

DO DESENVOLVIMENTO AO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL: OS RUMOS DA REGIÃO DO VALE DO TAQUARI NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Marcos Daniel Schmidt de Aguiar*

Osmar Tomaz de Souza**

Eduardo Ernesto Filippi***

Leonardo Beroldt****

Resumo: A promoção do desenvolvimento em diversas partes do mundo, por governos, agências e sociedade organizada, tem apresentado diversas políticas e experiências na sua condução, bem como mudanças de orientação nos últimos 15 anos. O objetivo neste trabalho é a reflexão sobre estas mudanças e suas implicações para o desenvolvimento rural e regional. As idéias aqui apresentadas são os apontamentos preliminares resultantes de uma pesquisa que trata da construção de políticas e instituições para o desenvolvimento rural sustentável (Production des Politiques et Compromis Institutionnels autour Du Développement Durable - PROPOCID), buscando identifica-las na região do Vale do Taquari, Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: desenvolvimento, desenvolvimento rural, Vale do Taquari.

Abstract: The promotion of the development in diverse parts of the world, for governments, agencies and organized society, has presented diverse politics and experiences in its conduction as well as changes of orientation in last the 15 years. The objective in this work is the reflection on these changes and its implications for the agricultural and regional development. The ideas presented here are the resultant preliminary notes of a research that deals with the construction of politics and institutions for the sustainable agricultural development (Production des Politiques et Compromis Institutionnels autour du Développement Durable - PROPOCID), searching identify them in the region of the Valley of the Taquari, Rio Grande do Sul.

Key-words: development, rural development, Valley of the Taquari.

Classificação JEL: O13, Agriculture; Natural Resources; Energy; Environment; Other Primary Products; R11, Regional Economic Activity; R58, Regional Development Policy.

* Geógrafo da Secretaria da Agricultura, Pecuária, Pesca e Agronegócio do RS. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS.

** Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia – PPGE – PUCRS.

*** Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR-UFRGS. Coordenador do grupo de pesquisa PROPOCID – RS.

**** Eng. Agrônomo. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS.

1 Introdução

O tema do desenvolvimento viveu seu auge e sua crise num período relativamente curto de tempo, mais precisamente entre as décadas de 1950 e 1980. Em três ou quatro décadas, o arcabouço teórico sobre o desenvolvimento avançou rapidamente no campo da Economia, numa associação muito estreita entre a idéia de crescimento econômico e o desenvolvimento. As duas noções eram vistas praticamente como sinônimos. Contudo, a insuficiência e a crise de muitos modelos e projetos nacionais de desenvolvimento no último quarto do século passado lançaram o desenvolvimento num certo ostracismo, como bem ressaltam autores como Hirschmann (1996), Krugman (1997) e Furtado (2000).

Pode-se dizer que ao final de século XX, vários projetos de desenvolvimento enfrentavam realidades socioeconômicas que não os legitimavam enquanto alternativas válidas para o conjunto da sociedade. Isto era verdadeiro para o modelo socialista que havia tentado transformar as estruturas produtivas e sociais mais rapidamente do que o mundo capitalista havia feito. Também o era para o modelo de crescimento latino-americano (especialmente brasileiro), que se mostrou altamente concentrador e desequilibrado. Até mesmo o “relançamento” do modelo liberal via Consenso de Washington e a “terceira via” européia sucumbiram à realidade socioeconômica de então. Os primeiros, pelo insucesso da maior parte das experiências postas em marcha sob sua égide; os segundos, porque não conseguiam se debelar do dilema de aceitar a “economia de mercado” e rejeitar a “sociedade de mercado”.

Paralelo a essa “crise” do desenvolvimento ganha corpo no cenário internacional o debate sobre o tema meio ambiente e, em particular, sobre a crise ambiental que se desenhou globalmente como resultado dos modelos de crescimento/desenvolvimento e dos padrões de produção e de consumo a eles associados.

O atrelamento destes dois processos (crise do

desenvolvimento e fortalecimento do ambientalismo) foi, em grande parte, responsável pela retomada do estudo e da importância teórica do desenvolvimento, desta vez recheado de adjetivos (desenvolvimento social, humano, regional, rural, local, territorial, sustentável, etc.). Este uso de adjetivos tinha a intenção, por um lado, de rechaçar o suposto mimetismo dos modelos de desenvolvimento com sua crença na possibilidade de “reprodução” dos mesmos em países e regiões com realidades díspares e, por outro, ressaltar a complexidade do tema e a necessidade da sua abordagem multidisciplinar.

Dentre essas muitas abordagens do desenvolvimento, a do desenvolvimento “sustentável” foi a que mais se institucionalizou, ganhando status e aceitação e passando a ser utilizada como referência direta ou indireta pela maior parte das políticas e projetos de desenvolvimento nos últimos quinze ou vinte anos. No âmbito nacional e regional brasileiro não foi diferente e é isto que buscamos analisar neste texto. Em especial, o objetivo aqui é tratar o tema do desenvolvimento rural sustentável a partir da realidade regional do Vale do Taquari (RS). Para tanto, na parte 2 deste trabalho, efetuamos um breve resgate das principais idéias acerca do desenvolvimento, do desenvolvimento rural e suas mudanças de enfoque. Na seqüência, discutimos sinteticamente o processo de institucionalização da questão ambiental no Brasil e, por último, apontamentos sobre a construção social do desenvolvimento da região em questão.

2 Uma Breve Retrospectiva do Desenvolvimento: notas sobre a evolução do conceito

Um breve resgate da noção de desenvolvimento pode surpreender pela constatação de que se trata de um conceito bastante recente.

No século XIX não se falava em desenvolvimento, mas em “progresso” como uma esperança, uma possibilidade oferecida a europeus e a norteamericanos ou então em “civilização” quando se tratava dos povos “exóticos” que não se enquadra-

vam nos padrões dos primeiros (Hermet, 2002). Somente no século XX que a idéia de desenvolvimento vai ganhar força e é dentro do liberalismo que o termo substitui a noção de progresso.

A idéia de desenvolvimento foi, por muito tempo, associada à de “progresso”. Ou seja, assumia-se o desenvolvimento como um rito de passagem entre um passado “arcaico” e um presente “moderno”. Mais que isso, aceitou-se por muito tempo que o crescimento econômico trazia com ele, de forma quase simultânea, o desenvolvimento social e humano e a melhoria do padrão de vida das pessoas o que consistia numa simplificação do assunto.

Furtado (1981), um dos maiores expoentes no debate sobre o desenvolvimento na América Latina, aponta que esta simplificação se deu porque a visão de desenvolvimento se circunscreveu à **lógica dos meios** o que, (a) do ponto de vista estático, conduz à idéia de eficiência e, (b) do dinâmico, à de inovação técnica que aumenta esta eficiência. O resultado desta confusão é que a teoria do desenvolvimento passou a confundir-se com a **EXPLICAÇÃO DO SISTEMA PRODUTIVO**, emergido da civilização industrial. Em pouco tempo, isto foi apropriada pelos economistas.

Sachs (1986) lembra que a conjuntura costuma ditar a moda na teoria econômica. A expansão acelerada da produção de bens na segunda metade do último século deu grande destaque às teorias de crescimento e o reducionismo econômico tratou logo de tomar as partes pelo todo, **associando rapidamente a idéia de desenvolvimento à de crescimento econômico**. Isto foi aceito como verdade por diversas teorias ou modelos de desenvolvimento, como é o caso das teorias de Rosenstein-Rodan, Lewis, Harrod-Domar, Cepal, dentre outras.

É somente no final dos anos 80 que as idéias tratando de um crescimento econômico sustentável ganham força e aparecem na Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD,

1987), ocasião em que emerge o conceito ou a noção de desenvolvimento sustentável. O relatório final trazia o texto denominado “Nosso futuro comum” que defendia um crescimento para todos, mas dentro de um equilíbrio entre desenvolvimento e preservação ambiental. Segundo este, desenvolvimento sustentável seria “aquele que atende as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades”. Este conceito passa então a influenciar diversas políticas apresentadas pelas agências e órgãos de financiamento para melhorias do sistema de produção em regiões consideradas pobres ou muito pobres. Ainda naquele ano, o Banco Mundial criou o seu Departamento de Meio Ambiente, prometendo incrementar as linhas de financiamento nesta área (REPETTO, 1988).

Observando os detalhes da definição de desenvolvimento sustentável, Gilberto Montibeller-Filho (2001:48) analisa:

“é desenvolvimento porque não se reduz a um simples crescimento quantitativo; pelo contrário, faz intervir a qualidade das relações humanas com o ambiente natural, e a necessidade de conciliar a evolução dos valores sócio culturais com a rejeição de todo o processo que leva a deculturação. É sustentável por que deve responder à equidade intrageracional e à intergeracional.”¹

Essa definição efetivamente mudara o paradigma do desenvolvimento: ao promover o bem estar social a qualquer custo ambiental, deveria se atentar para a propriedade finita de diversos recursos naturais e o seu comprometimento de uso no futuro.

Os projetos de desenvolvimento de regiões e nações passam a receber esses novos impulsos, sobretudo na liberação de financiamentos e na definição de políticas públicas governamentais. Na América do Sul, organismos como o BIRD e o BID, respectivamente, Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, também conhecido como

¹ MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. O Mito do Desenvolvimento Sustentável. Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias. Florianópolis. Ed. da UFSC. 2001.

Banco Mundial, e Banco Interamericano de Desenvolvimento, aplicam recursos em diversos países e estados brasileiros. No caso do Rio Grande do Sul, foram significativos recursos advindos especialmente das instituições acima nominadas que firmaram convênios para a implantação de grandes programas de recuperação ambiental: o Programa Pró-Guaíba (1995-2005)² e o inicialmente denominado Pró-Rural 2000 (1997-2007), posteriormente RS Rural³. O primeiro previu investimentos da ordem de mais 220 milhões de dólares, e o segundo contratado em 208 milhões de dólares.

O processo de contratação dos programas do Banco Mundial relacionado ao desenvolvimento rural sofria também as influências do paradigma do desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, passava a carregar a característica marcante do componente – alívio à pobreza⁴. Buscava-se mapear as áreas rurais mais pobres, dotando-as de melhorias de infra-estrutura e saneamento. Em 2002, o BIRD lança outro desafio para o desenvolvimento rural, pois diagnosticava:

“El 80 por ciento de nuestra población mundial acapara el 20 por ciento de los ingresos del mundo... Unos 800 millones de personas... se acuestan con hambre a cada noche, la mayoría de ellos en las zonas rurales. En realidad, el 70 % de los pobres del planeta vive en áreas rurales... ¿ Por qué este año la demanda por préstamos rurales y agrícolas del Banco Mundial, como porcentaje del volumen total de préstamos se encuentra cerca del punto más bajo de su historia?” James D. Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial⁵

A agência de financiamento mais importante do mundo reconhecia que sua política de desenvolvimento não vinha dando certo. Reconhecia o fracasso, pois:

- i) Meio século de esforços do Banco Mundial e de outras instituições não modificou a dura realidade da pobreza rural;
- ii) A distância entre ricos e pobres segue aumentando;
- iii) A maioria das pessoas pobres do mundo continuará vivendo em áreas rurais no futuro próximo;
- iv) As metas de desenvolvimento internacional estão muito distantes;
- v) Com a globalização o desafio da pobreza está maior e difícil;
- vi) Para os países centrais, os benefícios da economia global, para a periferia, seus riscos – instabilidade financeira, doenças transmissíveis, degradação ambiental.⁶

A partir dessa nova visão, aparece mais o uso do termo desenvolvimento rural sustentável trazendo a noção de sustentabilidade também para as práticas agrícolas ou as realizadas nos espaços rurais. Crescimento fora definido como um objetivo intermediário, ou como meio de alcançar o objetivo final de aliviar a pobreza (BANCO MUNDIAL, 2003:5)⁷. É importante notar que esses projetos estavam centrados no alívio a pobreza rural e na preservação de recursos naturais. Isto representa uma significativa mudança se comparado com as políticas agrícolas adotadas nos períodos anteriores, especialmente aquelas da modernização agrícola, cujo foco estava na mudança da base técnica, no aumento da produção e da produtividade.

Trata-se de um novo paradigma que se incorporava ao campo do desenvolvimento rural. A missão e o desafio propostos era o de combater a pobreza rural, com preservação ambiental e agora com a participação das comunidades no desenvolvimento de projetos. O chamado “*empowerment*” passou a representar uma palavra chave nos programas de desenvolvimento oferecidos pelo organismo financeiro. Com isso, assumiram-se os enfoques partici-

² Programa para o Desenvolvimento Racional, Recuperação e Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba, convênio junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. A partir de 1999 passou a denominar-se Programa de Desenvolvimento Ecologicamente Sustentável e Socialmente Justo da Região Hidrográfica do Guaíba.

³ Pró-Rural 2000 - Conservação de Recursos Naturais e Combate a Pobreza e ao Êxodo Rural através da Geração de Renda e da Promoção Social. Em 2000, passou a denominar-se Programa de Manejo dos Recursos Naturais e de Combate a Pobreza Rural, RS Rural.

⁴ WORLD BANK. The World Bank Annual Report 2 000. Washington. D C. 2001.

⁵ ALCANZANDO A LOS POBRES RURALES. Nueva Estrategia de Desarrollo Rural. Banco Mundial. Washington DC, 2002.

⁶ Id. Ibidem.

⁷ BANCO MUNDIAL. BRASIL Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País. Departamento de Avaliações de Operações. 2003.

pativos, a gestão local e a descentralização de decisões para a promoção do desenvolvimento de instituições eficientes para o desenvolvimento rural.

Projetos de desenvolvimento ancorados nas reflexões a partir do capital social das comunidades davam uma nova face aos produtos dos agentes financiadores. As teses do cientista político Robert Putnam (1996) que estudando regiões da Itália concluiu que as tradições cívicas e a capacidade de organização social revelam-se um poderoso determinante das disparidades de desenvolvimento sócio-econômico, são absorvidas pelo BIRD, e se refletem em projetos em diversas partes do mundo.

Entretanto, esse autor já alertava que as tradições sociais, o capital social e as práticas colaborativas por si só, não desencadeiam o progresso econômico, mas se constituíam nas bases para as regiões enfrentarem os desafios do futuro. De mesma sorte, afirma ele, que o civismo se apresenta como muito melhor prognosticador para o desenvolvimento sócio-econômico que o próprio desenvolvimento (PUTNAM, 1996:166).

O mesmo Putnam reforça suas observações sobre a importância destes elementos. Falando do civismo no desenvolvimento de regiões ou de determinados territórios ele aponta que "... as tradições cívicas podem influenciar fortemente o desenvolvimento econômico e o bem-estar social, bem como o desempenho institucional" (1996:167).

Além disso, ao falar da chamada Terceira Itália, uma das regiões de seu estudo constata que:

"Uma das características distintas desses distritos industriais descentralizados, porém integrados é a combinação aparentemente contraditória de concorrência e cooperação. As empresas competem acirradamente no campo da eficiência e da inovação em produtos, mas cooperam nos serviços administrativos, na aquisição de matérias-primas, no financiamento e na pesquisa" (1996:169).

Essas duas afirmações de Putnam, explicam um pouco daquilo que poderíamos chamar ou diagnosticar como o grau de cooperação e de empen-

dedorismo de um território. Instituições, uma vez consolidadas em determinadas regiões podem puxar a participação da(s) comunidade(s), nas idéias ou nos projetos de desenvolvimento. O envolvimento de diferentes atores sociais e suas respectivas representatividades, inseridas e mobilizadas em determinados territórios, viabiliza ou fortalece as decisões e os movimentos políticos em torno das demandas de desenvolvimento, e, a cooperação neste contexto, torna-se importante fator.

Já o economista indiano Amartya Sen, prêmio Nobel de economia em 1998, traz para o debate a noção de desenvolvimento humano. Sen foi um dos fundadores do Instituto de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento, denominada de Universidade da ONU e, para ele, conceitualizar desenvolvimento é entendê-lo como um processo que deve ser avaliado em relação a fins que as pessoas são capazes de realizar. Ou seja, é como as pessoas estão efetivamente – na saúde, na educação e nas demais dimensões de seu bem-estar. Em vez de se avaliar o desempenho de uma sociedade apenas pelo crescimento econômico, julga-se o seu desempenho por uma avaliação de como as pessoas estão (SEN, 2000).

"A principal contribuição de Sen para o que se entende hoje como desenvolvimento está relacionado à abordagem das capacitações. Os principais pilares da abordagem são primeiro, a distinção entre os meios e os fins, que vê o desenvolvimento humano em função de capacitações. Segundo, a definição de capacitações, que são liberdades, nas quais a pobreza é vista como privações das capacitações básicas. Assim, uma pessoa pobre o é não por que não tenha renda, mas sim por que não têm capacitações consideradas fundamentais, aquelas liberdades centrais."⁸

Outra contribuição de Sen é a de que os papéis do estado e do mercado para um projeto de desenvolvimento não são excludentes ou antagônicos. Deve-se estimular sinergias entre mercado e estado, sendo que em determinados momentos um poderá suprir as deficiências do outro.

⁸ ENTREVISTA COM FLÁVIO COMIM. Amartya Sen e uma nova ética para a economia. IHU ON-LINE. Unisinos. São Leopoldo. 2006. Disponível em www.unisinos.br/ihu. Acesso em abril de 2006.

O principal encontro, ápice das questões sobre a pobreza e meio ambiente, foi a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD-92, ou Rio-92), que colocou no âmago das discussões o combate à pobreza e sua relação com a degradação ambiental. A partir desta conferência é que efetivamente o conceito e o uso do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, para medir os estágios de desenvolvimento de países ou regiões passa a ser amplamente divulgado e aceito nos estudos e diagnósticos sócio-econômicos. Além disso, a noção de desenvolvimento sustentável se consolida como forma de combater a miséria, preservar o ambiente e gerar bem-estar social, pelas agências de financiamento, organizações não governamentais e os próprios governos.

Outras experiências em diversas partes do mundo tiveram o patrocínio do Banco Mundial, com a devida orientação técnica e metodológica. Na área da agricultura o montante de recursos para projetos aprovados no ano 2000, passavam de 1 bilhão de dólares⁹, destacando-se o Brasil (136 milhões), China (303 milhões), Mali (115,1 milhões) e Tunísia (103 milhões), entre outros da América Latina, Ásia e África. Esses recursos eram destinados basicamente para construção de habitações rurais, sistemas de abastecimento de água e irrigação, proteção de encostas e mananciais e capacitação de agricultores. O estado indiano de Kerala, talvez tenha sido um dos exemplos mais significativos na implantação das políticas do BIRD¹⁰. No Brasil, o programa gaúcho também era apontado como um dos bons exemplos¹¹.

A implantação do Programa RS Rural revelou fortemente tais características basilares - combate a pobreza, manejo de recursos naturais e participação da comunidade. Este Programa, executado na história recente do Rio Grande do Sul, talvez tenha sido um dos maiores projetos (pelo menos em termos de recursos aplicados pelo governo estadual), para o desenvolvimento rural sustentável. Ele foi encerrado dentro da lógica anteriormente citada, apresentada pelo BIRD aos países pobres. Juntamente com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), ao qual nos detemos adiante, o RS Rural estimulou a formação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – CONDER, para acesso aos projetos e respectivo financiamento, no Rio Grande do Sul.

Estas orientações das políticas dos organismos internacionais são analisadas por Das Gupta et al. (2000) que estudaram situações de projetos estabelecidos na Ásia e na América Latina e chegaram a conclusão que sinergias entre estado e comunidade podem ser o melhor caminho para o desenvolvimento, pois permitem a redução de hierarquias políticas, ganham legitimidade e suporte popular, o que facilitaria a implantação e execução de projetos de desenvolvimento rural.¹²

No rol dos debates recentes acerca do desenvolvimento, merece destaque ainda a nova perspectiva que é representada pela abordagem territorial. Por ela, trata-se de observar os fatores sócio-políticos que repercutem nas esferas de produção e de tecnologia, bem como a capacidade da sociedade se organizar e intervir na gestão de seu território. Essa abordagem funda outro marco institucional para

⁹ WORLD BANK. The World Bank Annual Report 2000. Pág. 163-165. Washington. D C. 2001.

¹⁰ Sobre este exemplo, é interessante observar o artigo de VERON (2001), que faz uma análise entre o velho e o novo modelo de desenvolvimento de Kerala. A diferença principal reside na formação de uma efetiva participação das comunidades de base sustentável no processo de desenvolvimento, fato que no modelo velho apresentavam-se apenas como políticas redistributivas, que falharam, para induzir o desenvolvimento econômico. VERON, René. The "New" Kerala Model: Lessons for Sustainable Development. World Development vol. 29 nº4 pp. 601-617, 2001.

¹¹ Em 2000, a secretaria-executiva do Programa, negocia com o BIRD e inclui no público-alvo os assentados da reforma agrária e comunidades de pescadores artesanais. Agricultores familiares, indígenas e remanescentes quilombolas, já estavam contemplados anteriormente. Passa a trabalhar a partir da micro-bacia hidrográfica como unidade de gestão e amplia para todos os projetos financiados a necessidade de investimentos em manejo de recursos naturais (componente central do programa).

¹² DAS GUPTA, Monica. GRANDVOINNET, Helene. ROMANI, Mattia. State-Community Synergies in Development. Laying the Basis for Collective Action. Policy Research Working Paper 2439. The World Bank. Development Research Group. Poverty and Human Resources. Washington DC. 2000.

o desenvolvimento, onde o elemento central é justamente a construção social em torno das idéias, do debate e das decisões tomadas nos fóruns e instituições.

A questão territorial e o próprio conceito de território foram trabalhados pioneiramente pela Geografia e pela Geopolítica. Entretanto, nesses últimos anos outras ciências humanas e sociais passaram a usar este enfoque ou noção, especialmente a Economia, a Sociologia e a Antropologia, para compreender seus objetos de análise e investigação num determinado espaço social. Muitas são as contribuições dessas diversas ciências ao debate sobre o tema e aqui nos detemos a algumas delas para avançar mais na compreensão do mesmo.

Na Geografia, entre outros trabalhos, emerge o do professor Marcelo Lopes de SOUZA (2001) em que reflete com densidade o conceito de território. Para ele, o território é, fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder (p. 78). Sua grande questão de fundo é "*quem domina ou influencia e como domina e influencia esse espaço?*", a partir da qual, reúne as noções de poder e de autonomia na busca de uma resposta para o tema do desenvolvimento. Acaba constatando que:

"basta que se encontre uma malha analítica suficientemente fina para se visualizar, dentro de um território envolvente, os grupos sociais específicos, as relações que mantêm entre si e os territórios e territorialidades próprios aos diversos grupos" (2001:112-113).

Esse autor vê no uso do conceito de território a possibilidade de substituir "parâmetros excessivamente estreitos e disciplinares" (p.112) na concepção de desenvolvimento (por exemplo, os puramente econômicos). Além disso, alerta para a importância dos recursos culturais, formadores das ter-

ritorialidades para o processo de desenvolvimento.

Ainda ao cabo, revela que a reflexão teórica (e estratégica) sobre o desenvolvimento é a maior contribuição dos aportes conceituais de território para as ciências sociais¹³,

Outro geógrafo, Cristóvão BRITO (2002), aponta mais outra necessidade e afirma

"... o conceito de território como sendo uma parte do espaço apropriado e usado por distintos agentes sociais sob a liderança de um agente social hegemônico, mediante relações de poder."¹⁴

Já o sociólogo Ricardo ABRAMOVAY (2007), ao apresentar as vantagens da noção de território para realização de estudos nas regiões rurais, destaca:

1. Essa noção permite que se abandone "um horizonte estritamente setorial" como pode ser encarado o da agricultura;

2. Impede a confusão entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento. "A abordagem territorial, [...] exige a análise das instituições em torno dos quais se organiza a interação social localizada" (pág.20). Essa abordagem deve ser histórica e partir do reconhecimento das forças sociais que constituem essas instituições (North, 1994)¹⁵.

3. Estimula a pesquisa sobre governança e processos de cooperação; e,

4. Coloca ênfase na maneira como uma sociedade utiliza os recursos de que dispõe em sua organização produtiva.¹⁶

Das idéias dos autores, já se pode inferir as mudanças que a utilização do recorte territorial vai impor ao tema do desenvolvimento. Por este, o desenvolvimento e as políticas que dele se incumbem vão se defrontar com maior densidade e complexidade das variáveis ligadas ao espaço onde serão implementadas.

¹³ SOUZA, Marcelo Lopes de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In, CASTRO, Iná E. GOMES, Paulo César da C. CÔRREA, Roberto Lobato. Geografia: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2001.

¹⁴ BRITO, Cristóvão. Revisitando o conceito de território. In, Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, ano IV. n°6, 2002. Pag. 17.

¹⁵ NORTH, Douglass. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. Apud, ABRAMOVAY (2007).

¹⁶ ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In, Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária. ORTEGA, A. C. FILHO, N.A. (org.). Alinea editora. Campinas, 2007. Pág. 19-21.

A reflexão realizada por Souza remete ao entendimento de um substrato social, que opera ou deve operar, constantemente, com as noções de poder e autonomia para consolidar um território. No caso do conceito apresentado por Brito, supracitado, emerge a necessidade de se identificar o agente social hegemônico, numa leitura dialética e também de relações de poder para a definição de território.

Abramovay, por seu lado, deixa explícito o caráter multidimensional do recorte ao destacar a superação do horizonte setorial, a importância das instituições, do tratamento histórico, das relações de força, dentre outros.

Ao final, apresentamos ainda a idéia do pesquisador francês Bernard Pecqueur (2004), um dos pioneiros na discussão desse tema, que exprime uma definição de desenvolvimento territorial como segue:

“Em primeira análise [...] o desenvolvimento territorial designa qualquer processo de mobilização de atores que conduz à elaboração de uma estratégia de adaptação aos estrangulamentos externos, com base numa identificação coletiva a uma cultura e um território”.¹⁷

Ao apontar as vantagens da abordagem para a construção do chamado desenvolvimento territorial, Abramovay (2007) revela ainda o grande peso sociológico na interpretação de cada espaço, e como ele pode se viabilizar como território de desenvolvimento. Cremos também que as idéias de Souza e Pecquer se aproximam, na medida em que ambos apresentam a sociedade e o espaço e suas relações como grupos sociais vivendo e gerenciando seus recursos sobre um território.

Pelas características da abordagem, a noção de desenvolvimento territorial tem sido observada, estudada e promovida por diversos teóricos de diversos países como nova forma de promover o desenvolvimento rural sustentável¹⁸. Por um lado, por-

que permite romper com as abordagens setoriais focadas da atividade agrícola e, por outro, porque parece contemplar as múltiplas dimensões do desenvolvimento e a diversidade de atores com os quais é preciso lidar quando se debruça sobre o assunto.

Do exposto até aqui se constata que a emergência e a apropriação do tema do desenvolvimento sustentável pelas políticas de desenvolvimento e de desenvolvimento rural se deram num período muito curto de tempo. Considerando que durante a década de 1980 este debate sobre a sustentabilidade (especialmente a ambiental) do desenvolvimento ainda não estava em pauta para a maior parte das políticas públicas no Brasil, cabe se perguntar: de que forma o meio ambiente se institucionalizou no país? Como a temática ambiental se agregou como uma dimensão válida e legítima do debate sobre o desenvolvimento no país? A estas questões nos deteremos na seção seguinte.

3 A institucionalização do meio ambiente no Brasil: a “ambientalização” das políticas de desenvolvimento rural

A década de 1970 marcou uma tendência mundial em que a questão ambiental passou a ser objeto de um processo de institucionalização, particularmente a partir da Conferência de Estocolmo em 1972.

No Brasil, apesar da criação da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza ter se dado no ano de 1958, até os anos de 1970 a questão ambiental não se configurava como prioridade política e não existia um órgão especificamente voltado para o controle e a gestão do meio ambiente que tivesse importância de desempenho no espaço público. Com isso, pode-se associar o processo de constituição do ambientalismo brasileiro e a insti-

¹⁷ PECQUER, Bernard. Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. Université Joseph Fourier, Grenoble. 23 août 2004. Texto em meio eletrônico; tradução do autor.

¹⁸ É importante registrar a realização no Brasil do I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável – CIDTS em setembro de 2006 na cidade de Florianópolis - SC. Diversos pesquisadores brasileiros, franceses e canadenses encontraram-se para debater a noção e as ações para o nome que dá título ao Colóquio. Disponível em <http://www.cidts.ufsc.br>.

tucionalização do tema ambiental a esta última década, visto que é nesse período que começam a se configurar propostas oriundas tanto do Estado quanto da Sociedade Civil (VIOLA e LEIS, 1995).

Em geral, o que existia até os anos 1970 era uma legislação que tratava de alguns recursos naturais, como por exemplo, os códigos florestal e das águas (1934) e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (1967). Apesar da riqueza da biodiversidade do País e da aceitação generalizada da importância da preservação do seu patrimônio natural, somente em 1973, um ano após Estocolmo, é que foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente, seguindo a recomendação da Conferência das Nações Unidas. Na prática, a legislação ambiental da época servia para cumprir exigências internacionais visando a captação de recursos externos.

Inspirada no modelo norte-americano, com alta descentralização e viés regulatório, além de amplamente baseada em instrumentos de comando e controle, a política ambiental brasileira exigia uma alta demanda de recursos humanos e financeiros (LUSTOSA, CÂNEPA e YOUNG, 2003). Esta situação não se alterou muito com o estabelecimento da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), em 1981.

No tocante à agricultura, a política pública nem de longe mostrava sinais de incorporação dos temas ambientais aos seus instrumentos. Durante toda a década de 1970 e boa parte da de 1980, os objetivos da política agrícola estavam relacionados principalmente à mudança da base técnica e ao aumento da produção e da produtividade (SOUZA, 2006). Nem mesmo para os projetos de colonização da Amazônia, à época já reconhecida mundialmente como região de relevante interesse ecológico e ambiental, se observava um efetivo tratamento das questões ambientais. Como se sabe, a fronteira agrícola nacional avançou rapidamente naquele período e isto se verificou muitas vezes de maneira desordenada.

Em 1990, já sob a expectativa da Rio-92, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente da Presidência da República. Dois anos depois, quan-

do aconteceu a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente no Rio de Janeiro, esta secretaria tornou-se Ministério do Meio Ambiente. Em 1995 houve mudança de nome deste, que passou a denominar-se Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Em 1999, ele voltou à denominação de Ministério do Meio Ambiente.

Conforme destacam Bursztyn e Bursztyn (2006), estas sucessivas transformações são um testemunho da enorme volatilidade do arcabouço institucional voltado à gestão ambiental no Brasil.

A complexidade e a amplitude da legislação ambiental brasileira a colocam como uma das mais completas do mundo a dimensão que esta política ambiental assume no país provavelmente vai influenciar a incorporação do tema ambiental às políticas agrícolas e de desenvolvimento rural. Entretanto, certas particularidades de estrutura da política ambiental nacional dificultam sua efetividade. Dentre elas, merecem destaque o perfil do ambiente institucional e os problemas de competência, a própria complexidade e a rigidez da legislação e a elevada demanda de recursos humanos e financeiros que está acima das disponibilidades dos órgãos fiscalizadores.

O ambiente institucional da política ambiental no Brasil é composto basicamente por três órgãos reguladores federais, além de uma vasta gama de órgãos ou entidades estaduais e municipais. Em âmbito federal, a estrutura básica é a seguinte:

a) O Ministério do Meio Ambiente (MMA), a quem compete o planejamento da política nacional;

b) O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), composto por representantes do Governo e da Sociedade Civil. Composto por câmaras técnicas permanentes e temporárias e palco de embates frequentes, é este o órgão que determina os padrões de qualidade ambiental no País e,

c) O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que é o responsável pelo controle e a fiscalização de atividades que possam provocar degradação ambiental.

Nas esferas estaduais e municipais, a responsabilidade pelo controle e fiscalização de atividades que têm impactos negativos sobre o meio ambiente é incumbência dos aparatos institucionais respectivos. Não há hierarquia entre as diferentes esferas e a independência das mesmas possibilita, por exemplo, a criação de unidades de conservação seja no âmbito federal, quanto estadual e municipal. Novamente vale ressaltar que esta “sobrecarga” de instâncias a tratar do tema ambiental também pode ter influenciado a construção das políticas de desenvolvimento rural, visto que diversas atividades agropecuárias posteriormente vão passar a depender de licença dos órgãos ambientais para funcionar, como por exemplo, as atividades criatórias intensivas de suínos e de aves.

A rigor, esta estrutura cria uma série de problemas práticos. Há grande heterogeneidade entre as diferentes agências estaduais e municipais, seja de ordem técnica, seja de ordem financeira e de pessoal (LUSTOSA, CÂNEPA e YOUNG, 2003). Além disso, essa diversidade de esferas administrativas pode levar à falta de integração para a formulação de políticas e conflitos de competência.

Em relação aos instrumentos da política ambiental brasileira, já ressaltamos que eles se baseiam, sobretudo, em instrumentos de comando e controle. Os instrumentos básicos previstos pela PNMA, conforme Almeida, Bastos, Malheiros e Marcondes Silva (2004) são o zoneamento ambiental (Ecológico-Econômico), a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e o licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras.

Em geral, o campo das políticas ambientais é alvo de críticas. Primeiro pela sua própria estrutura, que implica em elevada demanda de pessoal e equipamentos para funcionar. Em decorrência da sua fragilidade e lógica de funcionamento, sua ação acaba sendo muito mais reativa do que preventiva.

Segundo, pelos problemas ligados aos estudos de impacto ambiental. Nestes, os critérios nem sempre são claros; as áreas de influência consideradas para os impactos são bastante restritas e a permissão ao proponente do projeto de indicar a contratação da equipe que realiza o estudo é bastante questionável. Por último, porque a rigidez do sistema de normas e as definições de competências dificultam a efetividade das políticas.

No que se refere ao espaço rural, merece destaque o problema de competência ligado aos diferentes ministérios, Ministério da Agricultura, Ministério do Desenvolvimento Agrário e o próprio Ministério do Meio Ambiente. Mais que isso, em muitos casos o que se observa é a baixa articulação entre os objetivos das políticas executadas pelos mesmos, tornando conflitantes os objetivos, por exemplo, da política ambiental e da política de desenvolvimento rural.

O PRONAF, o mais importante programa de desenvolvimento rural federal em ação no país desde os anos 1990 é também ilustrativo neste processo de apropriação do tema ambiental pelas políticas públicas.

Mesmo tendo surgido apenas dois anos após a Rio-92, este programa não incorporava a dimensão ambiental do desenvolvimento aos seus objetivos. Bastante centrado no aspecto creditício, os resultados do primeiro ano de execução do PROVAP “foram bastante restritos, sobretudo em função das dificuldades que os agricultores familiares tiveram para atender as exigências do sistema financeiro” (MATTEI, 2001, p.3). No ano seguinte, o programa foi completamente reformulado, ganhando configuração mais global no apoio aos agricultores familiares.

Uma década depois de sua criação o PRONAF se mantém bastante focado no aspecto produtivo e de geração de renda. Os objetivos do programa, apontados no seu manual operacional de 2004 (MDA/PRONAF, 2004), consistem em propiciar condições para o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e de renda, de forma a melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Para tanto, suas três linhas básicas de atuação eram:

a) Assistência financeira como crédito de custo e investimento;

b) Capacitação profissional para habilitar os produtores e técnicos para: levantar demandas dos agricultores e organizações, compatibilizar as prioridades (demandas) com as ações do governo, definir ações, elaborar e monitorar a execução do PMDR (Plano Municipal de Desenvolvimento Rural);

c) Infra-estrutura e serviços para: financiar a implantação, ampliação, modernização, racionalização e relocação da infra-estrutura; dinamizar o setor produtivo, assegurar a sustentação ao desenvolvimento rural (MDA/PRONAF, 2004).

Vale observar que a segmentação do público beneficiário (grupos distintos de agricultores familiares: A, B, C e D), consiste em um avanço no que trata do reconhecimento da heterogeneidade da agricultura familiar no país. De igual forma, as diferenças relacionadas às taxas de juros e às formas de pagamento atuam neste sentido, como salienta Mattei (2001). Suas características (tipo de público beneficiário, taxas de juros reais mais acessíveis, descontos ("rebates") por pontualidade, etc.) o situam, além de um programa de estímulo à produção, como um programa de transferência de renda, o que é compatível com os ideais de combate à pobreza rural na linha dos programas financiados pelo Banco Mundial, discutidos no ponto anterior deste trabalho.

Contudo, mudanças recentes no PRONAF merecem atenção, visto que elas começam a evidenciar a apropriação pelo programa de aspectos da "sustentabilidade" do desenvolvimento.

A "segurança alimentar" é o primeiro desses aspectos. "*A agricultura familiar tem um papel fundamental para a segurança alimentar do Brasil*" ressalta o texto do Plano Safra (MDA/SAF, 2004, p.5). Mais do que a afirmação textual, disponibiliza linhas de apoio à produção de alimentos que compõem a dieta alimentar do brasileiro, ressaltando o aspecto "social" da agricultura quando aponta que a "garantia para produzir" é condição para "permanecer no campo" (IDEM, p.14).

Em relação à "preservação ambiental", as modalidades do programa que fazem referência a esse tema se ampliaram recentemente. Estes são os casos do PRONAF Florestal, do PRONAF Agroecologia e do PRONAF Turismo Rural. Nos três casos encontramos referência àquilo que identificamos como "ambientalização" e apropriação do tema da "sustentabilidade" pelas políticas públicas, embora a execução do PRONAF ainda seja objeto de conflitos entre os objetivos produtivos e aqueles preservacionistas desejados pelas políticas ambientais.

Finalmente, merece destaque a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, pois esta pode ser considerada a maior novidade no tema do desenvolvimento rural sustentável. Prevista no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do Governo Federal, a SDT traz como objetivo explícito a "integração" das políticas de desenvolvimento rural e o reconhecimento da importância do tratamento multissetorial e multifuncional dos territórios. Trata-se de uma espécie de "adaptação" das políticas públicas à evolução do tema do desenvolvimento por nós discutido no item anterior.

Esta adaptação aponta, por sua vez, para a importância da compreensão sobre a constituição e a definição de um "território". Posto este que, nos deteremos na seqüência, tomando como o caso a construção social de uma região: o Vale do Taquari.

4 A construção social da região do Vale do Taquari

4.1 A geografia regional inicial

Região de acesso remoto durante os primeiros séculos do "descobrimento" do Brasil, o vale rio Taquari começa a ser ocupado efetivamente por portugueses no século XVIII, que fundam a localidade de mesmo nome em 1764, em sua margem esquerda, próxima da foz do rio Jacuí, então principal via navegável de penetração no território sul-riograndense.

Mais tarde, sob a Lei de Terras de 1850, é que transcorreu a ocupação e o povoamento da maior

parte do vale do Taquari, com a chegada de imigrantes alemães em 1853 e depois italianos no início dos anos 80 (BARDEN et al., 2002:12)¹⁹.

Um dos primeiros estudos regionais do Rio Grande do Sul se encontra na obra de Balduino Rambo, publicado originalmente em 1942. A principal edição do estudo seria publicada mais de dez anos depois.²⁰ Estudioso padre jesuíta, ele descreveu as paisagens rio-grandenses com grande riqueza de detalhes nos aspectos naturais, mas atentando para as ações humanas sobre o espaço, usando as teses da antropogeografia e da geografia comparada dos alemães Ratzel e Ritter.

Nesta obra, o autor divide o estado em apenas cinco regiões: o litoral, a serra do sudeste, a campanha do sudoeste, a depressão central e o planalto. Com essa verdadeira divisão geonatural, a região que nos ocupa, situava-se em parte na depressão central e em parte no planalto, compondo o que hoje denominaríamos como a bacia hidrográfica do rio Taquari.

Uma citação desse autor ilustra um aspecto ainda atual para a região, quando destaca, “as inundações da bacia do Guaíba”. Realizando uma descrição original sobre os principais rios tributários do lago que banha a capital gaúcha, observa os problemas das enchentes, entre outros, ao longo do vale do rio Taquari:

“A faixa perigosa do **Taquari** principia na altura de Encantado. Até Arroio do Meio, o extravasamento, embora funesto para as ricas plantações da planície, se limita a trechos isolados, geralmente marcados pela desembocadura dos arroios. O trecho mais impiedosamente flagelado é a pérola do Taquari, entre Arroio do Meio e Cruzeiro do Sul na margem oeste, entre Corvo e Bom Retiro na margem leste. Como o rio ainda dispõe de correnteza considerável, os

estragos não são apenas os da umidade, como em Pôrto Alegre: plantações, trechos de mato, madeira e lenha empilhada, armazéns, instalações portuárias, casas inteiras de colonos, cedem ao ímpeto desencadeado dos elementos, deixando atrás de si miséria e desolação. Mais abaixo, onde termina a zona de mato e com ela a densa população rural, as águas se espriam ainda muito mais sobre os campos e os arrozais, irrompendo na cidade de Taquari e afogando a colheita.”²¹

Nota-se aqui, uma das suas principais características da região ainda hoje verificada: a densa população rural, que trabalhava em sua maioria em propriedades agrícolas, cuja mão-de-obra era estritamente familiar.

Em outro trecho, é destacada a mudança da paisagem e a produção oriunda dessas áreas extremamente povoadas:

“... as boas terras de lavoura atraíram a colonização intensa, de maneira que o aspecto da paisagem já perdeu muito do seu cunho primitivo. Os lotes coloniais assinalados por cercas e faixas de mato, as plantações verdes-claras de milho, os mandiocais azulados, pontilhados de milhares de pés de erva mate, as estradas e os caminhos vicinais traçando uma rede de linhas irregulares no quadro, as vivendas dos colonos rodeados de poteiros e ensombradas por pomares e cinamomos, as povoações agrupadas em torno de igrejas de torres altas e pontiagudas – tudo isso desloca o acento da paisagem natural para a paisagem de cultura.”²²

Entretanto, praticamente boa parte do século XX a região foi enquadrada como pertencente a zona fisiográfica da *Encosta Inferior do Nordeste*. As zonas fisiográficas foram definidas de acordo com as semelhanças físicas, climáticas, topográficas e fitogeográficas²³. Segundo Mesquita (1984:101), a divisão regional seguindo critérios fisiográficos teria sido proposta em 1930 para o Rio Grande do Sul²⁴. O Es-

¹⁹ BARDEN, Júlia. SILVA, Darkei F. AHLERT, Lucildo. WIEBUSCH, Fernanda. A Economia do Rio Grande do Sul no período entre 1920 e 1940: uma análise da região do vale do Taquari. In: Estudos & Debates. Ano 8, nº 2. Univates. Lajeado, 2002. Pág. 7-55.

²⁰ RAMBO, B. A Fisionomia do Rio Grande do Sul. Livraria Selbach. 2ª ed. Porto Alegre, 1956.

²¹ Id. Ibidem. Pág. 215.

²² Id. Ibidem. Pág. 194-195.

²³ HOFFMANN, Geraldo Rodolfo. Aspectos geológicos e geomorfológicos do RS. In: BELLOMO, Harry (org.) Rio Grande do Sul. Aspectos da Geografia. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1990.

²⁴ As zonas fisiográficas teriam sido propostas e delimitadas pioneiramente pelo Prof. Cousirat de Araújo através “dos principais elementos meteorológicos ocasionados pelos fatores físicos controladores do clima – altitude e vizinhança do oceano”. In: Divisões Regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. Ensaios FEE. Porto Alegre: 1984. 5 (2).

tado inicialmente possuía oito, consolidadas pelo fator climático. Passaram depois para onze, refinando aspectos da topografia e da geomorfologia²⁵. A região que nos ocupa então, pertencia a uma vasta zona fisiográfica, em que sua principal característica era a ocupação dos vales dos rios dos Sinos, Caí, Taquari e Pardo, por imigrantes de origem alemã e italiana em suas pequenas propriedades, situados entre as escarpas da Serra Geral e o vale do rio Jacuí.

Somente em 1969, a partir do estudo de divisão regional do Brasil realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE é que o quadro regional no Rio Grande do Sul efetivamente muda. O estudo apresentava a noção de uniformidade do espaço a partir de suas características sócio-econômicas. O conceito de espaço homogêneo foi definido como forma de organização da produção, resultado das análises a partir das seguintes identificações: infra-estruturas dos transportes, atividades industriais e terciárias, estrutura agrária, uso da terra e distribuição espacial da população, além dos domínios ecológicos e sua relação nas atividades e formas de organização humana²⁶. A geografia brasileira partia para os estudos regionais incorporando elementos da escola quantitativa, fazendo grande uso de levantamentos de dados organizados estatisticamente. Tais dados balizavam e consolidavam as “formas regionais”, tanto nos níveis macro e micro e foram usadas a partir do Censo de 1970, procurando substituir o uso das antigas zonas fisiográficas.

Já era considerada defasada a divisão regional sustentada, preponderantemente, por elementos físicos. Aos poucos, revelaram-se mais elementos de ordem antrópica, que sugeriam a identifica-

ção de unidades regionais hierarquizadas, pautadas pelo conjunto de transformações socioeconômicas desencadeadas após a II Guerra Mundial, sobretudo pela expansão capitalista. As cidades (e uma definição de funcionalidade e polaridade das mesmas) constituíam nova ordem na questão regional. A divisão territorial do trabalho também vinha à tona como elemento de primeira ordem para análise e organização espaciais.

Surgiam aí, duas micro-regiões homogêneas que são alvo de nossa pesquisa, entre as vinte e quatro que o Rio Grande do Sul possuía: a micro-região *Colonial do Alto Taquari* e a *Colonial do Baixo Taquari*.

A primeira era composta pelos municípios de: Anta Gorda, Arvorezinha, Casca, David Canabarro, Fontoura Xavier, Guaporé, Ilópolis, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Prata, Paraí, Putinga e Serafina Corrêa. Entre estas, Guaporé, situada já na serra (encosta superior do nordeste), era então a cidade mais polarizada dessa micro-região. PEREZ (1980), observara que merecia destaque o binômio milho-porco, bem como a produção de banha, frios, carnes, salgados, conservas, resultado dessa atividade criatória.²⁷

A segunda era formada pelos municípios de Arroio do Meio, Bom Retiro do Sul, Cruzeiro do Sul, Encantado, Estrela, Lajeado, Muçum, Nova Bréscia e Roca Sales. A autora acima nominada destacava para o Baixo Taquari, a recorrente presença do binômio milho-porco, aliado a criação de gado leiteiro “praticado com técnicas modernas, resultando numa apreciável produção de leite e laticínios.”²⁸ Lajeado já se destacava como município de maior população urbana e principal centro regional.

²⁵ O Diretório Regional do Conselho Nacional de Geografia chegou em 1952 a propor nove regiões que não chegaram a ser adotadas. Foi efetivamente o Serviço Estadual de Geografia que, através de seus estudos, propôs, em 1956, uma divisão em onze zonas fisiográficas para o Estado, a qual foi aprovada pelo Conselho Nacional de Geografia (MESQUITA, op. cit. p. 103).

²⁶ MAGNAGO, Angélica. A divisão regional brasileira: uma revisão bibliográfica. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro. Vol. 57, nº 4, pag. 76-78. out-dez 1995.

²⁷ PEREZ, Ilza Lopez. A micro-regiões homogêneas do Rio Grande do Sul. In: Boletim Geográfico do RS. Ano 22 a 25 – nº 20, 21, 22 e 23- janeiro de 1977 a junho de 1980. Divisão de Geografia e Cartografia. Secretaria da Agricultura. Porto Alegre, 1980. Pág. 66.

²⁸ Id. Ibidem. Pág. 67.

Nota-se que o município de Taquari, não figurava entre os da micro-região *Colonial do Baixo Vale*, apesar de ali se situar e ser o primeiro povoamento estabelecido. Este pertencia à outra micro-região – a do Vale do Jacuí - pois certamente suas características principais, população de origem portuguesa e estrutura fundiária diferenciada dos minifúndios, voltada à pecuária extensiva e a produção de madeiras e arroz, não se enquadrava então, nos critérios sócio-econômicos e de homogeneidade espacial do IBGE. Da mesma forma, municípios do *Alto Vale*, hoje são identificados com outras regiões do estado.

4.2 O “surgimento” da região do Vale do Taquari

A Constituição Federal (1988), no inciso 3º do art. 25, transferiu para os estados a competência de instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Ou seja, determinou aos estados a elaboração de suas próprias divisões regionais, assim como suas formas de gestão. Em 1990, o IBGE resolveu rever a divisão regional do Brasil e definir “novos agregados espaciais”, pois avaliou também que a dinâmica do processo de desenvolvimento capitalista deu-se de forma desigual na organização espacial²⁹. Outra razão contribuiu para essa revisão: o intenso processo de criação de municípios que o País vinha atravessando.

A partir do teor da nova Constituição Estadual, o governo cria em 1994 os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, também chamados COREDES³⁰, com a seguinte missão: *ser espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de demandas específicas para o desenvolvimento das regiões do Rio Grande do Sul*. E com a seguinte visão: *articular os atores sociais, políticos e econômicos das regiões, inclusive colaborando para organizar os segmentos*

desorganizados, transformando-os em sujeitos coletivos capazes de formular suas próprias estratégias de desenvolvimento e, assim, serem construtores de seu próprio modelo de desenvolvimento regional.

Os Coredes tornaram-se a divisão regional oficial do Estado. Constituíram a instância de regionalização do orçamento estadual (art. 149 da Constituição do Estado). Os interesses de cada região começaram a ocupar espaço na política estadual, caracterizando claramente a formação de uma nova arena de discussões e decisões, pois, tentavam incidir sobre os investimentos ou estabelecer as prioridades regionais. A questão geral passou a ser *que região queremos? Ou ainda, qual o projeto de desenvolvimento da nossa região?* (AGUIAR, 2006).

Instituições e governos municipais, desde a Constituição Estadual (1989), se articulavam para a organização de suas demandas regionais e instalaram o seu conselho regional de desenvolvimento já em dezembro de 1991, antes mesmo do decreto estadual. O Conselho de Desenvolvimento do Vale do Taquari – CODEVAT foi criado numa clara revisão e unificação da idéia de região que as instituições possuíam: não havia mais espaço para se tratar a região como alto e baixo vale, por exemplo. O vale do Taquari era um só. Identificado com um território com a formação social e econômica dada pela história ao longo da bacia do rio Taquari.³¹

No mapa abaixo se pode visualizar a localização dos municípios que compõem o CODEVAT.

Assim, outro fato político, que repercutiu nas organizações sociais da região, foi a partir do estabelecimento da Política Estadual de Recursos Hídricos, (a lei n.º 10.350, de 30/12/1994, regulamentou o artigo 171, da Constituição Estadual e instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos), que abriu caminho à tendência de gestão estatal da água. Essa política revela dois elementos que, crescente-

²⁹ IBGE. Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas. v. 1, 1990. p. 7.

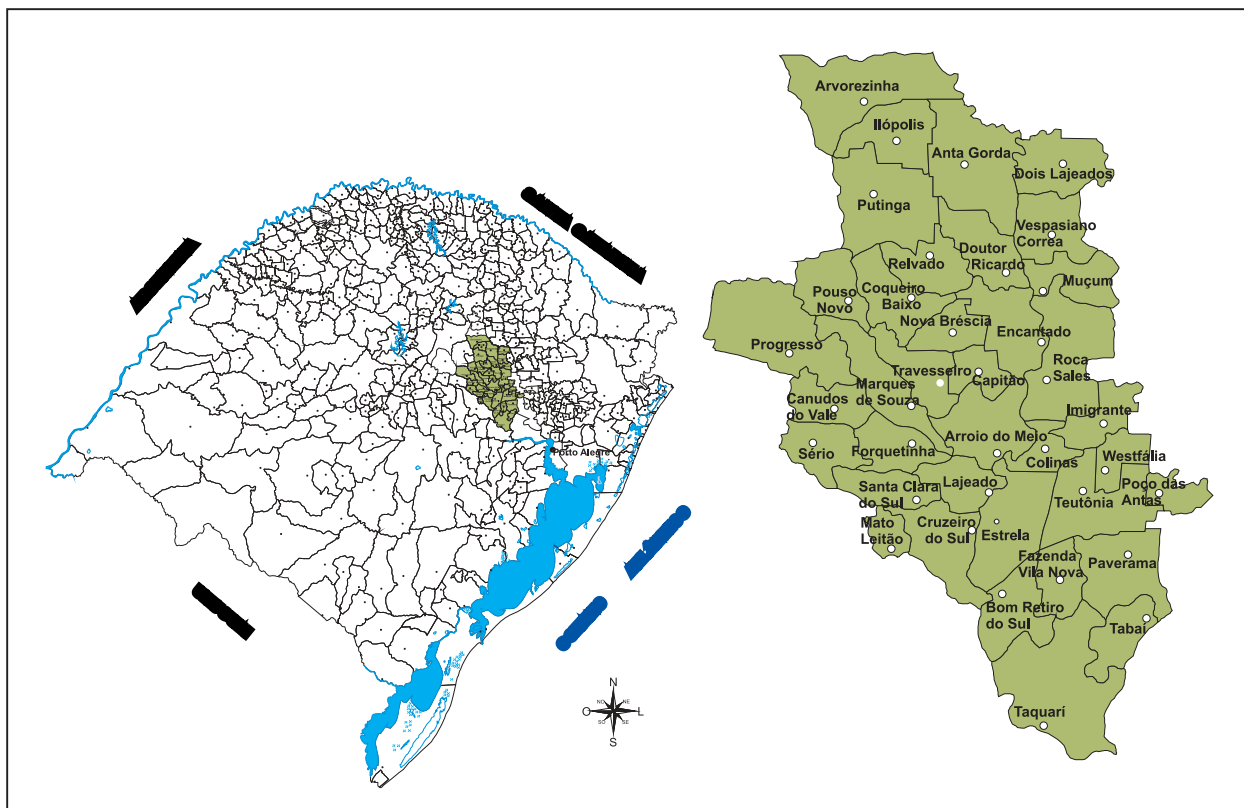
³⁰ Lei nº 10.283 de 17/10/1994.

³¹ Informações obtidas em entrevista com a Secretaria-executiva do CODEVAT em novembro de 2007.

mente incorporados ao processo de gestão, apresentam novamente a inescapável análise da relação entre a sociedade e o meio:

1) em primeiro lugar, a definição objetiva de instâncias de participação direta da comunidade no processo decisório relativo aos recursos hídricos;

2) em segundo lugar, o reconhecimento de que a bacia hidrográfica ou bacia de drenagem, delimitada pelos divisores de água é a área relevante de planejamento, negociação e intervenção na gestão global dos recursos hídricos³².



Para a gestão da água, a lei previu a criação dos Comitês de Gerenciamento de Bacia Hidrográfica. Primeiro, nas fases de organização dos comitês cogitou-se criar um comitê para o rio Taquari e outro para o rio das Antas (como é denominado o curso superior do rio Taquari). Entretanto, o reconhecimento da bacia hidrográfica, como grande unidade de planejamento fez com que, a partir de 1996, as instituições regionais acordassem para a criação de um único comitê: o de gerenciamento da Bacia Hidrográfica Taquari-Antas: uma das maio-

res do estado, com mais 26 mil km²; 119 municípios – nela localizados em parte ou na totalidade e ocupada por 1 milhão de habitantes.³³

Também denominado de *Parlamento das Águas*, o comitê é estruturado em três bancadas: a dos representantes dos usuários da água, a dos representantes da população e a dos representantes do estado. As duas primeiras detêm 80 % dos assentos (sendo 40 para cada grupo) e 20% são representações dos governos estadual e federal – que detêm o domínio das águas superficiais e subterrâ-

³² POLÍTICA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS – Secretaria do Meio Ambiente, 2000.

³³ Disponível em www.taquariantas.com.br/comite.htm. Acesso em março de 2008.

neas. Nesse quadro, as representações sociais agilizaram-se no sentido de participarem das decisões, se organizando e estimulando a participação de outras no comitê, pois afinal o estado tem instituições consolidadas, enquanto que os 80 % das representações da sociedade efetivamente teve que buscar o seu espaço.

5 Reflexões finais

É mister reconhecer que o Vale do Taquari possui uma antiga tradição em termos de associativismo e cooperativismo, devido a própria história da ocupação territorial e às necessidades econômicas, sociais e culturais. A chegada dos primeiros imigrantes alemães, que construíram suas próprias escolas e hospitais, na falta do poder público, encaminhou e fortaleceu essa cultura que frutificou com a criação das atuais cooperativas de produtores, de crédito ou de eletrificação rural, criadas pela constante demanda para o desenvolvimento das comunidades. Becker (1994) apontava “que as cooperativas foram e são um esforço regional para enfrentar a crescente oligopolização da economia.” (apud Becker, 2003:122). Cooperativas criadas em momentos de crise, como a COSUEL (Cooperativa dos Suinocultores de Encantado Ltda.) criada em 1947, para buscar melhores preços para os produtores de banha, então um dos principais produtos de exportação regional, atuou “como um importante agente na construção de um “território da banha” no Vale do Taquari”.³⁴ Outras cooperativas surgiram na região como necessidade de organização social das comunidades: além da COSUEL, têm destaque e atuação regional a CERTEL (Cooperativa Regional de Eletrificação Teutônia Ltda), a LANGUIRU (Cooperativa Agrícola Mista Languiru Ltda), a CERTAJA (Cooperativa Permissionária de Serviço Público de Energia e Desenvolvimento Rural Taquari Jacuí

Ltda), SICREDI (Sistema de Crédito Cooperativo), entre outras. Todas elas possuem uma história recente, criadas a partir dos últimos 60 anos, que se traduziram em verdadeiras ferramentas de desenvolvimento para a região, atuando prioritariamente nas áreas de distribuição de energia, agropecuária, comércio e crédito.

Outra instituição de forte ação regional é o Centro Universitário UNIVATES, mantido pela Fundação do Vale do Taquari de Educação e Desenvolvimento Social – FUVATES. Hoje contando mais de 7.500 alunos de mais de 40 municípios, a *universidade da região* conta com sede principal em Lajeado e extensões em Encantado e Taquari. Abriga projetos e outras instituições importantes, como o CODEVAT (o reitor é o atual presidente do Conselho), a AMVAT – Associação dos Municípios do Vale do Taquari, o Comitê de Bacia do rio Taquari-Antas, o Pólo de Modernização Tecnológica, o Banco de Dados Regional, o Centro de Estudos Ambientais, Centro de Informações Hidrometeorológicas (com estação automática, previsão do tempo e alerta de enchentes), entre outras. Entidade de origem comunitária, a Univates é a grande articuladora do *capital social* e da política de desenvolvimento regional: uma espécie de instância intermediária entre os pequenos municípios e outras esferas de governo. Praticamente não há discussão regional, sem passar pela instituição.

A configuração institucional mostrada acima consiste um elemento central na definição daquilo que podemos identificar como a região e, muito provavelmente, para a construção e a implementação de políticas de desenvolvimento regional e/ou rural.

As reflexões apresentadas neste texto basearam-se em dois eixos. O primeiro envolve a questão do desenvolvimento sustentável e das políticas de desenvolvimento na atualidade. O segundo consiste no *lôcus* destas políticas, ou seja, a região/terri-

³⁴ RELATÓRIO DE PESQUISA. Desenvolvimento rural e dinâmicas territoriais em uma região de agricultura familiar modernizada: o caso da região do Vale do Taquari, RS. In, Pesquisa e ações de divulgação sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil. UFRRJ-CPDA/REDES – NEAD/IICA – 2006/2007. Pág. 4.

tório que onde elas incidem e que, para efeito deste trabalho, consistiu na Região do Vale do Taquari.

Mesmo se tratando de um texto preliminar, dado que resulta de pesquisas em andamento³⁵, a intenção foi colocar em perspectiva a evolução recente do conceito e das políticas de desenvolvimento e os desafios que se impõem na atualidade a estas últimas visto que as mesmas são confrontadas com as exigências por um novo recorte espacial, o território.

Ao que parece, o maior desafio das propostas de desenvolvimento está relacionado tanto a multiplicidade de objetivos que estas são chamadas a atender (econômicos, sociais, culturais, ambientais, demográficos, etc.) quanto à complexidade do espaço onde vai incidir. Este último - a região ou o território - é reconhecido como aquele que comporta uma vasta gama de especificidades, de instituições e atores sociais os quais podem tanto potencializar as ações de desenvolvimento quanto reprimi-las, caso não exista sinergia entre as aspira-

ções regionais/territoriais e as ações em questão.

A constituição da região do Vale do Taquari é ilustrativa dos apontamentos acima. Sua história é pródiga em exemplos da importância das instituições enquanto agentes formativos daquilo que atualmente conhecemos como a região do "Vale do Taquari".

A partir disso, fica evidenciada a importância de se estudar mais detalhadamente a visão de desenvolvimento e, em especial, de desenvolvimento sustentável das instituições e dos atores regionais. É nesse sentido que prossegue a presente pesquisa.

Futuramente, tratar-se-á de compreender de que forma os atores locais se apropriaram - **se** é que eles se apropriaram - da noção de desenvolvimento sustentável. Ou seja, investigar qual é a visão de desenvolvimento que impera em âmbito regional e local para compreender o processo de construção de políticas de desenvolvimento em diferentes esferas: global, regional e local.

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In, ORTEGA, A. C. FILHO, N.A. (org.). *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Alínea editora. Campinas, 2007.
- AGUIAR, Marcos Daniel S. de. O tempo de uma nova agenda social. In *Percorrendo os caminhos da modernização: técnica e tempo na construção social do Litoral Norte Gaúcho*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2006. 165 p.
- BANCO MUNDIAL. *ALCANZANDO A LOS POBRES RURALES. Nueva Estrategia de Desarrollo Rural*. Banco Mundial. Washington DC, 2002.
- BANCO MUNDIAL. *BRASIL Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País*. Departamento de Avaliações de Operações. 2003.
- BARDEN, Júlia. SILVA, Darkei F. AHLERT, Lucildo. WIEBUSCH, Fernanda. A Economia do Rio Grande do Sul no período entre 1920 e 1940: uma análise da região do vale do Taquari. In: *Estudo & Debate*. Ano 8, nº 2. Univates. Lajeado, 2002.

³⁵ A saber: Desenvolvimento rural e dinâmicas territoriais em uma região de agricultura familiar modernizada: o caso da região do Vale do Taquari, RS. In, Pesquisa e ações de divulgação sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil. UFRRJ-CPDA/REDES - NEAD/IICA - 2006/2008. E o denominado **PROPOCID** - *La production des politiques de développement rural durable dans leur contextes - Constructions de compromis institutionnels et ajustements temporels entre le global et le local*. UFRRJ-CPDA - CIRAD, França - 2006-2009.

- BECKER, Dinizar F. A Economia Política do Vale do Taquari – uma análise da dinâmica do processo de desenvolvimento regional. In: . Vol. 10. nº 2. Univates. Lajeado, 2003.
- BRITO, Cristóvão. Revisitando o conceito de território. In: *Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador ano IV. nº6, 2002.
- BURSZTYN, M. ; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida . Gestão Ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; VIANNA, João Nildo. (Org.). *Economia, Meio ambiente e Comunicação*. 1 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006, v. 1, p. 85-112
- SOUZA, Marelo Lopes de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In, CASTRO, Iná E. GOMES, Paulo César da C. CÔRREA, Roberto Lobato. *Geografia: Conceitos e Temas* . Rio de Janeiro. Bertand Brasil, 2001
- DAS GUPTA, Monica. GRANDVOINNET, Helene. ROMANI, Mattia. *State-Community Synergies in Development. Laying the Basis for Collective Action*. Policy Research Working Paper 2439. The World Bank. Development Research Group. Poverty and Human Resources. Washington DC. 2000.
- FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento*. 2ª.ed. São Paulo: Ed. nacional, 1981.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 10 ed., 2000.
- HERMET, Guy. *Cultura e desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- HIRSCHMAN, A. O. **Auto-subversão** - teorias consagradas em xeque. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- HOFFMANN, Geraldo Rodolfo. Aspectos geológicos e geomorfológicos do RS. In: BELLOMO, Harry (org.) *Rio Grande do Sul. Aspectos da Geografia*. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1990.
- IBGE. *IBGE. Divisão Regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas*. v. 1. Rio de Janeiro,1990.
- KRUGMAN, Paul. *Development, geography, and economic theory*. Massachussets: MIT, 1997.
- MAGNAGO, Angélica. A divisão regional brasileira: uma revisão bibliográfica. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro. Vol. 57, nº 4, out-dez 1995.
- MATTEI, Lauro. *Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados*. Anais do IV Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção. Belém: 19 a 23 de março de 2001.
- MAY, Peter H.; LUSTOSA, Maria Cecília & VINHA, Valéria da (Orgs.). *Economia do meio ambiente: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Elsevir, 2003.
- MDA/Secretaria Nacional da Agricultura Familiar. *Plano Safra para Agricultura familiar 2003-2004*. <http://www.pronaf.gov.br/>. Acesso em 28/02/2005.
- MESQUITA, Zilah. Divisões Regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. *Ensaio FEE*. Porto Alegre: 1984. 5 (2).
- MONTIBELLER-FILHO, Gilberto. *O Mito do Desenvolvimento Sustentável. Meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. Florianópolis. Ed. da UFSC. 2001.
- NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- ORTEGA, Antônio César. MENDONÇA, Nilton César. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidade e rupturas. In, ORTEGA, A. C. FILHO, N.A. (org.). *Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária*. Alínea editora. Campinas, 2007.
- PAIVA, Carlos A. Capital Social, Comunidade, Democracia e o Planejamento do RS: uma avaliação de suas possibilidades à luz de sua história. In, WITTMANN, Milton L. RAMOS, Marília Patta (org). *Capital Social, Redes e Planejamento*. EDUNISC. Santa Cruz do Sul, 2004.
- PECQUER, Bernard. *Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud* . Université Joseph Fourier, Grenoble. 23 août 2004.

- PEREZ, Ilza Lopez. A micro-regiões homogêneas do Rio Grande do Sul. In, *Boletim Geográfico do RS*. Ano 22 a 25 – nº 20, 21, 22 e 23- janeiro de 1977 a junho de 1980. Divisão de Geografia e Cartografia. Secretaria da Agricultura. Porto Alegre, 1980.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV. 1996.
- RAMBO, B. *A Fisionomia do Rio Grande do Sul*. Livraria Selbach. 2ª ed. Porto Alegre, 1956.
- RELATÓRIO DE PESQUISA. Desenvolvimento rural e dinâmicas territoriais em uma região de agricultura familiar modernizada: o caso da região do Vale do Taquari, RS. In, *Pesquisa e ações de divulgação sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil*. UFRRJ-CPDA/REDES – NEAD/IICA Rio de Janeiro, 2006/2007.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.283 de 17/10/1994.
- REPETTO, Robert. Economic Policy Reform for Natural Resource Conservation, in: *Environment Department Working Paper*, nº4. Washington. Banco Mundial, 1988.
- SACHS, Ignacy. *Espaços e tempos do desenvolvimento*. São Paulo: Vértice, 1986.
- SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. Plano Diretor de Controle e Administração Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba. *Pró-Guaíba Programa para o Desenvolvimento Racional, Recuperação e Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba*. Porto Alegre, 1998.
- SECRETARIA DA AGRICULTURA E ABASTECIMENTO. Fortalecimento Institucional. *Pró – Rural 2000 Conservação de Recursos Naturais e Combate à Pobreza e ao Êxodo Rural através da Geração de Renda e da Promoção Social*. Porto Alegre, 1996.
- SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. *Política Estadual de Recursos Hídricos*. Porto Alegre, 2000.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Companhia das Letras. São Paulo. 2000.
- SOUZA, Osmar Tomaz de. *Políticas públicas e trajetórias de desenvolvimento rural em cenários de heterogeneidade socioeconômica e ambiental: casos ilustrativos na região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba: MADE/UFPR, 2006. Tese de doutorado.
- VERON, René. The “New” Kerala Model: Lessons for Sustainable Development. *World Development*. vol 29 nº4 pp. 601-617, 2001.
- VIOLA, Eduardo ; LEIS, H. . A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: Daniel Hogan e Paulo Vieira. (Org.). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. 1 ed. Campinas: UNICAMP, 1992.
- WORLD BANK. *The World Bank Annual Report 2 000*. Washington. D C. 2001.