



HAL
open science

Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Uruguai: influências de uma difusão regional.

Eric Sabourin, Maria Fernanda de Torres Álvarez, Pedro Arbeletche, Virginia Courdin, Hermes Morales Grosskopf, Doris Sayago

► **To cite this version:**

Eric Sabourin, Maria Fernanda de Torres Álvarez, Pedro Arbeletche, Virginia Courdin, Hermes Morales Grosskopf, et al.. Políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Uruguai: influências de uma difusão regional.. A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe, pp.235-254, 2018. hal-02849237

HAL Id: hal-02849237

<https://hal.science/hal-02849237>

Submitted on 7 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe

Eric Sabourin

Catia Grisa

Organizadores

POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO URUGUAI: INFLUÊNCIAS DE UMA DIFUSÃO REGIONAL

Eric Sabourin | Maria Fernanda de Torres Alvarez | Pedro Arbeletche | Virginia Courin | Hermes Morales | Doris Sayago

Contexto das políticas de DTR no Uruguai

A partir de 2005, com a vitória nas eleições nacionais da coalizão de esquerda (Frente Amplio), a nova administração deu uma atenção particular a grupos sociais menos favorecidos, mudando orientações anteriores com relação ao desenvolvimento rural (VASSALLO, 2008).

A argumentação e a justificação da nova política traduziram-se em vários instrumentos: O censo agropecuário passou a integrar progressivamente a categoria da Agricultura Familiar, por meio da criação de um Registro Nacional de Produtores Familiares com base nos trabalhos inaugurados a partir de 2006 no seio da reunião especializada sobre a Agricultura Familiar no Mercosul - REAF, sediada em Montevideú.

O estudo sobre pobreza rural, financiado pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola - FIDA (PAULINO e PERERA, 2008), encontrou uma relação entre os índices de maior pobreza ou de menor renda nas áreas de agricultura familiar do Norte e Leste do país, em particular na pecuária familiar da zona do basalto (ao norte do Uruguai).

Novas políticas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural

A descentralização da política do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca - MGAP e a relação com os movimentos sociais do campo propiciou a constituição das “Mesas de Desarrollo Rural” (MDR), que procuraram a integração de organizações de base locais representando uma mudança de interlocutor histórico do mundo rural junto ao Estado. Durante o século XX, a Associação Rural e a Federação Rural têm representado os grandes e médios produtores, sempre mantendo uma relação monopolizadora em relação ao Estado para a captação de recursos.

Moraes (2008) sugere que essas organizações de pecuaristas tiveram um ativo intangível permanente com a condução da pasta do MGAP durante todo o período anterior. Incluso Cabara (2008) afirma que estes grêmios legitimam continuamente o lugar que ocupam na sociedade e os interesses que afirmam representar, fato que os leva a conservar a atenção política correspondente.

Atualmente, a Comissão Nacional de Fomento Rural (CNFR) beneficia-se do diálogo com o governo e os legisladores de esquerda, e tem sido favorecida por intermédio dos fundos para fortalecimento institucional das organizações de produtores. No entanto, a dinâmica territorial mostrou que a fronteira entre as organizações não é tão clara e se confunde com as adesões dos produtores em uma ou em outra.

De fato, o Uruguai mantém duas linhas de políticas públicas com relação ao desenvolvimento do seu setor primário. Por um lado, continua promovendo a intensificação em grande escala por meio de uma legislação excepcional para a plantação florestal, os cultivos de grãos e as minas. Esse processo foi introduzido nos últimos 15 anos, com novos atores globais e regionais na economia nacional, levando a controvérsias sobre a representação da voz rural para o acesso aos recursos do Estado.

Por outro lado, o governo promove a competitividade dos produtores familiares por meio da homogeneização de uma racionalidade de tipo empresarial mediante políticas específicas. Este último esforço iniciou-se ao final dos anos 90 sem maiores logros, e se retomou como meta consensual pela

Frente Ampla de esquerda. O projeto de desenvolvimento nacional busca compatibilizar duas imagens, a do *Uruguai Natural* e a do *Uruguai Produtivo*.

No contexto do *Uruguai natural*, a pecuária nos pastos naturais é promovida quando o projeto produtivo defende a intensificação e renovação das atividades rurais, inclusive as minas. Nos debates sobre uso do solo, entre o *Uruguai Natural* e a intensificação do *Uruguai Produtivo*, há, ao mesmo tempo, uma controvérsia sobre a identidade cultural das famílias rurais mais tradicionais do Uruguai e os novos atores do capital agrário.

Apesar de as manifestações públicas contra a expansão da mineração e outras produções intensivas terem reunido ambientalistas, pecuaristas e políticos de oposição com o lema da defesa da família rural e dos recursos naturais, no caso específico do sindicato da agricultura familiar, a mobilização tem sido tímida. A produção familiar oferece uma visão distinta para o futuro agrário e político do mundo rural em contraponto ao latifúndio e agronegócio.

A política de “agricultura familiar” do governo está vinculada em parte a uma representação urbana influenciada por agendas latino-americanas, segundo a qual a produção familiar e os assalariados rurais são vistos como atores equivalentes aos camponeses latino-americanos em termos de categoria política, embora a academia resista a essa analogia.⁹³

A atenção ao produtor familiar, apesar dessa visão, é o produto da convergência entre as agendas sociais regionais, em particular de Brasil e Argentina. Neste sentido, a criação da Reunião Especializada da Agricultura Familiar do MERCOSU (REAF) em 2003 e a incorporação de um eixo de pesquisa sobre a agricultura familiar pelo programa regional PROCISUR (Programa de Cooperação em pesquisa agropecuária do Mercosul) são parte dessa agenda. No entanto, na pesquisa científica, os temas específicos da agricultura ou da pecuária familiar continuam sendo reduzidos nos orçamentos institucionais, no marco da imprecisão que impede diferenciar claramente a agricultura familiar de agricultura intensiva.

93 O artigo de De Torres et al. de 2014 desenvolve essa tensão entre um projeto econômico de apoio à agricultura familiar e outro, concorrencial, e dominante, de apoio ao agronegócio.

Projetos para a produção familiar com financiamento externo

Desde 2005, o MGAP promove três programas dirigidos a produtores familiares e/ou ampliados a produtores médios: o Programa Uruguai Rural (PUR),⁹⁴ financiado pelo FIDA, o Programa de Produção Responsável (PPR), com fundos do Banco Mundial (BM), e o “Programa Ganadero” (PG), apoiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Em 2012, esses programas foram revisados depois da sua avaliação e atualização ou em função da disponibilidade de novos fundos de desenvolvimento a eles alocados (Rearte, 2011). Na base de um melhor conhecimento da população-alvo, esses projetos foram redesenhados, mantendo o apoio tanto aos produtores familiares como aos agricultores médios. Esta política tem sido financiada pelo BM e o BID por meio de dívida pública e de doações do FIDA e, mais recentemente, pelo Fundo de Adaptação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), ou seja, com balcões globais ligados à sustentabilidade, à luta contra a pobreza e à adaptação às mudanças climáticas.

O Registro de Produtores Agropecuários Familiares⁹⁵ criado pelo governo para priorizar a produção familiar permite que os produtores, de maneira voluntária, se autodeclarem como tais de maneira a ingressarem nesta categoria e constituírem uma base de seleção, ou em outras palavras, candidatos alvos de intervenções públicas. Hoje esse registro atinge 22 250 produtores familiares (MGAP, 2016).

Esse registro foi utilizado para outras intervenções contingentes, como a do Fundo de Emergência Agropecuária no contexto das secas entre 2008 e 2013, para financiar a compra de sementes, fertilizantes e ração para gado. Assim, também se subsidiou a pecuária para reduzir a carga animal no outono de 2009 ou para atender as geadas na viticultura (2009) ou, ainda, a reconstrução produtiva das granjas de aves (2008-2009).

O Registro de Produtores Agropecuários Familiares foi utilizado também

94 Programa executado durante o primeiro período do governo da Frente Ampla em 2005-2011 e reformulado logo dentro da Direção Geral de Desenvolvimento Rural.

95 A definição do MGAP de produtor familiar é: área inferior a 500 ha; mão de obra familiar com máximo de 500 dias anuais de assalariados; morar na unidade ou a menos de 50km; que a renda declarada provenha essencialmente da atividade agrícola. (cf. Evaluación del Registro de Productores Agropecuarios Familiares del MAGP).

na coordenação de serviços com outras dependências do Estado. Desenhando-se, neste sentido, um trato excepcional para a normativa de uso de sementes próprias por pagamento de ‘royalties’, condições favoráveis nas compras do Estado, financiamento diferenciado para infraestrutura produtiva por meio do Movimento de Erradicação da Moradia Insalubre no meio Rural (MEVIR), redução de impostos; acesso a cirurgias oftalmológicas, coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social, e, ainda, condições especiais no caso de existirem dívidas com os bancos nacionais.

As políticas diferenciadas induziram a ação coletiva: trabalho em grupo, pastagens de engorde manejadas em comum, organização de base em zonas de população dispersa e isolada, formada na sua maioria por produtores familiares e trabalhadores rurais assalariados, cooperativas com terras redistribuídas pelo Instituto Nacional de Colonização-INC.

Implementação das políticas de DTR no Uruguai

No Uruguai existem duas políticas públicas que atendem o meio rural. O Programa de Ordenamento Territorial e Sustentável do Ministério de Moradia, Meio Ambiente e Ordenamento Territorial (MVOTMA) e o Programa Mesas de Desenvolvimento Rural (MDR) do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP) (Tabela 1).

Tabela 1: As duas políticas de desenvolvimento territorial rural no Uruguai

Marco nacional	Política de DTR	Órgão de tutela	Órgão de execução	Ano
Ley Nº. 18.308/2009 de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible	Programa de Ordenamiento Territorial	Ministerio de Moradia, Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial - MVOT-MA	Direção do Ordenamento Territorial	2009

Programa Uruguai Rural PUR FIDA-MGAP	Mesas de Desenvolvimento Rural	Ministerio de Ganadería y Agricultura- MGAP	Direção do Desenvolvimento Rural	2007 2011
--------------------------------------	--------------------------------	---	----------------------------------	--------------

Fonte: Pesquisa.

A política de ordenamento territorial

Houve, a partir de 2006, um conjunto de ações do executivo e do legislativo que busca regular a expansão da intensificação agrária. O governo promoveu três leis: a Lei de Uso, Manejo e Conservação de Solos (2008), que busca promover planos de manejo em nível da propriedade agropecuária; a Lei de Águas (2009), que busca centralizar a regulação e planejamento dos recursos hídricos, tanto para uso produtivo como de consumo ou serviços ambientais; e a Lei de Ordenamento Territorial y Desenvolvimento Sustentável (2009), que busca uma regulação regional e departamental do planejamento do uso do território.

Este conjunto de leis organiza uma série de políticas públicas que ainda passam por resistências entre distintos grupos de atores, seja porque significam uma intervenção estatal em uma parte do território que sempre impulsionou o liberalismo econômico, ou porque a heterogeneidade do meio rural gera posições contrárias ao interior da ruralidade.

Em paralelo à *Lei de Descentralização* que regula a criação de municípios e de intendências departamentais, foi também promulgada em 2009 a *Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável* (LOTDS). A LOTDS foi elaborada por um grupo de técnicos do MVOTMA, em sua maioria arquitetos. Este fator, somado ao processo da sua elaboração sem consultas (tanto da sociedade civil, coletividades regionais como outros ministérios), provocou várias críticas; em particular quanto ao desconhecimento da dinâmica da vida rural.

Alguns governos departamentais têm optado por realizar, por meio de ações e mecanismos previstos na lei, a proibição do cultivo de árvores nos seus territórios, e dessa maneira, responder à demanda da base eleitoral

de pecuaristas.

Isso é comum para a implementação de todas as leis antes mencionadas, dado que o Estado tem retido os fundos para a fiscalização durante a década dos anos noventa, e é lenta a capacitação e reorganização das competências entre os diversos ministérios.

A consulta sobre as diretrizes da Lei foi realizada *a posteriori* junto aos outros ministérios sob a coordenação da DINOT no marco do Comité Nacional de Ordenamento Territorial. Ao longo de três anos, realizaram-se reuniões semanais com todos os ministérios e com as direções com o objetivo de coordenar as diversas políticas públicas nos territórios.

Para o MGAP, a LOTDS concede capacidades de execução aos departamentos e às intendências, mas não contempla as Mesas de Desenvolvimento que resultaram da descentralização da política agrícola encarregadas da coordenação dentro do território. De fato, há uma tensão entre o MVOTMA e os ministérios setoriais (economia, indústria ou agricultura), provocando uma assimetria de poder que não está a favor do meio ambiente e ordenamento territorial.

O MGAP dispõe de representantes e de funcionários locais, que lhe conferem uma capacidade de intervenção no conjunto do território, o que não é o caso da DINOT. De fato, a relação privilegiada entre o MGAP e a profissão agrícola pode manter efeitos neocorporativistas que constituem freios ao diálogo, à coordenação e à necessária incorporação de dimensões rurais na nova Lei. Trata-se de uma passagem obrigatória que a DINOT percebeu, buscando alianças locais ou regionais com o MGAP e as Mesas de Desenvolvimento Rural que têm maior experiência e interlocução com os atores locais. De fato, uma característica frequente em territórios rurais de baixa população é a repetição dos mesmos representantes de base nas distintas institucionalidades de descentralização do Estado. Portanto, o problema da coordenação interinstitucional resulta vital para o crescimento das capacidades locais e, ao mesmo tempo, repercute na debilidade do processo atual. A descoordenação redundante em tensões entre a DINOT, DINAGUA, RENARE-

-MGAP e as Intendências Departamentais. Existem exemplos de boa coordenação, como é o caso do departamento de Cerro Largo, onde se destacam a liderança e o compromisso do governo departamental, assim como o apoio da cooperação internacional por intermédio de fundos dirigidos exclusivamente à articulação.

As Mesas de Desenvolvimento Rural

Em relação ao acesso dos produtores familiares aos programas específicos antes mencionados, é necessário apontar que o Estado, desde 2005, empreendeu um processo de descentralização constituindo várias mesas de diálogo interinstitucional e iteratores no território nacional. O MGAP organizou as Mesas de Desenvolvimento Rural (MDR), enquanto outros ministérios criaram outros espaços em paralelo. Nas MDR existem voz e voto para os governos locais, a representação do executivo para a coordenação de intervenções (energia, saúde, educação etc.), os sindicatos rurais e um lugar, poucas vezes ocupado, para as organizações de assalariados rurais. A elaboração de projetos para acessar os fundos dos distintos programas se discute nas sociedades rurais e nas intendências junto aos produtores. Em seguida, a MDR valida os projetos para garantir a pertinência de cada proposta e as envia ao MGAP para a sua aprovação.

Por outro lado, as MDR são um campo de negociação para o protagonismo das despesas orçamentais entre o governo local e o nacional, ainda mais quando são de lados opostos. Na avaliação do “Programa Ganadero” aparecia que para cada linha (Planos de Gestão, Planos silvopastoris, Planos de infraestrutura, entre outros) a demanda de recursos pelos produtores familiares seguia uma estratégia de reiteração das demandas unicamente entre as oportunidades abertas pelo MGAP, sem inovação. O enfoque das mesas sobre o mundo rural na sua concepção era maiormente produtivo e respondia a linhas pensadas no MGAP, mas pouco a pouco, as demandas locais passaram a tratar de temas sociais de acordo com um enfoque mais global e territorial do desenvolvimento. No entanto, parte desses novos espaços de descentralização está ainda num processo de construção, do qual se pode esperar um desempenho que aumente a inclusão de demandas do local para atender

especificidades concretas (VILLALBA, 2015).

De fato, este tipo de processo consultivo e participativo passa por um processo de aprendizagem lento e não pode funcionar apenas por decreto. Observa-se que a experiência de descentralização do desenvolvimento rural do MGAP mediante as MDR acompanha (ou antecede) o próprio processo de descentralização administrativa do país, assim como a preocupação por aspirações sociais de participação e novas normas ambientais.

Referencial e modalidades de disseminação

Três mecanismos de difusão referenciados na ciência política

A análise na qual se enquadra este estudo de caso no Uruguai partiu da hipótese da existência de uma disseminação regional das políticas de agricultura familiar do Brasil na América Latina, seguindo a imbricação de três modalidades referenciadas na literatura: a transferência de políticas, a circulação de normas por meio das agências internacionais e a difusão de políticas por meio da integração regional.

A transferência de políticas públicas

Transferência de política pública é uma noção que se refere aos processos pelos quais conhecimentos sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias dentro de uma configuração política (passada ou presente) são usados para o desenvolvimento de políticas públicas, em outro contexto político (DOLOWITZ e MARSH, 2000). Segundo essa perspectiva, considera-se que um modelo de política pública pode ser transferido, a partir de um país ou de uma organização internacional, a outro país (EVANS, 2009).

No caso do apoio às políticas de DTR na América Latina, cabe indicar que os modelos e as fontes são múltiplos e que a política brasileira é apenas um desses modelos. Inicialmente, houve intervenções diretas e indiretas da União Europeia para transferir o modelo do Programa Leader (MISIALKOWSKA, 2006). Essa transferência foi intermedia-

da por organizações internacionais (FAO, PNUD, FIDA) pelo Banco Mundial (VALDERRAMA, 2004) e por agências interamericanas, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (CHAMPETIER, 2003; SERRANO e FERNANDEZ, 2005). Posteriormente, num contexto puramente latino-americano e de relações Sul - Sul, o IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura) assumiu um papel privilegiado, apoiando tanto políticas nacionais como programas regionais ou interamericanos, ao exemplo do PROCISUR- *Programa de cooperação em pesquisa agrícola do Mercosul* e da *Estratégia centro-americana de Desenvolvimento Rural Territorial-ECADERT* (SEPULVEDA et al., 2003).

A internacionalização mediante a circulação de normas

A adoção de novas políticas, segundo alguns autores, depende menos da transferência direta de modelos entre países do que da produção e difusão de normas sob a influência de arenas internacionais (MEYER et al., 1997), redes acadêmicas e redes de peritos que produzem “configurações transnacionais” (HASSENTEUFEL, 2008; DUMOULIN, 2010). Risse-Kappen (1995) propõe entender a internacionalização das políticas por meio da “*socialização de normas internacionais nas práticas domésticas*”. Outros autores se referem à existência de regimes internacionais de normas políticas. Moravcsik (1997, p. 5) propõe integrar as teorias da política doméstica e da política internacional em uma categoria que ele chama de “intergovernamentalismo liberal”.

Internacionalização mediante a integração regional “por abaixo”.

Ao lado da difusão de políticas públicas pela integração regional intergovernamental existe uma regionalização por abaixo que gera uma disseminação de políticas “de baixo para cima” (PASQUIER, 2002; PASQUIER e WESBLEIN, 2004). Refere-se principalmente à atuação e articulações de representantes da sociedade civil organizada para intercâmbio de experiências e aprendizagens em termos de políticas públicas. No caso das políticas de DTR, no MERCOSUL, se destacam as aspirações de mudanças político-institucionais dos movimentos sociais, em particular dos representantes dos setores “esquecidos” pelo crescimento econômico e agrícola nas últimas décadas (camponeses, indígenas, quilombolas, sem-

-terra), e que estão organizados hoje em nível regional e internacional, como, por exemplo Via Campesina, Aliança dos Povos para a Segurança Alimentar na América Latina e da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL, a REAF.

O papel das agências internacionais e de cooperação

Na origem das duas políticas de desenvolvimento territorial do Uruguai encontramos o apoio técnico e financeiro das agências de cooperação internacional associados à circulação internacional, às normas e à transferência de modelos externos (europeus, latino-americanos, em particular o modelo brasileiro).

O primeiro caso registrado foi do FIDA associado ao Projeto Uruguai Rural focalizado na agricultura familiar e na luta contra a pobreza rural (PAULINO e PERERA, 2008) com a introdução de uma dupla dimensão de participação (Mesas de Desenvolvimento Rural) e de descentralização a partir das unidades delegadas do MDAP nos departamentos.

A abordagem territorial rural foi assim associada às políticas públicas de redução da pobreza e do êxodo rural com as Mesas de Desenvolvimento Rural e projetos de apoio à produção familiar, mas dependendo de fundos externos internacionais (DE TORRES et al., 2014).

A União Europeia e a Cooperação espanhola foram as entidades mais influentes no desenho da política de ordenamento territorial por meio do envio ao Uruguai de missões de urbanistas. Como consequência, a Lei de 2009 apresenta um forte viés urbano e foi elaborada por urbanistas e planejadores da Faculdade de Arquitetura da Universidade da República, com assessoria de urbanistas espanhóis

O IICA teve uma influência indireta no desenho da política de desenvolvimento territorial rural do MGAP e das intendências por intermédio de atividades de informação técnica e de capacitação para os diferentes agentes ministeriais, com prioridade não apenas para o MGAP, mas também para as administrações departamentais e locais. Contou com o apoio do programa PROCISUR, que reúne uma coordenação dos institutos de pesquisa agrônômica dos países do Mercosul. Este programa tem sede

em Montevideu e é administrado pelo IICA. Na década de 2000, colocou em marcha uma plataforma regional sobre inovação institucional que difundiu o enfoque do desenvolvimento territorial no meio técnico e acadêmico, da pesquisa e da extensão rural.

A FAO também teve a sua participação mediante um programa de capacitação de lideranças rurais em vários países de América Latina entre os anos 2010 e 2012, com um papel importante da COPROFAM (Coordenação das Organizações de Produtores Familiares do MERCOSUL), da CONTAG (Confederação dos Trabalhadores da Agricultura) do Brasil e com apoio da Cooperação espanhola e inspiração no programa Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER).

Mediadores da academia

A Universidade participou também, indiretamente, da difusão das referências europeias (do programa Líder) ou ainda do modelo de DTR do Brasil, em particular convidando acadêmicos brasileiros, por exemplo, o geógrafo Bernardo Mançano, professor da UNESP (Universidade Estadual de São Paulo).

Embora paradoxal, na UDELAR e nas Ciências Sociais, em particular, existe, ainda hoje, uma postura geral muito crítica ao modelo do latifúndio, pois se tornou muito reduzido na zona de pecuária tradicional por conta do monopólio ou da concentração de terras, seja pelas inversões na agricultura, seja pela plantação florestal em grande escala. Portanto, o modelo político de referência em *matéria* de desenvolvimento rural para esse setor acadêmico é aquele da reforma agrária e do movimento dos sem-terra do Brasil. A dificuldade no Uruguai seria a de encontrar trabalhadores sem-terra que aderissem a essa visão e a esse modelo brasileiro, mesmo entre os sindicatos de peões de fazenda (DE TORRES, 2012, 2017).

Por outra parte, no Brasil, o Movimento Sem Terra é o único que optou por não compartilhar os debates nos colegiados territoriais (equivalentes às Mesas de Desenvolvimento) por privilegiar outros modos de pressão ou outros canais de negociação mais diretos com o poder público federal (SABOURIN, 2009). No Uruguai, por outros motivos, as organizações

de assalariados têm pouca representação nas Mesas de Desenvolvimento Rural, que foram pensadas para o agricultor familiar responsável pela sua unidade de produção.

Difusão pela integração regional

A dimensão de integração regional foi importante na adoção e construção da política de DTR no Uruguai e se deu tanto por cima como por baixo (PASQUIER, 2002).

Papel da integração intergovernamental

O MERCOSUL tentou tornar supranacionais algumas políticas públicas: infraestrutura, energia, mas também, recentemente, políticas territoriais com a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul, o FOCEM, transferência direta dos fundos estruturais europeus. Trata-se ainda de um embrião de políticas de desenvolvimento regional que pode ser agregado ao 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 foi aprovada; contudo esse fundo, alimentado por Brasil e Argentina, principalmente, é ainda modesto, só pode assegurar o funcionamento da secretaria executiva da REAF em Montevideu. Houve uma tentativa de promoção de territórios fronteiriços entre Brasil e Uruguai (CONTERATO et al., 2012), na fronteira com o estado brasileiro do Rio Grande do Sul, em particular no setor da saúde (BONTEMPO et al., 2013)

Integração regional por abaixo

A política dos territórios rurais do MDA-SDT inspirou a Direção de Desenvolvimento Rural do MGAP e, em particular, a evolução das Mesas de Desenvolvimento Rural a partir de 2012. Essa difusão se deu por meio das organizações sindicais da agricultura familiar como a CONTAG e a FETRAF (Brasil) e da Confederação das Organizações de Agricultu-

ra Familiar do Mercosul (COPROFAM) junto às Comissões Nacionais de Fomento Rural do Uruguai. Mas o principal elemento de difusão das referências brasileiras foi a REAF. De fato, mesmo tratando-se de um espaço misto associando participação de membros dos governos e da academia, a presença das organizações sindicais dos agricultores familiares é determinante. O processo foi mais intenso, já que a sede e a secretaria técnica da REAF eram compartilhadas com a representação do FIDA no edifício Mercosul em Montevideu, e o primeiro Presidente provisório do quinquênio 2005-2010 foi o Diretor de Desenvolvimento Rural do MGAP do Uruguai.

Implementação e adaptação de modelos

No Uruguai, a política de desenvolvimento territorial é, paradoxalmente, bastante setorial: ela é rural e implementada por estruturas que dependem do Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP), na Direção do Desenvolvimento Rural. Porém, existe também uma política de desenvolvimento territorial nacional administrada por outro ministério (Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente). Esses ministérios intervêm na descentralização (o que é diferente da territorialização) ou no macro-territórios e não tratam do desenvolvimento rural. Existiu uma tentativa de coordenação com o MGAP por parte da Direção do Ordenamento Territorial de Uruguai, depois da votação da Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável em 2009, em um departamento do leste do Uruguai com diversas tensões 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, para as quais estão convidados os representantes dos outros setores.

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 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, o nível das MDR era aquele dos departamentos que corresponde a sua escala de desconcentração. Para os poderes locais, tudo depende do destino dado aos recursos transferidos 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 de apenas uma única mesa passou-se a três ou quatro mesas em função desse processo.

A política territorial é explicitamente dirigida pelo setor da agricultura familiar e associada a uma política transversal de luta contra a pobreza como o *Programa Uruguai Rural* e *MEVIR* para melhoria da moradia rural no Uruguai. O foco dessas políticas é geralmente justificado em nome da inclusão social e econômica de populações específicas ou marginalizadas. Mas, por natureza, é também fonte de exclusão: qual é o limite da definição da categoria pobre para o produtor familiar, em particular em comparação com os pobres ou sem teto urbanos? No Uruguai, a definição do estatuto de agricultor familiar foi construída de maneira a incluir um público amplo: por exemplo, o produtor familiar pode residir nas suas terras ou em um raio de 50 km.

Considerações finais

O estudo no Uruguai mostra claramente a conjunção imbricada entre as três modalidades de disseminação e o papel cada vez mais importante da integração regional pelos movimentos sociais nesse processo.

Os vetores são principalmente as agências de cooperação internacional, a

integração regional do MERCOSUL, principalmente mediante a REAF e a academia. Obviamente as agências de cooperação dispõem de mais poder mediante seus recursos técnicos, normativos, institucionais e também financeiros. Houve um processo de difusão das referências da política de DTR do Brasil promovido como modelo para a América Latina pelo IICA e, em uma proporção menor, pelo FIDA, mediante o Programa Uruguai Rural.

A REAF constitui um caso emblemático de espaço de intercâmbio e integração regional dedicado à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, que reúne atores governamentais e da sociedade civil, o que lhe garante bastante influência.

A experiência uruguia de descentralização do desenvolvimento rural intenta precisamente, mediante dispositivos como as MDR, as leis de ordenamento territorial ou ambiental, de produzir um conhecimento situado capaz de alimentar uma “expertise” nacional e local, sobre o que poderia ser uma territorialização sustentável. Isso implica colocar em debate as opções para a conservação de certos ecossistemas cultivados, saber-fazer, modos de vida, e para processos e mercados agroalimentares que lhes são associados.

Essa experiência constitui um verdadeiro laboratório devido às especificidades de um país pequeno, historicamente centralizado e ainda marcado pelas consequências da ditadura (1970-80) e de uma liberalização econômica acelerada (1990-2000), que, por sua vez, contrastam bastante com as propostas de organismos interamericanos (BID, IICA). Observa-se sua tendência a oferecer modelos e capacitações para o desenvolvimento territorial rural, copiadas de experiências europeias como o programa LEADER (cooperação espanhola) ou brasileiras (modelo difundido pelo IICA) concebidas em um contexto radicalmente diferente (MASSARDIER e SABOURIN, 2013).

No entanto, além da hibridação de modalidades e diversidade de vetores, a difusão das referências brasileiras sobre o DTR no Uruguai se deu de maneira bastante difusa e discreta. Ademais, no caso das MDR, não existia, à diferença do processo de elaboração da política de ordenamento territorial,

nenhuma proposta concorrente. Houve, à imagem da REAF, uma situação de adesão compartilhada ao modelo do DTR tanto em nível do governo, dos sindicatos da agricultura familiar, da academia como das organizações internacionais e interamericanas suscetíveis de manifestar opinião e apoio.

Por outra parte, as relações de interconhecimento e proximidade que caracterizam as elites de um país, relativamente pequeno, também contribuem para a circulação pacífica das ideias. Isso vale também tanto para o meio político, para os gestores das políticas públicas, como para os sindicatos e as coletividades territoriais.

Agradecimentos

Parte dos dados apresentados é o resultado da pesquisa realizada no âmbito do projeto TRANSBRASIL (Disseminação de modelos brasileiros de políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina) financiado pelo CNPq Edital Universal 2014 N° 443245/2014-2 e do projeto MESAS (Funcionamento das Mesas de Desenvolvimento Rural N°U14H01), financiado pelo programa ECOS-Sud (França) e a Universidade da República do Uruguai.

Referências

BONTEMPO C. G.; NOGUEIRA V.; M., FAGUNDES H.S. Atenção básica à saúde na fronteira Brasil-Uruguai: um olhar a partir dos gestores, *Cad. Iber.Amer. Direito. Sanit.*, Brasília, v.2, n.2, jul./dez. 2013.

CABARA, P. El discurso del sector ganadero. Estructura histórica y composición actual. *En: Riella, A. y Vittelli, R. [Eds.]. Organizaciones rurales y acción colectiva en Uruguay: estudios en tiempos de crisis (2002-2004)*. Facultad de Ciencias Sociales, 2008, pp. 15-52.

CHAMPETIER, Y. La Estrategia de Microrregiones: une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté dans les territoires les plus en difficulté du Mexique Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2003.

CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S.; OLIVEIRA, D. Gestão Social de Territórios Rurais Fronteiriços. Brasília, IICA, 2012.

DE TORRES ALVAREZ, M. F. Guardianes de la Pradera. El origen de la legitimidad de la ganadería en Uruguay. Tesis de Maestría en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar, Montevideo, 2012.

DE TORRES, A. M. F.; Arbeletche, P., SABOURIN, E. CARDELLIAC, J, MAS-SADIER. Entre dos proyectos nacionales qué política pública para la agricultura familiar en Uruguay ? In. *Revista Eutopia*, n. 6, 2014.

DE TORRES, A. M. F. Humains, bovins et prairies naturelles : une histoire commune de réciprocité et échange marchand. Thèse de doctorat en Ethnologie, Montpellier : Université Paul Valéry, ED 60, 2017, 241p.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. 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, 2000.

DUMOULIN, D. Configurations sociales transnationale s : quelles compétences pour les passeurs d'échelles? Exemples des politiques de la conservation de la nature. La fabrique multi-niveaux des politiques. Les approches multi-niveaux des politiques publiques, CIRAD. Montpellier. 6-10/09/2010.

EVANS, M. Policy transfer in critical perspective, *Policy Studies* 30: 243-68, 2009.

HASSENTEUFEL, P. Sociologie de l'Action Publique, Paris: Armand Colin, 2008.

MASSARDIER, G. Politiques et actions publiques, Armand Colin: Paris, 2008.

MEYER, J. W. 1997. The Structuring of a World Environmental Regime,

1870-1990, *International Organization*, v. 51, n. 4, 1997, pp. 623-651.

MGAP. Informe sobre Registro de Productores/as familiares Oficina del Registro de Productores Familiares. Dirección General de Desarrollo Rural, Montevideo, 2016.

MORAES, M. I. La pradera perdida. Historia y economía del agro uruguayo: una visión de largo plazo 1760-1970. Linardi y Risso, Montevideo, 2008.

MORAVCSIK, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, *International Organisation*, v.51, n.4, 1997, 513-553.

MUSIAŁKOWSKA, I. Transfer of the European Regional Policy to Latin America, European Consortium for Political Research (ECPR), Colchester, University of Essex, 2006.

PAOLINO, C; PERERA, M. La pobreza rural en el Uruguay: la situación actual y aportes para el diseño de una estrategia orientada a su combate. Montevideo: Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), 2008.

PASQUIER, R. 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*, Presses Universitaires de Rennes, 2002.

PASQUIER, R.; WEISBEIN, J. L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire, *Politique européenne*, 2004, p.12: 5-21.

REARTE, D. H. Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos 1643/OC-UR Informe Evaluación Final, Montevideo. MGAP, 2011.

RIELLA, A.; MASCHERONI, P. *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. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. Montevideo, 2012.

RISSE-KAPPEN, T. Bringing transnational relations back. In. *Non-state actors, domestic structures and international institutions*, Cambridge University Press, 1995.

SABOURIN, E.; MASSARDIER, G.; SOTOMAYOR, O. Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación. In. *Revista Mundos Plurales*, v. 3 (1): 75-98), 2016.

SABOURIN, E.; DE TORRES, M. F.; ARBELETTCHE, P.; MASSARDIER, G.; COURDIN, V.; MORALES, H.; TOURRAND, J. F. Políticas públicas y ganadería familiar en Uruguay: los desafíos ambientales y de ordenamiento territorial, *Revista Pampa*, n.12, pp. 241-264, 2015.

SEPULVEDA, S.; RODRIGUEZ, A.; ECHEVERRI R.; PORTILLA, M. El enfoque territorial de desarrollo rural, San José, C.R: IICA, 2003,180 p.

SERRANO, C.; FERNANDEZ, I. Estudio Comparativo Descentralización de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina, Washington DC-BID, 2005.

VALDERRAMA, M. “Los procesos de descentralización en América Latina y la cooperación europea, in José Luis Rhiñ Sausi, Desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea, Reclañ Cespi, 2004, p. 49ñ 62.

VASALLO, M. Estado y agricultura en el Uruguay. In. Chiappe, M.; Carambula, M. y Fernandez, E. (comp). El campo uruguayo. Una mirada desde la Sociología Rural. Montevideo: Dpto. Publicaciones, Facultad de Agronomía, 2008.

VILLALBA C. Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión, Montevideo, IICA, DGDR, 2015.