



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 3, Número 1 - mayo 2016



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 3, Número 1, mayo 2016

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Comité Asesor Internacional

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Cuidado de la edición: Verónica Puruncajas

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta:

© De la presente edición

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2016

1ª. edición: noviembre 2015



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 3, Número 1 - mayo 2016

Índice

Introducción 5-6

Artículos

Hacia un enfoque pragmático de la acción pública 9-32

Philippe Zittoun

Mujeres afroecuatorianas en Quito: identidades, resistencia y acción política 33-54

Rocío Vera Santos

Buen Vivir como propuesta política integral: Dimensiones del Sumak Kawsay 55-74

Philipp Altmann

As políticas de desenvolvimiento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação 75-98

Eric Pierre Sabourin, Gilles Massardier, Octavio Sotomayor

Informe

¿Cuál es el rostro social de los nuevos acuerdos comerciales de la UE? Más allá del enfoque “suave”101-111

Lore Van den Putte, Jan Orbie, Fabienne Bossuyt, Deborah Martens, Ferdi De Ville

Reseñas

El mundo interno y la política

Roiz, Javier 115-117
André-Noël Roth Deubel

La política de los grandes números: Historia de la razón estadística

Alain Desrosières 118-120
Freddy Hernández Bazán

Juicios ciudadanos en Uruguay: dos experiencias de participación pública deliberativa en ciencia y tecnología

**Lázaro Marila, Micaela Trimble, Alejandra Umpiérrez,
Ana Vásquez y Gustavo Pereira** 121-123
Elkin Daniel Vallejo Rodríguez

Política editorial..... 124-127

As políticas de desenvolvimento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação

Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación

Rural territorial development policies in Latin America: hybridization of references and implementation

Eric Pierre Sabourin*, Gilles Massardier**, Octavio Sotomayor***

75

Resumo

O artigo propõe examinar a emergência e disseminação regional das políticas públicas de desenvolvimento territorial rural –DTR– na América Latina. Formula a hipótese da existência e difusão de um modelo latino-americano específico de política de DTR. A metodologia baseia-se na aplicação de uma matriz de análise comum do “policy making” aos programas de DTR em vários países e do exame da sua aplicação em quatro países: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. O trabalho conclui na existência de um mecanismo de hibridação tanto das referências teórico-metodológicas como das modalidades de difusão regional e de implementação nacional das políticas de DTR.

Palavras chave: América Latina, desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial, internacionalização de políticas, políticas públicas, regionalização; transferência de políticas.

Resumen

El artículo propone examinar el surgimiento y la diseminación regional de las políticas públicas de desarrollo territorial rural –DTR– en América Latina. Formula la hipótesis de la existencia y difusión de un modelo latino-americano específico de política de DTR. La metodología se basa en una matriz de análisis común del “policy making” a los programas de DTR en varios países y en el examen de su aplicación en cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. El trabajo concluye con la existencia de un mecanismo de hibridación tanto de las referencias teórico-metodológicas como de las modalidades de difusión regional y de implementación nacional de esas políticas de DTR.

Palabras claves: América Latina; desarrollo rural; desarrollo territorial; internacionalización de políticas; políticas públicas; regionalización; transferencia de políticas.

* Sócio-antropólogo. Investigador Senior del CIRAD, Unidade Mixta ART-Dev. Profesor visitante en la Universidad de Brasilia, Post grados MADER y MSPT, Centro de Desenvolvimento Sustentavel – CDS. Coordinador de la Red Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina.

** Cientista Político. Investigador senior en CIRAD, Departamento Medio ambiente y Sociedades, Unidad Mixta ART-Dev. Profesor en Sciences Po Lyon, Lyon University.

*** Ing. Agrónomo. Director Nacional del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, INDAPI, Ministerio de Agricultura, Chile.

Abstract

This paper proposes to examine the emergence and dissemination of regional public policies for Rural Territorial Development –RTD– in Latin America. We hypothesize the existence and spread of a specific Latin American model of RTD policy. The methodology is based on the application of a common matrix analysis of RTD programs policy making in several countries and the examination of its application in four countries: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay. The paper concludes that there is a hybridization mechanism of both the theoretical and methodological framework as the modalities of regional dissemination and national implementation of these policies RTD.

Keys words: Latin America; policy internationalization; policy making; policy transfer; public policies; regionalization; rural development; territory development.

Introdução

Os anos 2000 têm sido marcados pela emergência, às vezes simultânea, de programas e políticas nacionais de desenvolvimento territorial em vários países de América Latina. Como interpretar essa disseminação regional de políticas territoriais?

Tratar-se-ia apenas de um efeito conjuntural do uso da retórica do desenvolvimento territorial para dar uma cara nova as mesmas políticas como sugere Favareto (2010)? Ou, mesmo ao lado de um “efeito de moda”, aconteceria “uma mudança profunda comparada com as modalidades tradicionais dos métodos de intervenção das autoridades públicas” (Duran 2011, 475)?

Finalmente, será que podemos falar da emergência de um modelo de políticas de desenvolvimento territorial específico a América Latina?

Esse artigo examina esse fenômeno a partir de duas entradas complementares. A primeira busca as causas e modalidades de adoção ou difusão dessas políticas na escala do subcontinente latino-americano. A segunda entrada procura entender, a partir da análise da implementação desses programas em quatro países (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), se se trata de um mesmo modelo aplicado em diferentes países, e se for assim, quais são as suas principais características comuns?

O texto conta três partes: a primeira lembra os fatos, seu contexto e apresenta o referencial teórico e metodológico mobilizado. A segunda trata da análise da emergência e da difusão das políticas de Desenvolvimento Territorial Rural - DTR na América Latina. A terceira parte examina a sua aplicação em quatro países: Argentina, Brasil, Chile e Uruguai.

Contexto e referencial de análise

Contexto internacional e latino-americano

A territorialização é uma abordagem das políticas públicas que considera as especificidades de cada território em oposição ao enfoque vertical que divide a ação

pública em setores de atividade separados. De acordo com Faure (2007) “em sua formulação mais simples, a territorialização corresponde a uma abordagem política pública que valoriza as características e os recursos de cada território. A ideia subjacente é que o território, mais do que o aparelho de Estado, seria agora o local de definição e solução de problemas públicos. Longe de corresponder a uma definição juridicamente estabilizada a territorialização supõe um tratamento localizado de certas questões e, portanto, o desenvolvimento de uma pluralidade de atores envolvidos na produção de um laço político e social”.

O princípio da territorialização das políticas públicas consiste em três pontos: i) o fato que o serviço ou o bem público não é distribuído de maneira uniforme pela autoridade central ii) a tentativa de aproximar a tomada de decisão dos problemas e dos usuários ou beneficiários; iii) o território não é definido administrativamente mas de acordo com uma dinâmica especificamente territorial (Thoenig e Duran 1996; Faure 2004; Faure e Négrier 2007; Massardier 2008; Duran 2011).

Desde o fim dos anos 1990, a maioria dos países de América Latina elaborou uma série de programas e políticas de desenvolvimento territorial, notadamente em meio rural (cf. tabela 1). Os ingredientes deste paralelismo das agendas nacionais a partir de um ‘modelo’ comum existem em dois níveis:

- a) em matéria de referências: são mobilizadas as noções de desenvolvimento endógeno e sustentável dos territórios, da descentralização ou desconcentração do estado, de participação dos atores desses territórios, de identidade territorial, de multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais;
- b) em termos de instrumentos encontramos ferramentas clássicas: planejamento nacional e regional, zoneamentos de territórios específicos e dispositivos participativos: comissões participativas ou conselhos territoriais, gestão social ou integrada, dimensão transversal (ruralidade, combate à pobreza, saúde pública e segurança alimentar, meio ambiente, educação), atribuição de subsídios ou crédito para projetos coletivos.

Esse ‘modelo’ aparece de fato como uma hibridação de várias influências: transições democráticas que levaram a abrir « janelas de oportunidade » para os movimentos sociais locais, entre outros, camponeses e indígenas; condicionalidades ligadas aos financiamentos das Organizações Internacionais (em particular o Banco Mundial e a sua vontade de descentralização); organizações interamericanas que, mediante seu interesse para a agricultura, promovem o desenvolvimento regional ou rural como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, o Instituto Interamericano de

Cooperación Agrícola - IICA, a Comissão Econômica para América Latina - CEPAL e, finalmente sempre aparece a referência ao ‘modelo’ europeu dos fundos estruturais, notadamente do programa LEADER (Laços Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural.)

A difusão de um modelo na América Latina é confirmada. No entanto, se certos países foram objeto de pesquisas mais detalhadas sobre a implementação desses instrumentos, notadamente o Brasil (Sabourin e Teixeira 2002; Sabourin 2007; Miranda e Tiburcio 2010) ou o Chile (Schjetman e Berdegué 2004, Martínez *et al.* 2014), não tiveram ainda muitas tentativas de compreender o conjunto do processo: circulação do modelo, agendamento e aplicação a nível nacional e consequências da implantação na escala do subcontinente latino-americano.

Tabela 1. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina

País	Política	Lei	Año
Argentina	Proyecto de desarrollo e pequeños productores rurales – ProInder		1998
	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable - ProFeder		2003
	Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios INTA		2006
Brasil	PRONAF-CMDR	Decreto Nº 1.946, de 28 e junho de 1996	1996
	PRONAT-PDSTR		2003
	PTC Programa Territórios da Cidadania		2008
Chile	Política Regional y territorial SECODIR (Ministerio Interior)		2006
	Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) e PADIS		2008
	Pol. Nac. Desarrollo Rural 2014-24		2013
Colômbia	INCODER (en Ministerio de agricultura)	Ley 388/97 ordenamiento territorial rural Ley 1152	1997
	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos		2007
	Desarrollo Rural e Territorial, DRET		2009 2012
Costa Rica	Instituto Nacional de Desarrollo Rural INDER	Ley Fomento Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG	1995
	Grupos de Acción Territorial GAT		2006
			2010
El Salvador	Territórios del Progreso		2008
Equador	Prolocal y Proder	Art. 279 de la Constitución de la República del Ecuador 2013	2007
	Plan Nacional del Buen Vivir		2008
México	Programa Nacional de Solidaridad-PRONASOL	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	1990
	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable		2001
			2008
Uruguai	Mesas de Desarrollo Rural (Ministerio de Ganadería y Agricultura)	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 18.308	2009
			2007

Fonte: pesquisa autores

O contexto corresponde a desafios fortes para o futuro do mundo rural que alimentam tanto a literatura científica como os debates dos expertos internacionais: a) o futuro da produção agrícola num marco de incerteza sobre a seguridade alimentar mundial, as mudanças globais, climáticas e econômicas; b) a dualidade dos modelos de agricultura e a concorrência entre modelos de desenvolvimento das zonas rurais: competitividade da produção destinada aos mercados agrícolas mundiais *vs* desenvolvimento rural sustentável dos territórios e combate à pobreza dos pequenos agricultores ; c) o desafio da de-setorização de políticas destinadas a se integrar para um gestão global dos territórios rurais (meio ambiente + desenvolvimento agrário + saída da pobreza).

O contexto econômico está marcado pelos impactos sociais e econômicos da liberalização das políticas agrícolas cujos efeitos perversos são particularmente duros para as agriculturas familiares que devem adaptar-se as exigências de cadeias e mercados cada vez mais competitivos e estandarizados (Losch *et al.* 2011 ; Berdegué e Fuentelba 2011). As regiões com forte concentração de agricultura familiar ou camponesa estão também entre as mais vulneráveis e se encontram muitas vezes marginalizadas.

O objetivo anunciado pelas políticas de desenvolvimento territorial na América Latina seria ao mesmo tempo reequilibrar as áreas rurais marginalizadas e valorizar os atributos específicos dos territórios rurais. A abordagem metodológica promove geralmente a concentração de investimentos produtivos estratégicos e o fortalecimento das capacidades de ação e de decisão dos atores locais por meio da participação da sociedade civil organizada (Velut 2008 ; Sabourin e Teixeira 2002). De fato, uma das características dos programas de DTR latino-americanos é essa associação híbrida e diversamente conjugada entre planejamento nacional e regional e participação dos beneficiários.

O contexto político destas reformas do desenvolvimento rural é específico à América Latina e passa por diversos processos. Primeiro, trata-se de políticas com ambições e dimensões muitas vezes diversas, mas que pretendem ser formalmente integradas entre elas e nos territórios. Em segundo lugar, essas políticas têm em parte, origens internacionais e muitas vezes com várias dinâmicas ou mecanismos imbricados desde a transferência de modelos até a resposta às reivindicações dos movimentos sociais. Essas transferências são operadas pelos estados como pelas instituições internacionais e interamericanas, em particular o IICA e a Organização Mundial da Agricultura - FAO, mais recentemente a CEPAL, mas, também, por universidades e centros de pesquisa. Essas organizações têm todas contribuído para a adaptação do discurso e, parcialmente, de alguns elementos dos instrumentos de desenvolvimento territorial implementados na Europa.

Em terceiro lugar, a governança global não se limita à única lógica da mundialização. A abordagem territorial do desenvolvimento rural, muitas vezes qualificada

de sustentável e participativa está, muitas vezes, associada à integração de diferentes instrumentos setoriais como a descentralização, o ordenamento do território, o planejamento regional, a preservação do meio ambiente e a luta contra a pobreza (Massardier e Sabourin 2013).

Enfim, a globalização se manifesta no sentido de uma imbricação crescente entre os níveis de gestão dos problemas: inter/trans/nacional; regional; nacional; territorial.

Há, portanto, um desafio em compreender mediante que processos, os governos dos estados latino-americanos têm tentado, de maneira quase concomitante, nos anos 1990/2000, satisfazer ao mesmo tempo a essas injunções internacionais e a reivindicações cada vez mais fortes dos movimentos sociais rurais, inventando formas híbridas de políticas de desenvolvimento territorial.

Mais especificamente, para o setor agrícola, o enfoque de tipo DTR aparece em reação a quatro fenômenos novos para a agricultura na América Latina.

O primeiro foi ditado pelo aumento da complexidade do mundo rural, a agricultura deixa de ser a única atividade econômica ou até a mais importante em termos de renda nos territórios rurais (Silva 1999). Isto obrigou os gestores a planejar tentando levar em conta o potencial de outras atividades econômicas: manufaturas e artesanato, transformação agroalimentar, turismo e outros serviços.

Novos problemas condicionando o desenvolvimento rural (meio ambiente e poluição, seguridade sanitária dos alimentos, pobreza e equidade territorial) têm levado a uma de-setorização progressiva das políticas agrícolas. As políticas não se decidem apenas no Ministério da Agricultura. Devem ser negociadas com as regiões, com os estados federados, os ministérios de saúde, de educação, as organizações de consumidores, ONGs ambientalistas, entre outros. Isto exige novos arranjos institucionais que possam dar conta do caráter multisetorial e multidimensional do desenvolvimento rural.

A mobilização cidadã tem levado a uma crise dos enfoques convencionais em matéria de formulação de políticas públicas. Esse fenômeno vem da emergência de novos atores (os movimentos sociais e de outras coalizões) que intervêm nos temas públicos com novas exigências e agendas (Kingdom 1984). Essa tendência está sendo reforçada pelas novas modalidades de legitimação da ação pública. Agora, não conta mais, apenas o resultado da eficiência, da pertinência e da adaptação das decisões das autoridades. O que importa é também a sua legitimidade, transparência, que dizer é a “maneira” de decidir. As políticas públicas definidas de acordo com uma lógica descendente (*top down*) não são mais pertinentes ou aceitáveis. O modelo linear de formulação das políticas (segundo a sequência tradicional “concepção à avaliação à decisão à aplicação”) tende a ser substituída por uma abordagem fundada em inter-relações múltiplas, realizadas mediante uma combinação de modalidades de negociação, cooperação, de

um lado ao exemplo do Chile e de planejamento nacional mais ou menos homogeneizador do outro lado, como o mostram os casos do Brasil e do Uruguai.

O quarto fenômeno corresponde aos processos de descentralização e de delegação de atribuições e competências dos estados nacionais, seja para acima (nível supranacional) seja para abaixo (nível regional, municipal ou local e territorial). Em todos os países da região, os serviços públicos se reestruturam para se tornar mais eficientes com resultados sem dúvida diversos. No entanto, essa procura de mais coordenação e de coerência no uso dos recursos permite abrir novos espaços para mais participação social.

Metodologia e referencial teórico

A pesquisa foi realizada mediante a aplicação de uma grade de análise dos programas e instrumentos de desenvolvimento territorial e de participação em vários países da América Latina e em particular do Mercosul, mediante um estudo comparativo das políticas de desenvolvimento rural e de agricultura familiar no marco da rede de Pesquisa PP-AL (*Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina*). A pesquisa acompanhou onze países¹ entre os quais Brasil, Argentina, Chile e Uruguai. A matriz de análise deste estudo considerava cinco elementos: 1) o lugar da agricultura e em particular da agricultura familiar na economia do país; 2) as trajetórias das políticas agrárias e de desenvolvimento rural; 3) os movimentos sociais, grupos de interesse e coalizões atrás de essas políticas públicas; 4) o público meta e as modalidades de implementação; 5) a análise específica das políticas territoriais e transversais (Grisa e Schneider 2014; De Torres *et al.* 2014; Juarez *et al.* 2014; Martinez *et al.* 2014; Sabourin *et al.* 2014). Resultados complementares vêm de três projetos de pesquisa de campo que permitiram acompanhar a aplicação dos programas territoriais: O projeto Transbrasil (CNPq) nos quatro países (Sabourin *et al.* 2015c) e o projeto MESAS – ECOS-Sul (Funcionamiento de las Mesas de Desarrollo Rural) (Sabourin *et al.* 2015 a & b) no Uruguai.

A análise dos *policy process* oferece um enfoque privilegiado para observar as recomposições das políticas e da ação pública, em particular a sua internacionalização. Hassenteufel, (2008, 16) constata uma passagem «das políticas públicas nacionais para as políticas transnacionais» e Massardier (2008) observa uma crescente pluralidade dos atores da ação pública desde uns vinte anos e por consequência, uma multiplicação dos centros de decisão. Rosenau (1997, 99-102) como Camau e Massardier (2009) convergem na observação da fragmentação dos poderes entre os níveis internacionais, territoriais, privados, públicos. Para dar conta da nova leitura

1 Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Nicarágua, Peru e Uruguai.

da aplicação dos programas de desenvolvimento territorial com a intervenção da Comissão Europeia nos países da Europa, Bache e Flinders (2004) formularam o conceito e a proposta analítica da “governança multi-nível”.

Esses elementos conduziram a uma releitura do processo de fabricação das políticas públicas. Segundo Hassenteufel (2008, 23) esse processo de “policy making” passa a ser “uma construção coletiva da ação pública” que necessita uma “análise contextualizada das interações de atores múltiplos, imbricados em vários níveis, do local para o internacional, passando pela União Europeia, de maneira a poder pensar as transformações dos Estados contemporâneos”.

Para Duran (1999), a leitura pela construção “conjunta das políticas públicas” passa a ser reforçada, na medida em que o processo de fabricação dos programas encontra-se também emaranhado entre vários níveis de ação. Assim, a territorialização das políticas assume uma dimensão incremental² segundo a noção de Lindblom, 1979: a construção dessas políticas não segue o processo longo (formulação de soluções, escolha entre elas, decisão, aplicação da política). Pode até agregar novos níveis e novos instrumentos sem a extinção dos anteriores. É precisamente dessa complexidade dos emaranhamentos dos processos observados na América Latina que depende, também, a implementação das políticas de DTR no subcontinente latino-americano.

Hibridação das modalidades e processos e transferência

As observações na escala dos países da região latino-americana tendem a confirmar que as modalidades de internacionalização das políticas de desenvolvimento territorial rural são a resultante da hibridação de três modalidades: circulação de normas internacionais (Delpeuch 2009), transferências de modelos europeus e brasileiros (Dolowitz e Marsh 2000) e regionalização (Pasquier 2002). Essas constatações conduzem a formular a hipótese de uma regionalização atípica porque sem integração, mas com uma “difusão por abaixo” de uma política territorial.

Circulação de normas de uma organização internacional para outro país

O desenvolvimento territorial aparece como carregado de virtudes tanto para o setor público, as organizações coletivas como o setor empresarial, e passou a constituir

2 A noção de *incrementalismo* (Lindblom 1979) indica que as políticas públicas evoluem de maneira gradual, passo a passo. Nessa perspectiva, os tomadores de decisão política, aprovam geralmente mudanças que apenas modificam marginalmente a situação ou o *status-quo* na ação pública.

um desafio político e de políticas públicas na América Latina desde o fim dos anos 1990. A principal referência em circulação foi o « modelo » europeu dos fundos estruturais, mobilizada de diferentes maneiras. Primeiro, foi no quadro intergovernamental do Mercosul, com a criação do *Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul* (FOCEM) em 2005 inspirado diretamente dos fundos estruturais europeus. Assim, o Mercosul criou também em 2004 um *Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Provinciais e Departamentos do Mercosul* sob o modelo do Comitê das Regiões da UE. A criação dos territórios de desenvolvimento rural no Brasil em 2003 é concomitante com as duas iniciativas do Mercosul, mas sem assumir o caráter intersetorial e a dimensão estrutural (financiamento de grandes infraestruturas) dos fundos europeus. A literatura brasileira estabelece essa ligação, procurando no modelo dos Fundos europeus um remédio para a insatisfação quanto à falta de políticas regionais (Posada 2009), conforme a lógica de importação de modelo de política pública descrita por Rose (1991). Esse paralelismo das agendas merece ser notado para entender as condições da transferência UE-Mercosul e UE-Brasil. Como o indicam Théry (2009) e Coufignal (2010, 105), as relações entre a União Europeia e a América Latina nesse campo (cooperação descentralizada, cooperação para o desenvolvimento) « são numerosas, importantes e pouco legíveis ».

No caso das políticas de DTR na América Latina, a intervenção da União Europeia para transferir o modelo do programa Leader (Champetier 2003 ; De Janvry e Sadoulet 2004, Musialkowska 2006 ; Théry 2009) foi apoiada por agências internacionais setoriais (FAO, BIRD, PNUD), pelas agências interamericanas setoriais ou regionais: a Comissão Econômica para América Latina-CEPAL (Cepal 2010; Echeverí e Sotomayor 2010) e, sobretudo o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA) que assegura o papel de líder nessa temática mediante diversos projetos, programas e redes: ECADERT (estratégia Centro Americana de Desenvolvimento Rural Territorial), PROTERRITORIOS, PROCISUR, DTR/RIMISP, (Miranda e Tiburcio 2010 ; IICA 2013). Essas iniciativas têm sido também fortalecidas na escala interamericana pelo BID e pela FAO (2005).

Transferência mais retórica que técnica de um modelo europeu

Por outra parte, o modelo europeu dos fundos estruturais tem sido transferido sob a influência das políticas de cooperação bilaterais, notadamente espanhola e francesa³, constituindo um revezamento do modelo europeu. Nos casos da Bolívia, do

3 Por exemplo: Missões das câmaras de comércio e indústria na América Latina (Champetier, 2003) ou diferentes iniciativas das regiões francesas a través da cooperação descentralizada.

Peru e de Nicarágua, foram os programas financiados pela Dinamarca (que abriu uma embaixada na Bolívia dedicada a esses projetos e co-financiou a pesquisa DTR do Rimisp), pela Alemanha (programa PADEP de descentralização e luta contra a pobreza da GTZ) promovendo políticas de desenvolvimento territorial cumulando a injunção da governança descentralizada com apoio a segurança alimentar, participação da sociedade civil, luta contra a pobreza e instrumentos de acompanhamentos dos projetos. Indiretamente, mediante co-financiamentos, as organizações Internacionais participam do mesmo processo, em particular a FAO, o PNUD e o Banco Mundial (Valderrama 2004).

Por fim, outro tipo de transferência, intra-continental é verificado na América Latina: provem de um efeito *feed back* de « modelos » propriamente latino-americanos, em particular do Brasil, cujo programa nacional de desenvolvimento territorial está sendo observado por outros países latino-americanos: Argentina, Uruguai, Guatemala, El Salvador, etc. No caso do Brasil e da Argentina, a inovação em matéria de desenvolvimento rural se traduz pela territorialização de uma política setorial (agricultura familiar) e por uma vocação integradora: ordenamento territorial, agregação de valor a produção local, desenvolvimento sustentável, luta contra a pobreza (CEPAL 2010). No Uruguai a abordagem territorial foi associada à políticas públicas de redução da pobreza e do êxodo rural com as Mesas de Desenvolvimento Rural e projetos de apoio a produção familiar financiados pelo FIDA (De Torres *et al.* 2014). O modelo do Brasil foi assim exportado na América central com assistência técnica do IICA. Foi o caso de El Salvador, com um investimento direto da cooperação bilateral brasileira. Esse tipo de transferência parece corresponder ao que a literatura sobre os *policy transfers* chamou de « *bandwagoning* », quer dizer um fenômeno de imitação por seguimento das políticas de países vizinhos (Waltz 1979).

Três conclusões podem ser retidas desses elementos.

Por um lado, existe uma grande diversidade de processos em curso: são diversos tipos de transferências de um modelo (entre Europa e América Latina e entre Estados latino-americanos), de transnacionalização, mas também de intergovernamentalismo em função dos interesses específicos dos estados europeus, mas também do Brasil.

Por outro lado, essa internacionalização opera por processos de produção/difusão sob a influência de arenas internacionais, de redes de pesquisadores, universitários e peritos, que constituem « configurações transnacionais » (Hassenteufel 2008, 134). Em terceiro lugar, o conjunto desses mecanismos de circulação de normas e de transferências de modelos, corresponde também, paralelamente a uma atividade intensa e bastante regionalizada dos movimentos sociais rurais e camponeses.

Mecanismos de regionalização

O MERCOSUL tentou tornar supranacionais algumas políticas públicas: infraestruturas, energia, mas também, mais recentemente políticas territoriais com a criação do FOCEM, transferência direta dos fundos estruturais europeus. Trata-se ainda de um embrião de políticas de desenvolvimento regional a qual pode ser agregada o programa PROCISUR (que reúne as instituições de pesquisa agropecuária dos seis países do Mercosul). Mas, essa iniciativa integra marginalmente as preocupações do desenvolvimento territorial. A demanda da constituição de um fundo regional de apoio ao desenvolvimento rural pelos movimentos nacionais de agricultores familiares reunidos na REAF (Reunião Especializada da Agricultura Familiar) foi aprovada; mas esse fundo, alimentado por Brasil e Argentina principalmente é ainda modesto, só pode assegurar o funcionamento da secretaria executiva da REAF em Montevideo.

Na América central, existe uma tentativa de regionalização a partir de organizações regionais setoriais tratando do meio ambiente e do desenvolvimento territorial (SICA-Sistema de Integração Centro-americano, Estratégia Centro-americana de desenvolvimento rural territorial-ECADERT). Parece que se trata de uma estratégia deliberada dos estados latino-americanos se consideramos o exemplo da iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) ligada a União das Nações Sul-americanas (UNASUL) criada em 2008, que, também, atua como uma organização pouco supra-nacionalizada (Rouquié 2011).

De acordo com a literatura sobre EU, podemos transpor para o caso latino-americano a ideia de regionalização “por baixo” (Pasquier e Weisbein 2004). Esses autores observam que na Europa, os territórios não são somente esponjas que absorvem os imperativos da globalização econômica, mas são, mais bem, lugares de “re-apropriação”. A regionalização por baixo vem igualmente das aspirações de reforma dos movimentos sociais rurais ou das reivindicações firmes dos esquecidos do crescimento econômico e agrícola. Por outra parte, certos trabalhos sobre a regionalização na América Latina já tinham mencionado que ela não podia se resumir à única dinâmica internacional, mas que tinha também que examinar a capacidade das elites econômicas e universitárias a levar essas problemáticas nas arenas que superam as fronteiras dos estados e das organizações internacionais (Dabène 2009). Pode se agregar as estratégias internacionais das coletividades territoriais, que também «por baixo» implementam transferências internacionais subnacionais (Pasquier 2002).

A observação das políticas implementadas nos quinze últimos anos, indica mecanismos de regionalização continental das políticas setoriais. Por um lado existe os

efeitos das organizações internacionais ou interamericanas (o IICA que depende da OEA) mas, por outro, o processo aparece como autônomo da vontade de intergovernamentalismo dos estados. Isto poderia corresponder ao fenômeno de *spill over* (de dinâmica de integração indireta e cumulativa) descrito no caso da construção europeia (Lindberg 1963), mas nesse caso, por baixo: a regionalização ganharia em eficiência conseguindo competências pelos movimentos sociais e contornando o intergovernamentalismo. Quando as organizações internacionais regionais latino-americanas mal conseguem regionalizar políticas públicas por conta da fraqueza da supranacionalização e dos excessos de controle dos estados que privilegiam o intergovernamentalismo (Girault 2009; Dabène 2009), o modelo de política de DTR estudado, estendeu-se no continente, escapando, em parte aos estados, a partir de coordenações e de redes mobilizando as organizações internacionais, as arenas de peritos e científicos, ou os movimentos sociais rurais e camponeses. Estes se dotaram de organizações regionais: Via Campesina, REAF e COPROFAM (Coordenação das Organizações Profissionais da Agricultura Familiar do Cone Sul). O conjunto imbricado desses diversos mecanismos produz processos de regionalização latino-americana da política de DTR por meio da internacionalização de políticas. Está sendo promovido por setores institucionais minoritários com relação aos grandes ministérios notadamente, economia e finanças, ou o de agricultura no caso das políticas de DTR.

Implementação das políticas de DTR em quatro países

Os programas acompanhados nos quatro países foram o PRONAT-PTC no Brasil, o Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios (PANDT) em Argentina, os Programas PRODESAL (Desarrollo local) e PDTI (Programa Desarrollo Territorial Indígena) executados por INDAP/Ministério da Agricultura no Chile e o Programa Mesas de Desarrollo Rural (MDR) do Ministério de pecuária e Agricultura no Uruguai (Tabela 2).

Tabela 2. Políticas de desenvolvimento territorial rural nos 4 países de estudo

Pais	Marco nacional	Política de DTR	Órgão de tutela	Órgão de execução	Ano
Argentina	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable ProFeder	<i>Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios</i> /INTA	MINAGRI	INTA	2003 2006
Brasil		PRONAF-CMDR PRONAT-PDSTR Territórios da Cidadania	MDA MDA Casa Civil	MDA-SAF MDA-SDT MDA-SDT	1996 2003 2008
Chile	Política SECODIR Ministério Intérior	Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) PRODESAL Pol. Nac. Desarrollo Rural 2014-24	MINAGRI	INDAP INDAP INDAP	2006 2008 2013
Uruguai	Ley ordena-territorial y desarrollo sostenible 18.308/2009	Mesas de Desarrollo Rural	Ministerio de Ganadería y Agricultura MGAP	Departamento Desarrollo Rural	2007 2011

Fonte: Pesquisa

Um enfoque ainda setorial com tentativas de integração de objetivos e programas

Verificamos nos quatro países estudados (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) que a política de desenvolvimento territorial é paradoxalmente bastante setorial: ela é rural; é implementada por estruturas que dependem do Ministério da Agricultura (INDAP no Chile, INTA na Argentina, Direção do Desenvolvimento Rural no Uruguai) ou do Ministério do Desenvolvimento Agrário no Brasil (Secretaria do Desenvolvimento Territorial). No Brasil, Chile e Uruguai, existe também uma política de desenvolvimento territorial nacional administrada por outro ministério (Integração Nacional no Brasil, Interior no Chile, Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente no Uruguai). Esses ministérios intervêm na descentralização (o que é diferente da territorialização) ou nos macro territórios e não tratam do desenvolvimento rural. Existiu uma tentativa de coordenação por parte da Direção do Ordenamento Territorial de Uruguai, depois da votação da Lei de Ordenamento Territorial e desenvolvimento Sustentável em 2009, num departamento do leste do Uruguai com diversos problemas de tensão entre pecuária, minas e agricultura. Mas essa iniciativa teve que enfrentar a dominação do Ministério da

Pecuária e Agricultura (Sabourin, et al. 2015). Este ministério justifica a anterioridade da sua própria iniciativa de descentralização mediante a instalação em todo o país de Mesas de Desenvolvimento Rural, onde estão convidados os representantes dos outros setores.

De fato, esses espaços participativos e consultivos, como no Brasil e na Argentina, estão sendo investidos, sobretudo pelas organizações dos agricultores familiares. Na Argentina, mesmo depois da criação da Secretaria da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Rural, foi o INTA (Instituto Nacional de Tecnologia Agrícola) antigo e bem implantado em nível local e regional, que guardou o controle e a gestão do programa de desenvolvimento territorial, dispondo dos recursos humanos, do dispositivo institucional e de certa confiança do mundo rural (Elverdin, *et al.* 2015).

No Brasil, houve em 2008 uma tentativa de coordenação da intervenção dos diferentes ministérios atuando para o desenvolvimento rural (Saúde, Educação, Meio Ambiente, etc.) mediante o Programa dos Territórios da Cidadania (PTC), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República. Mas a execução foi confiada ao MDA-SDT, constituindo um segundo nível de fortalecimento político e financeiro do Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural (PRONAT). O lançamento do PTC foi acompanhado da difusão de um cálculo agregado do conjunto dos orçamentos federais a serem aplicados nos novos Territórios da Cidadania. Porém este anúncio não foi realmente seguido de efeitos diferenciados na implementação do orçamento, mas tampouco em termos de integração ou coordenação dos diferentes setores e dos ministérios envolvidos.

Durante a primeira fase do PRONAT no Brasil (2003-2008), houve avanços em certos estados federados que, por opção política ou técnica, adotaram a territorialização do desenvolvimento regional, fazendo coincidir os novos territórios e as subdivisões do seu planejamento estadual (Bahia, Sergipe, Ceara, Pará, etc.).

No Chile, a escala regional passa a ser mais determinante em matéria de desenvolvimento territorial, pela importância dada a governança das instancias regionais. Foi por exemplo o caso nas regiões de Bio Bio e O'Higgins, onde o setor privado (agroindustrial ou ligado à piscicultura e aquicultura) foi associado ao processo com resultados encorajadores (Martinez *et al.* 2014).

Na Argentina e no Chile pela natureza das instituições agropecuárias encarregadas do DTR, as ações são bastante focadas na inovação técnica, no processamento agroalimentar e apoio a valorização econômica da produção (Juarez *et al.* 2014). No Uruguai, depende da situação da zona. As áreas periurbanas de agricultura e horticultura intensiva ou de produção de leite demandam, sobretudo apoios produtivos ou para comercialização da produção (Riella e Mascheroni 2012). Pelo contrário as áreas mais isoladas de pecuária extensiva no norte e noroeste do país apresentam

uma demanda presa em termos de acesso aos serviços básicos: saúde, educação, eletrificação e estradas rurais (Sabourin *et al.* 2015).

No Brasil, dada a relativa separação das ações do MDA entre as suas três secretarias (crédito e extensão agrícola na secretaria a agricultura familiar - SAF; reforma agrária e crédito fundiário na Secretaria de Reordenamento Agrário SRA; DTR na Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT), o PRONAT retomou o modelo do PRONAF Municipal e financiou essencialmente infraestruturas e equipamentos coletivos. Esse modelo de intervenção bem específico não chega a constituir uma alavanca para a inovação produtiva e a organização intermunicipal. Pelo contrário, pelas dificuldades administrativas (para as transferências financeiras da federação para municípios e de gestão dos projetos) o PRONAT reproduz o processo de criação de estruturas vazias, “elefantes brancos”, herdados da época dos projetos especiais de desenvolvimento regional integrado dos anos 70-80.

Uma hibridação das referencias, dos objetivos e dos instrumentos

Uma segunda característica comum às políticas territoriais rurais nesses quatro países, é a ambição de associar vários objetivos e vários enfoques inovadores, mas que nem sempre se casam bem naturalmente.

A territorialização exige a definição e implementação de uma estratégia de desenvolvimento que procure adaptar as políticas setoriais às restrições ou às especificidades locais. Mas nos casos estudados, a territorialização corresponde também a um processo que procura a construção de “territórios de projeto” (Dubois 2009). Isso supõe uma relação entre os projetos ou o projeto do território e uma construção de identidade por diferentes atores em várias escalas. Essa construção tem um impacto sobre a tomada de decisões (o político) e sobre a organização dos serviços (o administrativo e setorial). Portanto pode existir um processo de territorialização dos serviços que seja desligado daquele do político ou vice-versa. Essa defasagem que podemos observar nas políticas estudadas nos quatro países explica ao mesmo tempo o caráter incompleto ou híbrido do processo de territorialização. Por exemplo, no Brasil como no Uruguai, trata se mais de um processo de descentralização (do MDA e do Ministério de Pecuária e Agricultura) que de territorialização das iniciativas e dos projetos. Existe um duplo movimento: descendente quanto às modalidades de apoio e ascendente, apenas para a identificação dos projetos locais ou dos seus beneficiários.

Se a territorialização das políticas de desenvolvimento consiste de fato em aproximar as tomadas de decisão dos problemas dos usuários/beneficiadores, não é surpreendente que esses instrumentos estejam associados a processos de desconcentração do

Estado, de descentralização e de participação da população. Em realidade, cada país realiza uma espécie de bricolagem dentro do seu marco constitucional e a partir das instituições existentes para aproximar ações de desenvolvimento e territórios rurais.

Esses três processos estão bem presentes, em diversos graus nos quatro países. No entanto, existe sempre um Ministério do Planejamento (Argentina), do Interior (Chile), da Integração nacional (Brasil) ou do Ordenamento territorial (Uruguai), encarregado da planificação, da arrumação, da coerência e da coordenação territorial, mas diferente do processo de construção de “territórios de projeto”. As relações entre esses ministérios e os programas de desenvolvimento territorial rural nunca estão bem claras nem evidentes. Por outra parte, existem diversos dispositivos jurídicos ou institucionais de descentralização, regionalização e ordenamento do território. Os mesmos podem funcionar, e às vezes bem, sem recorrer a um enfoque participativo agregado, já que corresponde a emanação de uma democracia representativa ou eleitoral local ou regional. É o caso dos consórcios intermunicipais (Brasil), dos sindicatos mistos de vales ou bacias (Argentina, Brasil, Uruguai, Chile), dos conselhos e das agências de desenvolvimento regional (Brasil, Chile), das câmaras setoriais e alianças produtivas (Chile), etc.

De fato, os níveis de participação e os níveis de desconcentração e descentralização são diferentes de um país a outro. No Chile e na Argentina, é mais o caso dos governos regionais ou provinciais. No Uruguai, a descentralização está apenas iniciando e existe às vezes uma confusão entre os diversos interlocutores sobre os níveis territoriais a serem escolhidos para as Mesas de Desenvolvimento Rural. Inicialmente para o Ministério da Pecuária e Agricultura era aquele dos departamentos que corresponde a sua escala de desconcentração. Para os poderes locais, depende de onde estão transferidos os recursos em função da nova lei de descentralização e da criação de municípios. Para os agricultores o território deveria corresponder à área coberta pelas suas organizações profissionais, cooperativas, colônias e sociedades de fomento. Nos departamentos de Salto e de Rivera se passou assim de uma única a três ou quatro mesas em função desse processo.

No Brasil, a dificuldade vem do fato da escala territorial (reunindo vários municípios) não corresponde a uma escala administrativa e encontra-se muitas vezes, paralisada em termos de execução, entre os níveis do estado federado e do município. Finalmente, paradoxalmente, a característica principal da territorialização das políticas públicas, a transversalidade, está pouco presente, pela natureza do público meta e dos ministérios mobilizados.

Na Argentina e no Brasil onde essa hibridação dos referenciais, objetivos e instrumentos está mais marcada, chega a provocar uma confusão entre as prioridades e as mensagens da política pública. Favareto (2010) nota nesses dois países, o caráter frag-

mentado do programa e o lado às vezes ilusório dos discursos com relação aos meios e resultados. A propósito das diversas dimensões agregadas num mesmo programa, ele evoca “um processo de inovação por adição” e uma falta de prioridades claras.

Público meta segmentado

No Brasil, na Argentina e no Uruguai, a política territorial é explicitamente dirigida sobre o setor da agricultura familiar e associada a uma política transversal de luta contra a pobreza (*Brasil sem Miséria, Monotributo Social para agricultura familiar na Argentina, PRODESAL no Chile e Programa Uruguai Rural e MEVIR para melhoria da vivenda rural no Uruguai*).

No Brasil existe em paralelo uma política de segurança alimentar também territorializada com conselhos participativos nas escalas territorial, estadual e federal. Paradoxalmente, os Conselhos de Segurança Alimentar são mais abertos ao setor privado (produção, indústria e comércio agroalimentar) e mais em fase com os consórcios intermunicipais de desenvolvimento (Mascarenhas 2013). Esses consórcios têm um estatuto jurídico que lhes permite administrar infraestruturas ou equipamentos públicos.

No Chile, instrumentos especiais de política territorial, também administrados pelo INDAP são destinados às Mulheres (*Programa de Formación y Capacitación a Mujeres Campesinas -PRODEMU*), às populações indígenas (*Programa de Desarrollo Territorial Indígena PDTI 2009*) e camponesas (*Programa Agropecuario para el Desarrollo Integral de los pequeños productores campesinos del secano de la región de Coquimbo-PADIS*) (Martinez *et al.* 2014). Trata-se de uma herança ligada tanto aos conflitos fundiários como às competências do INDAP em matéria de extensão e inovação agrícola. No entanto, o conflito permanece inteiro quanto ao manejo dos recursos hídricos que no Chile estão dissociados da propriedade do solo (inclusive no caso de propriedades comuns como as terras indígenas) e, pelo tanto, podem ser objeto de concessões privadas.

O foco dessas políticas está geralmente sendo justificado em nome da inclusão social e econômica de populações específicas ou marginalizadas. Mas, por natureza, é também fonte de exclusão: como tratar as famílias e comunidades mestiças no caso das regiões indígenas da Araucania no Chile ou no norte da Argentina? No Uruguai, a definição do estatuto de agricultor familiar foi forjada de maneira a poder incluir um público amplo: por exemplo, o produtor familiar poder residir nas suas terras ou num raio de 50 km. No Brasil, segundo a natureza dos movimentos sociais ou das coalizões de causa ou de política que investem o Conselho ou Colegiado de Desenvolvimento Territorial, certas categorias se encontram excluídas:

muitas vezes é o caso das comunidades indígenas, das organizações de pescadores artesanais, ou até dos assentados e Trabalhadores Sem Terra. Em certos colegiados territoriais como no Portal da Amazônia (Mato Grosso) o Sindicato Rural dos agricultores patronais está sendo representado.

No Brasil, foi difícil integrar nos Colegiados Territoriais os pescadores artesanais, apesar de serem, por lei, contemplados na categoria da agricultura familiar. O novo Ministério da Pesca criado em 2009 investiu na política territorial, mas precisamente, procurando que as organizações de pescadores sejam representadas nos CODETER dos Territórios da Cidadania, beneficiem dos projetos financiados pelo MDA como das próprias contribuições financeiras do setor da pesca. Pelo contrário, apesar de existirem demandas prioritárias das organizações de agricultores expressas nos planos de desenvolvimento territorial em matéria de regulação fundiária e de reforma agrária, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-INCRA, não mostrou muita vontade de integrar os CODETER, apesar de depender do MDA.

Essas desafeições de outros órgãos ou ministérios setoriais, inclusive depois da criação do PTC, têm levado a reduzir os recursos realmente alocados ao programa de desenvolvimento territorial. O risco é finalmente de gerar projetos relativamente simbólicos, provocando poucos impactos, mas elaborados a custo de longos e fastidiosos processos de negociação e concertação, o que leva a frustrações, às vezes tão graves como a ausência de participação.

Aprendizagens institucionais e diversificação das representações

A diversidade das funções e dimensões dos programas de DTR e as ambições em termos de participação têm levado a uma multiplicação dos atores envolvidos, inclusive nos processos de planejamento e implementação dos projetos. Em consequência, acontecem encontros e novas formas de interações entre diversas categorias de atores e a necessidade de novos representantes dos diferentes setores, em particular ao nível da sociedade civil (Grisa e Schneider 2014).

Nos quatro países, os interlocutores dos diversos setores envolvidos nesses programas, indicam novas formas de relacionamento entre representantes dos serviços públicos, das organizações de produtores, das coletividades locais, ou até das firmas privadas. Essas inter-relações dão lugar a aprendizagens individuais, mas também coletivas e institucionais. Uma das consequências no Brasil como na Argentina têm sido a emergência e a renovação das lideranças e representantes dos agricultores familiares, em particular das mulheres e dos jovens, mas também das comunidades chamadas “tradicionais”.

Essa diversificação dos líderes da sociedade civil no Brasil se deve tanto aos esforços de capacitação dos conselheiros territoriais realizados pelo MDA como a recrudescência de conselhos, municipais ou intermunicipais setoriais (desenvolvimento rural, meio ambiente, segurança alimentar, educação, saúde, etc.) que obrigou o setor da agricultura, e em particular da agricultura familiar a se dotar de representantes nessas múltiplas instâncias.

No Chile o destaque foi dado na também na capacitação, através do programa SAT (Serviços de Assistência Técnica) e a coordenação entre setores com o programa de Turismo Rural. (Martinez *et al.* 2014). Na Argentina, um eixo importante da capacitação e da assistência técnica corresponde, em realidade, a uma tradição do INTA em matéria de processamento local dos produtos, pequena agroindústria rural, mecanização adaptada e apoio à comercialização, em particular com o programa de venda direta dos agricultores familiares: *as férias de agricultura familiar* (Juarez *et al.* 2014).

Considerações finais

As políticas de desenvolvimento territorial na América Latina oferecem um bom exemplo de mecanismos de hibridação: este acontece ao nível dos referenciais, dos modelos, dos vetores e dos processos de difusão, amplamente internacionalizados. Mas existe também uma hibridação dos objetivos, das funções, dimensões e dos instrumentos, numa forma de incrementalismo que remete para mecanismos de agregação (Favareto 2010). Essa hibridação vem também do freio ou do peso das instituições: estruturas e rotinas administrativas, constituições (federais ou centralizadas), ou seja, de diversas formas de dependência ao caminho do modelo institucional nacional (Mahoney 2001).

Essa hibridação, paradoxalmente, constitui ao mesmo tempo a atração e o caráter inovador de essas políticas e a sua fragilidade. Existem vários riscos quanto a sua evolução. O primeiro, amplamente comentado (Favareto 2010; Sotomayor *et al.* 2013) seria o fato de aplicar apenas a retórica do DTR, mudando o discurso sem mudar as modalidades de ação dos programas ou apenas marginalmente. O segundo risco, sobretudo nos casos do Chile e da Argentina seria a « desagriculturalização » observada em diversos programas de DTR. Existe um risco de passar de um extremo ao outro, invertendo em atividades, de fato inovadoras (turismo, ambiente, educação, etc.), mas sem dúvida, ainda marginais. A agricultura não deixa de ser a atividade essencial da maioria dos territórios rurais de América Latina, e não pode ser esquecida, sob o pretexto de tomar em conta a complexidade e a diversidade do rural (IICA 2013).

94

Outra fonte de inquietude são programas que acabam tratando uma grande diversidade de temas (desenvolvimento rural, sustentabilidade, redução da pobreza, etc.) e com vários enfoques (descentralização, arrumação do território, desconcentração do estado, participação da sociedade civil...). Essas políticas podem mobilizar uma retórica de apoio à produção, mas sem estratégia coerente de desenvolvimento econômico, ou sem meios para poder investir nas ferramentas que estão na base da produção: estabilização fundiária, inovação tecnológica, diversificação produtiva e acesso aos mercados, etc. Às vezes, os programas de DTR se traduzem numa oposição entre um enfoque de desenvolvimento territorial e endógeno e o enfoque das cadeias produtivas. Trata-se de procurar integrar melhor os programas de desenvolvimento rural e de desenvolvimento agrícola, de maneira a valorizar realmente os atributos territoriais, e as sinergias possíveis entre agricultura, médio ambiente, turismo, artesanato, comércio e agroindústria. Mas, na América Latina, a imagem dos projetos no Chile, Peru e Equador, já estão sendo experimentadas iniciativas que vão nesse sentido e procuram aproximar produtores, mercados de consumidores e agroindústria: as alianças produtivas entre agricultores e agroindústria (Chile, Equador), alianças campesino-cozinheiro (Peru), programas de compras públicas aos agricultores familiares (Brasil, Equador, Paraguai, etc.), feiras da agricultura familiar e feiras agroecológicas (Argentina, Brasil, Peru).

Finalmente, outro risco seria um tipo de “culto do território” para retomar uma expressão de Sotomayor (2013), que deixaria esquecer o fato que todo território está inserido num quadro global, geralmente também determinante. Trata-se de evitar enfoques demasiado endógenos que negligenciam as interações entre o território e o seu ambiente externo, ou entre territórios vizinhos, mesmo se existe um potencial e valores na identidade territorial.

Agradecimentos

Os autores agradecem os avaliadores anônimos e as agências financiadoras dos projetos de pesquisa que tem contribuído para a elaboração desse trabalho. Os resultados apresentados nesse artigo vem do Estudo “Políticas públicas y agriculturas familiares em América Latina y El Caribe, financiado pelo CIRAD e pela Rede PP-AL”, do projeto TRANSBRASIL (Disseminação de modelos brasileiros de políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina) financiado pelo CNPq Universal 2014 (Nº 443245/2014-2), do projeto MESAS (Mesas de Desarrollo Rural) financiado pelo programa ECOS-Sud (França) e a Universidad de la Republica de Uruguai (NºU14H01).

Bibliografía

- Bache, Ian y Mark Flinders, eds. 2004. *Multi-Level Governance*. New-York: Oxford University.
- Berdegue, Julio y Ricardo Fuentealba. 2011. "Latin America: The State of Smallholders in Agriculture", *Conference on New Directions for Smallholder Agriculture*, Roma: IFAD, 24-25/01
- Camau, Maurice y Gilles Massardier. 2009. *Démocratie et autoritarisme. Hybridation et fragmentation des pouvoirs*, Paris: Karthala.
- CEPAL. 2010. *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, Colección Documentos de proyectos.
- Champetier, Yves. 2003. *La Estrategia de Microregiones: une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté dans les territoires les plus en difficulté du Mexique*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Coufignal, George. 2010. «Les relations UE-AL : simple routine ou prolégomènes d'une politique étrangère européenne ?, Mondes Emergents ». In *Amérique Latine. Une Amérique Latine toujours plus diverse*, 99-112. Paris : La Documentation Française.
- Dabene, Olivier. 2009. *The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations*. New York: Palgrave Macmillan.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet. 2004. *Toward a territorial approach to rural development: International experiences and implications for Mexico's Micro-regions Strategy*. Berkeley: University of California.
- Delpeuch, Thierry. 2009. «Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques ». *L'Économie politique* (3) 43: 77-99.
- De Torres Alvarez, Maria Fernanda, Pedro Arbeletche, Eric Sabourin, Joaquin Cardeillac y Gilles Massardier. 2014. «El caso de Uruguay». In Sabourin et al., coord. *Políticas Públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe*, 277-298. Santiago de Chile: CEPAL, Red PP-AL.
- Dolowitz, David y David Marsh. 2000. "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making". *Governance- an International Journal of Policy Administration and Institutions* 13: 5-24
- Dubois, Jérôme. 2009. *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*. Rennes: PUR.
- Duran, Patrice. 1999. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ.
- Duran, Patrice. 2011. « Territorialisation », in Pasquier Romain, Guigner Sebastien, Cole Alistair, *Dictionnaire des politiques territoriales*, 477-482. Presses de Sciences Po.

- ECADERT, Estrategia Centro-Americana de Desarrollo Rural Territorial. <http://www.territorioscentroamericanos.org/ecadert/Paginas/default.aspx>
- Echeverri, Raphael y Octavio Sotomayor. 2010. *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Documento de proyecto LC/W 376. Santiago de Chile : CEPAL.
- Elverdín, Julio, Sandra E. Ledesma, Erika Zain El Din y Eduardo Cittadini, eds. 2014. “Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios”. Documento base y estructura organizativa. Buenos Aires: Ediciones INTA.
- FAO. 2005. *Un enfoque para el desarrollo rural: el Desarrollo Territorial Participativo y Negociado* (DTPN), Roma: FAO-DDR. http://www.fao.org/sd/dim_pe2/docs/pe2_050402d1_es.pdf
- Faure, Alain. 2004. « Territoires/Territorialisation ». In L. Boussaguet, S. Jacquot et P. Ravinet *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/11/32/96/PDF/dicooAF.pdf>
- Faure, Alain. 2007. « Une nouvelle critique territoriale? » *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, 275-283. Paris: L'Harmattan.
- Faure, Alain y Emmanuel Negrier. 2007. *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale : critiques de la territorialisation*. Paris: L'Harmattan.
- Favareto, Arilson. 2010. “A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição?”” *Estudos Avançados*, 24 (68): 299-319
- Girault, Christian. 2009. «Intégration et coopération régionale en Amérique du Sud », dans C. Girault, ed. *L'intégration en Amérique du Sud*, 39-61, Presses de la Sorbonne Nouvelle.
- Grisa, Catia y Sergio Schneider. 2014. “El caso de Brasil: trayectoria, análisis y desafíos”. En Sabourin et al., coord. *Políticas Públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe*, 70-97. Santiago de Chile: CEPAL, Red PP-AL.
- Hassenteufel, Patrick. 2008. *Sociologie de l'Action Publique*. Paris: Armand Colin.
- IICA. 2013. *Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*. Brasília: IICA, Forum DRS, vol. 21.
- Juarez, Paula, Marie Gisclard, Frédéric Goulet, Roberto Cittadini, Julio Elverdin, M. Mercedes Patrouilleau, Christophe Albaladejo y Edgardo González. 2014. “El caso de Argentina”. In Sabourin et al., eds. *Políticas Públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe*, 46-69. Santiago de Chile: CEPAL, Red PP-AL.
- Kingdon, John W. 1984. *Agenda, Alternatives and Public Policy*. Boston: Little Brown & Company.
- Lindberg, Leon. 1963. *The political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford CA: Stanford University Press.

- Lindblom, Charles E. 1979. "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review* 39: 517-526.
- Losch Bruno, Sandrine Fréguin-Gresh y Eric White. 2011. *Rural Transformation and Late Developing Countries in a Globalizing World - A Comparative Analysis of Rural Change*. Final Report of the RuralStruc Program. Washington, DC: World Bank.
- Mahoney James. 2001. Path dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, 36(1): 111-141.
- Martínez, Hugo, Mina Namdar y Octavio Sotomayor. 2014. El caso de Chile in Sabourin et al. (coord.) *Políticas Públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe*, 98-117. Santiago de Chile: CEPAL, Red PP-AL.
- Mascarenhas Geise. 2013. Consórcios intermunicipais de desenvolvimento, do público ao privado, VI Congresso Internacional dos SIAL, Florianópolis, 22-25 (05).
- Massardier, Gilles. 2008. *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin.
- Massardier, Gilles y Eric Sabourin. 2013. "Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America". *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2): 83-100.
- Miranda Carlos y Breno Tiburcio, coord. 2010. *Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: Avanços e Desafios*. Brasília: IICA Brasil.
- Musiałkowska, Ida. 2006. *Transfer of the European Regional Policy to Latin America*. Colchester: University of Essex, European Consortium for Political Research.
- Pasquier, Romain. 2002. « L'europanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne ». In J. Fontaine, P. Hassenteufel, *To change or not to change? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: PUR. de Rennes.
- Pasquier, Romain y Julien Weisbein. 2004. «L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire». *Politique européenne*, 12: 5-21.
- Posada E., Vincente. 2009. «Les scénarios d'intégration sud-américains». In Christian Girault, ed. *L'intégration en Amérique du Sud*, 121-132. Paris: Presses Sorbonne Nouvelle.
- Riella, Alberto y Paola Mascheroni. 2012. *Desarrollo rural territorial: una aproximación para el análisis de la experiencia de las mesas de desarrollo rural en Uruguay*. In.: Riella, A., coord. El Uruguay desde la sociología. Montevideo: Facultad de Ciências Sociales . Departamento de Sociología.

- Rose, Richard. 1991. "What Is Lesson-Drawing?" *Journal of Public Policy*, 11: 3-30
- Rosenau, James N. 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring governance in a Turbulent World*. Cambridge University Press.
- Rouquie, Alain. 2011. «L'Amérique Latine dans un ordre mondial en mutation», *Mondes émergents*, «Amérique Latine. L'Amérique Latine est bien partie», 15-27. Paris: La Documentation Française.
- Sabourin, Eric. 2007. «Les débats de politique agricole et de développement rural dans le Brésil de Lula». In *Lusotopie*, XIV(2): 61-85.
- Sabourin, Eric y Olivio Teixeira, eds. 2002. *Planejamento e Desenvolvimento dos territórios rurais. Conceitos controversias e experiências*. Brasília: EMBRAPA, CI-RAD, UFPB.
- Sabourin, Eric, Maria Fernanda De Torres, Pedro Arbeletche, Gilles Massardier, Virginia Courdin, Hermes Morales y Jean F. Tourrand. 2015. «Politiques publiques et élevage en Uruguay : premiers effets des mesures environnementales et de développement territorial». *Revue Vertigo* 15(1). DOI: 10.4000/vertigo. <http://vertigo.revues.org/16125>
- Sabourin, Eric, Mario Samper y Octavio Sotomayor, coord. 2014. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos e perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL, CIRAD, IICA, Red PP-AL. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/54140/PoliticaPublicasAgriculturales.pdf>
- Schetjman, Alexander y Julio Berdegue. 2004. «Desarrollo territorial rural». *Debates y Temas Rurales*, n°. 1. Santiago de Chile: Ed. RIMISP, BID, FIDA.
- Silva, José Graziano. 1999. *O novo rural brasileiro*. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia.
- Thery, Hervé. 2009. «Les relations bilatérales décentralisées France-Brésil dans leur contexte Europe-Amérique Latine», *Mondes émergents*, « Amérique Latine. La nouvelle donne politique et économique », 81-104. Paris: La Documentation Française.
- Thoenig, Jean-Claude y Patrice Duran. 1996. «L'État et la gestion publique territoriale». In *Revue française de science politique*, 46e année, 4:580-623. http://web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1996_num_46_4_395082
- Valderrama, Mario. 2004. "Los procesos de descentralización en América Latina y la cooperación europea". In J. L. Rhi-Sausi, *Desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea*, 49-62. Caracas: Recal-Cespi.
- Velut, Sébastien. 2008. «Développement et mondialisation dans le Cône Sud : le territoire en débat». In *Bulletin de l'Association de Géographes Français* 85 (3): 338-350.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. McGraw-Hill.