva do Pontal do Paranapanema é recente. O trabalho *A ocupação do Pontal do Paranapanema*, de José Ferrari Leite (1998 [1981]), aponta que o processo de ocupação do Pontal, que expulsou os nativos indígenas, só se deu efetivamente na segunda metade do século XIX. Será, então, quando começa o povoamento da região, com grupos pequenos de famílias vindas de Minas Gerais, as quais levam a cabo uma ocupação esparsa, pouco sistemática e pouco numerosa.

Com a chegada da Estrada de Ferro Sorocabana à região, nas primeiras décadas do século XX, se procede a uma ocupação mais intensa do território do Pontal. As cidades começam a aparecer na década de 1920, como é o caso de Presidente Prudente, em 1921, Santo Anastácio, em 1925, e Presidente Venceslau, em 1926.

A chegada da ferrovia corre paralela à expansão da cultura de café e da criação de gado. A abertura da até então quase intocada Mata Atlântica, nativa da região, pela

ferrovia, promove um lucrativo processo de compra e venda de terras, a despeito de a metade da região ser considerada terra devoluta, portanto, pertencente ao patrimônio público e impossível de ser alienada.

A colonização da região, nesses primeiros anos do século XX, realiza-se mediante os emigrantes vindos do leste do Estado de São Paulo, de outros Estados (especialmente Minas Gerais e Paraná) e do exterior (fundamentalmente, da Itália, Portugal, Espanha e Japão).

A região é colonizada com base na exploração agropecuária. Primeiro, o café, e depois o algodão. Em ambos os casos, seu estrondoso declínio provocou a saída de muitos pequenos produtores, com suas famílias, que, falidos e sem outras possibilidades de trabalho, acabaram emigrando para o oeste, seguindo a ampliação da fronteira agrícola ou encaminhando-se às cidades. Diante dessa situação, a região se perfilou como área de latifúndio. Além dos já existentes desde a primeira colonização, amplia-se o número de latifúndios pela saída de pequenos e médios produtores empobrecidos nas crises do café e do algodão, nos anos 1950.

Trata-se de um latifúndio que serve como reserva de valor diante das turbulências econômicas do país. Um latifúndio destinado à criação de gado de corte, mas com pouco investimento na terra, no pasto e no próprio gado, o que deixa na região uma paisagem característica de imensas áreas desmatadas de pasto ralo, pontilhadas de um número reduzido de cabeças de gado.

Essa consolidação do latifúndio se dá de costas à sua fragilidade em termos fundiários. Sem um título de propriedade legítimo, pela sua condição de devoluta, a terra no Pontal se converte, na metade dos anos 1990, em centro da disputa entre os latifundiários/grileiros e os trabalhadores vinculados aos movimentos sociais envolvidos na luta pela terra¹⁵⁹. Com o precedente de lutas de posseiros, nos anos 1960, e de outros conflitos fundiários, na década de 1980, encabeçados por desempregados da construção de usinas hidroelétricas da região e de ribeirinhos que perderam suas terras por

¹⁵⁹ Esse processo está profundamente analisado no livro *MST: formação e territorialização em São Paulo*, de Bernardo Mançano Fernandes (1996).

alagamento, o MST chega à região em 1990, atraído por três razões: o latifúndio improdutivo, as terras griladas e o elevado número de trabalhadores sem terra e sem perspectivas de vida e trabalho.

Nos 15 anos seguintes, a luta pela terra acabou por erigir-se num dos principais selos de identidade do Pontal do Paranapanema. O fato de ser um foco de conflito permanente, no Estado de São Paulo, propiciou-lhe uma visibilidade midiática nacional e, até em certos momentos, internacional – que acabou estabelecendo uma associação entre o Pontal do Paranapanema e a luta pela terra.

Depois do primeiro acampamento, em 1990, na atualidade, a finais de 2005, o número de assentamentos é de 101 (e mais três projetos de assentamento que já foram aprovados), somando entre 5.500 e 6.000 famílias assentadas, dependendo das fontes¹⁶⁰. Nessa mesma época, o número de acampamentos era de 55, reunindo aproximadamente 4.300 famílias, organizadas em alguns dos 22 movimentos sociais de luta pela terra que já passaram pela região. Apesar disso, o poder político na região continua muito vinculado aos latifundiários, por meio do domínio das prefeituras, da mistura de interesses com o judiciário ou como grupo de pressão organizado em torno da União Democrática Ruralista (UDR).

Recapitulando, o que hoje se considera o Território Rural do Pontal do Paranapanema, por conseguinte, tem as seguintes características:

1. Trata-se de uma região de ocupação massiva recente (menos de um século).
2. Formado por contingentes de emigrantes de origem diversa, que, como colonos ou pequenos proprietários, cultivavam café ou algodão, mas que em grande quantidade perderam as terras pela crise dessas culturas, tendo que emigrar para as cidades ou para a nova fronteira agrícola do oeste do país.
3. Formada sobre uma grande área de terra devoluta, o que provoca instabilidade no setor que movimenta a economia regional.

¹⁶⁰ Todos estes dados foram levantados junto a pesquisadores que desenvolvem pesquisa diretamente no Pontal do Paranapanema: Renata Cristiane Valenciano (UNESP), Edvaldo Carlos de Lima (UNESP) e Carlos Alberto Feliciano (USP).

4. Dominada pelo latifúndio improdutivo, que emprega muito pouco e reproduz relações de poder de tipo *coronelistas*.
5. O conflito em torno da luta pela terra oferece uma identidade tanto interna como externa para o Pontal.

Diante desse quadro, os discursos construídos no interior do paradigma do desenvolvimento territorial rural, enaltecendo a identidade territorial, a solidariedade dos grupos que convivem no território, a criação de novas formas de cooperação entre todos os atores sociais etc. mostram-se muito distantes do cotidiano do Território Rural do Pontal do Paranapanema.

A situação se agrava, ainda mais, quando focamos a participação e o papel das instituições. Nesse sentido, trazemos uma breve reflexão sobre o papel dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, criados como pivô da participação na escala municipal, e esboçamos uma visão geral do quadro institucional relacionado com o desenvolvimento, na região.

Antonio Nivaldo Hespanhol e Rosangela Aparecida de Medeiros Hespanhol, no trabalho intitulado *Desenvolvimento rural e poder local: a situação dos CMDRs na região de Presidente Prudente-SP* (2004), concluem que as políticas de desenvolvimento rural descentralizadas, que se apóiam nos CMDRs como órgão representativo, têm funcionado com muitos empecilhos, pois

[o] recorte territorial dos projetos, o pequeno envolvimento dos beneficiários, a escassez de recursos, a ingerência de interesses político-partidários, o despreparo dos técnicos membros dos conselhos, entre outros problemas, têm dificultado a implementação dos programas e inibido as ações visando ao desenvolvimento rural não somente na região de Presidente Prudente, mas também de outras regiões do estado e do país (p. 15)

Os CMDRs estudados por N. Hespanhol e R. A. M. Hespanhol (2004) correspondem aos 21 municípios pertencentes ao Escritório Regional de Presidente

Prudente (Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Anhumas, Caiabu, Emilianópolis, Estrela do Norte, Iepê, Indiana, João Ramalho, Martinópolis, Nantes, Narandiba, Pirapozinho, Presidente Bernardes, Presidente Prudente, Rancheira, Regente Feijó, Sandovalina, Santo Expedito, Taciba, Taraba), isto é, mais da metade dos municípios que conformam o Território Rural do Pontal. A situação nos municípios restantes, segundo as entrevistas realizadas para este trabalho, é muito similar.

Especificamente no quesito participação, os autores destacam, como o grande empecilho enfrentado pelos conselhos, a falta de participação de seus membros, “o que se dá em grande parte pela falta de diretrizes e de estímulo à agricultura, seja pelo governo estadual, seja pelos governos municipais” (HESPANHOL, N.; HESPANHOL, R. A. M. 2004, p. 14).

Além disso, os autores constataam que boa parte dos conselhos só se formou quando foi exigido seu aval, para encaminhar projetos do PRONAF-Infraestrutura e Serviços Municipais e Programa de Microbacias Hidrográficas, o que ratifica que não representam uma dinâmica local de participação, mas apenas uma exigência burocrática.

Por último, a ingerência dos prefeitos, na formação e funcionamento dos conselhos, somada à falta de um calendário freqüente de reuniões (mais da metade dos conselhos estudados se reúnem anual ou semestralmente, ou com periodicidade indefinida), levam os autores a essa conclusão questionadora do funcionamento dos conselhos¹⁶¹.

Essa é a mesma dinâmica que vamos encontrar, nas reuniões da CIAT, no Território Rural do Pontal. A participação é escassa e só aumenta quando há recursos que devem ser encaminhados, no âmbito da própria CIAT.

Se a participação real no Pontal do Paranapanema está distante da participação ativa e constante, que forma o ideal do desenvolvimento territorial rural, a formação de

¹⁶¹ Em trabalho posterior, *O programa Microbacias Hidrográficas e a questão do desenvolvimento de Territórios Rurais no Estado de São Paulo—Brasil*, Nivaldo Hespanhol (2005) avalia os CMDRs de forma ainda mais severa: “[...] a atuação dos referidos conselhos [CMDRs] é inexpressiva. Embora eles tenham sido constituídos, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1990, sendo esta inclusive, uma das exigências para a aprovação dos projetos de microbacias hidrográficas nos municípios interessados, a existência dos mesmos, em muitos casos é apenas formal” (HESPANHOL, N., 2005, p.13-14).

um capital social consistente, capaz de uma nova institucionalidade, que possibilite avançar na trilha do desenvolvimento territorial, esbarra contra a incomunicação entre instituições, a proliferação de programas que se superpõem, a defesa acérrima de interesses, a falta de tradição e de meios para estabelecer laços entre instituições do mesmo escalão administrativo ou que coincidem no mesmo território, sendo de escalões diferentes etc.

O número tão elevado de municípios que forma o Território do Pontal já é um primeiro obstáculo: 32 municípios. Nos outros três Territórios do Estado de São Paulo, são 11 municípios no Território de Andradina, 15 no Território do Sudoeste e 25 no Território do Vale do Ribeira. Comparando-o com o restante da região Sudeste, é o Território com maior número de municípios e quase o dobro da média da região, que é 16,8 municípios por Território.

A dificuldade de reunir e de estreitar laços entre os atores sociais de um número tão elevado de municípios, sem tradição nesse sentido, é um obstáculo importante para a formulação de propostas que levem o tão desejado desenvolvimento para o Território, mas não é a única. A proliferação de conselhos, associações, foros etc., criados sob diretrizes públicas federais, estaduais ou municipais, fragmenta o diálogo, redobra o esforço dedicado a acompanhar essas instâncias e provoca um maior desgaste e decepção, diante dos poucos resultados que normalmente se obtêm.

Na região que nos ocupa, existem, além dos CMDRs, o Conselho Regional de Desenvolvimento Rural, a União dos Municípios do Pontal do Paranapanema (UNIPONTAL), a Associação dos Municípios com Assentamentos do Pontal do Paranapanema (AMAPP), o Conselho Regional de Segurança Alimentar (dependente do Ministério de Desenvolvimento Social), os Escritórios Regionais de Desenvolvimento Rural, os Comitês de Bacias Hidrográficas (do Pontal do Paranapanema e dos Rios Aguapeí e Peixe), o Fórum Regional de Desenvolvimento, dentre outras entidades, todas elas instâncias direcionadas a pensar o desenvolvimento da região desde perspectivas diversas, mas que dificilmente se articulam entre elas, para avançar em propostas concretas. Por exemplo, na formulação de um plano de desenvolvimento rural para a região.

Na mesma linha das constatações de N. Hespanhol e R. A. M. Hespanhol (2004), para o caso do Conselho Regional de Desenvolvimento Rural, podemos afirmar que as outras instâncias de participação citadas não avançaram na formulação de um plano de desenvolvimento rural para a região. Nas palavras dos autores:

O Conselho Regional de Desenvolvimento Rural que deveria articular as ações dos conselhos municipais, se restringe a discutir os problemas circunstanciais, não havendo qualquer projeto de desenvolvimento rural no âmbito da região. (HESPANHOL, N.; HESPANHOL, R. A. M., 2004, p. 12)

A falta de comunicação e de uma visão de longo prazo e territorialmente ampla são carências que podem ser observadas também nas instituições públicas que atuam nas três escalas administrativas. Instituições que se dedicam ao mesmo assunto, no mesmo território, mas representam o município, o Estado ou a Federação, não têm uma comunicação fluida entre elas e, na maior parte das vezes, ocupam-se dos assuntos com um horizonte temporal limitado e uma abrangência territorial que não vai além da sua circunscrição administrativa.

Na esfera do desenvolvimento rural, é paradigmática, na região, a falta de comunicação e menos de articulação entre órgãos que atuam no mesmo segmento, a assistência aos produtores rurais, como o INCRA (vinculado ao âmbito federal), a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) (vinculado ao âmbito estadual) e as Casas da Agricultura (vinculadas ao âmbito municipal).

Na primeira oficina organizada para a formação do Território do Pontal do Paranapanema, em abril de 2005, o déficit de assistência técnica de que os pequenos proprietários padecem e a falta de articulação entre as três instituições citadas foram questões insistentemente denunciadas pelos sindicatos rurais de trabalhadores, os movimentos sociais e as associações de produtores. Inclusive, foi levantada também a falta de articulação entre órgãos do mesmo ministério, naquele momento, entre o INCRA e a SDT, ambos pertencentes ao MDA, que mantinham agendas envolvendo os mesmos atores, no mesmo dia e hora, em lugares diferentes e com propósitos distintos.

Com esse quadro institucional pouco articulado, no qual a participação da comunidade não é mais que uma retórica dos novos tempos e não uma atitude arraigada nos atores sociais públicos ou da sociedade civil, num território fortemente marcado pelos conflitos fundiários, a proposta de criação de um Território Rural, no Pontal do Paranapanema, baseado nas idéias de desenvolvimento territorial rural que as instituições internacionais (com mais intensidade, na escala latino-americana) promovem, levanta questionamentos que retomam agora, na escala do Território Rural, vários elementos da desconstrução feita em torno do desenvolvimento e especialmente do desenvolvimento territorial, ao longo de todo este trabalho.

No próximo subitem, a partir de um histórico da construção do Território Rural, voltamos a esses elementos, de forma sistemática.

7.2. A construção do Território Rural do Pontal do Paranapanema: “brincando de casa de bonecas”

No dia 6 de abril de 2005, aconteceu em Presidente Prudente a “Oficina Territorial do Pontal do Paranapanema: alinhamento conceitual, metodológico e articulação das ações territoriais”, que serviu para dar a conhecer a representantes de entidades públicas e privadas do Pontal do Paranapanema a proposta de criação de um Território Rural.

Em abril de 2004, durante uma oficina estadual, foram priorizadas duas regiões, no Estado de São Paulo, que cumpriam os requisitos estabelecidos para converter-se em Territórios Rurais (ver Quadro 17, p. 372): o Vale do Ribeira e o Pontal do Paranapanema. Posteriormente, foram também escolhidos o Sudoeste Paulista e a região de Andradina. Dessa forma, entre junho e julho de 2004, foram instauradas as quatro propostas de Territórios Rurais para o Estado de São Paulo, mas isso só terá efeitos no caso do Pontal do Paranapanema quase um ano mais tarde, com a realização da primeira oficina, em abril de 2005.

Segundo os organizadores dessa oficina, foram informadas as prefeituras e outros atores sociais, dos 32 municípios que conformam o Território Rural do Pontal do Paranapanema; contudo, entre as 76 pessoas assistentes, só houve participação de representantes de entidades de 17 municípios, sendo metade de instituições públicas

(prefeituras, INCRA, ITESP, UNESP etc.) e metade de associações de produtores, movimentos sociais de luta pela terra, sindicatos e ONG's.

No final da oficina, foram escolhidos 21 representantes, 9 correspondentes ao poder público e 12 à sociedade civil, para compor a CIAT, com o compromisso de convidar outras entidades, ausentes nessa primeira oficina, e respeitando sempre a paridade entre poder público e a sociedade civil.

Depois desse momento inicial, ao longo de reuniões geralmente bimensais, avançou-se no processo de construção do Território Rural do Pontal do Paranapanema. Até o final do ano 2005, foram aparecendo algumas circunstâncias paradigmáticas do tipo de concepção que subjaz ao discurso e à prática do desenvolvimento territorial rural. Com um período de funcionamento de apenas oito meses, não é possível empreender uma avaliação adequada do funcionamento do Território Rural do Pontal. Porém, escolhemos quatro eixos que vêm direcionando nosso entendimento desse enfoque de desenvolvimento, ao longo do nosso trabalho, no intuito de avançar na desconstrução desse enfoque: a participação, o controle social, a simplificação do territorial e o continuísmo nas propostas.

7.2.1. Participação formal, limitada e escassa

No primeiro subitem deste Capítulo 7, já apontávamos que o maior problema para viabilizar as funções dos CMDRs era a falta de participação. No caso da CIAT, a participação continua sendo um entrave fundamental na sua dinâmica, e em vários sentidos.

Apesar de o Território Rural do Pontal do Paranapanema propor-se como uma entidade representativa de um território composto por 32 municípios, uma parte importante dos municípios não envia representantes ou o faz intermitentemente. Se, na primeira oficina, foram 17 os municípios que tinham algum representante, nas reuniões seguintes essa situação não melhorou, ao contrário, as reuniões cada vez têm menos poder de convocatória, exceto aquelas em que se discute o destino dos recursos veiculados através da CIAT.

Em termos da participação pública e da sociedade civil, a CIAT tem um déficit de participação de representantes do poder público que reflete uma menor participação no processo e em geral um menor compromisso com a figura do Território Rural, como possibilidade de granjear melhoras para o município.

Apesar da “visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas de intervenção” (MDA, 2005a, p. 8) que se propõe como fundamento dos Territórios Rurais, no Território do Pontal não se produz essa integração, nem sequer uma tentativa nesse sentido. Desde a primeira reunião, a parceria pretensamente ampla, organizada para impulsionar o desenvolvimento territorial do Pontal, restringe-se a número reduzido de prefeituras, dos órgãos públicos que dão assistência técnica ao pequeno agricultor (INCRA, ITESP, CATI etc.), movimentos sociais de luta pela terra, sindicatos de trabalhadores rurais e associações de pequenos produtores (também em número reduzido).

As agroindústrias, os médios e grandes proprietários rurais, os industriais, as câmaras de comércio, os empresários do setor turístico e de lazer, os meios de comunicação e uma lista extensa de entidades da sociedade civil, que, segundo os princípios do desenvolvimento territorial rural, deveriam participar no processo de construção do capital social que permitisse abrir as possibilidades de desenvolvimento para a região, nunca estiveram presentes nas reuniões do Território, nem houve até agora um esforço no sentido de aproximar-se desses grupos.

Será possível avançar numa proposta de desenvolvimento para a região, sem incorporar ao debate alguns dos atores com maior poder e recursos? Apesar de a proposta de desenvolvimento territorial, que se veicula através dos Territórios Rurais, não pretender nenhuma transformação socioeconômica radical, mas estabelecer arranjos produtivos sólidos, atores sociais que poderiam participar desse mesmo objetivo não estão presentes no processo de construir um Território do Pontal nos moldes do desenvolvimento territorial.

Essa fuga para frente, evitando o conflito que se instalaria na CIAT com a participação de grupos com posicionamentos divergentes, irremediavelmente deixa o Território como um foro de segunda classe, o qual “guetifica” ainda mais os grupos que

nele participam, já marginalizados, e os circunscreve a um jogo de disputa de recursos escassos, provocando o aprofundamento das diferenças e não de possibilitar o estabelecimento de sinergias entre eles.

Igualmente, a pretensa convergência no Território de diversas políticas e programas propostos por “outras instâncias de governo” (MDA, 2005a, p. 13), não se cumpre nem no âmbito federal do MDA. Até o momento, a participação de organismos de outros ministérios, na tentativa de elevar a eficácia das políticas de cada um, articulando-as no mesmo território, não se está produzindo¹⁶². Os questionamentos dos participantes, nesse sentido, ganham apenas acenos de consentimento e palavras de apoio à iniciativa, mas nenhuma ação dirigida a viabilizar essa convergência.

Diante desse quadro em que a participação não progride para além de uma dinâmica formal e burocrática, perpetuando e mesmo agravando as diferenças sociais, podemos afirmar que as continuidades que o desenvolvimento territorial rural traz para o Pontal são mais que as possíveis rupturas, que até o momento não se vislumbram.

7.2.2. Continuísmo na proposta com formato atualizado

Com base no subitem anterior, o Território Rural do Pontal do Paranapanema prolonga uma situação herdada do governo anterior: uma política de duas marchas para o campo. Por um lado, a política que emana do Ministério da Agricultura, direcionada para a sustentação do modelo do agronegócio, no Brasil, e caracterizada por sua orientação exportadora e por estar dirigida a um público-alvo de médios e grandes produtores agropecuários. Por outro lado, a política que se origina no MDA, focada nos pequenos produtores e nos sem-terra, com um desequilíbrio marcante entre o grande volume de pessoas que deve atender e o pequeno volume de recursos que tem, à sua disposição.

O que podemos perceber, na forma com que está sendo implantado, nos Territórios, é que se mantém esse privilégio de meios e recursos para a política

¹⁶² Se, na primeira oficina do Território do Pontal, participou um representante do Ministério do Meio Ambiente para divulgar o programa Agenda 21, depois, essa participação não teve continuidade.

implementada pelo Ministério de Agricultura, enquanto os projetos empreendidos pelo MDA sempre são renegociados por baixo.

A falta de recursos humanos e financeiros, para levar a cabo políticas tão ambiciosas, como a implantação dos Territórios Rurais, compromete os resultados. No caso do Pontal do Paranapanema, a demora de um ano entre a proposta de Território e a primeira oficina, tem originado vários prejuízos: a) a impossibilidade de uma consolidação maior do grupo da CIAT; b) a não realização de um diagnóstico profundo dos problemas da região, a partir dos próprios interessados¹⁶³; c) a falta de uma discussão mais ampla sobre os projetos possíveis para a região e a melhor hierarquia para levá-los a cabo.

Dessa forma, a pressa foi o elemento fundamental na formulação do primeiro projeto de desenvolvimento da CIAT para o Território do Pontal. Um projeto que teve menos de três meses para ser escolhido, elaborado e implementado e que consistiu na implantação de 15 resfriadores de leite, em 8 municípios do Território. Um projeto que não está dentro do PTDRS, pois este ainda não foi formulado, mas que se trata de um projeto denominado “específico”, o que a SDT define como “projetos inovadores, demonstrativos e associativos de caráter econômico, social ou institucional” (SDT/MDA, 2005a, p. 23), orientados ao investimento em infra-estrutura e serviços territoriais, capacitação, apoio às entidades associativas e cooperativas e cooperação horizontal e institucional com recursos e programas sob a direção da SDT/MDA (SDT/MDA, 2005a, p. 23-25).

A escolha desse projeto foi justificada pela necessidade dos produtores de leite de cumprir com a normativa 51 do Ministério da Agricultura, que obriga a entregar leite resfriado e que entrou em vigor a partir de 31 de julho de 2005, e pelos benefícios que traria a grande número de pequenos produtores na região, que optaram pela cria de gado leiteiro como uma boa opção de liquidez.

¹⁶³ Até a última reunião da CIAT, em dezembro de 2005, a empresa com quem foi contratado o estudo de diagnóstico do Território do Pontal (uma empresa sediada fora do Território), não tinha entregado a versão definitiva. A primeira versão, que foi encaminhada à SDT, não satisfaz seus representantes e foram solicitadas revisões no estudo. Esperava-se que, para a primeira reunião de finais de janeiro de 2006, quando seriam discutidos os projetos para esse segundo ano do Território, houvesse um documento parcial desse diagnóstico.

No entanto, pensando esse projeto no marco do enfoque do desenvolvimento territorial, estamos diante de um antiprojeto. Um projeto que nega os princípios que deveriam reger as propostas de desenvolvimento realizadas no seio dos Territórios: projetos inovadores, demonstrativos e associativos. E, sobretudo, um projeto que pouco avança na construção do PTDRS, ou seja, na consolidação de uma proposta multidimensional e multissetorial, articuladora de recursos e políticas provenientes de outros ministérios e de outras instâncias de governo (estaduais e municipais), capaz de “gerar capital social (competências) e de *empoderar* pessoas/instituições” (ARNS, 2005, p. 35).

O projeto dos resfriadores de leite foi decidido no último momento, sob a pressão de perder os recursos correspondentes ao exercício de 2005. A localização dos resfriadores foi decidida, na CIAT, sem intervenção dos próprios interessados, que foram os últimos a ser comunicados. O projeto não reserva uma parte dos recursos para capacitar os usuários, no uso do equipamento, nem para sua manutenção, apesar do perfil muito precário do produtor de leite regional e de suas associações e que dificilmente podem fazer frente a um conserto, no caso de surgir algum problema.

Por tudo isso, podemos afirmar que o primeiro projeto de desenvolvimento territorial do Território do Pontal se alinha à mesma sistemática conjuntural e setorial que, apesar do discurso, domina a política agrária tanto no governo anterior como no atual.

Apesar do discurso a favor da consolidação de arranjos produtivos, o projeto mostra que a instalação dos resfriadores não representa uma preocupação em estabelecer encadeamentos para frente e para trás.

A despeito da ênfase na participação, na construção de baixo para cima dos projetos, o projeto levado à prática não teve a participação massiva dos interessados, não foi uma opção amadurecida pelos usuários desses resfriadores, o que reitera as falhas de políticas anteriores. Por exemplo, segundo dados do próprio MDA, 70% das agroindústrias financiadas estão paradas (RELATÓRIO DO CURSO DE FORMAÇÃO DOS AGENTES DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 2005, p. 1).

Apesar da ênfase numa concepção territorial que supere a fragmentação do local/municipal, em última instância são as prefeituras municipais as que assumem a responsabilidade pelos recursos veiculados nos projetos, o que deixa muita margem para a

apropriação política dos projetos¹⁶⁴ e para o privilégio de uns grupos, em detrimento de outros.

Ainda que o discurso insista na importância do capital social e da criação de arranjos institucionais, o PRONAT apenas concede ajuda para a estruturação da CIAT e a elaboração do PTDRS, durante um ano, desconsiderando que o ponto de partida desde o qual estabelecer laços duradouros entre os atores sociais está marcado precisamente pela falta de comunicação e pelo conflito de interesses.

Mesmo que o discurso insista na superação do enfoque setorial, limitado, por um enfoque territorial mais amplo, o projeto implementado é fundamentalmente setorial, sem conexões com uma realidade mais ampla.

Em resumo, o caso específico do Território Rural do Pontal, durante seus primeiros meses de funcionamento, aponta para um claro continuísmo a respeito do projeto de desenvolvimento rural, no Brasil dos últimos 10 anos. Constata-se o imediatismo, a tendência a privilegiar unicamente o setor agropecuário, a investir em projetos pontuais sem preocupação com formar arranjos produtivos mais amplos e consistentes, o caráter limitado e muito específico dos recursos públicos oferecidos, que não permitem a estruturação de cadeias produtivas, em seu conjunto, nem a consolidação de um foro de diálogo onde amadurecer um projeto de longo prazo para o território.

A visão territorial que sustenta a construção do Território Rural do Pontal do Paranapanema, como podemos ver, está muito aquém de uma concepção complexa de território e, inclusive, aquém também da proposta articulada no desenvolvimento territorial rural.

7.2.3. O “territorial” do desenvolvimento rural esvaziado de conteúdo

O território do Pontal do Paranapanema não é o Território promovido pela SDT no Pontal, desconsidera o território que deveria servir-lhe de base, não tem em conta a complexidade das relações espaciais e sociais que envolvem o Pontal.

¹⁶⁴ Nas entrevistas realizadas, ficou clara a forma com que se dá essa apropriação. Como os destinatários dos resfriadores de leite desconheciam a existência do projeto e o contrato se estabelece com a prefeitura municipal, em alguns casos o próprio prefeito frisava que foi ele quem conseguira o equipamento.

Enquanto o território do Pontal se define pelo conflito social associado às disputas fundiárias, pelo menos nessa área específica em que trabalha a SDT (o desenvolvimento rural na perspectiva dos pequenos proprietários), o Território do Pontal até o momento desconsidera esse conflito, mantendo-o afastado da agenda de construção do Território e do PTDRS.

No Pontal do Paranapanema, o conflito entre projetos enfrentados na construção do território é uma característica essencial, embrionária. O território que os movimentos de luta pela terra pretendem criar entra em conflito com o território do latifúndio improdutivo, dos proprietários de terras que não cumprem com sua função social.

Para pensar um desenvolvimento realmente territorial, na região, esse conflito primordial não pode ficar de fora da agenda, nem estabelecer foros de discussão que o ignorem. O territorial do desenvolvimento territorial não pode ser só uma definição estatística, que articule densidade populacional e número médio de habitantes, num município.

Para além de uma pretensão técnica e prática do território que tente homogeneizar certas áreas, para aplicar com maior eficiência os mesmos planos de desenvolvimento capitalista, o território é uma entidade onde se imbricam relações sociais complexas, entre elas o conflito de interesses. Cria-se, então, uma distância enorme entre o que o enfoque territorial, através do PRONAT, propõe para os Territórios Rurais teóricos e o que depois se pode levar a cabo, nos Territórios Rurais efetivados.

A falta de recursos e a realidade de um território escindido pelo conflito são a face concreta do processo que opõe ao discurso abrangente as dificuldades do real. Longe de se converter na possibilidade de um processo pedagógico, capaz de melhorar os mecanismos de participação e a capacitação dos atores sociais para esse tipo de política, como podemos encontrar nas posições de autores como Abramovay (2001), Abramovay e Beduschi Filho (2004) e José Eli da Veiga (2002), cria um descontentamento e reafirma o perpétuo fracasso das políticas destinadas aos pequenos produtores e inibindo a disposição dos atores sociais às próximas iniciativas de participação.

O estreitamento do territorial pode ser lido também como uma estratégia de distração, como um cenário em que os atores sociais são convidados a participar, no

entanto, numa peça que apenas arremeda os verdadeiros problemas e desafios e que, como encenação, não consegue atingir as mudanças necessárias; enfim, pode ser lido nos termos que vimos ensejando, ao longo do nosso trabalho, como estratégia sutil de controle social.

7.2.4. O controle social sutil das políticas inócuas

Finalizávamos o Capítulo 3 com uma referência a Francisco de Oliveira e a comparação que ele fazia entre o desenvolvimento local e uma “casa de bonecas”, que o capitalismo oferece para alguns grupos sociais se entreterem com questões menores, enquanto ele se ocupa da dinâmica geral da sociedade. Essa metáfora, expressada com sarcasmo e *en passant*, numa mesa redonda (OLIVEIRA, 2004), no entanto, reflete com competência nosso entendimento do que significam os desenvolvimentos alternativos, como o desenvolvimento local ou o desenvolvimento territorial rural: estratégias de distração que fazem parte de estratégias maiores de controle social.

O desenvolvimento territorial rural percebido no Território Rural do Pontal do Paranapanema aponta nesse sentido. Esterilizado dos temas conflituosos, o Território funciona como um foro de discussão aberto e plural que, não obstante, tem suas possibilidades de ação muito limitadas.

Arroga-se a tarefa de impulsionar um PTDRS, porém, evita discutir o problema fundamental da região: o latifúndio improdutivo e grilado.

Propõe-se estruturar arranjos produtivos locais como base para o desenvolvimento, mas os recursos humanos e financeiros com os quais trabalha são muito reduzidos e não criados especificamente para esse tipo de política, o que impede, por exemplo, o financiamento do arranjo por completo, deixando fora algumas fases e impedindo o fortalecimento do conjunto.

Baseia-se em relações de confiança, de solidariedade entre os atores sociais que participam do processo, e de identidade territorial, mas não considera que isso não é espontâneo e não existe *per se*, pelo menos no Território do Pontal, e, no entanto, não tem uma ação expressiva para mudar essa situação.

Nessa política fadada ao fracasso, existe uma co-responsabilização da chamada sociedade civil que participa do processo. Com a liberação da participação no processo (ainda que esvaziada de conteúdo), a qual estabelece uma certa parceria entre as instituições públicas e a sociedade civil, há uma transferência de responsabilidade para a segunda. Os resultados parcos e decepcionantes seriam, por conseguinte, atribuíveis ao desempenho de ambos, sem ter em conta as falhas de concepção dos programas, que desde o início já tolhem o processo.

O desgaste da sociedade civil que participa, no caso do Pontal, essencialmente movimentos sociais de luta pela terra, sindicatos rurais e associações de produtores, é duplo. Por uma parte, está a citada co-responsabilização nos erros, por outra, existe um desgaste na disputa por recursos exíguos.

Além de não existir uma interlocução fluida entre esses grupos, nem menos uma unidade de ação, na salvaguarda de interesses comuns, as tensões pelo direcionamento e apropriação dos recursos provocam ainda mais distanciamento e fortalecem os ressentimentos entre os grupos. A falta de recursos, em vista da insuficiência ou da inexistência de um conjunto de políticas que contemple adequadamente suas necessidades, da pequena propriedade familiar tradicional e dos assentados, cria um quadro de enorme precariedade e profundas carências entre esse público. A chegada de recursos através do PRONAT e as linhas de financiamento que articula, mas em quantidades muito pequenas e sujeitas a uma burocracia intensa e desgastante, fazem com que a disputa entre os grupos seja mais intensa, ainda que por um prêmio muito raquítico: no caso do Pontal, são os 15 resfriadores de leite que inserem precariamente os produtores no mercado, sem melhorar sua autonomia, nem permitir-lhes criar condições mais sólidas de reprodução.

A co-responsabilização no fracasso, a disputa por recursos escassos desconexos de projetos de longo prazo, o desgaste de uma participação esvaziada de sentido, a esterilização dos conflitos estruturais (capital x trabalho, dominantes x dominados etc.) deixa os movimentos sociais fragmentados, isolados, enfraquecidos na sua dinâmica reivindicativa. Não é preciso repressão física ou política, ou só desse tipo de estratégia, porque a própria dinâmica “tortuosa” da burocracia, associada às políticas públicas e à

discriminação na partilha de recursos sempre insuficientes, reproduzem um controle social tão eficaz como qualquer outro, ou talvez mais, já que a co-responsabilização cria mecanismos de auto-controle que interiorizam o controle, fazendo-o mais intenso e efetivo.

O controle exercido via desenvolvimento territorial rural é um controle “sutizado”, não exaustivo e despótico, mas sim flexível e participativo, próprio não tanto de uma sociedade estritamente disciplinar, porém de uma sociedade predominantemente de controle. O controle híbrido de técnicas sutis e violentas predomina na ordem social que se propõe (impõe) ao meio rural.

O marco estreito daquilo que se pode fazer, em cada momento, do “possível” materializado nas diretrizes das políticas públicas, reduz a potencialidade transformadora do conflito social, domesticando-o em falsos discursos de responsabilidade e de consensos, os quais evitam qualquer avanço numa transformação emancipadora que deve ser necessariamente antagonista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: CAIXA DE FERRAMENTAS “CONTRA O POSSÍVEL”

“tudo é possível... mas não podemos nada (apenas escolher)”

“tudo pode ser dito... mas não temos nada relevante que acrescentar”

“pensar o possível contra o possível”

(Marina Garcés, *En las prisiones de lo posible*, 2002a, tradução nossa)

Uma das motivações principais que sustentaram a realização desta pesquisa foi o desafio de mostrar o desenvolvimento, com toda sua parafernália institucional e toda sua tropa de choque intelectual, como um empreendimento absurdo e intolerável, que, no entanto, se exhibe carregado de sensatez e se erige em modelo de projeto “possível”. Percorrendo implicitamente todo o trabalho, existe uma linha que vai desde esse “possível”, apropriado insistentemente pelo desenvolvimento, ao intolerável, que rejeita essa apropriação fraudulenta. Nesse sentido, o trabalho poderia receber um título menos descritivo que o atual e intitular-se: *Desenvolvimento: entre o “possível” e o intolerável* ou *O intolerável do desenvolvimento “possível”*, de forma a mostrar explicitamente as pulsões combativas da pesquisa.

No momento de encerrar este texto que materializa a pesquisa (a pesquisa em si não se esgota aqui), propomos uma releitura do trabalho sob essa perspectiva: o intolerável e o “possível”. Concretamente, podemos considerar o produto final da pesquisa como uma “caixa de ferramentas” que nos ajude a desmontar esse horizonte fechado que o desenvolvimento propõe em torno do “possibilismo” capitalista e que sentimos como uma questão intolerável.

Brevemente, a partir dessa perspectiva, resgatamos as quatro ferramentas que foram utilizadas na pesquisa e apresentadas ao longo do texto: a leitura pós-desenvolvimentista do desenvolvimento; a compreensão do desenvolvimento como estratégia de reprodução do capital e de controle social; a apreensão das modulações do controle social; e a análise escalar.

Ferramenta 1: pós-desenvolvimento

Esta primeira ferramenta é uma ferramenta contundente. Um instrumento capaz de enfrentar a blindagem que salvaguarda a legitimidade do desenvolvimento.

A crítica pós-desenvolvimentista ao desenvolvimento nos permitiu socavar a “naturalização” com que o desenvolvimento se impõe. Graças aos recursos que o pós-desenvolvimento nos propõe, conseguimos pensar o desenvolvimento como uma questão histórica, muito distante de ser necessário, obrigatório ou benéfico para todos e em todo lugar.

Os autores englobados nessa corrente nos ofereceram perspectivas, leituras e constatações que derrubaram a pose incólume do desenvolvimento. Principalmente por meio da desconstrução dos seus discursos, mas também das suas práticas, entramos em contato com outra face do desenvolvimento, muito diferente daquela que comumente se exhibe. O desenvolvimento mostrou-se assim, aos nossos olhos, como um construto social e histórico do máximo interesse para a manutenção da ordem, na sociedade capitalista. Um construto formado por uma rede de saberes, poderes e instituições, encarregados de fornecer uma imagem do desenvolvimento como utopia capitalista, como sonho de consumo nesta sociedade de fantasias reificadas.

O desenvolvimento, desmantelado a partir da crítica pós-desenvolvimentista, perde sua altiva dignidade e fica reduzido à sua face calculista e servil. A lista das ignomínias que se lhe imputam choca com a força que mantém o discurso das instituições que o incentivam: grandes fomes provocadas pela mercantilização da agricultura, na época da Revolução Verde; desastres ecológicos irreparáveis causados pela construção de infraestruturas nos países denominados subdesenvolvidos, as quais beneficiam os investimentos produtivos e as empresas dos países centrais; eliminação das culturas e

tradições que não sejam formatáveis para a venda; aumento da dívida externa dos países que tomam empréstimos das agências de financiamento do desenvolvimento, para projetos sem sentido; desresponsabilização dos fracassos das medidas implementadas sob o patrocínio das instituições internacionais; programas de alívio da mesma pobreza que os programas de ajuste estrutural agravam etc. A lista pode ser ampliada, porém o que queremos destacar é que, desde esse ponto de vista, a imagem habitual do desenvolvimento como o projeto que serviria para moderar o capitalismo, dotando-o de um rosto mais humano, é tão só uma máscara que apenas consegue disfarçar o verdadeiro entrosamento, a imbricação entre o desenvolvimento e a lógica destrutiva do sistema capitalista.

As possibilidades abertas pela crítica pós-desenvolvimentista não se circunscrevem ao desenvolvimento em si. Apontam, também, para a desconstrução de aspectos complementares. Nesse sentido, pudemos percorrer, ao longo do texto, as afiadas críticas sobre questões como a participação (relegada a mera claqué, que aplaude nos momentos oportunos), a “ajuda” (que majoritariamente se concretiza em empréstimos, a serem devolvidos com juros muito próximos aos de mercado), ou o alívio da pobreza (encenação de um altruísmo que desvia a atenção da própria responsabilidade como partícipe em ajustes estruturais de efeitos socialmente devastadores).

Essa crítica nos ofereceu a oportunidade de analisar as mais novas propostas sobre desenvolvimento (local, territorial, Terceira Itália etc.): inquietantes híbridos erguidos sobre um vocabulário abusivamente “marketeiro” e, em muitos casos, deturpador (capital social, *governança*, controle social, comunidade, identidade etc.).

No embalo dessa desconstrução militante contra o desenvolvimento, pudemos abordar também o sentido oculto que o território ganha, no interior da proposta de desenvolvimento territorial rural. Um território sem profundidade (rugosidade, diriam outros), o qual, com o anseio de se converter em instrumento de planejamento com base meramente estatística, contradiz seu discurso de ponto de convergência de todas as variáveis sociais (econômicas, sociais, políticas, culturais etc.). A complexidade não é funcional para o planejamento do desenvolvimento capitalista. A distância entre o discurso complexo, plural e abrangente, e a prática calculada, técnica e eficiente,

desmascara mais uma vez o desenvolvimento como “braço direito” da *razzia* capitalista. Resultam dificilmente digeríveis argumentos como os que defendem que o território, nesse novo enfoque, seria o âmbito vantajoso de uma apropriação pública da reprodução e acumulação do capital, substituindo a apropriação privada representada pela fábrica fordista, em enfoques de desenvolvimento anteriores. Segundo esses argumentos, o território como base produtiva, entremeado de relações de proximidade, solidariedade, cooperação, identidade etc., construído por consensos, recheado de interesses comuns, materializaria o bem comum. O que fosse bom para o território, seria bom para a satisfação pública. Só que, onde está esse território? Onde a força pacífica dos consensos consegue sobrepor-se à virulência dos conflitos? Para onde foram as disputas de classe, o conflito entre capital e trabalho, os interesses divergentes entre grupos sociais, a dominação etc., nesses territórios do desenvolvimento territorial? Não sabe/não contesta.

Ferramenta 2: desenvolvimento como reprodução do capital e controle social

Os silêncios esquivos que o desenvolvimento oferece, diante de certas perguntas comprometedoras, ajudam-nos a duvidar de seu confiante (prepotente?) discurso de cientificidade e nos coloca nas mãos uma segunda ferramenta, menos contundente que a primeira, não obstante, disponível para trabalhos de maior sutileza e detalhe.

Se o desenvolvimento não consegue reduzir o impacto da pobreza, se propõe medidas que levam o fracasso embutido, se não assume sua responsabilidade, para que e a quem serve o desenvolvimento?

Entender o desenvolvimento como uma dupla estratégia de reprodução do capital e controle social nos permite dar continuidade à desconstrução realizada pelo pós-desenvolvimento, enfatizando a “esquizofrenia” aparente entre o discurso e a prática do empreendimento desenvolvimentista: no discurso, objetivar a melhora da qualidade de vida da população (um movimento horizontal de equilíbrio e distribuição) e, na prática, manter ou acelerar o ritmo de reprodução do capital (um movimento vertical de acumulação desigual e acirramento das diferenças via concorrência).

A “fragmentação de personalidade e perda de contato com a realidade” (diagnóstico do esquizofrênico), de que parece sofrer o desenvolvimento, reflete apenas

uma prática sem traumas nem distúrbios: o desenvolvimento é um instrumento de reprodução do capital e de controle social, que tem-se aprimorado nessa segunda função, de modo a manter a primeira sem que sua pátina de legitimidade e confiança seja questionada.

Como estratégia de controle social, o desenvolvimento lança mão das técnicas mais atuais de *marketing* social (participação, reconhecimento das diferenças, sustentabilidade etc.), abraça os princípios tradicionais que fundamentam a sociedade ocidental (Democracia, Direitos Humanos etc.), renova o foco de implementação (setorial, territorial etc.), enfim, como estratégia de controle social, o desenvolvimento vai mudando, para que no fundo, nada mude.

No entanto, diante do acúmulo de fracassos e de vozes descontentes, o desenvolvimento deve desdobrar-se, para que, além de que nada mude, tudo pareça que está em vias de solucionar-se ou já solucionado. O ritmo frenético de produção de discursos, que criem a realidade de que falam, deve aumentar mais e mais, de modo a contra-arrestar o teimoso pessimismo do mundo real. “O mundo não vai bem”, admitem, em último caso, os informes anuais de desenvolvimento, “mas temos indícios de que as coisas vão melhorar, e a certeza de que, no final, vai dar tudo certo”. Um otimismo cínico, para quem dispõe dos dados mais atuais e precisos e dos melhores profissionais que os analisem. “O mundo está mal e, dentro do mesmo sistema, não vai melhorar nunca”, contrapomos.

Mas, a engenharia do retoque que o desenvolvimento mantém não é a única a levar o peso do controle social. O desenvolvimento precisa também de disciplina. De impor modelos, por intermédio da difusão de seus estudos, pela implementação de programas, através da liberação ou não de fundos ou por meio de vetos e listas negras. O desenvolvimento, carregado de modernidade ocidental, homogeneiza a diversidade daqueles que se propõe desenvolver, no propósito de facilitar a manutenção da ordem férrea do capital e sua reprodução sem sobressaltos. Bem, às vezes homogeneiza homogeneizando e às vezes homogeneiza diversificando. Porém, isso a terceira ferramenta nos ajuda a entender melhor.

Ferramenta 3: modulações do controle social

Esta terceira ferramenta serve mesmo para medir intensidades, para captar as variações temporais ou espaciais no controle social. Vejamos. O capitalismo precisa de controles diferenciados em função da conjuntura que atravessa. Suas crises, as resistências que provoca, seus desafios, a configuração dos interesses dominantes etc. demandam modulações diferentes, no controle social imperante.

Em geral, o desenvolvimento se propõe como estratégia sutil de controle social. Desde sua origem, em finais dos anos 1940, o capitalismo avança na colonização da esfera da vida, na captura da imaginação, para colocá-la ao serviço das atividades produtivas lucrativas. Paralelamente, os controles necessários para manter a ordem, nesse processo de mudança, vão ganhando essa mesma conotação: controles sutis, cujo fim seja desaparecer, não ser precisos, porque o autocontrole tomou conta do processo.

Na releitura que Gilles Deleuze faz das idéias de Michel Foucault, isso se denomina o passo de uma sociedade disciplinar a uma sociedade de controle e o que retrata é a mudança nas formas, nas intensidades, nos tempos, no direcionamento do controle, desde um controle exaustivo e cominatório a outro interiorizado e flexível. Com nossa ferramenta mensuradora de modulações, apontamos para captar a “sutilização” de um instrumento já em si sutil, como o desenvolvimento. E o que percebemos é que os enfoques do desenvolvimento vão ganhando em sutileza, vão incorporando novas técnicas, que os conectam melhor com a dinâmica social volúvel em que vivemos.

Com essa ferramenta, por exemplo, podemos perceber que o tipo de controle exercido na gênese do desenvolvimento era um controle tosco, de moldes estreitos, mobilizado contra um inimigo bem desenhado, com traços claros e contundentes: o comunismo. “Desenvolvimento em troca de não-comunismo ou, melhor ainda, de anti-comunismo”, eram sumariamente os termos da negociação entre as instituições internacionais do “mundo livre” e os países “pobres” que acreditavam estar se desvencilhando de seu passado colonial. Na atualidade, o suposto trunfo absoluto do capitalismo não permite perceber com clareza quem é o inimigo contra quem lutar: até onde podemos perceber, parece que o inimigo se fragmentou em diferentes inimigos, alguns mais bem focalizados que outros. E, além do mais, os contos de fadas tradicionais

do desenvolvimento nem sempre servem para esse novo público precavido contra uma ocidentalidade que sempre caiu sobre eles como uma agressão.

Seja como for, o desenvolvimento precisa de controles mais adaptados aos tempos que correm, controles politicamente corretos para manter, no mínimo, o público mais fiel (ou cativo) e deixar os relutantes se entenderem com métodos mais contundentes de controle (embargos, guerras preventivas etc.). Nesse sentido, lança uma nova coleção de controles para tempos de globalização, de enxugamento do Estado para o social e de filantropia pronta em três minutos. A estrela é o desenvolvimento territorial rural que, por um lado, adota o alívio (ou o combate, segundo os casos) da pobreza como seu objetivo principal e, por outro lado, via território, acena para incorporar as diferenças, mediante a chancela de um coletivo que é chamado para participar e homologar os pressupostos previamente definidos.

A escolha do alívio da pobreza, com certeza responde a razões múltiplas (a situação cada vez mais próxima do insustentável, uma das mais importantes), mas se ajusta perfeitamente a esse tipo de filantropia de urgência, que se resolve ligando por telefone no intervalo da novela. O Estado, vilipendiado e esvaziado para o social, assume essa tarefa “menor” de “bombeiro” da pobreza, mediante políticas imediatistas, distantes da meta do universalismo da assistência pública, que um dia teve como horizonte.

A importância das identidades como ilhas de segurança, no ritmo sôfrego da globalização, oferece uma nova possibilidade de inovação, no campo do desenvolvimento. A explosão das diferenças, que supõe a incorporação do mundo em tempo real das novas tecnologias da comunicação, é uma oportunidade e um risco. O risco de que diferenças militantes e combativas possam criar freios, barreiras, interferências na veloz corrida pela reprodução e acumulação do capital. A oportunidade de “vender” essas diferenças como produtos exclusivos para públicos ávidos de novidades. A cultura, o território, a identidade, de qualquer povo, de qualquer parte do mundo, bem produzidos, bem empacotados e bem divulgados, oferecem imensos negócios. E, ao mesmo tempo, se homogeneízam.

Na explosão, hoje, das multiculturalidades, da tolerância com as diferenças etc., a possibilidade de homogeneizar com um padrão rígido e homogêneo é uma estratégia não

muito bem vista, utilizada geralmente para grandes públicos com pouco poder aquisitivo. Ao contrário, a possibilidade de homogeneizar pela mercantilização de tudo, mas com a aparência de respeito e incentivo às diferenças, enquadra-se melhor nos controles modulados da sociedade de controle e oferece um retorno econômico generoso. Portanto, homogeneizar homogeneizando e homogeneizar diversificando são objetivos simultâneos para grupos diferenciados, pretendidos por um desenvolvimento com a finalidade de manter o controle social capitalista.

— Que deseja tomar? Temos Pepsi, Pepsi Twist, Coca-Cola, Coca-Cola light, Coca-Cola com sabor cereja, Coca-Cola da Namíbia, Coca-Cola com gelo do Everest, Refri-Cola...

— E suco de limão?

— Não, isso não temos.

Ferramenta 4: análise escalar

Para completar nossa caixa, lançamos mão de uma quarta ferramenta, a qual aborda essa crescente interconexão entre territórios diversos via globalização. Trata-se de uma ferramenta desenhada para analisar o que acontece no interior e entre territórios diferentes. Qualitativamente diferentes. As escalas são esses tipos de territórios qualitativamente diferentes: “a escala é o critério de diferença, não tanto entre lugares como entre tipos diferentes de lugares”, como aponta Neil Smith (2000 [1997], p. 142).

A análise escalar, portanto, oferece-nos a oportunidade de percorrer as escalas em que o desenvolvimento acontece, apreendendo as diferenças com que se expressa em cada uma. Por exemplo, o caso do desenvolvimento territorial rural se expressa de forma diferente, na escala regional latino-americana, e na escala do Território Rural do Pontal do Paranapanema. Apesar de ser na primeira em que se oferecem as grandes linhas do que deve ser o enfoque territorial a ser seguido pela segunda, existem mediações e desdobramentos que as fazem diferentes. A Parte II do nosso trabalho funciona como relato dessas diferenças.

Contudo, a análise escalar não se limita a esse esforço classificatório, como uma entomologia diletante, que se esgota na percepção e acumulação do maior número de

diferenças encontradas e estabelece um catálogo de escalas bem definidas e fixas. O objetivo é o movimento, a dinamicidade, o processo. Interessados, como estamos, em esmiuçar questões de poder relacionadas com a face de controle social que o desenvolvimento carrega, num entorno como o capitalismo global neoliberal, marcado pela dinamicidade, resulta essencial entender a reformulação contínua que as escalas sofrem, nas suas funções e na sua identidade. O *re-escalamiento* ininterrupto que nos ajude a entender a essência mutável do sistema.

Ao mesmo tempo, na análise escalar, parte-se do princípio de que as escalas vão redefinindo-se incessantemente, porém não individualmente, como se fossem compartimentos estanques, seguindo dinâmicas separadas. São as relações entre escalas as que nos oferecem a possibilidade de uma análise capaz de captar a agitação do sistema capitalista. E isso, no vocabulário escalar, denomina-se a *política de escala*. Para nossa pesquisa, representa enfrentar perguntas deste tipo: como se traduzem as diretrizes do desenvolvimento territorial rural, entre a escala global e a escala regional? Quem faz a ponte entre a escala nacional e a local? Por que existe uma atenção tão especial para a capacitação e a formação, na escala regional? Para que servem os fundos liberados, na escala global? Para quem se destinam os projetos financiados em nível da escala local? A preocupação com a escala é sempre trans-escalar, um percurso contínuo entre escalas, que permita construir uma imagem de conjunto.

De igual maneira, existe em toda essa pretensão de esquadrihar as escalas e suas relações uma preocupação com o discurso. Num fenômeno determinado (como o desenvolvimento territorial rural), as arquiteturas escalares se configuram relacionalmente, numa contínua reformulação das funções do conjunto e de cada uma das partes, e vão acompanhadas de discursos que as incentivam, as legitimam ou as marginalizam. São as narrativas escalares que nos dão pistas sobre os interesses que existem para promover certa andaimaria escalar, num momento determinado. No nosso caso, por exemplo, o aumento da importância da escala local (do Território Rural), na implementação da política de desenvolvimento rural, tem muito a ver com uma narrativa que insiste na redução das funções do Estado, em certas áreas, e na co-responsabilização dos pobres com sua pobreza e no fracasso das políticas que tentam aliviá-la. Uma narrativa afinada com os objetivos da globalização capitalista neoliberal.

A análise escalar, enfim, desdobra-se em três instrumentos complementares: *re-escalamento*, política de escala e narrativa escalar. Eles dotam a ferramenta da análise escalar com a possibilidade de nos debruçar sobre questões básicas do nosso enfoque e nosso tema como são, respectivamente, o estudo dos processos, a construção social e histórica dos conceitos e a análise do discurso. Por conseguinte, esta última ferramenta, ao mesmo tempo, mantém a coerência com as outras três e nos propõe uma metodologia que abre enormemente as possibilidades de pesquisa, mediante a incorporação dessa preocupação em definir e entender as relações das escalas que comparecem nos fenômenos.

A Parte II do nosso trabalho serve como teste inicial dessas possibilidades e complemento da urdidura teórico-metodológica da Parte I. Análise escalar, modulação do controle, desenvolvimento como reprodução do capital e controle social, e pós-desenvolvimento, colocados ao serviço da desconstrução do mais novo produto desse desenvolvimento óbvio, natural e quinta-essência do “possível”: o desenvolvimento territorial rural. Em particular, desconstrução das narrativas escalares que o configuram, dos discursos que o alentam, porém, sem perder de vista, tanto as práticas como as redes de saberes, poderes e instituições que o conformam.

Sob essa abordagem, que prioriza em diversas escalas os temas que são alicerces do trabalho, no seu conjunto (poder, discurso, capitalismo, diferença e controle), percebemos o desenvolvimento territorial rural, primeiro, como um empreendimento que ganha sua formulação na tradução que diversas instituições, sediadas na América Latina, realizam de diretrizes gerais das instituições internacionais (Banco Mundial, principalmente) e de modelos internacionalmente aceitos (como a Terceira Itália), para o perfil dos países latino-americanos. Nada de original. Em resumidas contas, o mesmo ramerrão desenvolvimentista que foi sendo conformado, a partir do modelo da Terceira Itália, com um enfoque prioritário para a pobreza rural, o que dá prolongamento à política de “rostro humano”, aplicada após os nefastos ajustes estruturais, realizados sob o espírito do Consenso de Washington.

Ao mesmo tempo, o desenvolvimento territorial rural se constitui como política nacional, implementada pelo MDA, no Brasil, mas fortemente atrelada a esse paradigma formatado (se não inventado), na América Latina, e com apoio financeiro e de capacitação

de instituições como o IICA (lembramos que a SDT assinou um projeto de cooperação com o IICA), entre outras. Com isso, a política de desenvolvimento territorial rural, no Brasil, é nacional só na implementação, na formulação legal, nos nomes dados (Território Rural, CIAT etc.). Nesse caso, o papel do Estado vira comparsa do que se pensa e se articula em outras escalas. A política de desenvolvimento territorial rural, que não é uma política prioritária (basta ver os recursos financeiros e humanos escassos que se lhe destinam), é uma política, apesar do nome, destinada para um público pobre, explorado e marginalizado econômica, social e politicamente, e podemos entendê-la como uma dessas tarefas residuais assumidas pelo Estado, na atual fase do capitalismo neoliberal, para manter a ordem social (junto com tarefas político-militares, proteção ao meio ambiente etc.). Só que o Estado (e o Estado brasileiro não é uma exceção), sucateado e na bancarrota, oferece um desempenho sempre muito abaixo do que seria aceitável. E isso, em vez de ser um problema para o sistema capitalista, é uma perversa estratégia de controle social. O Estado vira um empregado mal pago, que coloca sempre “a cara para bater” e consegue, além de tudo, manter uma ordem social mínima, por meio da lentidão e da ineficácia.

Na escala do Território Rural, analisada no Capítulo 7, especificamente examinando o Território Rural do Pontal do Paranapanema, pudemos perceber que a lentidão, a ineficácia e a falta de recursos têm uma grande capacidade para manter amarrados aqueles grupos sociais mais reivindicativos ou numa situação extrema, próxima de uma explosão de descontentamento. Isso, na linguagem do *marketing* social mais requintado, tem um nome: *gestão de riscos*. Já, no marco teórico que adotamos, neste trabalho, tem outro nome: *sociedade de controle*. Ambos se referem às técnicas utilizadas para manter a ordem social. Só que, no primeiro caso, a proposta consiste em usar métodos baratos que evitem uma convulsão social. Métodos de baixo custo econômico e que não suponham excessivo desgaste político, ou grande perda de votos, para gerenciar os conflitos sociais. Métodos, se for preciso (e, em muitos casos, é preciso), cínicos, para garantir uma paz social, que se sabe frágil, mas que mantém a ilusão comum de que “as coisas funcionam dentro de uma ordem”.

No segundo caso, a sociedade de controle expressa (pensa) um fato intolerável: nossa sociedade caminha para controles cada vez mais sutis, que objetivam seu próprio

desaparecimento, porque o autocontrole tomaria conta da sociedade. Isso é o “custo zero” dos métodos de controle. A utopia de um mundo ordenado de indivíduos ordenados, seja individualmente, seja em grupos: a auto-regulação social complementar a um mercado auto-regulado. A sociedade de controle, como conceito, lê esse quadro apenas como tendência em contínuo choque com um real que resiste, que se revolta, que às vezes até luta contra. A gestão de riscos, na sociedade de controle, é um instrumento da perversidade do sistema.

No Pontal do Paranapanema, o Território Rural funciona como gestão de riscos. Numa área caracterizada pelo conflito fundiário, com a presença de múltiplos movimentos sociais reivindicativos, o Território Rural, com sua burocracia morosa, as informações pouco claras e de última hora, a escassez de recursos financeiros, a falta de funcionários e a “blindagem” institucional contra a incorporação do conflito, serve como estratégia para manter presos os movimentos sociais à liberação de recursos escassos, direcionados a projetos nem sempre prioritários, mas aceitos em virtude da situação de carência na qual vivem e com medo de perder o pouco que o Estado oferece. Qualquer reivindicação dos movimentos sobre a necessidade de mais verbas ganha um resignado comentário: “é o máximo que podemos fazer, é o possível nestes momentos. Próximo!”.

Nas prisões do desenvolvimento “possível”

Nas prisões do “possível” do mundo em que vivemos, “tudo é possível... mas não podemos nada (apenas escolher)”, “tudo se pode dizer... mas não temos nada relevante que acrescentar”, lança-nos Marina Garcés (2002a, p. 15, tradução nossa), desde o Prólogo do seu contundente libelo contra o “possível”, intitulado precisamente *Las prisiones de lo posible*.

“Só um mundo só”, essa é letra pequena do contrato social hoje. “O mundo se fez radicalmente único e não serve de nada desviar a vista em busca de sonhados horizontes, distantes e futuros. Todos os caminhos conduzem a ele. Todos os possíveis confirmam e conformam sua realidade”, constata Garcés (2002a, p. 15, tradução nossa). Um mundo contingente que, ao mesmo tempo, não pode ser de outra maneira. Um mundo onde a escolha é livre, mas não há alternativa. Um mundo que só se confirma e não se muda,

representa o fim do político (p. 195-196). A marcha triunfante do capitalismo repete seu refrão enfadonho: “só um mundo só”.

Um desenvolvimento como o da economia do desenvolvimento, da teoria da modernização, da teoria da dependência, do desenvolvimento alternativo, do desenvolvimento humano, do neoliberalismo, da nova economia institucional, da teoria da globalização, da Revolução Verde, do desenvolvimento rural integrado, do desenvolvimento local, do desenvolvimento territorial rural, um desenvolvimento contingente, que poderia ser qualquer outro, mas que, ao mesmo tempo, não pode ser de outra maneira, que deve respeitar um núcleo duro intocável.

Um desenvolvimento que se apresenta participativo, democrático, consensual, mas sem alternativa. Melhor, onde o alternativo já faz parte do mesmo.

Um desenvolvimento cujas mudanças são cosméticas, para manter tudo igual, cujos foros de participação e discussão são platéias com a obrigação de aplaudir, ou, no mínimo, não atrapalhar. Esse desenvolvimento fecha a possibilidade do político, do confronto, da disputa entre autênticas alternativas.

“Só um desenvolvimento só”. Um desenvolvimento que nasce, cresce e se multiplica, até alcançar o tamanho do mundo. Os discursos e as práticas do desenvolvimento atingem hoje todos os recantos do planeta e estão tão afinados com os discursos e as práticas do capitalismo, que às vezes se confundem. Esse é o desenvolvimento (ou é o capitalismo? Ou é o mundo mesmo?) que percorremos, ao longo da nossa pesquisa. Um desenvolvimento (capitalismo? Mundo?) que não admite possíveis, além dos “possíveis” que ele impõe.

Se nossa pesquisa se orientou como um percurso pelos discursos e as práticas do “desenvolvimento para entender como se constroem, como ganham legitimidade, quem os elabora e quem os sanciona, quem são as instituições que os respaldam e os convertem em norma” (ver p. 22, na Apresentação), sem querer decidir se o desenvolvimento é bom ou é ruim, ou quem são os “mocinhos” e quem os “vilões”, finalizamos este texto contradizendo-nos. Não temos ainda uma lista de “mocinhos” e de “vilões”, mas ficamos conhecendo muitos discursos e práticas oportunistas, cínicas, mesquinhas. No entanto, estamos convitos de que o desenvolvimento é uma calamidade de interesse privado e

efeitos públicos e, ao mesmo tempo, estamos cientes de que essa afirmação por si só de nada serve, sem o percurso que traçamos até agora.

Nosso trabalho pode ser lido como um estudo sobre o desenvolvimento (a partir do desenvolvimento rural, no Brasil, entre 1995 e 2005) e relido como um libelo contra o desenvolvimento, contra o intolerável desse mundo “possível”, contra a *intelligentsia* ardilosa dos “ex(s)ertos”, contra a nebulosidade conceitual e o ruído teórico que acompanha o desenvolvimento, contra a mobilização dos mais pobres em projetos fracassados de antemão, contra as utopias reificadas que nos apresentam e nos condenam ao “possível” mais tedioso, contra...

Se alguém conseguiu ler até aqui, poderia questionar: isso de acabar com o desenvolvimento está muito bem, de ir contra tudo o que ele representa e lhe acompanha, mas, e agora? Mais um niilismo destrutivo auto-referente?

Essa sua pergunta é também a nossa. Obrigado pela atenção e desculpe por não ter respostas. Apenas vamos recorrer aos ditos dos outros, para pensarmos juntos. Garcés (2002a), quando estuda o possível, em Marx, aponta o seguinte:

Marx não pode se contentar com constatar a contingência do capitalismo nem sua proposta se limita a oferecer uma alternativa. Seu pensamento do possível não oferece opções nem aponta para uma escolha, se algo persegue é, precisamente, conduzir-nos até esse abismo em que não tenhamos já outra opção que pôr em marcha a revolução inevitável (p. 175, tradução nossa)

Marx, segundo Garcés (2002a), inscreve o possível no real e vai ao encontro da necessidade, isto é, o possível não é uma opção político-filosófica que pretenda um ideal e sim a ação, a partir do conhecimento das condições do real e sua necessidade de que mude. “A subversão não é uma opção entre outras [...] uma vida digna não é uma alternativa” (GARCÉS, 2002b, p. 12, tradução nossa). Marx diria que é uma necessidade. Nós não sabemos muito bem se é isso mesmo. De toda maneira, obrigado, Marina Garcés, pela ajuda. Vamos pensar. Por enquanto, ficamos com isso que tu dizes, em outro momento:

Marx pode conceber a revolução e se situar sob um horizonte de subversão total. Nós não. Porém, negamo-nos a saber que “já chegamos” e não nos interessa “o que acabou”. Há que conceber, de novo, os possíveis que não se escolhem, os possíveis que não prometem nem anunciam, mas que, como os sonhos, deixam a marca inextinguível da noite: fazem que quando despertarmos já não sejamos os mesmos. (GARCÉS, 2002a, p. 179, tradução nossa)

“Pensar o possível contra o possível”, como necessidade...

... e vamos ficando por aqui. Um amigo sempre fala que Lênin escreve, no final de um livro: “paro por aqui porque agora tenho que ir para a rua, a revolução está pegando fogo”. Nós não sabemos qual é essa revolução e se já está pegando fogo na rua, mas juntos podemos pensar o que fazer...

Jorge Montenegro
<jorgemon00@hotmail.com>

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Representatividade e inovação. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, 1., 2005, Brasília. Disponível em: <www.econ.fea.usp.br/abramovay/outros_trabalhos/2005/CONDRAF_25_08_05.doc> Acesso em: 10 nov. 2005.

_____. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio (Org.) **Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais**. Conceitos, controvérsias e experiências. Brasília: UFPB/CIRAD/EMBRAPA, 2002, p. 113-128.

_____. Conselhos além dos limites. **Estudos avançados**, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.

_____. Agricultura, diferenciação social e desempenho econômico. In: SEMINÁRIO DESAFIOS DA POBREZA RURAL NO BRASIL, 1., 2000a, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.cndrs.org.br/imprimir.asp?conteudo_id=320>. Acesso em: 2 ago. 2001.

_____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000b.

_____. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Reforma agrária**, v. 28 n. 1,2 e 3, jan./dez. 1998; v. 29, n. 1, jan./ago. 1999. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/1999/Agricultura_familiar.pdf>. Acesso em: 26 out. 2003.

ABRAMOVAY, Ricardo; BEDUSCHI FILHO, Luiz Carlos. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 35-70, set./dez. 2004.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Descentralização e participação na reforma agrária: um processo em discussão. In: SEMINÁRIO SOBRE REFORMA AGRÁRIA E

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, Fortaleza, 1998. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=47>>. Acesso em: 18 abr. 2004.

ARELLANES, Juan. ¿Rivalidad imperialista en Africa? el Control Caltan, la guerra del Congo y el Genocidio Rwandés. 2005. Trabalho apresentado na 4ª Conferencia Internacional de Geografía Crítica, Cidade do México, 2005. Não publicado.

ARNS, PAULO CESAR. **Desenvolvimento Territorial. Desenvolvimento rural sustentável:** articulando políticas públicas e demandas sociais. Brasília: MDA, 2005. Disponível: <<http://www.mda.gov.br/>>. Acesso: 05 out. 2005.

ARRUZZO, Roberta Carvalho. O conceito de escala na construção da pesquisa em geografia humana. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 6., 2005, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ANPEGE, 2005. p. 1-15. 1 CD-Rom.

BAGNASCO, Arnaldo. **La costruzione sociale del mercato.** Studi sulli sviluppo di piccola impresa in Italia. Bolonha: Il Mulino, 1988.

BANCO MUNDIAL. **O Banco Mundial no Brasil, uma parceria de resultados.** Washington: Banco Mundial, 2005. Disponível em: <http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_file/1647.html>. Acesso em: 11 dez. 2005.

_____. **Centro de Informações ao Público.** 2004a. Disponível em: <<http://www.obancomundial.org/index.php/content/view/10.html>>. Acesso em: 14 fev. 2004.

_____. **Dez fatos sobre o Banco Mundial que poucas pessoas conhecem.** 2004b. Disponível em: <http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_document/1529.html>. Acesso em: 14 fev. 2004.

_____. **O que é o Banco Mundial.** 2004c. Disponível em: <<http://www.obancomundial.org/index.php/content/view/6.html>>. Acesso em: 14 fev. 2004.

BANCO MUNDIAL. **Desenvolvimento e redução de pobreza.** Reflexão e perspectiva. Washington: Banco Mundial, 2004d. Disponível em: <siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1104785060319/40478_jdw_bourguignon_portuguese.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2004.

_____. **Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País.** Washington: Banco Mundial, 2003a. Disponível em: <http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_document/1512.html>. Acesso em: 16 dez. 2004.

_____. **Estratégia de Assistência ao País, 2004-2007.** Washington: Banco Mundial, 2003b. Disponível em: <http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_document/1516.html>. Acesso em: 16 dez. 2004.

_____. **Llegando a los pobres de las zonas rurales:** Una estrategia de desarrollo rural para la región de América Latina y el Caribe. Washington: Banco Mundial, 2002a. Disponível em: <<http://lnweb18.worldbank.org/LAC/LAC.nsf/ECADocByUnid2ndLanguage/F14E16BF5562D77F85256F6C0049FBB2?Opendocument>>. Acesso em: 23 jan. 2004.

_____. **Brasil. Justo, competitivo, sustentável. Contribuições para debate.** Washington: Banco Mundial, 2002b. Disponível em: <http://www.obancomundial.org/index.php/content/view_folder/1618.html>. Acesso em: 14 mai. 2004.

_____. **Combate à pobreza rural no Brasil:** uma estratégia integrada. Washington: Banco Mundial, 2001. v. 1 – Resumo Disponível em: <www.bancomundial.org.br/index.php/content/view_document/1512.html - 49k>. Acesso em: 25 jun. 2004.

_____. **Brazil - The management of agriculture, rural development and natural resources** (Report n. 11783-Br). Washington: Banco Mundial, 1994.

BARAN, Paul A.; SWEEZY, Paul M. **Capitalismo monopolista.** Ensaio sobre a ordem econômica e social americana. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

BARROS, Flávia; SAUER, Sérgio; SCHWARTZMAN, Stephan. **Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial**. [S.l.: s.n.], 2003.

BAUMANN, Pari et al. **Aplicación de estrategias de desarrollo enfocadas hacia las personas en el ámbito de la FAO**. Algunas enseñanzas prácticas. Organización das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação. Programa de Apoio aos Modos de Vida Sustentáveis (LSP), 2004. Disponível em: <http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/j3137s/j3137s00.htm>. Acesso em: 18 fev. 2005.

BECATTINI, Giacomo (ed.). **Mercato e forze sociali**. Il distretto industriale. Bolonha: Il Mulino, 1987.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado II**. O assalto das privatizações continua. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**. Um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. Banco da Terra: análise econômica e exemplos de financiamentos. **Boletim do DESER**, Curitiba, jun. 1999. Edição especial.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global**. La gestión de las ciudades en la era de la información. 6.ed. Madrid: 1997.

BRANDÃO, Carlos. O modo trans-escalar de análise e de intervenção pública: notas para um manifesto anti-localista. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., Belo Horizonte, **Anais...** Belo Horizonte: .ANPUR, v. 1, p. 79-99. 2003.

BRENNER, Neil. Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. **European Urban and Regional Studies**, v. 10, n. 4, p. 297-324, 2003.

_____. The limits to scale? Metodological reflections on scalar structuration. **Progress in Human Geography**, London, v. 25, n. 4, p. 591-614, 2001.

BROSE, Markus. **Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local**: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

CAMPANHOLA, Clayton e GRAZIANO DA SILVA, José. **Diretrizes de Políticas Públicas para o Novo Rural Brasileiro**: incorporando a noção de desenvolvimento local. 1999. Disponível em: <<http://www.dataterra.com.br>>. Acesso em: 16 set. 2001.

CAMPOS, Arnaldo de et al. Integração nas Américas: uma abordagem a partir do rural. **Boletim do DESER**, Curitiba, n. 10, dez. 2000. Encarte Especial.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 70-82. 1997.

CARPIO MARTÍN, José. Desarrollo local para un nuevo desarrollo rural. **Anales de Geografía de la Universidad Complutense**, n. 20, p. 85-100, 2000.

CARVALHO FILHO, José Juliano de. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a *Nova Reforma Agrária*. In: LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2001. p. 193-223.

_____. A “Nova Reforma Agrária” de FHC. **Revés do Avesso**. São Paulo, v.8, 1999. Disponível em: <<http://www.dataterra.org.br/Documentos/juliano.htm>>. Acesso em: 2 ago. 2001.

CARVALHO, Horacio Martins de. **A questão agrária e o fundamentalismo neoliberal no Brasil**. Curitiba, 2004. Disponível em: <http://www.resistir.info/brasil/questao_agraria.html>. Acesso em: 16 ago. 2004.

CEPAL. **Panorama social de América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza**. Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

COHEN, J. M. Desenvolupament rural integrat: precisant el concepte. IN: ETXEZARRETA, Miren. **Desenvolupament rural integrat**. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1987. p. 78-79.

COLEMAN, James S. **Foundations of Social Theory**. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1990.

COMPARATO, Bruno Konder. A ação política do MST. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 105-118, 2001.

CONDRAF. Resolução n. 37 de 16 de fevereiro de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, 2004.

CORBRIDGE, Stuart. "Beneath the pavement only soil": the poverty of post-development. **Journal of Development Studies**, v. 34, n. 6, p. 138-148, 1998.

COWEN, Michael P.; SHENTON, Robert W. **Doctrines of development**. London: Routledge, 1996.

COX, Kevin. Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or looking for local politics. **Political Geography**, v. 17, n. 1, p. 1-23, 1998.

DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth. El desarrollo rural con una visión territorial. In: SEMINARIO INTERNACIONAL ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL. 2002, Boca del Río: SAGARPA-IICA, 2002.

____.;____. "Novas" aborgagens a respeito do desenvolvimento rural na América Latina. 2000. Disponível em: <www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=52> Acesso em: 5 mar. 2004.

DECKHAN, Nitin. Insurgent Urbanism in a Railway Quarter: Scalar Citizenship at King's Cross, London. **ACME: An International E-Journal for Critical Geographies**, v. 2 n. 1, p. 33-56, 2003.

DELEUZE, Gilles. El intelectual y la política. Sobre Foucault y la prisión. **Archipiélago**, n. 53, p. 67-74, 2002 [1985].

DELEUZE, Gilles. *Post-scriptum* sobre as sociedades de controle. In: DELEUZE, Gilles. **Conversações**. Rio de Janeiro: Editora 34, 1992 [1990]. p. 219-226.

DIRVEN, Martine. **Alcanzando las Metas del Milenio**: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloProductivo/2/LCL2062PE/lcl2062e.pdf>> Acesso em: 04 abr. 2005.

ESCOBAR, Arturo. Planejamento. In: SACHS, Wolfgang. (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento**. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000 [1992]. p. 211-228.

_____. **La invención del Tercer Mundo**. Construcción y deconstrucción del desarrollo. Santafé de Bogotá: Norma, 1998 [1995].

_____. Antropología y desarrollo. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, n. 154, 1997. Disponível em: <<http://www.unesco.org/issj/rics154/escobarspa.html>> Acesso em: 03 mar. 2004.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang (Ed.). **Dicionário do desenvolvimento**. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000 [1992], p. 59-83.

ESTUDOS AVANÇADOS. São Paulo: IEA, v. 15, n. 43, 400 p., set./dez., 2001.

_____. São Paulo: IEA, v. 11, n. 31, 277 p. set.-dez., 1997.

ETXEZARRETA, Miren. **Desenvolupament rural integrat**. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1987. p. 381-383.

EZLN. **Sexta Declaración de la Selva Lacandona**. Chiapas, 2005. Disponível em: <<http://www.ezln.org/documentos/2005/sexta.es.htm>>. Acesso em: 03 dez. 2005.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Espaços agrários de inclusão e exclusão social: novas configurações do campo brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 16., 2002, Petrolina. **Anais...** Petrolina: URPE, 2002. p. 61-71.

FERNANDES, Bernardo Mançano. A questão agrária no limiar do século XXI. In: _____. **Questão agrária, pesquisa e MST**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 19-48.

_____. **A formação do MST no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **MST: formação e territorialização em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. Judiarização da luta pela terra: criminalização e fraude. [s. d.]. Disponível em : <<http://www.andes.org.br/mançano.htm>>. Acesso em: 1 jul. 2005.

FERRANTI, David de et al. **Beyond the city: the rural contribution to development**. Washington: Banco Mundial, 2005. Disponível em: <[http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/0c075eb18a26e2df85256fa500642632/\\$FILE/Beyond_the_City_front.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/LAC/LACInfoClient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/0c075eb18a26e2df85256fa500642632/$FILE/Beyond_the_City_front.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2005.

_____. **Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿una ruptura con la historia?** Washington: Banco Mundial, 2004. Disponível em: <http://www.bancomundial.org.gt/infopublico/docs/Presentacion%20%20Desigualdad%20Guatemala_May%20%202004_Guillermpp%20Perry_final.pdf>. Acesso em: 05 out. 2005.

FIDA. Informe sobre la pobreza rural, 2001. El desafío consiste en acabar con la pobreza rural. Roma: FIDA, 2001.

FIORI, José Luís. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 11-46.

FOUCAULT, Michel. **História da sexualidade I: a vontade de saber**. 14. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2001 [1976].

_____. Nuevo orden interior y control social. In: FOUCAULT, Michel. **Saber y verdad**. Madrid: La Piqueta, 1991 [1978]. p. 163-165.

_____. Verdade e poder. In: _____. **Microfísica do poder**. 7 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1988a [1977]. p. 1-14.

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: _____. **Microfísica do poder**. 7. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1988b [1978]. p. 277-293.

_____. El sujeto y el poder. In: DREYFUS, Hubert L. e RABINOW, Paul: **Michel Foucault: beyond structuralism and hermeneutics**. Chicago: Chicago University Press, 1983. Tradução de Santiago Carassale e Angélica Vitale. Título original: *The Subject and Power*. Disponível em: <www.cholonautas.edu.pe/pdf/SUJETO%20Y%20PODER%20EN%20FOUCAULT.pdf> Acesso em: 10 jan. 03.

FRANCO GARCÍA, María. **A luta pela terra sob enfoque de gênero: os lugares da diferença no Pontal do Paranapanema**. 2004. 216 f. Tese (Doutorado em Geografia) — Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2004.

FURTADO, Celso. **O Mito do desenvolvimento econômico**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998 [1974].

GALEANO, Eduardo. **Patatas arriba**. La escuela del mundo al revés. 4. ed. Madrid: Siglo XXI, 1999 [1998].

GARCÉS, Marina. **En las prisiones de lo posible**. Barcelona: Bellaterra, 2002a.

_____. Posibilidad y subversión. **Archipiélago**, Barcelona, n. 53, p. 11-17, 2002b.

GODOY, Julio. Banco Mundial enjuicia Metas del Milenio.

Paris, 17 jun, 2004. Disponible em: <<http://www.ipsnoticias.net/interna.asp?idnews=29642>>. Acesso em: 08 ago. 2005.

GONZÁLEZ, Sara. La geografía escalar del capitalismo actual. **Pegada Eletrônica**. Centro de Estudos de Geografia do Trabalho (CEGeT), v. 4, n. 1, jun. 2005. Disponível em: <<http://paginas.terra.com.br/educacao/ceget/sarapeg05.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2005.

GONZÁLEZ, Sara. **La política de escalas en Bilbao**. La construcción socio-política de uma área metropolitana, de Sara González. 2003. 446 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidad del País Vasco, Bilbao, 2003.

GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo. **Estimativas das famílias sem terra no Brasil: priorizando o combate à pobreza e ao desemprego**, Campinas, 2000. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/textos/downlo/need.html>>. Acesso em: 25 abr. 2004.

GRONEMEYER, Marianne. Ajuda. In: SACHS, Wolfgang (Ed.). **Dicionário do Desenvolvimento**. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 18-39.

GRUPO INTERAGENCIAL PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL EM AMÉRICA LATINA E CARIBE. **Objetivos e atividades**. [200-]. Disponível em: <<http://www.fidamerica.cl/getdoc.php?docid=1029>>. Acesso em: 06 abr. 2005.

GUIMARÃES, Raul Borges. Atores políticos, representação social e produção da escala geográfica. In: MELO, Jayro Gonçalves (Org.). **Espiral do espaço**. Presidente Prudente: [s.n.], 2003. p. 7-21.

GURISATTI, Paolo. O nordeste italiano: nascimento de um novo modelo de organização industrial. In: URANI, André; COCCO, Giuseppe; GALVÃO, Alexander Patez (Org.). **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos**. O caso da Terceira Itália. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**. Do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARDT, Michael. La desaparición de la sociedad civil. Espai Marx, 2002. Disponível em: <http://www.espaimarx.org/3_24.htm> Acesso em: 03 abr. 2004.

_____. A sociedade mundial de controle. In: ALIIEZ, Éric. **Gilles Deleuze: uma vida filosófica**. São Paulo: Editora 34, 2000. p. 357-372.

HART, Gilian. Geography and development: critical ethnographies. **Progress in Human Geography**, v. 28, n. 1. p. 91-100, 2004.

_____. Geography and development: development/s beyond neoliberalism? Power, culture, political economy. **Progress in Human Geography**, v. 26, n. 6. p. 812-822, 2002.

_____. Development critiques in the 1990s: *culs de sac* and promising paths. **Progress in Human Geography**, v. 25, n. 4. p. 649-658, 2001.

HARVEY, David. Espacios de esperanza. Madrid: Akal, 2003 [2000].

HEROD, Andrew. Labor's spatial praxis and the geography of contract bargaining in the US east coast longshore industry, 1953–1989. **Political Geography**, n. 16, 1997, p. 145–70.

_____. International labor solidarity and the geography of the global economy. **Economic Geography**, n. 71, 1995, p. 341–63.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo. O programa Microbacias Hidrográficas e a questão do desenvolvimento de Territórios Rurais no Estado de São Paulo—Brasil. In: JORNADAS INTERNACIONALES DE ESTUDIOS AGRARIOS E AGROINDUSTRIALES, 4., 2005, Buenos Aires. **Anales...** Buenos Aires: Facultad de Ciencias Econômicas—UBA, 2005.

HESPANHOL, Antonio Nivaldo; HESPANHOL, Rosangela Aparecida de Medeiros. **Desenvolvimento rural e poder local: a situação dos CMDRs na região de Presidente Prudente-SP.** In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “DESENVOLVIMENTO LOCAL NA INTEGRAÇÃO: ESTRATÉGIAS, INSTITUIÇÕES E POLÍTICAS”, 1., 2004, Rio Claro. **Anais...** Rio Claro: IGCE-UNESP Rio Claro, 2004.

HINDESS, Barry. Disciplina y aprecio: Foucault sobre el poder, la dominación y el gobierno. In: HINDESS, Barry. **Disertaciones sobre el poder.** De Hobbes a Foucault. Madrid: Talasa, 1997. p. 97-132.

HOFFMANN, Rodolfo. **Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979-1999**. Campinas, 2000. Disponível em: < <http://www.eco.unicamp.br/nea/rurbano/textos/downlo/desigualdade.html>>. Acesso em: 25 abr. 2004.

HOWITT, Richard. **Nests, webs and constructs: contested concepts of scale in political geography**. North Ryde, 2000. Disponível em: <www.es.mq.edu.au/~rhowitt/polgeo.chapter.final.lnspe.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2004.

_____. Scale as a relation: musical metaphors of geographical scale. **Area**, 1998, v. 30, n.1, p. 49-58.

_____. "A world in a grain of sand": towards a reconceptualisation of geographical scale. **Australian Geographer** 24(1), p. 33-44, 1993.

ILLICH, Ivan. Necessidades. **Dicionário do desenvolvimento**. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 155-172.

INTERCAMBIOS. Desarrollo Territorial Rural. Santiago de Chile, n. 25, abr. 2003. Disponível em: Acesso em:

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. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/pdf/publicacoes/cons_municipais_des_rural.pdf>. Acesso em: 08 jul. 2004.

LEITE, José Ferrari. **A ocupação do Pontal do Paranapanema**. São Paulo: Hucitec, 1998 [1981].

LEITE, Sérgio (Org.). **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da Universidade/UFRGS, 2001.

LEITNER, Helga y SHEPPARD, Erik. The city is dead, long live the net: Harnessing European interurban networks for a Neoliberal Agenda. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 495-518, 2002.

LIMA, Edvaldo Carlos de. Os movimentos sociais de luta pela terra no Pontal do Paranapanema: disidências e dinâmica territorial. 2006. 216 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2004.

LIMA, Marcos Rodrigues Ornelas de. Escala e configuração do espaço social: as horizontalidades e verticalidades como problematização da produção da escala. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEGE, 6., 2005, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: ANPEGE, 2005. p. 1-11. 1 CD-Rom.

LOPES, Eliano Sérgio Azevedo. **Comentário sobre o "Novo Mundo Rural" ou a "Nova Reforma Agrária" do Governo FHC.** Sergipe, 1999. Disponível em: <<http://www.dataterra.org.br/Documentos/eliano.htm>>. Acesso em: 2 ago. 2001.

LOVE, Joseph L. **A construção do Terceiro Mundo.** Teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MAESTRO YARZA, Irene. El Banco Mundial: origen, funciones, mecanismos de funcionamiento y políticas de desarrollo. In: JORNADAS "EL SUD ENFRONT LA POLÍTICA DEL BANC MUNDIAL", 2001, Barcelona. Disponível em: <<http://www.redem.buap.mx/acrobat/irene1.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2004.

MARINIS, Pablo de. La espacialidad del Ojo miope (del Poder). (Dos ejercicios de cartografía postsocial). **Archipiélago**, Barcelona, n. 34-35, p. 32-39, 1998.

MARSTON, Sallie A. The social construction of scale. **Progress in Human Geographie**, London, v. 24, n. 2, p. 219-242, 2000.

MARTINS, José de Souza. **Impasses sociais e políticos em relação à reforma agrária e à agricultura familiar no Brasil.** 2001. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/>> Acesso em: 18 abr. 2004.

_____. **Reforma Agrária.** O impossível diálogo. São Paulo: Record, 2000.

MARTINS, Mónica Dias. **O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia.** São Paulo: Viramundo, 2004.

_____. A ideologia do Banco Mundial. 2003. Disponível em : <<http://www.social.org.br/cartilhas/cartilha003/cartilha002.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2004.

MATTEI, Lauro. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados. In: ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 4., Belém, 2001. Disponível em: <http://www.gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/artigos_trabalhos.html>. Acesso em: 26 ago. 2002.

MATTOS, Carlos A. de. La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?. **Estudios Regionales**, Madrid, n. 26, p. 49-70, 1990.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil.** Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

_____. “Sem Terra”, “Assentados”, “Agricultores familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: **¿Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires: Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales, 2001. p. 103-124.

MELO, Jayro Gonçalves. Geografia, História e a teoria das escalas geográficas. In:_____. (Og.). **Espiral do espaço.** Presidente Prudente: [s.n.], 2003. p. 23-40.

MELOSI, Dario. **El Estado del control social.** Un estudio sociológico de los conceptos de Estado y control social en la conformación de la democracia. México DF: Siglo XXI, 1992 [1990].

MESCHKAT, Klaus. Una crítica a la ideología de la sociedad civil. **Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas.** Madrid, n. 1, jan./jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/nomadas/kmeschkat.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2002.

MÉSZÁROS, István. A necessidade do controle social. In: _____. **Para além do capital.** Rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2002 [1971]. p. 983-1011.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Brasília: SDT/MDA, 2005a.

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável:** guia para o planejamento. Brasília: SDT/MDA, 2005b.

_____. **Relatório da Oficina territorial do Pontal do Paranapanema.** Alinhamento conceitual, metodológico e articulação das ações territoriais. São Paulo: SDT/MDA, 2005c.

_____. **Orientações para elaboração de projetos nos Territórios Rurais em 2004.** Brasília: SDT/MDA, 2004a.

_____. **Estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento Agrário. 2004b.** Disponível em: <http://www.mda.gov.br/index.php?sccid=140> Acesso em: 15/09/2005.

_____. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.** Brasília, 2003a. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=253>>. Acesso em: 2 fev. 2004.

_____. **Plano Nacional de Reforma Agrária. Brasília.** 2003b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/_down/Caderno%20PNRA.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2004.

_____. **Projeto Crédito Fundiário e Combate à Pobreza Rural.** Manual de operações (versão preliminar). Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentoagrario.gov.br/bterra>>. Acesso em: 27 out. 2001.

_____. **O Novo Mundo Rural - projeto de reformulação da reforma agrária em discussão pelo governo.** Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentoagrario.gov.br>>. Acesso em: 06 jun. 2001.

MIRANDA, Carlos; MATOS, Aureliano. **Desarrollo rural sostenible enfoque territorial: a experiencia del IICA em Brasil**. Brasília: IICA, 2002. Disponível em: <<http://infoagro.net/shared/docs/a6/CT22.pdf>>. Acesso em: 08 ago. 2005.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge. **Políticas públicas de desenvolvimento rural e o projeto de reforma agrária do MST no Noroeste do Paraná: uma contribuição ao entendimento do conflito capital x trabalho, da gestão territorial do Estado e do controle social do capital**. 2002. 230 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2002.

NAREDO, José Manuel. Sobre la función mixtificadora del pensamiento económico dominante. *Archipiélago*, n. 33, p. 12-26, 1998.

_____. **La economía en evolución: historia y perspectivas de las categorías básicas del pensamiento económico**. 2. ed. Madrid: Siglo XXI, 1996.

NAROTZKY, Susana. El afecto y el trabajo: la nueva economía, entre la reciprocidad y el capital social. *Archipiélago*, Barcelona, n. 48, p. 73-77, set./out. 2001.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-100, set./dez. 2001.

NEDERVEEN PIETERSE, Jan. **Development Theory**. Deconstructions / Reconstructions. London: SAGE Publications Ltd., 2001.

NEVES, Delma Pesanha. **A agricultura familiar e o claudicante quadro institucional**. Belém: s.n., 2001. Não publicado.

OLIVEIRA, Francisco de. Fatos e Mitos do Desenvolvimento Local. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA INTEGRAÇÃO: estratégias, instituições e políticas”, 1., 2004, Rio Claro. Palestra.

OLIVER COSTILLA, Lucio Fernando. América Latina: entre la gobernabilidad, la democracia y la nueva sociedad civil. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y*

Jurídicas, Madrid, n. 2, jul./dez. 2000. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/nomadas>>. Acesso em: 05 jan. 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre o direito ao desenvolvimento. Nova Iorque, 1986. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/spovos/lex170a.htm>> Acesso em: 25 mar. 2004.

OSAL (Revista del Observatorio Social de América Latina). Buenos Aires: CLACSO, jan./abr. 2005, 306p.

PEET, Richard. **La maldita Trinidad**. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio. Pamplona: Laetoli, 2004 [2001].

_____. Response to John Pickles's book review essay on Theories of Development by Richard Peet: poststructural thought policing Economic Geography. **Economic Geography**, n., jan. 2002.

PEET, Richard; HARTWICK, Elaine. **Theories of development**. New York: The Guilford Press, 1999.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **A política agrária do Banco Mundial: ofensiva neoliberal em marcha**. Rio de Janeiro, 2005a. Disponível em: <<http://www.landaction.org/display.php?article=331>>. Acesso em: 08 ago. 2005.

_____. **Continuidades e discontinuidades no governo Lula de programas orientados pelo modelo de reforma agrária de mercado do Banco Mundial**. Rio de Janeiro, 2005b. Disponível em: <http://www.desempregozero.org.br/reforma_agraria/continuidades_e_descontinuidades_no_governo_lula.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2005.

_____. **A política agrária contemporânea do Banco Mundial: objetivos, lógica e linhas de ação**. Rio de Janeiro, 2005c. Disponível em: <<http://www.landaction.org/display.php?article=377>>. Acesso em: 08 ago. 2005.

_____. O modelo de reforma agrária de mercado do BM em questão: o debate internacional e o caso brasileiro. Teoria, luta política e balanço de resultados. 2004. Dissertação

(Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PETERS, Michael. **Pós-estruturalismo e filosofia da diferença**. Uma introdução. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

PICKLES, John. Development “deferred”: poststruturalism, postdevelopment and the defense of critical modernism. **Economic Geography**, oct. 2001.

PIETRAFESA, José Paulo. Agricultura familiar: a construção de um conceito. **Candeia**, Goiânia, ano 3, n. 4, p. 17-30, nov. 2002.

PIORE, Michael; SABEL, Charles. **The second industrial divide**: possibilities for prosperit. Nova Iorque: Basic Books, 1984.

PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano**. Nova York: PNUD, 2005. Disponível em: <http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/HDR05_sp_complete.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2005.

_____. Los objetivos de desarrollo del Milenio. Progresos, reveses y desafios. Nova York, 2003. Disponível em: <<http://www.undp.org/spanish/mdgsp/>>. Acesso em: 25 jun. 2004.

POLANYI, Karl. **La gran transformación**. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2003 [1944].

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Fome Zero**. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso em: 3 dez. 2003.

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA INCRA/FAO. **Novo Retrato da Agricultura Familiar**: O Brasil Redescoberto. Brasília, 2000. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/incra/fao>>. Acesso em: 09 set. 2001.

_____. **Perfil da Agricultura Familiar no Brasil**. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/incra/fao>>. Acesso em: 09 set. 2001.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia**. A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996 [1993].

QUEIROLO PALMAS, Luca. Instituições, descentralização e participação: qual gestão para o desenvolvimento local e regional? SEMINÁRIO INTERNACIONAL “O DESENVOLVIMENTO LOCAL NA INTEGRAÇÃO: estratégias, instituições e políticas”, 1., Rio Claro, 2004. Palestra.

QUIJANDRÍA, Benjamin; MONARES, Aníbal; UGARTE DE PEÑA MONTENEGRO, Raquel. **Hacia una región sin pobres rurales**. Roma: FIDA, 2001. Disponível em: <http://www.ifad.org/operations/regional/2002/pl/regionalstrategy_s.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2004.

RAHNEMA, Majid. Participação. In: SACHS, Wolfgang (ed.). **Dicionário do Desenvolvimento**. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 190-210.

RAY, C. Culture intellectual property and territorial rural development. **Sociologia Ruralis**, n. 38, p. 4-20, 1998.

REDE BRASIL SOBRE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS. **Carteira de projetos do Banco Mundial no Brasil** (projetos em andamento e projetos planejados). Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.rbrasil.org.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2005.

_____. **Informe RB n. 16 de 2004**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.rbrasil.org.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2005.

_____. **Carteira de projetos com financiamento do Banco Mundial no Brasil**. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.rbrasil.org.br/>>. Acesso em: 16 abr. 2004.

RELATÓRIO DO CURSO DE FORMAÇÃO DOS AGENTES DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. SDT, 2005. (Mimeo.)

REYES, Giovanni E. Four main theories of development: modernization, dependency, world-system and globalization. **Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas**, Madrid, n. 4, jul./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.ucm.es/info/eurotheo/nomadas>>. Acesso em: 25 nov. 2001.

RICCI, Rudá. **Fuga para o futuro**. Novos Movimentos Sociais Rurais e a concepção de Gestão Pública. 2002. 176 f. Tese (Doutorado Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

RIST, Gilbert. **El desarrollo: historia de una creencia occidental**. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2002.

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, Fermín. El desarrollo local, una aplicación geográfica. Exploración e indagación sobre su práctica. **Ería**, n. 39-40, p. 57-73, 1996.

ROITMAN, Marcos. **Pensamiento sociológico y realidad nacional em América Latina**. Rebelión, 2004. Disponível em: <<http://www.rebelion.org/>>. Acesso em: 25 mar. 2004.

SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento**. Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

SAUER, Sérgio. “A terra por uma cédula”: A reforma agrária de mercado do Banco Mundial no Brasil. In: BARROS, Flávia; SAUER, Sérgio; Schwartzman, Stephan. **Os impactos negativos da política de reforma agrária de mercado do Banco Mundial**. [S.l.: s.n.], 2003, p. 73-102.

_____. **A proposta de “Reforma Agrária de Mercado” do Banco Mundial no Brasil**. Versão preliminar. Brasília, 2001. Disponível em <<http://www.dataterra.com.br>>. Acesso em: 02 ago. 2001.

SCHEJTMAN, Alexander; BERDEGUÉ, Julio A. Desarrollo territorial rural. **Debates y temas rurales**, Santiago de Chile, n. 1., 2004. Disponível em: <<http://www.rimisp.org/getdoc.php?docid=870>>. Acesso em: 31 jul. 2004.

SCHNEIDER, Sergio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

SCHNEIDER, Sergio; BLUME, Roni. **Ensaio para uma abordagem territorial da ruralidade**: em busca de uma metodologia. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/PGDR/textosabertos/schneider_e%20Roni.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2005.

SCHNEIDER, Sergio; TARTARUGA, Ivan G. Peyré. Do território geográfico à abordagem territorial do desenvolvimento rural. In: JORNADAS DE INTERCAMBIO Y DISCUSIÓN: EL DESARROLLO RURAL EN SU PERSPECTIVA INSTITUCIONAL Y TERRITORIAL, 1., 2005, Buenos Aires. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/PGDR/textosabertos/sergio_e_tartaruga.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2005.

SCHOULTZ, Lars. **Estados Unidos: poder e submissão**. Uma história da política norte-americana em relação à América Latina. Bauru-SP: EDUSC, 2000.

SEADE. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social**. Espaços e dimensões da pobreza nos municípios do Estado de São Paulo. Região Administrativa de Presidente Prudente. São Paulo: SEADE, 2005. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/ipvs/analises/ra_pres_prudente.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2005.

SEPÚLVEDA, Sergio; RODRÍGUEZ, Adrián; ECHEVERRI, Rafael. Territorios rurales, estrategias y políticas en América Latina. In: **Seminário Internacional “Território, Desenvolvimento Rural e Democracia”**, 2003, Fortaleza. Disponível em: <<http://www.chorlavi.cl/php/doc/documentos/TerritoriosLA.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2004.

SHEPPARD, Erik. The Spaces and Times of Globalization: Place, Scale, Networks, and Positionality. **Economic Geography**, v. 78, p. 307-330, 2002.

SMITH, Neil. Nuevo globalismo, nuevo urbanismo. **Documents d'Anàlisi Geogràfica**, Barcelona, n. 38, p. 15-32, 2001.

SMITH, Neil. Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e a produção de escala geográfica. In: ARANTES, Antonio A. (Org.). **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2000a [1997]. p. 132-159.

_____. **Desenvolvimento desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988 [1984].

_____. Geografía, Diferencia y Políticas de Escala. Tradução de María Franco García. Presidente Prudente, 2000b. Disponível em: www2.prudente.unesp.br/ceмосi/vinculos/trNeilSmith.htm. Acesso em: 16 dez. 2002. Título original: Geography, Difference and the Politics of Scale.

SNEDDON, Cris. Reconfiguring scale and power: the Khong-Chi-Mun project in northeast Thailand. **Environment and Planning A**, v. 35, p. 2229-2250, 2003.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Os custos sociais do ajuste neoliberal no Brasil. In: SADER, Emir. **El ajuste estructural en América Latina**. Costos sociales y alternativas. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 171-185. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/sader/cap08.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2004.

SOUZA, Sônia Maria Ribeiro de. Discursos em confronto no território da luta pela terra no/do Pontal do Paranapanema: MST e imprensa. 2005, Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2005.

_____. Imprensa e "leitura" da luta pela terra no Pontal do Paranapanema. **Universidade e Sociedade**, Brasília, n. 30, p. 177-181, 2003.

_____. O MST entre o fato e a notícia. **Revista Pegada**, Presidente Prudente, v.2, n. 1, p. 83-90, 2002.

STÉDILE, João Pedro. 2001: Balanço de uma reforma agrária que não existiu. **MST Informa**, ano 1, n. 7, jan. 2002. Disponível em: <http://www.mst.org.br>. Acesso em: 15 jan. 2002.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios**. A promessa não cumprida de benefícios globais. 2. ed. São Paulo: Futura, 2002.

_____. **Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos**. Genebra. 1998. Disponível em: <<http://www.dataterra.com.br>>. Acesso em: 02 ago. 2001.

SUBCOMANDANTE INSURGENTE MARCOS. 7 piezas sueltas del rompecabezas mundial (El neoliberalismo como rompecabezas: la inútil unidad mundial que fragmenta y destruye naciones). In: **EZLN: 20 y 10, el fuego y la palabra**. Cidade do México: Rebeldía, 2004. 1 CD-ROM.

SWYNGEDOUW, Erik. Neither Global nor Local. “Glocalization” and the politics of scale. In: COX, Kevin. (ed.) **Spaces of globalization**. Reasserting the power of the local. New York: Guilford Press, 1997, p. 137-166.

TAKAGI, Maya; SILVA, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro. **Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil**. Texto para discussão, 101. Campinas: IE/UNICAMP, 2001.

TEIXEIRA, Gerson. **As condições de financiamento do Banco da Terra**. Brasília, 1999. Disponível em: <<http://www.pt.org.br/assessor/banter.htm>>. Acesso em: 25 set. 2003.

THOMAZ JÚNIOR, A. Desenho societal dos sem terras no Brasil, 500 anos depois. **Revista Abra**, Campinas, v. 28, n. 25, p. 31-46, 2001.

TRUMAN, Harry S. **Inaugural Address**. Washington D.F., 1949. Disponível em: <www.yale.edu/lawweb/avalon/presiden/inaug/truman.htm>. Acesso em: 21 jun. 2004.

UITERMARK, Justus. Re-scaling, ‘scale fragmentation’ and the regulation of antagonistic relationships. **Progress in Human Geography**, v. 26, n. 6, p. 743–765, 2002.

VACHON, Bernard. **El desarrollo local**. Teoría y práctica. Reintroducir lo humano en la lógica del desarrollo. Gijón: Trea, 2001.

VAINER, Carlos. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: ENCONTRO NACIONAL. DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001.

VALDÉS, Alberto; WIENS, Tom. Rural poverty in Latin America and the Caribbean. In: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, Washington DC, 1996.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a um marco conceptual. **Proyecto CEPAL/GTZ “Desarrollo económico local y descentralización em América Latina”**. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ, 2000.

_____. **Política Económica Local**. Madrid: Pirámide, 1993.

VEIGA, José Eli da. A Face Rural do Desenvolvimento. **Interações. Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. v. 3, n. 5, p. 5-19, set. 2002a.

_____. O Brasil rural também precisa de “ações afirmativas”. In: CONGRESSO DO AGRONEGÓCIO, 1., São Paulo, 2002b. Disponível em: <<http://www.abag.com.br/brural.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2004.

_____. Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., Salvador, 2001. Disponível em: <<http://www.nead.org.br/download.php?form=.pdf&id=51>>. Acesso em: 02 maio 2003.

_____. Delimitando a Agricultura Familiar. **Reforma Agrária**, Campinas, n. 2 e 3, 1995, p. 128-141.

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

VIGNA, Edécio e SAUER, Sérgio. Os financiamentos dos programas agrários e agrícolas do BIRD e do BID para o Brasil. In.: BARROS, Flávia (Org.). **As estratégias dos Bancos**

Multilaterais para o Brasil: Análise crítica e documentos inéditos. Brasília, Rede Brasil, 2001, p. 131ss

VILELA, Sergio Luiz de Oliveira. Qual política para o campo brasileiro? (Do Banco Mundial ao PRONAF: a trajetória de um novo modelo?). In: CONGRESSO DA SOBER, 35., Natal, 1997.

WAQUIL, Paulo D.; MATTOS, Ely José de. Distribuição de renda no Rio Grande do Sul: um comparativo entre o rural e o urbano. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 1., 2002, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre, 2002. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/download/eeg/1/mesa_6_waquil_mattos.pdf>. Acesso em: 18 set. 2004.

WEISBROT, Mark. The “Washington Consensus” and development economics. In: ENCONTRO DO UNRISD “THE NEED TO RETHINK DEVELOPMENT ECONOMICS”. Cape Town, 2001. Disponível em: <[http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/3AD5D5F2520B7436C1256BC9004C3D2C?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/3AD5D5F2520B7436C1256BC9004C3D2C?OpenDocument)>. Acesso em: 18 set. 2004.

ZABALO, Patxi. Banco Mundial. In: PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (Dir.). **Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo**. Barcelona: Icaria editorial/Hegoa, 2000. Disponível em: <http://dicc.hegoa.efaber.net/authors/entradas_by_author/17>. Acesso em: 23 mar. 2005.

ZIEGLER, Jean. **Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (E/CN.4/2005/47)**. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, 2005. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/S/CHR/resolutions/E-CN_4-RES-2005-18.doc>. Acesso em: 25 set. 2005.

_____. **Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (E/CN.4/2004/10)**. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, 2004. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/520def357734dc59c1256e00002f30ea?Opendocument>>. Acesso em: 25 set. 2005.

ZIEGLER, Jean. **Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación (E/CN.4/2002/58)**. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, Nova Iorque, 2002. Disponível em: <[http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/6060be83d3387d16c1256c020030cc55/\\$FILE/G0215275.doc](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/6060be83d3387d16c1256c020030cc55/$FILE/G0215275.doc)>. Acesso em: 25 set. 2005.

SITES CITADOS

BANCO MUNDIAL. <<http://www.obancomundial.org/>>.

BID. <<http://www.iadb.org/index.cfm?language=portuguese>>.

CEPAL. <<http://www.eclac.org/>>.

FAO. <<http://www.fao.org/>>.

FIDA. <<http://www.ifad.org/>>.

FODEPAL. <<http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/>>.

Fondo Mink'a de Chorlavi. <<http://www.grupochorlavi.org/>>.

GTZ. <<http://www.gtz.org.br/>>.

IICA. <<http://www.iica.org.br/>>.

PROGRAMA NACIONAL DE CRÉDITO FUNDIÁRIO. <<http://www.creditofundiario.org.br/>>.

RIMISP. <<http://www.rimisp.cl>>.

SAF (MDA). <<http://www.mda.gov.br/saf/>>.

SDT (MDA). <<http://www.mda.gov.br/sdt/>>.

SEBRAE. <<http://www.sebrae.com.br>>.

USAID. <<http://www.usaid.gov/>>.