Ministério do Desenvolvimento Agrário
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF

Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

Painel 3- A abordagem territorial e as políticas de DR

Vantagens diferenciadoras e mediação de conflitos: desafios das políticas de desenvolvimento territorial

Ademir Antonio Cazella
Prof. do Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas
Universidade Federal de Santa Catarina (PPAGR/UFSC)
Texto para discussão – versão preliminar

Brasília, 25 de agosto de 2005

Vantagens diferenciadoras e mediação de conflitos: desafios das políticas de desenvolvimento territorial

Ademir Antonio Cazella[1]

O pensamento sobre as dinâmicas de desenvolvimento territorial está ligado a vários fenômenos socioeconômicos, políticos e ambientais que surgiram a partir dos anos 1980. Para fins didáticos, pode-se delimitar o escopo dessa nova abordagem em duas vertentes. A primeira abrange acontecimentos sócio-ambientais e políticos contemporâneos que contribuíram para o fortalecimento da idéia segundo a qual os atores locais devem assumir os rumos do desenvolvimento de sua região. No caso brasileiro, a luta pela redemocratização do país, a negação do Estado autoritário e centralizado, a proliferação de movimentos sociais e ambientalistas, o surgimento de diversas Organizações Não-Governamentais, a reestruturação sindical, bem como a descentralização do Estado que, após a Constituição de 1988, aumentou as atribuições da esfera administrativa municipal, foram os pontos altos e sintetizam, de certa forma, as aspirações políticas e sociais diversas dos atores locais.

Note-se que nesse processo os municípios rurais e atores ligados à agricultura familiar e à luta pela reforma agrária foram, respectivamente, os espaços e os protagonistas que melhor se apropriam e passam a reivindicar do Estado as condições para a implementação de um estilo de desenvolvimento ascendente e ancorado nas forças vivas do território.

A segunda vertente apresenta facetas nitidamente mais socioeconômicas, cuja gênese está relacionada à formação de **sistemas industriais localizados**. De forma específica, as experiências italianas dos distritos industriais constituídas por Pequenas e Médias Empresas (PME) inspiraram as pesquisas nesse domínio em diferentes países. Essas reflexões contribuíram também para tornar mais nítida a importância da dimensão territorial.

Neste artigo o foco está concentrado na elucidação da segunda vertente e a linha de argumentação foi subdividida em três partes[2]. A primeira trata de alguns aspectos da construção conceitual da abordagem territorial do desenvolvimento. Os principais atributos do conceito de desenvolvimento territorial e a idéia de geração de "vantagens diferenciadoras" dos territórios, que se dá mediante a identificação e valorização de recursos territoriais específicos, constituem o foco principal deste tópico (Pecqueur, 2004 e 2005). A segunda parte aborda a temática dos riscos à elitização das ações formais de desenvolvimento territorial. Aqui a análise se volta para a compreensão do papel estratégico dos agentes de desenvolvimento com destaque para a desgastante, mas imprescindível tarefa de mediação de conflitos sociais. Por fim, na terceira parte, discute-se a importância da mudança institucional que nos leva de uma visão setorial e corporativa para a abordagem territorial. Isso pressupõe a formação de sistemas de planejamento e gestão integrada, envolvendo um leque diversificado de atores sociais. Esse tipo de mudança ocorre, em geral, de forma lenta e gradual, muitas vezes frustrando expectativas,

---

[1] Professor do Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas (PPAGR/UFSC). O autor agradece as sugestões de Paulo Freire Vieira (CFH/UFSC), Lauro Mattei (CSE/UFSC) e Paulo Afonso Condé (INCRA).

[2] Uma análise da primeira vertente a partir da realidade francesa é realizada por Cazella (2002). Uma versão traduzida para o português pode ser solicitada junto ao autor (acazella@cca.ufsc.br).

retardando, ou até mesmo bloqueando, as transformações e inovações desejadas e necessárias. Este tópico final será aprofundado a partir da análise de duas políticas públicas consideradas relevantes para as dinâmicas territoriais de desenvolvimento: o financiamento dos projetos de desenvolvimento territorial e o ordenamento territorial.

1- Do espaço banal ao território de desenvolvimento

Existe um consenso na literatura a respeito do papel de vanguarda que os economistas e sociólogos italianos exerceram nas últimas décadas na análise dos atributos territoriais do desenvolvimento. Os estudos sobre a experiência da "Terceira Itália" começaram no final dos anos 1970. Esse termo designa as regiões italianas localizadas no centro e no nordeste do país e que se diferenciam, do ponto de vista socioeconômico, ao mesmo tempo, do triângulo formado pelas cidades de Milão, Turim e Gênova no noroeste (1ª Itália) e do *Mezzogiorno* no sul (2ª Itália). Se as grandes estruturas industriais predominam no primeiro caso e se o atraso de desenvolvimento é onipresente no segundo, a *Terceira Itália* se distingue pela sua dinâmica peculiar de desenvolvimento, decorrente, essencialmente, da presença de inúmeras PME.

Essas regiões, marcadas pela maior densidade de PME, se diferenciam nitidamente da localização pura e simples das unidades produtivas numa certa área, onde algumas são gerenciadas do exterior, sem nenhuma ancoragem local. A presença ativa de uma comunidade de pessoas e de um número considerável de empresas, num espaço geográfico e histórico circunscrito, cria uma entidade sócio-territorial. Ao contrário dos outros ambientes, o emaranhado entre a comunidade humana e as empresas é próprio desses espaços. A associação recente entre as noções de território e de desenvolvimento é, em alguma medida, tributária dos estudos centrados na reestruturação industrial.

1.1- Características do desenvolvimento territorial

As análises acerca do espaço geográfico e as reflexões sobre o desenvolvimento ignoraram-se mutuamente até o início da crise econômica dos anos 1970. Após, mais ou menos, vinte e cinco anos de interesses separados, as reflexões que tentam associá-las ganharam importância. Assim, o **espaço-lugar** de desenvolvimento, ou seja o simples suporte das atividades econômicas, é substituído pela idéia do **espaço-território** carregado de vida, de cultura e de potencial de desenvolvimento (Lacour, 1985).

O espaço-território se diferencia do espaço-lugar pela sua "**construção"** a partir do dinamismo dos indivíduos que nele vivem. A noção de território designa aqui o resultado da confrontação dos espaços individuais dos atores nas suas dimensões econômicas, socioculturais e ambientais. O território não se opõe ao espaço-lugar funcional, ele o complexifica, constituindo uma variável explicativa suplementar. Como sugere Pecqueur (1987, p.9), "o jogo dos atores adquire localmente uma dimensão espacial que provoca efeitos externos e pode permitir a criação de um meio favorável para o desenvolvimento do potencial produtivo de certo local".

Os estudos mais recentes sobre esse assunto indicam, por um lado, que a formação de um território resulta do encontro e da mobilização dos atores sociais que integram um dado espaço geográfico e que procuram identificar e resolver problemas comuns. Por outro,

demonstram que um "**território dado**", cuja delimitação é político-administrativa, pode abrigar vários "**territórios construídos**". A configuração organizacional das diversas instituições e o cruzamento do duplo jogo da concorrência que se estabelece entre as empresas e entre os diferentes territórios são elementos constitutivos da noção de desenvolvimento territorial. Assim, o território pode ser visto como uma configuração mutável, provisória e inacabada, e sua **construção** pressupõe a existência de uma relação de proximidade dos atores (Pecqueur, 1996).

Em outras palavras, as dinâmicas territoriais apresentam três características básicas: a) elas são múltiplas e sobrepostas, além de impermanentes; b) na maioria das vezes seus limites não são nítidos; e (c) elas buscam valorizar o potencial de recursos latentes, virtuais ou "escondidos". Entende-se aqui por "recursos" os fatores a serem explorados, organizados ou revelados. Quando um processo de identificação e valorização de recursos latentes se concretiza, eles se tornam "ativos" territoriais. Os recursos e ativos podem ser genéricos e específicos. Os primeiros são totalmente transferíveis e independentes da aptidão do lugar e das pessoas onde e por quem são produzidos. Já os segundos são de difícil transferência, pois resultam de um processo de negociação entre atores que dispõem de diferentes percepções dos problemas e diferentes competências funcionais.

O processo de especificação de ativos diferencia um território dos demais e se contrapõe ao regime de concorrência baseada na produção standard. Segundo Pecqueur (2004, p.04), "a dinâmica de desenvolvimento territorial visa revelar os recursos inéditos e é por isso que ela se constitui numa inovação". Novas configurações e conhecimentos territoriais podem ser produzidos quando saberes heterogêneos são articulados e combinados. A metamorfose de recursos em ativos específicos é indissociável da história longa, da memória social acumulada e de um processo de aprendizagem coletiva e cognitiva (aquisição de conhecimento) característica de um dado território.

Esse processo de especificação consiste, portanto, na qualificação e diferenciação de recursos que os atores locais revelam no processo de resolução de problemas comuns ou similares. O ponto máximo de maturação de um território construído consiste na geração de uma "**renda de qualidade territorial**", capaz de superar a renda obtida através da venda de produtos e serviços de qualidade superior. Nessa concepção, o próprio território é o "produto" comercializado. Para tanto, os diferentes atores locais - públicos e privados - precisam articular suas ações mercantis e não-mercantis com o propósito de criar uma oferta heterogênea e coerente de atributos territoriais[3].

1.2- O território visto como uma criação coletiva e institucional

Os estudos dos territórios baseados na teoria das instituições oferecem uma interpretação que coloca em destaque as ações coletivas dos atores sociais (mercantis ou não). O território é, ao mesmo tempo, uma criação coletiva e um recurso institucional. A pluralidade dos modos de funcionamento das instituições pode ser dividida em dois grupos. Por um lado, as instituições informais - a exemplo dos costumes e das representações coletivas da sociedade - estruturam os modelos coletivos e normativos do pensamento e da ação social. Elas desempenham, ao mesmo tempo, papéis informativos e cognitivos. Por outro lado, as instituições formais "desempenham um duplo papel, estrutural e cognitivo,

[3] Os interessados em aprofundar essa discussão podem consultar os artigos de Pecqueur (2001) e Hirczak et al (2005), que tratam das noções de "cesta de bens" e "bens territoriais complexos".

complementar ao papel das instituições informais; elas corrigem, de certo modo, a insuficiência das instituições informais em organizar o sistema econômico, além de terem uma existência concreta e construída" (Abdelmalki et al., 1996, p. 182).

A criação coletiva e institucional do território está associada à idéia de que as transformações das propriedades do território-dado podem gerar e maximizar o processo de valorização de diversos recursos – genéricos e específicos - desse espaço. A "**densidade institucional"** de um espaço explica a construção e as características de um território. Duas propriedades fundamentais do território se sobressaem nessa análise: a) é uma realidade em evolução; b) é o resultado simultâneo dos "jogos de poder" e dos "compromissos estáveis" estabelecidos entre os principais atores sociais.

Assim, os aparatos institucionais implicados nas dinâmicas de desenvolvimento não são os mesmos em todos os territórios. Eles variam consideravelmente e alguns figuram como exceção, o que torna impossível imaginar um modelo genérico de desenvolvimento. Além disso, a análise institucional do território não dissimula as exclusões socioeconômicas e nem os conflitos sociais. A reprodução das exclusões sociais pode acontecer numa dinâmica de criação coletiva de um território, se somente uma fração da sociedade local participa e se beneficia diretamente. As iniciativas que procuram transformar um território-dado em território-construído mediante a criação de vantagens diferenciadoras não estão isentas do risco da elitização ou da apropriação da "renda de qualidade territorial" por um número reduzido de atores - geralmente os melhores posicionados na hierarquia social.

2- Contradições e desafios do desenvolvimento territorial: a mediação de conflitos como princípio norteador

O reconhecimento da diversidade de percepções e interesses dos atores locais – um aspecto que está na origem do pensamento sobre as dinâmicas de desenvolvimento territorial - contribui para explicar as exclusões, as contradições e os conflitos que lhe são inerentes, apesar das inúmeras formulações normativas insistirem em valorizar os aspectos positivos da vida local, tais como a sinergia, a solidariedade e a cooperação dos atores sociais. É em torno desses valores que a compreensão dos bloqueios das dinâmicas de desenvolvimento deve ser procurada, já que "infelizmente, valores, atitudes e comportamentos mantêm entre si e com as variáveis econômicas, ligações que não podem ser equacionadas. Equivale a negar a existência da sociedade, de suas estruturas, de suas instituições e de seus mecanismos" (Mendras, 1996, p.121).

Nessa direção, um renomado estudioso do desenvolvimento territorial já havia alertado para a incoerência entre discursos e práticas nos processos locais de desenvolvimento, sobretudo, nas zonas rurais desfavorecidas do ponto de vista geográfico e socioeconômico: "a solidariedade se expressa, concretamente, tanto ou mais no seio da sociedade global a favor de um território em crise ou carente, do que no interior desses territórios e entre indivíduos e grupos sociais portadores de interesses divergentes: a tendência dominante não é, como em outras áreas, **o fortalecimento do individualismo e do corporativismo, a busca de proteções e a defesa do que foi adquirido?**" (Kayser, 1990, p.213- grifos nossos).

A euforia inicial em torno do pensamento do desenvolvimento territorial contrasta com as primeiras avaliações realizadas por diversos autores. Esses estudos ressaltam que os processos de valorização de recursos locais iniciados a partir dos anos 1980 tendem a se voltar para as camadas médias da sociedade. A valorização cega do local desconsidera, normalmente, as exclusões sociais nele presentes. Sem base social consistente e real, o desenvolvimento territorial pode adquirir contornos de um modelo conservador cujas ações são destinadas àqueles que já se encontram integrados na sociedade local (Billaud et al., 1983, Alphandéry *et al*., 1989). Além disso, a confusão das competências e o emaranhado das responsabilidades de diversas esferas públicas, os financiamentos cruzados, a concorrência entre as coletividades e o individualismo dos políticos freiam ou não motivam a participação da população na vida política local. O resultado disso é uma série de escolhas pouco coerentes com a lógica de desenvolvimento territorial.

O enquadramento das ações, a fragilidade da capacidade de barganha política das minorias e daqueles historicamente excluídos, a filtragem de informações divulgadas ao público, o equívoco entre técnicas de comunicação e abordagens participativas e a dissimulação dos conflitos são práticas comuns nas ações formais de desenvolvimento. Aliado a isso, a inexperiência da maioria dos agentes de desenvolvimento territorial, que não concebem os conflitos como elementos constitutivos das sociedades locais e, por extensão, dos processos de desenvolvimento, ajudam a entender os resultados pífios dessas ações. Nas palavras de Olivier de Sardan (1995, p. 159), "a implementação local de um projeto de desenvolvimento pode ser comparada a um vasto processo de 'negociação informal', no seio da qual se encontra o agente de desenvolvimento que deve necessariamente gerenciar (bem ou mal, consciente ou não, com domínio ou sem) as relações de força, os golpes baixos e os compromissos".

Os desvios de curso das ações preconizadas como ideais pelos profissionais do desenvolvimento tornam-se mais facilmente explicáveis a partir do momento em que se admite que as práticas populares têm um sentido que, antes de qualquer coisa, convém entender com o máximo de lucidez possível. A idéia inicial consiste em reconhecer, por um lado, a complexidade do social e, por outro, as divergências de interesses, de concepções e de estratégias dos atores implicados nas ações formais de desenvolvimento. Além disso, os conflitos abertos não são a norma. Ao contrário, as negociações informais e indiretas, os compromissos, os sincretismos e as interações que resultam em aprendizado recíproco fazem parte das regras do jogo.

Com freqüência, antigas operações de desenvolvimento empreendidas numa certa zona e, sobretudo, os conflitos e as exclusões que elas desencadearam na esfera local permanecem na memória da população. Quanto aos profissionais do desenvolvimento, eles tendem a ignorá-las pura e simplesmente, ou a subestimar os seus efeitos. Eles acabam intervindo "ingenuamente", como se o terreno fosse virgem nesse domínio, e não hesitam em justificar a ineficácia das suas ações apelando para a cultura individualista dos atores locais.

Se é verdade que as desigualdades de status de indivíduos e grupos frente aos projetos de desenvolvimento são múltiplas, não se pode desconsiderar o fato de que até mesmo os segmentos que permanecem socialmente excluídos dispõem de margens de manobra. No limite, a resistência passiva, a indiferença, o rumor e a recusa a qualquer tipo de participação são mecanismos de ação possíveis que, se bem utilizados, podem minar um dado projeto formal de desenvolvimento territorial.

Assim, a análise estrutural dos conflitos, combinada à compreensão das estratégias e das margens de manobra dos atores sociais, torna-se um excelente "fio condutor" na busca da compreensão dos principais interesses em jogo. Neste sentido, "identificar os conflitos é, também, uma forma de romper com a fachada consensual e com a encenação que os atores de uma sociedade local propõem, muitas vezes, ao interventor ou ao pesquisador externo" (idem, p.177).

Outro grande teórico do desenvolvimento socioeconômico, Hirschman (1996), nos sugere "**cuidar com carinho**" dos conflitos sociais, se quisermos tornar mais efetivas as nossas operações de desenvolvimento. Ele defende a idéia de que os conflitos, se bem negociados ou mediados, agem como um fator de socialização, integração e coesão social. O receio dos eventuais prejuízos e de crises causados por situações de conflito agudo explica sua negação e, além disso, a tendência de muitos intelectuais de evocar as virtudes da harmonia e do equilíbrio nas relações humanas. Na verdade, os conflitos sociais são responsáveis pela criação de laços "que consolidam as sociedades democráticas modernas e lhes conferem a força de coesão de que precisam" (p.263).

Esse autor reconhece que uma boa dose de "espírito comunitário" soluciona inúmeros conflitos, mas só esse ingrediente não basta diante dos novos desafios gerados pela dinâmica das sociedades contemporâneas. Torna-se necessário, também, muita disposição política, imaginação, paciência, capacidade de argumentação e negociação para enfrentar problemas inusitados, assumir as incertezas constitutivas da dinâmica dos sistemas socioecológicos, provocar mudanças institucionais e inovar em projetos de desenvolvimento. Sua percepção é de que não se têm soluções definitivas de conflitos; "tudo o que se pode almejar é 'dar um jeito' de sobreviver de conflito em conflito" (p.272).

Os estudiosos do funcionamento das instituições perceberam que o grau de conflitos de uma realidade onde se almeja induzir mudanças, juntamente com o grau de incerteza provocado pelas pretensas reestruturações, pode gerar um ambiente de resistência à mudança. Isto estaria diretamente associada à atuação de "grupos de interesse com poder suficiente para brecar tentativas de alterações nas regras existentes" (Aguirre, 2005, p.5). Essa análise nos remete ao último tópico que analisa os desafios para se passar de um quadro tradicional de políticas públicas setoriais para um novo cenário de políticas de caráter territorial.

3- Do setor ao território: desafios a serem enfrentados no desenho de políticas públicas

Para tratarmos desse tema tomamos duas políticas consideradas estratégicas nas dinâmicas de desenvolvimento territorial: a primeira se refere à necessidade de mecanismos operacionais que sirvam, ao mesmo tempo, para organizar e reter parte da poupança existente nos territórios e captar recursos financeiros externos imprescindíveis ao financiamento de programas e projetos de desenvolvimento. A segunda diz respeito a um tema novo e praticamente desconhecido no nosso meio, mas central nos países com maior tradição no campo do desenvolvimento territorial. Trata-se da política de ordenamento territorial (*aménagement territorial*), que no Brasil deveria estar articulada às ações de crédito fundiário em curso.

Em relação ao primeiro tema, estamos diante, quem sabe, de um dos exemplos mais elucidativos da capacidade de mobilização e de empreendedorismo econômico e social de forças populares do meio rural ligadas à agricultura familiar brasileira. Trata-se da intervenção dessas forças no domínio do cooperativismo de crédito rural. De um cenário de exclusividade e de bloqueio à entrada de parcela significativa da agricultura familiar exercido pelo cooperativismo tradicional no início dos anos 1990 passou-se para um ambiente que, não só criou uma nova estrutura de cooperativismo de crédito (Sistema Cresol), como, também, provocou mudanças no seio das estruturas já existentes.

Sabe-se hoje que a existência de uma cooperativa de crédito rural tende a aumentar a eficiência operacional das intervenções e das políticas públicas, a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Além disso, a captação da poupança dos associados propicia pequenos financiamentos a juros menores do que aqueles praticados por usurários (agiotas), muito recorrentes no universo social da agricultura familiar.

Para o debate em curso sobre o desenvolvimento territorial interessa saber que, até recentemente, a legislação brasileira só permitia a constituição de cooperativas dessa natureza por categoria sócio-profissional. Assim, nas chamadas cooperativas de crédito rural somente poderia se associar quem exercesse de forma prioritária atividades agropecuárias. Mudanças na legislação romperam com essa barreira de forma que hoje é possível a constituição de cooperativas segundo o princípio da "livre admissão". Note-se que essa mudança institucional não partiu de reivindicações dos setores populares mencionados acima, mas de setores tradicionais com maior tradição de trabalho junto a segmentos sociais urbanos.

Ao contrário, o novo sistema de crédito cooperativo tem se mantido reticente à adoção do princípio da "livre admissão", alegando que isso pode desviar o foco dessas instituições e, no limite, levar à perda de controle dos agricultores familiares na gestão das cooperativas de crédito rural. Nada mais avesso aos princípios do desenvolvimento territorial que a defesa incondicional do corporativismo de categorias sócio-profissionais. Temos aqui, portanto, um bom exemplo não só de resistência à mudança, mas também da tendência à elitização mencionada acima.

Os dirigentes de cooperativas de crédito localizadas em pequenos municípios rurais sabem que os comerciantes-agricultores e os agricultores bem integrados aos mercados são imprescindíveis para o sucesso financeiro dessas instituições e não hesitam em recrutá-los para o quadro social das cooperativas. Pouco ou nenhum esforço, no entanto, é feito no sentido de incluir os segmentos sociais mais pobres desses municípios. A "livre admissão" abre caminho para que as bases sociais do cooperativismo de crédito rural sejam estendidas para além dos círculos da agricultura familiar inserida nos mercados. Como destaca Gloukoviezoff (2004), a exclusão bancária atinge atualmente um contingente expressivo de pessoas dado o processo cada vez mais seletivo dos bancos comerciais, que preferem atuar nos centros urbanos maiores e com clientes de grande e médio porte econômico.

A franja de agricultores familiares que logrou sucesso socioeconômico, através das suas instituições de representação ou de assessoria, tem a possibilidade concreta de contribuir para o êxito do processo de integração à dinâmica de desenvolvimento territorial dos seus "primos pobres", representados principalmente por minifundiários, em geral

pluriativos, e assalariados agrícolas temporários e permanentes. Além desses, uma gama de assalariados não-agrícolas e de pequenos empreendedores externos ao setor agropecuário de municípios rurais, muitos dos quais apresentam laços de parentesco com famílias agrícolas, compõe o universo da sociedade civil não-organizada, na maioria das vezes, excluída do sistema bancário tradicional. É desse tipo de interação entre atores diversos que podem emergir "vantagens diferenciadoras" menos elitistas de um dado território.

No que diz respeito à política de ordenamento territorial, a avaliação do *estado- da-arte* correspondente encontra-se numa fase ainda mais incipiente, limitando-se ao crédito fundiário visto enquanto instrumento complementar de reforma agrária. Para a maioria das forças políticas envolvidas na luta pela terra, o crédito fundiário é percebido como um mecanismo de desmobilização das suas bases sociais e políticas. Apesar dessa resistência de cunho ideológico, torna-se difícil não reconhecer suas potencialidades de reorganização das estruturas agrícolas e, de forma mais ampla, do território.

No primeiro caso, seu papel principal consiste em salvaguardar o caráter familiar da agricultura, aumentar o tamanho de muitos estabelecimentos rurais e atuar no redesenho das unidades de produção agrícola. Sobretudo nas regiões de colonização antiga, os processos sucessórios e a despreocupação com o meio ambiente tornaram muitas dessas unidades completamente inadequadas face ao atual contexto socioeconômico e ambiental.

No segundo caso, ela se concentra na constituição ou preservação de áreas de proteção e de corredores ecológicos, além do uso não-agrícola das terras e da infra-estrutura (nova e já existente) localizadas no meio rural. Abre-se aqui um vasto campo de intervenção, que re-atualiza a idéia cunhada por Graziano da Silva (1999) de uma reforma agrária "não essencialmente agrícola".

Esse tema esbarra na resistência à mudança não só por parte dos movimentos sociais, mas também de instituições públicas que atuam no meio rural. O primeiro documento a sugerir a criação de Sociedades de Ordenamento Fundiário (SOFs) no Brasil já completou 10 anos. Trata-se do estudo realizado pela FAO/INCRA (1994), que arrolou um conjunto de sugestões de políticas públicas de apoio à agricultura familiar. Nesse período, muito pouco foi feito nessa área, exceto a criação do crédito fundiário. Um atraso de mais de uma década se faz sentir, por exemplo, na formação de recursos humanos, habilitados para coordenar uma ampla política de ordenamento territorial em nosso País.

As experiências de países onde sociedades dessa natureza foram constituídas revelam que essas instituições formais desempenham um papel estratégico de desenvolvimento territorial sustentável, calcado num profundo conhecimento do mercado regional de terras (Merlet, 2002). Elas nos ensinam, também, que para operacionalizar uma política de ordenamento territorial, além de conhecimento técnico específico, faz-se necessário uma grande disposição e um elevado grau de competência da parte de agentes de desenvolvimento, de atores e instituições locais na arte de mediação de conflitos.

4- Considerações finais

A título de conclusão, seria importante re-enfatizar o papel do Estado no que se refere à adoção de regras ou de contrapartidas territoriais, com destaque para as de cunho

socioambiental. Ao longo do texto, com base em sólidas análises de experiências de desenvolvimento territorial, apontamos os riscos de elitização das iniciativas formais de desenvolvimento territorial e a tendência de resistência à mudança das instituições e atores sociais envolvidos nessas iniciativas. Como nos ensina Putnam (2000, p.193), se é verdade que "a história institucional costuma evoluir lentamente (…), [e que] o tempo é medido em décadas", também é verdade que as regiões que lograram êxito nos processos de desenvolvimento alicerçados nos seus atributos territoriais são aquelas que, além de uma sociedade civil forte, possuem um Estado forte.

O estabelecimento de contrapartidas para que instituições e atores locais acessem os créditos subsidiados dos diversos programas de desenvolvimento é um mecanismo importante para se passar, de forma mais rápida, da tradição de políticas setoriais para a concepção de ações territoriais. A exemplo do que já vem acontecendo na política de desenvolvimento territorial rural da União Européia, que adotou o princípio das "eco-condicionalidades", a realidade brasileira impõe que se institua, de forma simultânea, o duplo caráter de inclusão social e de prudência ecológica. Em outras palavras, atuar com os segmentos sociais empobrecidos dos setores agrícolas e não-agrícolas dos municípios rurais e prever ações de caráter socioambiental passariam a ser condições indispensáveis para o acesso a recursos públicos subsidiados dos programas oficiais.

Nessa linha de raciocínio, um esforço maior de concertação supraministerial faz-se necessário para evitar sobreposição de competências e financiamentos cruzados. Da mesma forma, um programa conjunto de formação de alto nível, em especial de funcionários de carreira, no campo de conhecimento do ordenamento territorial se configura hoje como uma área estratégica. O momento é, também, de questionar se já não é hora da constituição de uma agência nacional que coordene a intervenção de diferentes ministérios nesse campo. Uma reestruturação e integração de competências, por exemplo, dos atuais Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis visando enfrentar os desafios contemporâneos aqui apontados.

Referências

ABDELMALKI, L. *et al*. Technologie et territoires: le territoire comme création collective et ressource institutionnelle. In: PECQUEUR, B. (éd.). Dynamiques territoriales et mutations économiques. Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 177-194, 246 p.

AGUIRRE, B. Mudança institucional, a perspectiva da nova economia institucional. São Paulo, FEA/USP, 2005, 7p.

ALPHANDERY, P. *et al*. Les champs du départ : une France rurale sans paysans ? Paris, la Découverte, 1989, 265 p.

BILLAUD, J.-P. *et al*. (éd.). Regards sur la localité : états des travaux, questions et perspectives. Nanterre, Université de Paris X/Ministère de l'Urbanisme et du Logement, 1983, pp. 3-35, 224 p.

CAZELLA, A. A. Développement local et agriculture familiale: les enjeux territoriaux dans le département de l'Aude. Thierval-Grignon, INRA, Mémoires et Thèses, n°36, 2002, 395 p.

FAO/INCRA. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília, FAO/INCRA, 1994, 98 p.
GLOUKOVIEZOFF, G. De la bancarisation de masse à l'éxclusion bancaire puis sociale. Paris, Revue française des affaires sociales, n°3, 2004, pp. 11-38.
HIRCZAK, M. et al. Du panier de biens à um modele plus large des biens complexes territorialisés: concepts, grielle d'analyse et questions. Clermont-Ferrand, Colloque SFER, 2005, 17 p.
HIRSCHMAN, A. O. Os conflitos sociais como pilares das sociedades de mercado democráticas. In: __ Auto-subversão: teorias consagradas em xeque. São Paulo, Companhia das Letras, 1996, pp. 259-277, 314p.
KAYSER, B. La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental. Paris, Armand Colin, 1990, 316 p.
LACOUR, C. Espace et développement: des enjeux théoriques nouveaux face aux contradictions des sociétés contemporaines. Revue d'Economie Régionale et Urbaine. Bordeaux, ASRDLF, n° 5, 1985, pp. 837-847, 1031 p.
MENDRAS, H. Eléments de sociologie. Paris, Armand Colin, 1996, 4e éd., 248 p.
MERLET, M. Políticas fundiárias e reformas agrárias. Brasília, MDA/NEAD, 2002, 115 p.
OLIVIER DE SARDAN, J.-P. Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social. Paris, APADA/Karthala, 1995, 221 p.
PECQUEUR, B. (éd.). Dynamiques territoriales et mutations économiques. Paris, L'Harmattan, 1996, pp. 13-22/209-226, 246 p.
PECQUEUR, B. De l'espace fonctionnel à l'espace-territoire: essai sur le développement local. Grenoble, Université des Sciences Sociales, Thèse de doctorat, 1987, 475 p.
PECQUEUR, B. Qualité e développement territorial: l'hypothèse du pannier de biens et de services territorialisés. Paris, Economie Rurale, n°261, 2001, pp.37-49.
PECQUEUR, B. Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. Grenoble, Institut de Géographie Alpine, 2004, 15 p.