

O papel do território como estratégia de desenvolvimento de regiões rurais

Rogério Ribeiro Jorge
Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – USP
vegarj@usp.br

Introdução

O admirável crescimento vivido pelo Brasil entre 1940 e 1980, dobrando seu PIB a cada 10 anos, não foi capaz de amenizar suas desigualdades sociais e o período ficou marcado, em parte, por um crescimento econômico com resultados socialmente perversos e, em parte, pelo aprofundamento dos conflitos de ordem distributiva. De 1980 até os dias atuais, a redenção em relação aos erros cometidos no passado não aconteceu e, como resultado, chama atenção o aumento espantoso de pobres; que de acordo com Sachs (2001 e 2002), estão muito mais presentes no meio rural do que nas cidades. Especificamente em relação ao meio rural, muitas foram as tentativas para reverter o quadro de pobreza e suas conseqüências. Da melhoria genética de grãos ao incentivo à exportação; as políticas públicas com enfoques, principalmente, setoriais muito contribuíram para aumentar a produtividade e a rentabilidade. Contudo, foram ineficazes no combate à pobreza, ocasionando concentração de renda e aumento da desigualdade social.

Este artigo tem como objetivo compreender o papel do território como estratégia de desenvolvimento de regiões rurais, cujo enfoque se volta para o novo ordenamento territorial francês e suas experiências de dinamização. Estas, também denominadas arranjos territoriais, estão organizadas em torno do aproveitamento de distinções especiais do território e demonstram muito favorecer a dinamização das economias rurais deste país do velho mundo. Já no Brasil, do ainda pequeno grupo que apresenta o território como uma base para seus projetos de desenvolvimento, sobressai o exemplo do novíssimo Parque Natural Regional do Pantanal (PNRP), onde são desenvolvidos diversos projetos que buscam

erguer a combatida economia local. A maioria de suas características incomuns remetem à história do ordenamento territorial feito na França, realizado a partir do pós-guerra, e às diversas estratégias utilizadas para o desenvolvimento de espaços rurais.

Por fim, o texto, além de apresentar as ações desenvolvidas no PNRP, também aborda a origem do novo ordenamento do território e o caminho percorrido por outros arranjos territoriais semelhantes, cujos projetos de desenvolvimento sustentável, que têm aproveitado as distinções especiais do território há mais de trinta anos, vêm favorecendo a dinamização de regiões rurais francesas.

A persistência e o obscurantismo

Para se discutir o universo rural brasileiro, faz-se necessário abordar dois mitos que muito colaboram para obscurecer questões como êxodo rural, desemprego, depressão econômica, dilapidação dos recursos ambientais, etc. É muito provável que a solução destes problemas se mantenha muito distante enquanto não for de amplo conhecimento que o meio rural não segue mais o histórico ritmo de esvaziamento populacional e tampouco solucionará seus problemas se continuar investindo esforços que privilegiem, exclusivamente, a pecuária e a agricultura.

A visão do Brasil como um país altamente urbanizado e com projeções de intensificação do quadro para os próximos anos é o primeiro desses equívocos. Segundo Veiga *et alii* (2001) esta interpretação origina-se na vigente definição de "cidade", do Estado Novo, atribuída a todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características funcionais ou estruturais. A responsabilidade também reside na distinção entre área urbana e rural, definida pela lei municipal em vigor na data de referência do Censo Demográfico. Com o passar dos decênios e a "sedimentação" da lei, nota-se uma convenção acordando que toda sede de município é, necessariamente espaço urbano, seja qual for sua função, dimensão ou situação. No entanto, a restritividade da lei não

causaria grandes transtornos se fossem poucos os casos de sedes municipais que exercem baixa pressão antrópica sobre ecossistemas pouco artificializados, às vezes quase intocados. Este não é o caso do Brasil, cujos 70% dos municípios têm densidades demográficas inferiores a 40 hab/km² (VEIGA *et alii*, 2001). Esta proporção chama mais atenção se comparada aos parâmetros adotados pela OCDE, que entende serem urbanas as localidades com 150 hab/km², critério (amplamente aceito entre os governos dos países membros), que consideraria urbanos apenas 411 dos 5507 municípios brasileiros existentes em 2000.

O segundo mito reside na idéia de que os problemas do meio rural brasileiro seriam solucionados se houvessem políticas públicas melhor formuladas e direcionadas aos principais setores de sua economia. Esta idéia parece se perpetuar na medida que se ignora que o meio rural, cada vez menos, se organiza exclusivamente das atividades agropastoris. Galston & Baehler (1995) diagnosticaram uma dramática metamorfose, que coloca cada vez mais em segundo plano as atividades primárias nos espaços rurais dos Estados Unidos e dos outros membros da OCDE. Observaram que haveria poucas chances de sucesso ao se continuarem investindo esforços em estratégias rurais baseadas na expectativa de elevação sustentada dos preços das *commodities* agrícolas e da sua produção. O que tem se observado é que tais produtos têm participação decrescente nos *inputs* da produção, além de não serem capazes de aumentar o número de empregos. Felizmente, o dinamismo de algumas regiões rurais dos países da OCDE não reforça este quadro pessimista. Nos EUA, a transformação estrutural da produção e das ocupações trouxe consigo uma profunda heterogeneidade na distribuição espacial dos empregos, fazendo compreender que o fato das atividades primárias estarem, em função dos determinantes naturais, forçosamente, muito mais presentes nas zonas rurais não quer dizer que os setores secundário e terciário sejam obrigatoriamente muito mais recorrentes nas zonas urbanas. No Brasil, já é notável a presença de trabalhadores empregados na indústria e, principalmente, no setor de serviços localizados em

meio rural, justificados por uma renda média maior que dos trabalhadores, exclusivamente dedicados à agricultura.

Esse panorama também é justificado pelo movimento de valorização do espaço rural, decorrente das qualidades opostas aos dos espaços urbanos (GALSTON & BAEHLER, 1995). Isso leva a compreender que o dinamismo de regiões rurais dependeria, cada vez mais, da captação de rendas urbanas, concretizado por meio da construção de residências de veraneio, pela presença sazonal de famílias em férias, pela construção de ranchos para pesca esportiva, pela migração crescente de aposentados, pelo desenvolvimento de atividades relacionadas ao turismo, esportes, etc. Tende a ser decisiva a valorização do conjunto de qualidades e condições (de clima, vegetação, belas paisagens, etc.) que despertam prazer e bem-estar, denominados “amenidades”. O aproveitamento econômico destas “amenidades” rurais poderia ser visto como uma “simbiose”, na qual o território é usado para promover o produto e o produto promove o território, resultando em aumento do valor de muitos recursos locais, sejam eles produtos primários de qualidade, mercadorias de artesanato tradicional ou atrações turísticas. (OCDE, 1995 *apud* VEIGA, 1999)

Um território em projeto

No Brasil, dentre as experiências que buscam reverter a inércia no meio rural, destaca-se a iniciativa para conter a grave situação econômica vivida pelos fazendeiros pecuaristas da região do Pantanal sul-mato-grossense. Especificamente na Bacia do Rio Negro (nos municípios de Corumbá, Rio Verde de Mato Grosso, Rio Negro, Corguinho, Aquidauana e Miranda), em vez de se focarem os problemas da tradicional pecuária extensiva, através da obtenção de linhas de crédito, melhoria genética dos rebanhos, etc., preferiu-se “olhar” para o Pantanal como um território. A iniciativa, de inspiração francesa, é denominada “Parque Natural Regional do Pantanal” (PNRP) e reúne um conjunto de projetos que visam, além da valorização da bovinocultura, a ampliação das atividades

econômicas dos fazendeiros, bem como a melhoria da qualidade de vida de sua população.

Este Parque possui uma organização (com *status* de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, denominado Instituto Parque do Pantanal ou IPP), responsável pelo cumprimento das resoluções firmadas na Carta do Território (um contrato no qual figuram os compromissos, projetos e metas), constituída por representantes da Federação Francesa de Parques, fazendeiros, donos de pousadas, Governo do Estado do Mato Grosso do Sul, etc. O IPP possui uma equipe técnica, um conselho administrativo e um conselho executivo e, dentre seus projetos mais importantes, estão em andamento: o Vitelo Pantaneiro, visando a valorização da carne desses jovens animais através de certificação; as Ações para a Valorização da Biodiversidade do Pantanal do Rio Negro, para valorizar a criação de animais silvestres, turismo verde e divulgação do território; as Escolas Pantaneiras que, construídas nas fazendas, com um novo calendário escolar, obedecem ao regime fluvial local e possuem currículo escolar diferenciado e; o Turismo, com a criação da Associação das Pousadas Pantaneiras, que buscam estabelecer uma padronização no atendimento de turistas.

Este Parque é o resultado da aproximação estabelecida entre o Governo do Mato Grosso do Sul, a embaixada brasileira na França e a francesa no Brasil, que trouxe à luz as atividades da Federação dos Parques Naturais Regionais da França (FPNRF). Entre 1986 e 1995 ocorreram uma série de encontros para trocas de experiências e negociações, enquanto se iniciava um longo trabalho de animação junto aos fazendeiros. Apesar das facilidades geradas pela aproximação, a construção do Parque do Pantanal enfrentou muitas contrariedades em nível federal e estadual, assim como entre os próprios fazendeiros, assustados com a idéia de se criar um parque na região. Para eles, isso significava a imposição de uma nova unidade de conservação, nos moldes de uso restritivos do SNUC¹. Apesar disso, o trabalho de animação foi desfazendo o

¹ SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação, administrado pelo Ibama.

mal-entendido e hoje, ao contrário da expressão “Parque do Francês”, uma centena e meia de fazendeiros se referem ao processo como o “Nosso Parque”.

Em 1996 um acordo de cooperação técnica foi firmado entre o Governo do Mato Grosso do Sul e a FPNRF, tendo como primeiro resultado concreto, o “*Projet d’appui à la création du Parc naturel régional du Pantanal*”. A execução deste está orçada em 1.022.550,00 de euros, sendo 80% desse montante financiado pela *Commission des Communautés Européenes*. Em linhas gerais, o projeto apresentado tem como objetivo apoiar a organização de uma política de proteção/valorização sustentável do Pantanal (especificamente na Bacia do Rio Negro) e organizar as condições para desenvolver esta abordagem em outros lugares do Brasil. Dentre os objetivos específicos, destacam-se aqueles que buscam criar infra-estrutura para o funcionamento do Parque e mesmo para outros que poderão surgir no futuro, como: definir um projeto de gestão global e integrado para o território, ou seja, redigir a “Carta do Território do Parque” (um contrato coletivo de gestão); delimitar um território para a execução do projeto; criar uma estrutura de gestão para organizar este projeto; definir o estatuto jurídico dessa estrutura e definir os meios financeiros e humanos para fazê-lo funcionar; definir um estatuto jurídico em nível federal para este tipo de unidades de gestão e criar no Brasil *savoir-faire* capaz de fazer funcionar e executar no futuro, de forma autônoma, este tipo de projeto.

Apesar de muito recente no Brasil, os Parques Naturais Regionais (PNR) já possuem uma longa trajetória na França, onde se originaram. Ali, além deste tipo de estratégia para a dinamização dos territórios rurais, há uma grande variedade de instrumentos legais para gerir e conservar territórios rurais, com diversos objetivos e formas de execução. Neste amplo leque de possibilidades de gestão de espaços rurais, estão os chamados PNR, conhecidos como áreas do patrimônio natural, ricas e ameaçadas, transformadas em objeto de um projeto de desenvolvimento que visa sua preservação e valorização. As idéias que fundamentaram o nascimento dos PNR franceses datam de 1966, quando o então

Delegado do *Aménagement du Territoire*, chamou a atenção para a urgência de se criar um instrumento de promoção das políticas econômicas, ambientalmente viáveis em meio rural e para a busca de maior eficácia na ação dos atores. Com o decreto de criação dos PNR, em 1967, além do problema de denominação – uma vez que os PNR em nada se assemelhavam ao modelo de parques nacionais norte-americanos - pairavam fortes desconfiças em relação ao sucesso em torno deste novo modelo de gestão. Questionava-se fortemente como seria possível conduzir uma política que, ao mesmo tempo, era direcionada: à agricultura; ao artesanato (ou até à promoção de pequenas indústrias); ao turismo; à gestão dos recursos naturais, humanos e culturais; além da sensibilização em relação ao meio ambiente, sem reduzi-la à uma abordagem setorial com uma eventual “pitada” de preocupação ambiental. Apesar do nascimento enviesado, no transcorrer dos anos os PNR converteram-se, numa estrutura institucional que, nas regiões rurais frágeis e de patrimônio natural e cultural mais notáveis, coloca em funcionamento políticas de desenvolvimento sustentável que se apóiam, principalmente, em seus recursos patrimoniais. Os objetivos desses parques são: a proteção do patrimônio; a dinamização da economia fundada na preservação do meio ambiente e na valorização do patrimônio; a recepção, a informação e a educação do público, e a experimentação de métodos de ação que possam ser reproduzidos em outros territórios. De sua origem até os tempos atuais, os 40 PNR passaram a ocupar mais de 10% do território francês, mais de 4 milhões ha., mais de 2 mil comunas, que possuem por volta de 2,3 milhões de habitantes. Este modelo de gestão compartilhada também está presente em países como Costa do Marfim, Rússia, Polônia, Portugal, Bélgica, Chile, Vietnã, além do Brasil.

Por último, os parques se organizam em torno de uma associação, também conhecida como Sindicato Misto (no caso brasileiro, o IPP), que reúne os *élus*², conselheiros gerais, representantes das associações, formando um colegiado. Suas principais funções consistem em fixar grandes direcionamentos e acompanhar os trabalhos das equipes técnicas. Entre os diversos parques há

² *Élus* podem ser definidos como os representantes locais, eleitos através de sufrágio universal.

também uma entidade que associa todos os sindicatos mistos e que é responsável pelos programas de parceria, troca de experiência, desenvolvimento de *savoir-faire*, etc., denominada *Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France*. Esta tem a função de representar os interesses dos parques junto às administrações, às assembleias parlamentares e aos organismos institucionais, além de elaborar textos e políticas que lhes concernem. Ela é igualmente o centro dos recursos dos PNR, facilitando a troca de experiências, iniciando os trabalhos de reflexão comuns, colocando à disposição as ferramentas específicas para ajudar a conduzir suas missões ou objetivos. (www.parcs-naturels-regionaux.fr)

A vocação regional dos PNR é, assim, mais fortemente marcada pelo seu procedimento de criação do que pelo decreto propriamente dito. Tal procedimento resulta de uma conjunção entre a vontade local, renovada e confirmada pelas autoridades regionais e pelo Ministro do Meio Ambiente - após a consulta a uma comissão interministerial que confirma ou não a aceitação da Carta do Território constitutiva do PNR. (VINAVER & PASSARIS, 1994) Para que os PNR nasçam é necessário uma “maratona” de reuniões e debates que se faz desde a idéia inicial de sua criação, passando pela redação da Carta do Território e segue uma rotina de manutenção, no dia-a-dia. Neste processo, no qual se faz necessária a presença de pessoas dispostas a debater, redigir documentos, animar as discussões, são estimados 5 anos em média o tempo gasto para se redigir a Carta do Território e a obtenção da certificação (LE MONDE, 1997). Segundo Lajarge (1997), uma das grandes virtudes dos PNR está na “força do contrato”, a partir do qual as comunas, e as outras instâncias da administração pública se comprometem a cumprir as determinações e assinam a carta do território. Assim, a falta de uma jurisprudência revela a eficácia do engajamento moral e a originalidade da natureza da mesma, ou desta ferramenta que é o PNR, tanto em matéria de gestão do meio ambiente como de desenvolvimento territorial. Isso acontece devido à obrigação de se mostrar os resultados obtidos para que a certificação seja renovada por um período de mais dez anos.

Mesmo inserido neste universo de diálogo e ampla participação e do Parque do Pantanal estar se organizando num território de aproximadamente 1,5 milhão de km², o mesmo apresenta centenas de vazios referentes às fazendas cujos proprietários, até o momento, não ratificaram sua adesão à Carta. O que se anuncia é que a descontinuidade será uma das marcas desse território em construção. Este fato chama mais a atenção, porque, no caso pantaneiro, as fazendas substituem as comunas³, ou seja, os proprietários desses imóveis são os responsáveis pela assinatura e cumprimento dos objetivos e resoluções fixados na Carta do Território. O município, o substituto mais aproximado das comunas francesas tem um papel secundário nesse processo. Os problemas de coesão também são verificados junto aos peões, funcionários de pousadas e outros empregados, que não participam das discussões sobre a criação do PNRP. Os técnicos do IPP alegam que a indiferença se dá porque as relações patrão–empregado naquela região são de grande confiança mútua. Assim, os trabalhadores entregam nas mãos de seus patrões as decisões importantes, que dizem respeito aos seus próprios interesses.

A dificuldade para a elaboração e a criação de um PNR no Brasil, além da incompleta participação de seus atores, da falta de *savoir-faire* e da inexistência de um aparato institucional público, esbarra na carência de descentralização por parte do Estado. São evidentes as facilidades que o histórico processo de descentralização que a França vem vivendo há mais de 30 anos propiciou aos parques e a outras estratégias territoriais para o desenvolvimento de suas regiões rurais. Ali, a descentralização das decisões voltadas ao ordenamento do território, em muito colabora para o sucesso destes parques em relação ao desenvolvimento e à redinamização da economia de regiões rurais, com históricos problemas de êxodo populacional e de fraca atividade econômica.

3 Comunas são as menores subdivisões administrativas existentes na França. O dicionário Houaiss (2001), aponta a palavra comuna (do francês *commune*) como a menor subdivisão administrativa do território. Atualmente a França conta com 36.763 comunas.(GUIGOU, 2001)

Os resultados alcançados com a criação do PNRP, por conta de sua ainda breve história, são de difícil avaliação. Contudo, apesar do tempo, da insignificante participação de seus moradores, da desconfiança dos fazendeiros e dos empecilhos criados pelos governos federal e estadual, os PNR parecem constituir uma estratégia promissora de abordagem dos problemas do mundo rural, principalmente se inserido no contexto brasileiro. Assim, para uma melhor compreensão destas distinções, um rápido panorama histórico pretende mostrar o nascimento dos PNR no seio do Ordenamento Territorial francês o que, por fim, se contrapõe à própria noção original de *aménagement du territoire*.

Um outro olhar sobre o desenvolvimento rural

O moderno ordenamento do território na França, com suas decisões sendo tomadas, invariavelmente em Paris, começa a se desgastar no princípio da década de 1970, quando a crise do sistema produtivo, o inchaço das cidades, o aumento dos custos sociais marcaram profundamente os territórios e fizeram aumentar os desequilíbrios. O período também traz à tona o agravamento dos *déficits* públicos, incitando o Estado a promover descentralização e uma regionalização da gestão de bens coletivos locais. (BENKO, 2001) Este quadro força os atores sociais a repensarem e reconfigurarem o sistema produtivo, deslocando, paulatinamente, o sistema de montagem em grande escala, para uma produção segmentada em rede. As pequenas empresas – freqüentemente fruto de iniciativas locais – começam a conhecer um maior sucesso, mesmo se as multinacionais continuaram dominando a economia em um cenário reorganizado. Neste palco de profundas transformações, o impacto causado pelo Relatório Brundtland também em muito colaborou, atribuindo novas competências ao ordenamento do território. Pois, se por um lado a noção de "desenvolvimento sustentável", apela a uma grande endogeneização da acepção do desenvolvimento, por outro lado, incita a uma maior preocupação com a preservação, com o meio ambiente não somente em nível local, como global.

Diante deste cenário apreende-se que a densidade das relações entre os atores locais poderia ter um papel determinante na competitividade das atividades econômicas. Benko observa que o ordenamento do território, a cargo do poder central até a década de 1980, agora passa, pouco a pouco, a ser delegado às coletividades territoriais. Assim, nasce um novo paradigma de desenvolvimento, marcado pela abreviação dos circuitos entre os tomadores de decisão e seus territórios. Este novo ordenamento tem entendido que o papel do território se tornou decisivo nas questões relativas ao equilíbrio econômico e populacional entre os grandes centros urbanos e as regiões rurais. Lipietz (2001) denomina esta nova forma de gerir o território de: “desenvolvimento endógeno”, este fundado na qualificação, na reciprocidade e na mobilização do tecido social local, permitindo criar mais empregos e mais riquezas para a população local, em nível igual de salários e outros encargos para os empregadores e para um mesmo nível de equilíbrio comercial entre a área considerada e o resto do mundo.

Território e construção

O território passou a ser visto como peça fundamental no entendimento do desenvolvimento, quando foi possível distingui-lo como um processo social que proporciona a individualização dos atores envolvidos em sua construção através, principalmente, da valorização de seu patrimônio.

A definição mais aceita de território é sintetizada por Brunet (1993): (...) “entendido como uma apropriação do espaço, não sendo outra coisa senão o próprio espaço”. Corrêa (1996) afirma que, etimologicamente, o termo deriva do latim *terra* e *toriun*, que significa terra pertencente a alguém, que no entanto, não se vincula necessariamente à propriedade da terra, mas à sua apropriação. Raffestin (1986), por sua vez entende que o território nada mais é que a reordenação do espaço, um macro-instrumento que resulta da capacidade que os homens têm de transformar, pela ação do trabalho, a natureza que os rodeia e suas próprias relações sociais. Ou seja: se, por um lado, o território se associa ao controle de

fato, efetivo, por vezes legitimado por parte das instituições ou grupos sobre um dado segmento do espaço, por outro lado, pode assumir uma dimensão afetiva, derivada das práticas espacializadas por parte dos grupos distintos, definidos segundo renda, raça, religião, sexo, idade ou outros atributos. É a partir desse sentido que o conceito de território se vincula a uma geografia que privilegia os sentimentos e simbolismos atribuídos aos lugares. Assim, a apropriação passa a se associar à identidade de grupos e à afetividade espacial. Por fim, o território é produto socialmente produzido, resultado histórico da relação de um grupo humano com o espaço que o abriga, sendo, antes de qualquer coisa, dinâmico.

A valorização dos territórios, cada vez mais, passa ser vinculada à valorização do patrimônio, que, durante um longo período, foi considerado pelos governantes como um item orçamentário de custeio, isto é, de despesas, como um consumo improdutivo, quase sempre exigidas por razões patrióticas, educacionais, memoriais ou estéticas (VEIGA, 2002). A proteção deste era de incumbência exclusiva do Estado, constantemente acusado de incapacidade de gestão; de muitas vezes ser cúmplice de sua destruição; etc. Todavia, Rallet (2001) observa que este quadro vem sofrendo profunda transformação, já que hoje o patrimônio passa a ser tratado como uma vantagem, um fator de produção, um bem de consumo, e as coletividades locais tornaram-se fervorosas protagonistas da valorização do patrimônio ao lado do Estado, que continua a desempenhar esta tarefa. O patrimônio vê-se, assim, responsável por um papel ativo no desenvolvimento local, com estratégias descentralizadas de mobilização e uma lógica de investimento. Esta transformação do patrimônio em elemento ativo do desenvolvimento local se desdobra em três aspectos: 1º - Como fator de criação de riqueza, já que o conjunto dos seus recursos patrimoniais é hoje o suporte de atividades econômicas importantes, como o turismo, mas também o artesanato e todas as produções ligadas à exploração dos recursos locais específicos, que representam um fator importante para o dinamismo local, na agregação de valor, na fixação de população e no aumento do grau de qualificação; 2º - Como determinante nos comportamentos residenciais, já que a fixação de residências

está relacionada à procura crescente de vantagens como silêncio, ar puro, água limpa, beleza cênica rural, convivência social menos anônima, etc.; 3° - Como instrumento de diferenciação dos territórios, já que a valorização do patrimônio é um meio de se construírem recursos específicos e de se angariarem os atores locais em torno de uma causa. Esta valorização permite, ainda, uma especificação do território, da mesma maneira como uma empresa elabora uma marca para criar laços de fidelidade com o cliente.

O Estado francês assistindo o desenvolvimento dos territórios rurais

O êxito das estratégias de desenvolvimento territorial rural não se deve apenas a fatores como coesão interna ou a instituição de um ambiente de solidariedade. Este sucesso também é reflexo de um aparato público, que o Estado francês promove para prover os territórios com instrumentos legais e *savoir-faire*, fazendo com que os território aumentem sua capacidade de captar recursos, troca de experiências, etc.

A Carta do Território (*Charte du territoire*) é um desses importantes instrumentos. Estruturada na forma de um documento que tem valor de contrato, ela se concretiza num projeto de proteção e de desenvolvimento elaborado para o território, no qual estão contidas as declarações de interesse em integrar a rede de territórios concernentes e o projeto de desenvolvimento a ser aplicado em longo prazo. Parques Naturais Regionais, *Pays*, *Pôles d'Économie du Patrimoine* e *Pays d'Art et d'Histoire*, são exemplos de arranjos territoriais que se utilizam da carta como instrumento para discussões e como norte das ações a serem tomadas no futuro. Ela afilia todos os grupos, associações, sindicatos, comunas, etc., obrigando-os a chegar a um acordo para múltiplas questões concernentes àquela região e para a redação da mesma. Fixa, ainda, os objetivos esperados, as orientações de proteção, de valorização e de desenvolvimento dos territórios. Depois de aprovada, os arranjos territoriais são consumados e, em alguns casos, uma certificação é concedida por um período determinado. (Le Monde, 1997) O

enfoque para a elaboração de uma carta do território, segundo Gorgeu & Jenkins (1997), leva em conta diversos parâmetros, podendo ser aplicada em todo território que deseje adotá-la, e se organizar sobre uma base territorial que segue, em geral, 5 princípios: reconhecer as diversidades existentes no território; construir um projeto em longo prazo; conceder um amplo espaço à participação, organizar alianças com o exterior desses territórios e adaptar a organização dos territórios. Os autores entendem, ainda, que existem duas maneiras de se alcançar um território duradouro: por meio de uma tributação própria, que evite excessiva transferência de recursos; e de um projeto de longo prazo, sustentado por todos os atores e cidadãos do território e reconhecido pelos parceiros exteriores.

A intercomunalidade é outro aparato estatal extremamente importante na consolidação de estratégias territoriais para o desenvolvimento rural na França. Suas fórmulas atuais estão organizadas em torno da transferência de competências e de uma tributação própria, além de possuírem grande amplitude e cobrirem aproximadamente dois terços do território francês. Os mais de 2.000 Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intercomunal (EPCI) são exemplos de intercomunalidade que possuem tributação própria e dirigem as comunas que desejam exercer as competências de ordenamento do espaço, do desenvolvimento econômico, etc. (GUIGOU & PARTHENAY, 2001 e KAYSER, 2001) Os EPCI estão divididos em dois grupos: os financiados pelas contribuições dos seus membros e os que dispõem de tributação própria. Os de tributação própria, vinculados diretamente aos territórios rurais, têm competências obrigatórias, centradas no desenvolvimento econômico e destinadas a estruturar o território. Neste universo, as Comunidades de Comunas (CC) são os EPCI que agrupam várias comunas, e podem estender-se por vários departamentos, sendo administradas por um conselho composto de delegados das comunas aderentes. Estas devem exercer, ao menos, um desses quatro grupos de competências: proteção e valorização do meio ambiente; política de habitação e de melhoria do padrão de vida; criação, ordenamento e manutenção das vias e estradas;

construção, manutenção e funcionamento dos equipamentos culturais e esportivos e dos equipamentos de ensino pré-primário e elementar.

Exemplos franceses de estratégias de desenvolvimento territorial rural

Os *Contratos de Plan État-région*, os *Pays d'art et d'histoire*, os *Pôles d'économie du patrimoine*, os *Pays* e os Parques Naturais Regionais são alguns dos mais importantes exemplos de estratégias de desenvolvimento territorial rural oferecidos pelo Estado francês. Estes arranjos territoriais, apesar de se estabelecerem a partir da demanda das populações locais, só se fixam após a aprovação do governo, dentro dos ministérios pertinentes ou responsáveis pela oferta das diferentes estratégias.

Os Contratos de *Plan État-Région* (CPER), estabelecidos entre o Estado e estágios inferiores da administração pública, foram criados para acompanhar a descentralização e a desconcentração da ação pública (MOULIN *et alii*, 2002). São vistos como um exercício de reflexão estratégica para anos vindouros e garantem aos atores públicos, assim como aos privados, uma importante visibilidade das políticas públicas. Assim, para o contrato atualmente vigente (de 6 anos), os orçamentos estão previstos em 35.788.000.000,00 de euros, divididos em diversos eixos de investimentos, como: gestão ambiental e matrizes de energia; agricultura sustentável; promoção do trabalho; educação; promoção da pesquisa científica com ênfase nas disparidades culturais entre os territórios; valorização do patrimônio e da identidade de populações de territórios; modernização dos equipamentos turísticos; favorecimento ao acesso de jovens em situação de exclusão social às atividades esportivas e educativas.

Os *Pôles d'économie du patrimoine* (PEP), têm por objetivo a utilização do patrimônio como alavanca para a dinamização da economia, transformando suas potencialidades em atividades e empregos. (VIRASSAMY, 2002) Estes não se assemelham a uma linha orçamentária particular, tampouco recebem uma

certificação, mas se aproximam dos processos que visam organizar uma rede de iniciativas locais, buscando a dinamização da economia. O Estado atua como “acompanhador” dos projetos, articulando os atores locais. Os territórios selecionados devem situar-se em zona rural com fraca densidade e possuir um diagnóstico que apresente as potencialidades patrimoniais sobre as quais se apoiará o pólo. O patrimônio a ser valorizado pode compreender recursos muito diversos: urbanização tradicional, monumentos, sítios arqueológicos, *savoir-faire* e tradição, *métiers d’art*, mas também história, meio ambiente, paisagens, etc. Os PEP têm demonstrado, localmente, que o patrimônio constitui um eixo de desenvolvimento inovador para os territórios. Em um primeiro momento demonstra-se que o patrimônio passou a ser um fator de coesão territorial, visto que se pode observar que alguns PEP têm desempenhado papéis-chave na construção de “novos” territórios. Em um segundo momento, observa-se o renascimento das identidades regionais e locais, além de uma retomada do interesse pelo que as caracteriza. O terceiro momento vem confirmar o fato de que o desenvolvimento territorial passa pelos mecanismos de solidariedade, de parceria de projetos para o proveito de desafios comuns entre os atores e pelo próprio território.

Os *Pays d’Art et d’Histoire* (PAH) são um dos grandes responsáveis por se deixar de levar em conta somente o patrimônio mais notável e antigo, para também integrar a essa idéia a noção de patrimônio rural, industrial e paisagístico, às tradições e à memória de seus habitantes. Sua criação permitiu a concretização desta nova noção de patrimônio. Eles objetivam a sensibilização da população local, a promoção de uma iniciação dos jovens à arquitetura, ao patrimônio e ao urbanismo; a promoção de um turismo de qualidade, com visitas guiadas por pessoal autorizado, fundamentado no diálogo e no intercâmbio e na organização de uma política de comunicação em torno do patrimônio, expressa pela publicação de brochuras nos níveis nacional e regional.

O *Pays* é, sem dúvida, o arranjo territorial mais antigo da França e que também pode ser considerado uma estrutura mais inflexível e que jamais foi instituída pelo poder central, como foram os casos das comunas, dos cantões, dos departamentos, etc. São definidos como um agrupamento, em torno de uma cidade mais ou menos ativa, um território feito de cantões reunidos em vilas, arraiais, etc. Jean Renard (1995), define os *pays* como “*um território de dimensões intermediárias*”, que se reconhece igualmente e se justifica por uma certa identidade cultural, uma vontade de se viver em comunidade, um projeto de desenvolvimento, pela convergência de iniciativas locais e por uma dinâmica vinda da base ou das elites locais e não pela intervenção do Estado.

A importância do território para o desenvolvimento de regiões rurais implica reconhecer que atores e organizações são capazes de incorporar-lhe iniciativas, ambições e os potenciais de diferentes regiões, como foi visto nos exemplos mencionados anteriormente. Nesse sentido, a "não tão nova" entidade geográfica, denominada *pays*, tem como uma de suas principais características, ao igual dos demais arranjos territoriais relacionados, o importante caráter contratual das relações existentes entre o Estado e as regiões. Além disso, especificamente, os *pôles d'économie du patrimoine* e os *pays*, em muito se assemelham às novas dinâmicas territoriais ou à imagem das empresas que cooperam para a obtenção de recursos, no desenvolvimento de novas tecnologias e na abertura de novos mercados, como é caso dos arranjos produtivos locais (APL). Contudo, apesar das semelhanças existentes entre o conjunto de variantes reunidos pela sigla APL (*clusters*, distritos marshallianos, distritos italianos, etc.) e dos exemplos apresentados anteriormente, faz-se necessário compreender melhor como os arranjos territoriais rurais de serviços se organizam economicamente, como se estabelecem suas economias externas, como se organiza seu mercado de trabalho, etc.

O Parque Natural Regional do Luberon

Da gama de estratégias francesas de desenvolvimento rural de cunho territorial, com características contratuais, os Parques Naturais Regionais constituem a sua forma mais antiga e bem acabada. Neste contexto, o Parque Natural Regional do Luberon (PNRL) pode ser considerado um representante pleno deste tipo de proteção contratual, haja vista sua longa existência e seus exitosos projetos. Localizado no sudeste da França, a aproximadamente 80 km ao norte de Marselha, o PNRL, insere-se nos Departamentos de Vaucluse e Alpes-de-Haute-Provence, agregando 69 comunas, em um território de 165.000 ha. e com 155.000 habitantes. (<http://www.parc-du-luberon.com.fr/>) Antes mesmo de seu advento, o Luberon já era muito procurado por caçadores; moradores de Marselha ou mesmo de Paris, que ali construía suas segundas residências; montanhistas; fixação de aposentados e todos os tipos de veranistas. Tendo em conta que esta forte demanda representava uma boa oportunidade de desenvolvimento, mas, também, uma ameaça ao seu padrão de vida e cultura local, a população da região entendeu que medidas deveriam ser tomadas. Após um período de debates, concluíram que o desenvolvimento seria uma nova prioridade política, mas o mesmo não poderia alterar as particularidades culturais locais. Por fim, em 1977, o PNRL é criado, priorizando: a proteção e o desenvolvimento do potencial agrícola; a elaboração de planos de ocupação dos solos; o encorajamento da construção e da renovação das habitações; o desenvolvimento de serviços aos habitantes (serviços públicos, comércio, etc.); e o apoio à atividade econômica e ao emprego.

Após sua criação, o Luberon tem tido sua certificação renovada sucessivamente, sendo a última delas em 1997, o que garantiu a certificação até 2007. Contudo, assim como cada um dos 40 parques naturais regionais da França, o do Luberon tem direcionado suas ações a programas e projetos que apresentam uma gama muito variada de enfoques, como os conduzidos em 2001 (PNRL, 2002): Educacionais, com a criação de um pomar-escola e a transformação de um antigo castelo em pousada para estudantes em trabalho de campo; Turísticos, com a criação de uma rede de agricultores e donos de restaurantes para compor, a partir

de produtos orgânicos, um cardápio regional e o lançamento de um guia dedicado à hospedagem em um meio ambiente preservado e com possibilidades para turistas desenvolverem atividades culturais e esportivas; de Desenvolvimento, com a assinatura do *Contrat de plan État-Région*, a manutenção de feiras de produtores rurais e a criação do PEP, em sua área de mineração de ocre; Científico, com a edição do 5º número da revista científica do Parque e a ampliação do centro de salvaguarda da fauna selvagem; do Patrimônio Arquitetônico, com o projeto de popularização do antigo *savoir-faire* de restauração e construção de muros de pedra e o programa de recuperação do patrimônio arquitetônico rural do Parque; e de Agricultura, com a assinatura de dois contratos que favorecem o cultivo de videiras e de cerejas destinadas à indústria, além da criação de uma associação de promoção do *terroir* do Luberon, cujo objetivo é a promoção da uva de mesa local.

Mesmo após 30 anos de políticas que, dentre outros objetivos, buscaram estabilizar seu quadro demográfico, a evolução da população do PNRL permanece muito dinâmica, com um incremento de quase 40% entre 1975 e 1999, significando saltar de uma densidade de 61 para 85 hab/km². Hoje, algumas comunas registram uma dinâmica demográfica explosiva no período 1982 - 1999 (Lauris, 71%, Dauphin, 70%, Villelaure, 72%, Saint-Martin-les-Eaux, 215%, Villeneuve, 72% e La Bastidonne, 77%). Este crescimento deve-se aos vigorosos fluxos migratórios, visto que o crescimento natural da grande maioria destas comunas é quase sempre negativo. (SPILL, 2001) Apesar do intenso deslocamento de população adulta, profissionalmente estabelecida ou mesmo aposentada, parece existir uma grande preocupação em relação ao êxodo de jovens. A perda se dá, principalmente, na faixa dos que estão com idade de iniciar a vida do trabalho, fazendo com que o Parque possua uma política de preservação das terras agrícolas (valorizando os jovens agricultores), e de aumento da oferta de imóveis nos núcleos urbanos das comunas.

Com relação à economia, o PNRL caracteriza-se pela importância do setor terciário, tendo 80% das empresas menos de 5 empregados - estes números aumentam para 90% nas de construção civil, hotéis, restaurantes e toda ordem de serviços ligados ao turismo. (CHIFFOLLEAU & BERTRAND, 2000) No entanto, outras atividades, como a indústria agroalimentar, têm igualmente uma estreita ligação com o intenso dinamismo turístico. O mesmo não se pode dizer da agricultura, cujo perfil não se delineia de forma tão dinâmica, devido à pressão fundiária exercida pelo aumento do número de chácaras e residências de fim de semana. Ainda assim, a agricultura em muito se beneficiou com a renovação dos pomares de cerejas, em virtude do renascimento de sua indústria de confeitos, direcionada ao turismo, e das novas indústrias de xarope de frutas. A viticultura também passa por um bom período, com a grande valorização de seus vinhos, em grande parte certificados com *Appellation d'origine Contrôlée* (AOC).

Apesar das vitórias incontestáveis, o território *luberonnais* não parece refletir os anseios de todos os grupos sociais do Parque. Assim como os peões no Pantanal, é notável a pequena participação nas discussões da significativa parcela de imigrantes espanhóis e magrebins alocados na construção civil e na colheita de frutas. Wisner-Bourgeois (2002) já havia notado distintos níveis de envolvimento entre aqueles que são de origem local, os que se instalaram definitivamente e os que buscam trabalho temporário. Os desequilíbrios também se apresentam nos interesses de distintos grupos organizados, destacando-se o existente entre associações de *randonneurs* (andarilhos) *versus* associações de caçadores; empresários do setor de turismo *versus* moradores, tendo que dividir os mesmos territórios. Nestes casos, é possível observar que, enquanto estes territórios buscam soluções para alcançar o desenvolvimento, os turistas procuram o contrário; querem ver exatamente aquilo que as populações destes territórios almejam deixar para trás: modos tradicionais, atrasados e por isso muito penosos de se cultivar a terra, utilização de máquinas antigas, perigosas e com baixa produtividade, etc.

Diante dos diversos exemplos citados no decorrer deste artigo, e da compreensão do território relacionado aos espaços rurais, também se pode questionar sua inerência ou não em relação ao desenvolvimento. Ou seja, o território em si mesmo, e seus processos de construção, pode ser compreendido como uma estratégia de desenvolvimento para os espaços rurais? Este não chega a ser de todo um questionamento novo: Benko (2001) afirma que, na encruzilhada entre a reflexão feita sobre os distritos industriais e a abordagem evolucionista sobre a difusão de trocas técnicas, surge uma outra abordagem que considera o território como o próprio meio inovador. Observa-se, contudo, que esta abordagem não se direciona à grande parte dos arranjos territoriais rurais, principalmente prestadores de serviços.

Conclusões

A nova abordagem territorial, como estratégia de desenvolvimento de regiões rurais, desenvolvida na França, vem abrindo novas perspectivas em relação ao desenvolvimento de regiões rurais deprimidas. No Brasil, para que esta abordagem tenha maior alcance, há que se vencer algumas barreiras, principalmente em relação às velhas resistências aos enfoques territoriais, em favor dos enfoques setoriais. Além disso, o território deve, desde já, ser visto como caminho para se pensarem novos arranjos institucionais que visem promover o desenvolvimento de regiões rurais. Neste sentido, apesar das dificuldades, criação recente e ainda poucos resultados alcançados, o Parque Natural Regional do Pantanal se constitui em uma experiência diferenciada de desenvolvimento, voltada a esses espaços.

Para o futuro, dentre as diversas contrariedades a serem enfrentadas para a consolidação do parque pantaneiro, destacam-se particularmente: o problema da não contigüidade entre as fazendas signatárias da Carta do Território; os problemas orçamentários que dependem imensamente de verbas de diferentes origens, mas com insignificante participação interna; as implicações causadas pela

substituição das comunas pelas fazendas como entidade signatária da Carta do Território; os PNR, assim como outros exemplos de estratégias de dinamização rural com características territoriais, inseridos em um movimento de políticas públicas descentralizadas, o que não é observável na administração pública brasileira.

A favor desta nova forma de gestão compartilhada do espaço, observa-se um animador processo de mobilização dos atores sociais em torno da construção de um projeto de desenvolvimento sustentável que abarque um território em questão. Particularmente em relação ao caso francês (que vive a plenitude de sua maturidade), além das ferramentas disponibilizadas pelo Estado para a construção de projetos, como os contratos, as certificações, as leis, as cartas, etc., estão presentes sentimentos de pertencimento, de solidariedade, de afeição à natureza, instrumentos estes que ainda estão se organizando no Mato Grosso do Sul. Além disso, a longa tradição de debate e discussão em nível comunal, prática fundamental na constituição desses arranjos, somente agora começa a ser observada com maior efetividade no Brasil, principalmente através dos conselhos municipais de saúde, educação, algumas associações de municípios, etc. Assim, convém questionar quais seriam os instrumentos, governamentais ou não, presentes no Brasil, que, desde já, favoreceriam ou auxiliariam o surgimento ou a consolidação de estratégias territoriais de desenvolvimento rural. Enfim, entende-se que, para que a abordagem territorial se consolide, é necessário incrementar as estruturas, meios de análise, de concepção e colocar em andamento um projeto de desenvolvimento adaptado aos problemas do Brasil rural.

Em relação às implicações causadas pela “importação” pura e simples do modelo europeu, atenta-se às particularidades brasileiras e como estas poderiam ajudar a encontrar novos caminhos e a corrigir alguns “erros de percurso”, como o que foi observado junto aos trabalhadores espanhóis e magrebinos, à margem das discussões em torno do Parque do Luberon. O mesmo tipo de problema começa, curiosamente, a se repetir no PNR do Pantanal, com a não participação dos peões

e outros funcionários das fazendas. Por outro lado, as relações de confiança, estabelecidas há gerações entre os proprietários e peões, poderiam ser melhor compreendidas e até mesmo utilizadas como trunfo na construção do território.

Em relação a questão da inerência do desenvolvimento nos processos de territorialização, neste momento se faz necessário um maior aprofundamento na compreensão dos arranjos territoriais não diretamente vinculados à indústria. Ainda não se tem com clareza qual seria o papel de empresas prestadoras de serviço, no universo dos arranjos territoriais também de serviços, uma vez que a incorporação de inovações não deve ser o centro das atenções nesse caso. Por outro lado, o binômio cooperação/concorrência, presente nos arranjos produtivos locais, também pode ser observado nos arranjos territoriais de serviços, merecendo uma análise mais aprofundada.

Quanto à compreensão do próprio conceito central desta análise, e de sua universalidade, seja no velho continente, no Brasil ou mesmo no estado do Mato Grosso do Sul, o território se associa ao controle de fato, efetivo, por vezes legitimado, por parte das instituições ou dos grupos, sobre um dado segmento do espaço. Já, por outro lado, pode assumir uma dimensão afetiva, derivada das práticas espacializadas por parte de grupos distintos, definidos segundo renda, raça, religião, sexo, idade ou outros atributos. É a partir desta compreensão que o conceito de território se vincula a uma geografia que privilegia os sentimentos e simbolismos atribuídos aos lugares. Assim, a apropriação passa a ser associada à identidade de grupos e à afetividade espacial.

Bibliografia

BENKO, G. *"Développement durable et systèmes productifs locaux"*, in **Réseaux d'Entreprises et Territoires, regards sur les systèmes productifs locaux**, Paris, Datar, 2001.

BRUNET, R. **Les mots de la géographie, dictionnaire critique**, Paris, Reclus/La documentation Française, 1993.

- CHIFFOLLEAU, P. et BERTRAND, N. "*La Dynamique entrepreneuriale dans le PNR du Luberon ou la relation de l'entrepreneur et de l'entreprise au territoire*" in **Courrier scientifique du Parc naturel régional du Luberon**, Apt, n° 4, p. 58–73, 2000.
- CORRÊA, R. L. "Territorialidade e corporação: um exemplo" in SANTOS, M., SOUZA, M. A. A. e SILVEIRA, M. L. (orgs.), **Território, globalização e fragmentação**, São Paulo, Hucitec/Anpur, 1996, pp. 251-260.
- GALSTON, William & BAEHLER, Karen, **Rural Development in the United States**, Washington D.C., Island Press, 1995.
- GUIGOU, J. L. et PARTHENAY, D. "*De la France éclatée à la France maillée: la nécessaire modernisation de nos cadres territoriaux d'action publique*". in **Aménagement du territoire**, Paris, Conseil d'Analyse économique/La documentation Française, 2001.
- KAYSER, B. "La ruralité en question", in **Pays d'art et d'histoire et pôles d'économie du patrimoine**, Paris, La documentation Française/DATAR, 2001.
- LIPIETZ, A. "Aménagement du territoire et développement endogène" in **Aménagement du territoire**, Paris, Conseil d'Analyse économique, La documentation Française, 2001.
- LE MONDE, **Dix nouveaux candidats au statut de parc naturel régional**, jeudi, 12 juin 1997 pp. 11.
- MOULIN, O., *et alii.*, **Les contrats de plan État-Région**, Paris, La Documentation Française/DATAR, 2002.
- OCDE, **Niche markets as a rural development**, Paris, 1995, *apud*: VEIGA "*A face territorial do desenvolvimento*", **Anais do Encontro Nacional de Economia de 1999**, Belém: 1999.
- PNRL, PARC NATUREL RÉGIONAL DU LUBERON, www.parc-du-luberon.org (dados recolhidos entre maio e setembro de 2002).
- RAFFESTIN, C. "*Écogenèse Territoriale et Territorialité*" in BRUNET, R. e AURIAC, F. (orgs) **Espaces, jeux et enjeux**, Paris, Fayard/Fondation Diderot, 1986.
- RALLET, A., "*Le patrimoine et l'économie*", in **Pays d'art et d'histoire et pôles d'économie du patrimoine, la valorisation du patrimoine dans le développement local**, Paris, La documentation Française/DATAR, 2001.

RENARD, J., "*Le retour des pays*", in **Sciences Humaines**, hors série nº 8, Paris, février 1995, pp. 44-63.

SACHS, I., "Brasil rural: da redescoberta à invenção", in **Estudos Avançados, Dossiê Desenvolvimento rural**, n.º 43, vol. 15, São Paulo, setembro/dezembro, 2001, pp. 75-82.

____ ***Petits producteurs, témoins du passé ou architectes de l'avenir?***, seminários proferidos na *École de Hautes Etudes en Sciences Sociales* (MSH), Paris, de fevereiro à abril de 2002.

SPILL, J-M., "*Aspects Démographiques de la Dynamique Métropolitaine en Sud Luberon*", in **Courrier Scientifique du Parc naturel régional du Luberon**, Apt, nº 5, p. 48 – 59, 2001.

VEIGA, J. E., "*Desvendando os sistemas produtivos locais*", in **O Estado de São Paulo**, Caderno de Economia, 25 de fevereiro de 2002.

____ **O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**, Série Textos para Discussão, nº 1, NEAD, colaboração: Arilson Favareto, Cristina M. Azevedo, Gerson Bittencourt, Karin Vecchiatti, Reginaldo Magalhães e Rogério Jorge, 2001.

____ "*A Face Territorial do Desenvolvimento*", in **Anais do 27º Encontro Nacional de Economia**, Belém, 8-10 de dezembro de 1999, pp. 1301-1318.

VINAVER, K. & PASSARIS, S. **L'écodéveloppement à l'épreuve de la réalité: France 1970 – 1994**, Paris, Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (CIRED), EHESS, 1994.

VIRASSAMY, C. et MOSBAH, K. (collab.) **Les pôles d'économie du patrimoine**, Paris, La documentation Française/DATAR, 2002.

WISNER-BOURGEOIS, C., **Développement local: acteurs et territoires**, seminários proferidos no *Institut National Agronomique* (INAPG), Paris, 14 de fevereiro de 2002.