



Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

---

## PERCURSOS DO “DESENVOLVIMENTO RURAL”: UMA ANÁLISE DE PROPOSTAS PERITO- NORMATIVAS<sup>1</sup>

Mariana Bombo Perozzi Gameiro<sup>2</sup>

### **Resumo**

*As definições conceituais e operacionais sobre as ruralidades se transformam ao longo do tempo. Com elas, alteram-se também as propostas teórico-normativas e políticas para o desenvolvimento rural. Este artigo recorre à literatura internacional e nacional para introduzir brevemente as múltiplas noções do termo desenvolvimento, bem como sua utilização ideológica; posteriormente aborda os modelos de desenvolvimento rural, caracterizando os principais elementos que despontam nos discursos peritos sobre o tema. Ao tratar do debate contemporâneo sobre desenvolvimento rural, o artigo destaca como este foi associado à noção de sustentabilidade e como incorporou, em suas propostas, metodologias descentralizadas, participativas e territorializadas. Esse percurso das múltiplas noções que envolvem o desenvolvimento rural é analisado à luz da teoria sociológica contemporânea, com destaque às formulações de Anthony Giddens acerca dos sistemas peritos. Entende-se, assim, que atores estrategicamente posicionados regulam reflexivamente as condições globais de reprodução – manutenção ou mudança – dos sistemas sociais, fomentando relações desencaixadas espaço temporalmente.*

**Palavras-chave:** ruralidades, desenvolvimento rural, sistemas peritos.

### **Abstract**

---

<sup>1</sup> Este artigo é parte de pesquisa financiada pela FAPESP entre 2011 e 2013, a qual resultou na dissertação de Mestrado intitulada “Desenvolvimento, perícia e poder no rural paulista: o caso do Programa Estadual de Microbacias Hidrográfica”.

<sup>2</sup> Doutoranda e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Pesquisadora do Grupo de Estudos Ruralidades, Ambiente e Sociedade, da UFSCar. E-mail: [marianaperozzi@gmail.com](mailto:marianaperozzi@gmail.com)

*Conceptual and operational definitions on ruralities have changed through time. With them, theoretical-normative and political proposals for rural development have also changed. This article reviews the international and national literature to briefly introduce the multiple notions of the term development, as well as its ideological use. After that, it deals with rural development models, characterizing the main elements that arise in expert discourses on the subject. Discussing the contemporary debate on rural development, the article highlights the incorporation of the conceptions of sustainability and territoriality, with decentralized and participatory methodologies. These paths of multiple ideas that involve rural development are analyzed under contemporary sociological theories, mainly Anthony Giddens' concept of expert system. It is understood, therefore, that strategically-placed agents reflexively regulate global conditions of reproduction – change or continuity – of social systems, fomenting “space-time distanced” relations.*

**Keywords:** ruralities, rural development, expert systems.

## 1. Introdução

Este artigo parte do conceito de sistemas peritos, que são, por definição, os sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos (GIDDENS, 1991). Os sistemas peritos têm influência contínua sobre os indivíduos e esta se perpetua mesmo na ausência daqueles que os representam. Isso significa, em outras palavras, que é desnecessária a presença física ou a vigilância do perito para que suas recomendações técnicas sejam consideradas no momento da ação, não desprezando, obviamente, a influência de outros elementos objetivos ou subjetivos que afetam o curso das decisões. Um indivíduo pode, por exemplo, desconhecer por completo as discussões conceituais sobre ruralidades e as relações entre campo e cidade, ou pode ter um conhecimento indutivo fraco acerca dos modos de produção agrícola e do que seria desenvolvimento sustentável. Ainda assim, faz cotidianamente opções a partir das repre-

sentações que constrói sobre a natureza, a conservação ou exploração dos recursos naturais, os alimentos etc.

Tanto leigos quanto especialistas têm consciência das fragilidades e limites dos sistemas peritos. Giddens (2002) afirma que poucos indivíduos mantêm uma confiança inabalável nos sistemas de conhecimento técnico que os afetam, e todos, consciente ou inconscientemente, escolhem entre as possibilidades concorrentes de ação que tais sistemas (ou o abandono deles) oferecem. Deste modo, atitudes de antagonismo ou ceticismo coexistem com a confiança nos sistemas peritos – confiança esta que, segundo Giddens, tende a se ancorar na autenticidade do conhecimento especializado, não no indivíduo que o representa<sup>3</sup>. Nesse cenário, as ciências, mais do que os cientistas de modo individual, ocupam lugar privilegiado como locus de produção e difusão do saber.

Frequentemente partindo de observações empíricas, o corpo de conhecimentos especializados oriundo dos sistemas peritos, então, adentra na vida cotidiana e afeta as ações individuais e coletivas, por exemplo, influenciando representações e imagens construídas acerca das ruralidades, ou direcionando os contornos das políticas públicas voltadas ao campo, num movimento que se retroalimenta entre “mundo leigo e mundo perito”. Foi assim, por exemplo, que a constatação de diminuição do protagonismo socioeconômico do campo em comparação às atividades

---

<sup>3</sup> Gameiro (2013) problematiza esta assertiva a partir de um trabalho de campo realizado junto a agricultores e técnicos extensionistas no interior paulista. Tal pesquisa identifica e analisa casos em que os agricultores afirmam confiar nos extensionistas – símbolos da perícia no meio rural – principalmente devido às características pessoais desses agentes, e menos em função das competências técnicas que eles portam. Isso não significa que tais competências peritas sejam desvalorizadas pelos agricultores, mas sim que outros elementos (objetivos e subjetivos) interferem nesta confiança, para além do conhecimento especializado. Para os propósitos deste artigo, no entanto, não cabe adentrarmos neste debate.

urbano-industriais das cidades que emergiam pujantes no século XIX corroborou para a visão de um rural “arcaico e atrasado”, motivando o posterior desenvolvimento, em ambientes peritos, de tecnologias capazes de “modernizar o rural”. A assimilação das recomendações peritas, contudo, não consegue ser previamente modulada, de modo que os resultados práticos são incertos.

Isso porque a influência dos sistemas peritos não decorre de uma postura passiva ou de um aspecto estrutural predeterminado, mas sim do caráter reflexivo das sociedades modernas: no constructo teórico giddensiano, as noções de “agência” e “reflexividade” ocupam lugares centrais. Para Giddens (1991), a reflexividade da vida social moderna consiste no fato de que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre essas mesmas práticas, alterando assim seu caráter. Em outras palavras, a noção de reflexividade diz respeito ao uso regularizado de conhecimento sobre as circunstâncias da vida social como um elemento constitutivo de sua organização e transformação, afastando a vida social da influência de práticas e preceitos preestabelecidos de modo tradicional.

Os indivíduos são reflexivos porque portam, segundo Giddens (1989), a capacidade de agência, que os permite processar a experiência social e traçar estratégias para o enfrentamento da vida. Ainda que diante de distintas formas de constrangimento (como as representadas pelos limites da informação, pela incerteza e por restrições físicas, normativas ou político-econômicas), os atores sociais são detentores de conhecimento e capazes de intervir no fluxo de eventos sociais do seu entorno<sup>4</sup>. Essa relação de forças torna os processos de desenvolvimento ru-

---

<sup>4</sup> Giddens (1989) expressa, então, o caráter dual das estruturas na configuração da ação humana, posto que podem tanto constranger/restringir como habilitar/facilitar a ação. Neste sentido, a dualidade da estrutura caracteriza-se pela

ral bastante complexos, diluindo as fronteiras entre o que seria interno ou externo à vida rural.

Além de interferir na reflexividade, os sistemas peritos proporcionam o desencaixe e posterior reencaixe das relações sociais. Desencaixe, no arcabouço teórico desenvolvido por Giddens (1991), se refere ao deslocamento das relações sociais de contextos locais de interação, com sua reestruturação através de extensões indefinidas de tempo e espaço. Das modificações do tempo e do espaço decorrem novas formas de ordem institucional, as quais alteram as condições de integração social (no nível micro) e de integração sistêmica (no nível macro), mudando, portanto, a natureza das conexões entre o próximo e o remoto (GIDDENS, 1989). Os discursos acadêmicos sobre a temática rural ou sobre a necessidade de regulação ambiental, por exemplo, podem influenciar as políticas públicas ou a legislação voltadas ao campo, afetando os aspectos práticos da vida dos moradores das áreas rurais e a definição político-ideológica de identidades, sem que o pesquisador científico (por exemplo, europeu) e o agricultor (digamos, brasileiro) jamais tenham se encontrado.

Nomearíamos “desencaixada” esta relação que, embora ocorrendo em tempos-espacos diferenciados, de alguma forma “liga” os atores sociais. Dando continuidade ao exemplo do parágrafo anterior, podemos considerar que cientistas produzam conhecimento e tecnologias que se desdobrem na interdição do plantio comercial em áreas de preservação permanente ou, em outro ramo, no desenvolvimento e comercialização

---

imposição de regras e pela disponibilidade de recursos, bem como pela recursividade das práticas sociais. Estes componentes da estrutura se manifestam na concreta presença de normas, poder e significados que orientam o repertório de ação dos atores sociais e, simultaneamente, estão implicados na estruturação dos sistemas sociais.

de sementes transgênicas. Já o reencaixe seria, assim, a reapropriação ou a remodelação das relações sociais desencaixadas, comprometendo-as, ainda que parcial ou transitoriamente, às condições locais de tempo e lugar. No mesmo exemplo, o momento do reencaixe ocorreria quando do cumprimento da recomendação de não plantio em APP ou da adoção da tecnologia transgênica, por parte do agricultor, considerando ainda a existência de agentes mediadores do reencaixe das relações, como os extensionistas rurais.

Desta maneira, ao constituírem fonte de informação e reflexão sobre o contexto em que a ação se dá, os sistemas peritos aprofundam o caráter reflexivo da ação, organizando e alterando rotineiramente os aspectos da vida social que relatam ou analisam.

## **2. A polissemia da noção de “desenvolvimento”**

Uma breve análise da genealogia do termo “desenvolvimento” revela a influência marcante dos sistemas peritos sobre o cotidiano moderno. A plasticidade e os múltiplos significados do termo “desenvolvimento” lhe asseguram a capacidade de transitar entre diferentes mundos peritos: dos economistas e cientistas sociais às diretrizes das organizações multilaterais e aos movimentos sociais. Os adjetivos e prefixos acrescentados ao termo (sustentável, endógeno, integrado, biodesenvolvimento, ecodesenvolvimento etc.) refletem os conflitos existentes na definição de valores, objetivos e metodologias de intervenção que a palavra busca mobilizar.

Vários autores entendem que o signo “desenvolvimento” foi e vem sendo utilizado como ideologia, produzindo efeitos, muitas vezes, contrários às propostas originais, aprofundando a dominação e a exploração capitalista e intensificando a pobreza e a destruição da natureza.

Surgida no século XIX, a noção do desenvolvimento teria se disseminado amplamente após a Segunda Guerra Mundial, num contexto marcado pela polarização político-econômico-ideológica entre o socialismo e o capitalismo. Segundo Clemente (2011), o desenvolvimento teria servido, naquele contexto, para combater o comunismo ao longo da Guerra Fria, para combater os nacionalismos progressistas (na América Latina, nos anos 1960 e 1970), para aliviar a pobreza que o próprio sistema econômico provoca, bem como para disseminar padrões culturais hegemônicos e ganhar mercados consumidores. Para este autor, a noção de desenvolvimento, sempre revestida de caráter ideológico, trouxe embutido um padrão único e hegemônico de produção, que se espalhou desrespeitando culturas, ecossistemas, modos de vida e de produção particulares, buscando homogeneizar os padrões culturais e criando novas necessidades.

Para Schmitt (2011), a ideia de desenvolvimento remete a uma construção discursiva, temporal e espacialmente referenciada, afirmada a partir do fim da Segunda Guerra Mundial como um regime de representação. Isso teria sido possível por meio de um aparato internacionalizado de produção de conhecimento e de intervenção ancorado em instituições peritas como o Banco Mundial, as Nações Unidas, as agências bilaterais de desenvolvimento, as políticas implementadas pelos Estados Nacionais, bem como em um conjunto heterogêneo de organizações não governamentais (ONGs). A identificação do desenvolvimento como um dispositivo de “saber e poder”, capaz de se impor sobre outras formas de conhecimento e de forjar subjetividades, não evita que a temática seja reapropriada, renegociada, reproduzida ou rejeitada, de modo descontínuo, por diferentes racionalidades, modelos e formas de organizar o mundo.

Ao longo do tempo, as noções sobre desenvolvimento no corpo teórico da Economia e da Sociologia passaram por significativas mudanças, num processo reflexivo de renovação do conhecimento. Mesmo ciente dos riscos que a simplificação de um tema tão complexo traz, pode-se dizer que, até o século XIX, predominava a vinculação do desenvolvimento à evolução e ao progresso, com gradativas alterações até que se tornou praticamente sinônimo de crescimento econômico, o qual, por sua vez, levaria à melhoria de indicadores sociais. A insuficiência desta abordagem favoreceu, nas últimas décadas do século XX, a incorporação de indicadores de bem-estar à noção de desenvolvimento, sob influência de trabalhos como os do economista indiano Amartya Sen. Para Sen (2010)<sup>5</sup>, uma concepção adequada de desenvolvimento vai além da acumulação de riqueza e do crescimento econômico, estando atrelada, sobretudo, à melhoria da qualidade de vida, à minimização de privações e às condições de liberdade que propicia, por meio do desenvolvimento das capacidades humanas. Com base neste entendimento ampliado, gestou-se a noção de desenvolvimento humano, expressa pelo índice de desenvolvimento humano (IDH)<sup>6</sup>.

Paralelamente, somavam-se os indicadores de sustentabilidade ambiental, levando à expressão desenvolvimento sustentável, que em poucas palavras pode ser resumido como aquele capaz de preservar recursos às gerações vindouras. O marco que consolida a centralidade desta preocupação é a apresentação, em 1987, do documento *Nosso Futuro em Comum*, conhecido também como Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das

---

<sup>5</sup> Esta referência diz respeito ao livro *Desenvolvimento como Liberdade*, publicado pela primeira vez por Amartya Sen em 1999, mas as ideias ali contidas já vinham sendo disseminadas pelo autor em trabalhos anteriores.

<sup>6</sup> O IDH foi criado em 1990 por Amartya Sen e pelo economista paquistanês Mahub ul Haq, sendo inserido nos relatórios anuais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a partir de 1993.

Nações Unidas. Na área científica, intensificavam-se os esforços para promover e operacionalizar o novo campo da “ciência da sustentabilidade”, que aglutinava contribuições das ciências naturais, físicas e sociais (HORLINGS e MARSDEN, 2011).

Esse movimento, porém, não vem desacompanhado de críticas. Clemente (2011) revisa a literatura de autores que entendem que o sistema capitalista e o desenvolvimento sustentável são incompatíveis. Para alguns especialistas, as propostas de desenvolvimento sustentável se limitariam a ver o problema ambiental pelo ângulo da questão técnica, tecnológica, evitando atingir a raiz dos problemas, que são as relações capitalistas de produção. Outros enfatizam que o capitalismo necessita aproveitar-se dos custos sociais (exploração de mão de obra) e ecológicos (exploração de recursos naturais) e incorporá-los como lucro, o que inviabilizaria as propostas contidas no desenvolvimento sustentável de combater a pobreza e anular os danos ambientais.

Schneider e Escher (2011) relacionam a retomada do interesse pela temática do desenvolvimento – e todos os adjetivos que o acompanham – aos efeitos de alguns eventos econômicos, sociais e políticos de grande alcance, ocorridos no último quarto do século passado. Entre esses, o fim da Guerra Fria, o esgotamento dos modelos econômicos inspirados no keynesianismo e nas políticas do welfare state, a queda do Muro de Berlim e o subsequente esgotamento do regime estatista conhecido como “socialismo real”. Mais recentemente, o esgotamento relativo da ideologia e das políticas neoliberais contribui para inspirar o interesse pelo tema do desenvolvimento. O papel proativo do Estado volta a ser enfatizado, junto a um aparente consenso de que as organizações não governamentais e os atores da sociedade civil organizada, assim como o próprio setor privado, não podem ser deixados de fora dos processos de discussão, decisão e execução de medidas práticas.

Thomas (2005, apud SCHNEIDER e ESCHER, 2011) distingue três sentidos interconectados do termo desenvolvimento em períodos recentes de capitalismo globalizado: (1) como uma visão, descrição ou medida do que deve ser a sociedade desejada; (2) como um processo histórico de mudança social em que as sociedades são transformadas no decorrer de longos períodos; (3) como práticas e esforços deliberados que visam à promoção de melhorias, partindo de diversos atores sociais e de agências, incluindo governos, todos os tipos de organizações e movimentos sociais. O desenvolvimento seria, em suma, uma construção social legitimada no campo político-ideológico como algo supostamente positivo.

As mudanças na conceituação do termo desenvolvimento ocorrem num ambiente de reflexividade institucional que, por sua vez, não implica uma sucessão paralela entre a acumulação de conhecimento, de um lado, e o controle mais extensivo do desenvolvimento social, do outro. Segundo Giddens (1989), o maior conhecimento sobre a vida social não provoca maior previsão e controle sobre ela, pois a vida social não é separada do conhecimento humano, e nem este pode ser filtrado continuamente como motivação da vida social – não causando, portanto, uma cumulativa elevação da racionalidade do comportamento. A importância das consequências não premeditadas da ação soma-se aos fatores que desvinculam o aumento do estoque de conhecimentos da pretensão de total previsão e controle social. Quanto mais um problema é colocado em foco, tanto mais as áreas circundantes de conhecimento se tornam embaçadas para os indivíduos que delas se ocupam, e tanto menos é provável que eles sejam capazes de antever as consequências de sua contribuição para além da esfera particular de sua aplicação.

Essa situação gera resultados indesejados e não previstos, os quais não podem ser evitados, salvo pelo desenvolvimento de especiali-

zações adicionais que, por sua vez, engendram a repetição do mesmo fenômeno. Desta forma, o conhecimento perito não cria arenas indutivas estáveis e muitas formas de risco sequer podem ser claramente estimadas (GIDDENS, 2002). Essas observações podem ser relacionadas aos “acertos e erros” dos múltiplos modelos de desenvolvimento aplicados ao longo do último século, os quais representaram grandes avanços econômicos e, igualmente, elevados custos socioambientais.

### **3. Construindo sentidos para o desenvolvimento rural**

As noções peritas que estabelecem os significados do que é desenvolvimento são também inspiradoras do que se entende como desenvolvimento aplicado às áreas rurais.

A visão de que o rural se restringia ao agrícola e era “atrasado” frente aos meios urbanos gestou a concepção de que seu desenvolvimento se daria por meio da modernização da agricultura. Esta ideia foi fomentada e legitimada por um discurso primordialmente científico, concebido nos países desenvolvidos e difundido aos países subdesenvolvidos, numa articulação entre Estados, centros internacionais de pesquisa, multinacionais e agências de desenvolvimento, dentro dos chamados sistemas peritos.

A criação do Consultative Group on International Agricultural Research (CGIAR) é emblemática disto. Na década de 1940, a Fundação Rockefeller financiou um programa de pesquisas sobre agricultura no México, com forte apoio do governo norte-americano – o grão inicial da “Revolução Verde”. Um dos principais resultados foi o desenvolvimento de variedades altamente produtivas de trigo, o que acabou tornando o México autossuficiente na produção do cereal e incentivando a transferência de conhecimento para outros países, como a Índia. A fórmula foi

replicada e quatro centros de colaboração internacionais em pesquisa agrícola foram formados na década de 1960, com apoio adicional da Fundação Ford: um para o arroz (International Rice Research Institute), nas Filipinas, em 1960; o de milho e trigo (International Maize and Wheat Improvement Center), no México, em 1966; e dois para agricultura tropical, criados em 1967, sendo um na Colômbia (International Center for Tropical Agriculture) e outro na Nigéria (International Institute of Tropical Agriculture) (CGIAR, 2011).

Visando aumentar o financiamento às pesquisas, juntaram-se às fundações Rockefeller e Ford, a Organização para Agricultura e Alimentação das Nações Unidas (Food and Agriculture Organization – FAO), o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (United Nations Development Programme – UNDP) e o Banco Mundial, os quais buscavam persuadir investidores internacionais sobre a importância da agricultura para a agenda do desenvolvimento internacional (CGIAR, 2011). Vários encontros entre esses atores e agências bilaterais/multilaterais de desenvolvimento, representantes do governo de países industrializados e cientistas ocorreram entre 1969 e 1971, a maioria na cidade italiana de Bellagio, resultando na proposta de que o Banco Mundial estabelecesse um grupo consultivo sobre pesquisas agrícolas internacionais, o CGIAR, cofinanciado pela FAO e pela UNDP. A primeira reunião formal do CGIAR ocorreu em maio de 1971, na sede do Banco Mundial. Inicialmente, o CGIAR abarcava os quatro centros internacionais de pesquisa já existentes, passando a apoiar 13 centros em sua primeira década de atuação; hoje são 15.

Atuando simultaneamente, essas instituições fomentaram um modelo de desenvolvimento “modernizador” conhecido genericamente como Revolução Verde, que consistia na adoção de novas técnicas agrônômicas, insumos e maquinários – como sementes modificadas, cultiva-

res altamente produtivas, adubos, fertilizantes e inseticidas, tratores, plantadeiras, colhedoras etc. Tais pacotes tecnológicos eram transferidos aos agricultores através de serviços de assistência técnica e extensão rural públicos e privados (neste caso, grandes empresas multinacionais). Além de prover serviços de assistência e extensão, o Estado foi indutor do processo por meio de investimentos em pesquisa aplicada e fornecimento seletivo de crédito subsidiado.

A justificativa para este tipo de intervenção residia na necessidade de aumentar a eficiência da produção agropecuária para elevar a oferta de alimentos, de modo a atender à crescente população mundial. Altas produtividades agrícolas, ao mesmo tempo, deveriam diminuir os custos de produção e aumentar a renda dos produtores rurais. Em outras palavras, estes argumentos carregam a ameaça da fome e da miséria, manifesta, sobretudo, nos países do então chamado Terceiro Mundo. Tais países equivaleriam ao que Beck (2010) denomina de “sociedades de escassez”, nas quais o processo de modernização consuma-se sob a pretensão de que, por meio do desenvolvimento científico e tecnológico, a riqueza fosse gerada e distribuída, a despeito dos potenciais efeitos colaterais (previstos ou não calculados) de tal processo. Já nos países mais desenvolvidos do Ocidente, onde a fome e a pobreza não seriam uma ameaça gritante, surgem outros problemas que acabam por privar o processo de modernização de seu fundamento de legitimidade. Paralelamente, nessas sociedades, dissemina-se a consciência das “ameaças colaterais” das fontes de riqueza, tema que havia se ocultado nos discursos peritos em meio aos esforços para superar a pobreza. A percepção de que o processo de modernização desencadeia forças destrutivas resulta numa crítica que altera o rumo das discussões políticas do último quarto do século passado, como veremos ao longo deste estudo.

As constatações teóricas de que o processo de modernização produz seus próprios riscos e ameaças (BECK, 2010) e que os sistemas abstratos geram, na mesma medida, oportunidades e riscos ou segurança e insegurança (GIDDENS, 2002) não amenizam os efeitos negativos próprios da Revolução Verde, independente do grau em que estes se revelaram inesperados ou puderam ser projetados pelos peritos e pregadores da necessidade de modernização da agricultura. Operando reflexivamente, uma farta literatura trata de apontar as consequências bastante desiguais desse processo, as quais acarretaram profundas alterações nas estruturas sociais rurais dos países periféricos, inclusive no Brasil. Schneider e Escher (2011) afirmam que o caráter intensivo em capital de tal modelo de agricultura alijou muitas regiões e grande parte dos agricultores, sobretudo os familiares, do processo de modernização tecnológica, num contexto em que os principais beneficiários, além das indústrias (especialmente estrangeiras), foram os grandes agricultores. Apesar do relativo sucesso nos quesitos produção e produtividade, este modelo reproduziu as desigualdades distributivas na propriedade e na renda, gerou êxodo rural, desemprego nos campos e nas cidades, marginalização urbana, exclusão social e econômica, e desarticulação regional dos processos de desenvolvimento econômico nos países “subdesenvolvidos”. Ademais, acarretou diversos problemas ambientais, decorrentes do uso de agroquímicos e de técnicas insustentáveis do ponto de vista ecológico, ratificando que os sistemas abstratos carregam consigo oportunidades e riscos.

Já nos países “desenvolvidos”, cujo desenvolvimento agrário foi, em maior ou menor grau, baseado na agricultura familiar absorvedora de inovação e de progresso técnico, o problema se revelou de outra maneira. Os agricultores modernizados se viram obrigados a incorporar inovações tecnológicas para se manterem competitivos, e a necessidade

crescente de adição de insumos externos tornou seus custos de produção cada vez mais elevados. Em paralelo, à medida que as escalas de produção aumentavam, os preços pagos ao produtor diminuía, ocorrendo um estrangulamento na relação entre o custo de produção e o preço de venda (SCHNEIDER e ESCHER, 2011). Posteriormente esses problemas emergiram também nos países “em desenvolvimento”, juntando-se aos problemas socioeconômicos e ambientais já mencionados.

Esse novo padrão tecnológico resultou, portanto, em alterações nas configurações socioculturais, econômicas e político-institucionais do campo, tornando-o cada vez mais dependente de padrões urbanos de produção e consumo. Onde implantado de forma significativa, quebrou a relativa autonomia setorial que em outros tempos a agricultura teria experimentado, por integrar as famílias rurais a novas exigências produtivas, mercantilizando gradualmente a vida social.

Apesar da tendência globalizante, esse modelo exógeno de desenvolvimento não pode ser interpretado como um processo homogêneo e totalizante; tampouco é o único fator explicativo do tecido rural da segunda metade do século XX. Internalizado e reproduzido por muitos agricultores, foi também reformulado ou mesmo rejeitado por outros, de acordo com o contexto local, as características subjetivas dos atores sociais e sua agência. Tais buscas por autonomia podem ser detectadas, por exemplo, na persistência de agriculturas de base para subsistência e nos esforços para a manutenção de estilos “camponeses” (em diversos graus e com características variáveis) de vida, documentados, entre outros, na clássica pesquisa de Scott (1976) ou no recente estudo de Ploeg (2008).

Em termos gerais, a noção de agência atribui ao ator individual a capacidade de processar a experiência social e de delinear formas de reprodução da vida, mesmo diante de restrições normativas, político-

econômicas ou físicas. Ele procura aprender como intervir no fluxo de eventos sociais ao redor e monitorar continuamente suas próprias ações, observando como os outros reagem ao seu comportamento e percebendo as várias circunstâncias inesperadas (GIDDENS, 1989).

A agência não significa apenas a intenção de uma pessoa em fazer determinadas coisas, mas se relaciona à capacidade efetiva de realizá-las. Como afirma Giddens (1989, 1991, 2002), a ação depende da capacidade do indivíduo “fazer diferença” em relação a um estado preexistente de ocupações ou eventos. Isso implica que todos os agentes exercem algum tipo de poder, independente de estarem subordinados ou não a alguém. A continuidade dos sistemas sociais no tempo e no espaço manifesta relações de poder que são regularizadoras de autonomia e dependência entre os atores ou coletividades em interação.

Nesse sentido, Ploeg (1995, apud CARAVALHEIRO e GARCEZ, 2007) afirma que cada agricultor organiza, de forma ativa, não apenas o processo de trabalho no espaço de sua unidade produtiva, mas também as relações que irá estabelecer com o ambiente econômico e institucional mais amplo que o cerca. Para o autor, os agricultores são, portanto, agentes dotados de conhecimento, e não meros executores de uma lógica que lhes é exterior. Constroem, em consequência, seus próprios projetos de desenvolvimento, não estando simplesmente sujeitos ao mercado ou às tecnologias.

Os agricultores desenvolvem em conjunto maneiras criativas para abordar as situações problemáticas e buscar recursos, materiais ou não, especialmente em se tratando de conhecimento tácito derivado de experiências passadas, em um esforço para resolver os problemas. Assim, respostas ao paradigma modernizador que propagava a intensificação da produção, o aumento da escala, a especialização das unidades

produtivas e a integração aos mercados surgem nos mais diversos âmbitos, desde a academia e as esferas políticas até os lugares rurais.

#### 4. Novas abordagens e modelos

Se a agenda política do pós-Segunda Guerra sugeria que o Estado precisava intervir para o desenvolvimento das áreas rurais, o cenário político do final do século XX apontava para outras direções. Até então, a atuação do Estado nas áreas rurais, através de projetos de infraestrutura, incentivos para investidores, construção e operação de plantas industriais ou intervenções no mercado, significava que as decisões e estratégias eram delineadas de modo centralizado pelos governos, sendo que apenas a operacionalização das obras, projetos ou serviços cabia a organizações locais ou regionais.

Esse modelo de governança *top-down* (de cima para baixo) foi severamente criticado durante os anos 1980, por ser antidemocrático e ineficiente, uma vez que as decisões sobre prioridades e mecanismos eram tomadas por políticos e burocratas distantes. Além disso, levantava dúvidas quanto ao desvio de fundos em várias partes da Europa, e mostrava-se incoerente frente ao receituário “neoliberal” de afastamento do Estado.

Novas abordagens para o desenvolvimento rural, gestadas em espaços construtores do conhecimento perito, sugeriam a necessidade de deslocar o enfoque do produtor rural para as redes de atores (*actor-network*), do setor agrícola para dinâmicas socioeconômicas variadas, das ações do tipo *top-down* para as *bottom-up*.

A implementação da abordagem *bottom-up* (de baixo para cima) se baseia em quatro mecanismos, compilados da literatura por Woods (2009). Primeiro, o emprego de métodos participativos para engajar as populações rurais no processo de planejamento, incluindo planos comunitários, consultas etc. Segundo, parcerias entre agências governamentais, o setor privado e organizações civis na condução de projetos. Terceiro, incentivo ao empreendedorismo e ao desenvolvimento de projetos encabeçados pela comunidade. Quarto, apoio financeiro e outros recursos providos pelo Estado através de programas nos quais grupos das comunidades concorriam ao financiamento.

Este modelo tem foco no território, diversidade e otimização de recursos locais (LOWE et al., 1999), sendo celebrado por seus apoiadores por “empoderar” as comunidades rurais e fomentar a inovação e o empreendedorismo, mantendo a diversidade cultural. Assim, a produção discursiva perita acerca do desenvolvimento rural elaborada no último quarto do século XX tendeu, no nível teórico-normativo, a tratar as propostas participativas e descentralizadas com algum entusiasmo, na expectativa de minimização ou mesmo de reversão das tendências negativas proliferadas em parte significativa dos espaços rurais em períodos anteriores.

Tais discursos foram, muitas vezes, reflexivamente incorporados a programas de desenvolvimento, com diferentes graus de dificuldades e sucessos em cada contexto específico. Não se trata, é claro, de entender a decisão política como submetida ao argumento científico, pois, como ressaltam Carneiro e Danton (2012), seria ingênuo supor que as decisões políticas sejam tomadas exclusivamente em função de uma racionalidade técnico-científica. A tomada de decisão no âmbito das políticas públicas visando regular ações do Estado que afetam a sociedade civil, segundo tais autores, se dá, em grande parte, a partir de informações

de origem desconhecida, tidas como consensuais; pela intuição; conhecimento advindo da prática; e pressões de grupos de interesse. Para eles, normalmente, a referência a pesquisas ou a consulta a especialistas no embasamento da formulação de uma determinada medida pública não é resultado de uma busca sistematizada sobre o tema em questão, mas sim fruto da casualidade e da facilidade de acesso a obras e textos científicos ou mesmo a cientistas conhecidos, ocorrendo muitas vezes para validar ou legitimar uma decisão já tomada. Cabe destacar, portanto, que no presente artigo, o argumento acerca da influência perita na construção de políticas públicas é indissociável da noção de reflexividade (GIDDENS, 1991), o qual implica o intercâmbio mútuo entre a produção científica e a prática cotidiana, não submetendo passivamente a última aos ditames incontestes da primeira mas, ao contrário, formando e sendo formada por ela.

Os resultados práticos de pioneiras experiências participativas e descentralizadas de desenvolvimento rural, por sua vez, foram captados por análises de cunho empírico e registrados na literatura sociológica rural, que não tardou a pontuar diversos de seus limites. Neste sentido, alguns especialistas questionam até que ponto “participação e descentralização” realmente representam a distribuição do poder de decisão nos espaços rurais, e qual a capacidade de as comunidades se beneficiarem igualmente disto. Estudos revelam a participação limitada do público, a dominação das decisões por parte das elites locais e as relações desiguais de poder entre os atores parceiros; destacam o papel ainda determinante do Estado, e as dificuldades enfrentadas por algumas comunidades na competição por financiamentos, levando vantagem aquelas em que boa parcela da população é formada por profissionais de classe média, com acesso facilitado à informação (WOODS, 2009).

No mesmo sentido, Gehlen (2004) pontua que as políticas rurais de tipo participativo tendem a fortalecer os agentes que apresentam racionalidade moderna e centrada na ética do trabalho e da competitividade, mantendo a desigualdade perante os portadores de racionalidades diferentes (centradas em valores de convívio, por exemplo). Mesmo sob a aparência da igualdade, as chances de sucesso são diferentes e beneficiam os que detêm poder de decisão. Marsden e Murdoch (1998) alertam que autoridades locais podem desempenhar o papel de grupo de pressão dentro das novas modalidades de governança; destacam também a falta de autonomia ou responsabilidade real da comunidade, que serviria apenas como conselheira ou consultora.

Herbert-Cheshire e Higgins (2004), analisando as redes que dão suporte a estas modalidades de governança descentralizada, destacam que as comunidades rurais precisam, segundo o discurso político, aprender a governar a si mesmas com responsabilidade. Conforme a narrativa dominante, os agentes técnicos, especialistas em desenvolvimento rural, seriam mediadores neutros ou, até mesmo, uma força para a mudança social, uma vez que com sua perícia criariam as condições discursivas e técnicas que permitiriam às comunidades se conhecerem, identificarem seus próprios problemas e adotarem os métodos adequados para o desenvolvimento sustentado de longo prazo.

Neste contexto, o conhecimento perito desempenharia papel crucial, consolidando relações de dominação entre os especialistas em desenvolvimento rural (tidos como promotores da cidadania, do empreendedorismo e canalizadores de competências) e as comunidades locais. Em um estudo sobre comunidades rurais na Austrália, Herbert-Cheshire e Higgins (2004) demonstram o papel fundamental desta perícia para definir, governar e estabelecer limites à capacidade destas comunidades rurais para responderem à mudança:

O efeito do conhecimento perito é a produção de categorias de risco nas quais as comunidades que seguem os caminhos de desenvolvimento prescritos são representadas como ativas, responsáveis e merecedoras de financiamentos do governo, enquanto as que não o fazem são marginalizadas e tachadas de arriscadas e irresponsáveis. (HERBERT-CESHIRE e HIGGINS, 2004, p.290)

A perícia traduz as preocupações políticas dos governos – eficiência, produtividade industrial, lei e ordem, normalidade – em um discurso politicamente neutro de gestão, ciência social, contabilidade e outros (HERBERT-CESHIRE e HIGGINS, 2004). Armados com técnicas que prometem uma melhor administração financeira, melhor estilo de vida, práticas eficientes de trabalho e, no caso do desenvolvimento rural, condições para uma melhor situação econômica, esses conhecimentos peritos procuram aperfeiçoar as capacidades de autorregulação e, assim, alinhar as preferências e escolhas da comunidade a objetivos políticos mais amplos. Essa estratégia de base perita, porém, nem sempre logra sucesso, pois outras lógicas (baseadas em valores de reciprocidade, confiança etc.) influenciam a ação dos agricultores, implicando a assimilação fracionada (porque seleta) dos discursos peritos e a condução de projetos individuais.

Em parte como resposta às críticas, a transição para um modelo descentralizado de governança foi acompanhada pela ênfase em um modelo econômico endógeno – que também respondia à capacidade limitada de atração de investimentos internos por parte das iniciativas *bottom-up* desagregadas (WOODS, 2009). Na economia, o desenvolvimento endógeno se refere ao uso, desenvolvimento e comercialização de recursos encontrados em uma região, tais como recursos naturais, produtos tradicionais, recursos simbólicos (como paisagens e heranças culturais)

e capital humano. Analogamente, os modelos endógenos de desenvolvimento rural partem do princípio de que os recursos naturais, humanos e culturais específicos de uma área são a chave para o desenvolvimento sustentável, como postula o trabalho de Ploeg e Dijk (1995).

Com isso, novos esforços interpretativos e teóricos começam a re-desenhar o debate acerca das ruralidades, trazendo os indivíduos para o centro. Trabalhos como os de Long e Ploeg (1994) extrapolam as perspectivas estruturalista e neomarxista que predominavam em muitas análises sobre o meio rural, focadas primordialmente nas determinações externas, no avanço da acumulação capitalista e seus impactos sobre as unidades de produção mercantil simples. A linha de argumentação mais recente, por sua vez, busca valorizar as dimensões não mercantilizadas do processo de trabalho na agricultura, tratando-as não como um resíduo, mas como um elemento-chave na compreensão dos processos de desenvolvimento; enfoca também o papel dos agricultores na produção e reprodução de estilos de agricultura, e a heterogeneidade enquanto manifestação das múltiplas formas através das quais os agricultores lidam com as variáveis tecnológicas e de mercado (CARAVALHEIRO e GARCEZ, 2007).

Essa ampliação de enfoque, contudo, não deve ser vista como um simples movimento interno à sociologia rural, uma vez que integra um contexto reflexivo amplo no qual a mudança do foco das preocupações dos especialistas europeus e norte-americanos acompanha a redução objetiva e o isolamento social das carências materiais<sup>7</sup> em seus respectivos países.

---

<sup>7</sup> Quando a autêntica carência material é objetivamente reduzida e socialmente isolada e quando são desencadeados riscos e potenciais de autoameaça numa medida até então desconhecida, opera-se a passagem de uma lógica de distribuição de riqueza para uma lógica de distribuição de riscos na modernidade tardia (BECK, 2010). Os questionamentos de como a riqueza pode ser distribuída de

Ancorados na observação dos rearranjos e das transformações das ruralidades europeias, Ploeg et al. (2000) afirmam que as estratégias de desenvolvimento rural deveriam ter novos objetivos, como a produção de bens simbólicos (paisagens), a valorização de economias de escopo e não de escala, e a pluriatividade das famílias rurais. Deveriam, ainda, implicar a criação de novos produtos e serviços, associados a novos mercados; procurar formas de redução de custos a partir de novos caminhos tecnológicos; e tentar reconstruir a agricultura não apenas nos estabelecimentos, mas também em nível regional e para a economia rural como um todo.

Outro autor a propor uma nova abordagem para o desenvolvimento rural, particularmente para países em desenvolvimento, foi o inglês Frank Ellis. Segundo Schneider (2004), a abordagem de Ellis privilegia o que denomina de estratégias de sobrevivência familiares e a diversificação dos modos de vida rurais, mostrando que as iniciativas que melhoram as condições de vida dessas populações estão, na maioria das vezes, nas próprias localidades e territórios onde vivem, mediante a combinação de um repertório variado de ações e estratégias.

Alguns autores, porém, são críticos à noção de desenvolvimento endógeno (LOWE et al., 1999; RAY, 2001). Para eles, a noção de que locais rurais perseguiriam um desenvolvimento socioeconômico autônomo e livre de influências externas (sejam elas a globalização, o comércio externo ou políticas dos governos ou da União Europeia) pode ser ideal, mas não é uma proposição prática. Todas as localidades incluiriam um mix de forças exógenas e endógenas, havendo interação entre o nível local e o extralocal. O ponto crítico seria, neste caso, aumentar a capaci-

---

forma desigual e legítima são substituídos por questionamentos sobre como ameaças e riscos coproduzidos podem ser evitados, minimizados, isolados e redistribuídos sem comprometer o processo de modernização e as fronteiras do (ecologicamente, socialmente, medicinalmente e psicologicamente) aceitável.

dade das áreas locais para transformarem esses processos, recursos e ações mais amplos em benefício próprio.

Esse seria um modelo de desenvolvimento neoendógeno, que tem foco nas interações dinâmicas e nas mediações entre o local e os ambientes políticos, institucionais, comerciais e naturais mais amplos. A abordagem da economia do conhecimento aplicada ao desenvolvimento rural neoendógeno buscaria desenvolver o capital social<sup>8</sup> e humano em redes de empresas, profissionais e agências que trabalham nas áreas rurais (GALDEANO-GOMES et al., 2011).

## 5. Incorporando a “sustentabilidade”

A noção de “sustentabilidade” é outra faceta do debate moderno sobre desenvolvimento rural. Desde os anos 1990, o conceito de desenvolvimento sustentável se tornou influente em diversas políticas, quase sempre acompanhado de definições vagas e diretrizes globais, o que torna mais difícil sua operacionalização em programas nacionais ou regionais de ações concretas. Três elementos comuns, no entanto, predominam nos variados discursos sobre sustentabilidade: desenvolvimento econômico, inclusão social e proteção ambiental – correlatos para mercado, Estado e natureza (MOREIRA, 2007) – numa complicada cootimização de objetivos contraditórios, que não podem ser alcançados simultaneamente ou sem *trade-offs* (BRUCKMEIER E TOVEY, 2008). Estes três princípios estão invocados no já mencionado Relatório Brundtland,

---

<sup>8</sup> A noção de capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta. Neste sentido, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor (ABRAMOVAY, 2000).

das Nações Unidas, o qual representa a matriz discursiva hegemônica, criticada por Moreira (2007) por não problematizar a apropriação privada da natureza e o comércio transnacional. Segundo este autor, o desenvolvimento sustentável é apenas uma questão de uso do ecossistema na lógica do mercado, com regulações políticas ambientais legitimadas em acordos internacionais.

No plano coletivo, a desatenção ao possível uso ideológico da noção de sustentabilidade, conforme apontado por Moreira (2007), e a difusão das ideias ambientalistas favorecem a incorporação da retórica do desenvolvimento sustentável nas representações sociais de variados grupos. Para Castells (1999), o movimento ambientalista<sup>9</sup> despontado no final dos anos 1960 nos Estados Unidos, Alemanha e Europa Ocidental – depois de as ideias ecológicas terem perdurado por mais de um século como tendência intelectual restrita de uma elite – está no cerne de uma reversão das formas pelas quais pensamos a relação entre economia, sociedade e natureza, proporcionando o nascimento de uma nova cultura.

No final da década de 1960, nos países mencionados, surgiu um movimento ambientalista de massas, entre as classes populares e com base na opinião pública, que se espalhou pelo mundo. Para Castells (1999), existe uma relação direta entre os temas abordados pelo movimento ambientalista e as principais dimensões da nova estrutura social que passou a se formar dos anos 1970 em diante, que ele chama de “sociedade em rede”. Tais dimensões estariam ligadas à consolidação da

---

<sup>9</sup> Castells (1999) define ambientalismo como todas as formas de comportamento coletivo que, em seus discursos ou práticas, visam corrigir formas destrutivas de relacionamento entre o homem e seu ambiente natural, contrariando a lógica estrutural e institucional predominante. O autor distingue este conceito de ecologia, que seria, do ponto de vista sociológico, o conjunto de crenças, teorias e projetos que contemplam o gênero humano como parte de um ecossistema mais amplo, que visa o equilíbrio.

ciência e da tecnologia como os principais meios e fins da economia e da sociedade; à transformação do espaço e do tempo, possibilitada principalmente pelos avanços nos sistemas de comunicação; à dominação da identidade cultural por fluxos abstratos globais de riqueza, poder e informações, construindo virtualidades reais pelas redes da mídia. Assim, o autor vê o ambientalismo como uma nova forma de movimento social descentralizado, multiforme, orientado à formação de redes e de alto grau de penetração. Castells (1999) afirma que há um discurso ecológico implícito e coerente que perpassa uma série de orientações políticas e origens sociais inseridas no movimento, e que fornece a estrutura sobre a qual diferentes temas são discutidos em momentos distintos e com propósitos diversos. Os conflitos entre os componentes do movimento ambientalista são ligados à definição de táticas, prioridades e tipos de linguagem a serem mobilizados, não à ideia de associar a defesa de ambientes específicos a novos valores humanos.

Segundo Martins (2008), a questão ambiental emerge em meados do século XX tendo por base o desenvolvimento das capacidades de aferição e previsibilidade da ciência. Sua origem estaria interligada aos interesses dos agentes econômicos financiadores dos primeiros grandes relatórios sobre o uso moderno dos recursos naturais, bem como sua estruturação nos aparatos recentes de recomendações multilaterais e regulação do uso e acesso aos recursos. Neste sentido, haveria um jogo de retroalimentação perita no qual, ao identificar os níveis de pilhagem ambiental da economia moderna, os mesmos instrumentos científicos adquiririam autoridade sobre a previsão legítima dos rumos de tal pilhagem na formulação de políticas de mitigação dos prejuízos então conhecidos. Por detrás da aparente ecologização da política, Martins (2008) percebe ocorrer o que Habermas havia denominado de cientificação da política, recurso discursivo cujas bases de imposição assentam-se

na retórica da impessoalidade e da previsibilidade. Tal estratégia discursiva ilustra a penetração dos sistemas peritos no funcionamento das instituições políticas, responsáveis pela regulação e fiscalização do acesso aos recursos naturais e, conseqüentemente, no cotidiano dos agentes que exploram tais recursos, tanto para fins de reprodução simples, expansão da acumulação de capital, ou usufruto como lazer, por exemplo.

Embora uma noção vaga de “desenvolvimento sustentável” frequentemente permeie discursos políticos e científicos, na prática é amplamente reconhecido que os atores negociam suas diferentes interpretações. Segundo Bruckmeier e Tovey (2008), essas variam de uma concepção ligada ao paradigma da modernização ecológica, com forte base tecnológica – situação na qual o conhecimento perito é o elemento-guia da ação –, à concepção de uso autônomo e responsável dos recursos naturais pelos atores locais rurais – situação que tais estudiosos atrelam a um conhecimento plural, situado e leigo. É possível discordar da ligação simplificada que Bruckmeier e Tovey fazem entre ação local e conhecimento leigo (no sentido atribuído por Giddens), uma vez que essa postura de valorização dos elementos locais também pode estar informada por um tipo de conhecimento perito que exalta o capital social e humano, como nas vertentes do desenvolvimento endógeno.

É possível concordar com os estudiosos, porém, na afirmação de que o conhecimento é socialmente distribuído de modo diferenciado e desigual, e que a cooperação entre atores é também um processo de redistribuição de conhecimentos, os quais são redefinidos, codificados, combinados e integrados, aceitando ou excluindo conhecimentos específicos para chegar a seus propósitos específicos. No âmbito da teoria da estruturação (GIDDENS, 1989), controlar a produção, a retenção ou a distribuição seletiva da informação (valorizada a partir de sua qualificação perita como “conhecimento”, a exemplo dos discursos sobre desen-

volvimento rural) possibilita operá-la como recurso de poder, dado o potencial para perpetuar ou transformar as relações sociais no tempo e no espaço. Isso, no estudo em tela, implica a reprodução (manutenção ou mudança) das formas de produção e de sociabilidade nos contextos rurais.

Tanto que, em termos institucionais, uma expressão importante da articulação entre metas sociais e ambientais no desenvolvimento agrícola são as cláusulas ambientais criadas em 1992 pela União Europeia (UE), em sua Política Agrícola Comum (PAC). As cláusulas agroambientais<sup>10</sup> têm como principal função a incorporação de compromissos ambientais na concessão das ajudas diretas aos agricultores dos Estados-membros. Em outras palavras, os agricultores receberiam maior ajuda financeira da UE através da adesão a compromissos de emprego de métodos de produção agrícola compatíveis com a proteção ambiental e a preservação da paisagem do agroambiente. Por meio de tal política, a UE estaria influenciando não somente sobre o perfil das práticas agrícolas dos países comunitários, mas também sobre os próprios níveis de renda das comunidades rurais (MARTINS, 2005).

Horlings e Marsden (2011) alertam que na agricultura tornou-se dominante um “modo higiênico de regulação” estatal e privado, por meio da proliferação de instrumentos e garantias ambientais remotas e burocráticas, que geram novas barreiras regulatórias à entrada no mercado para muitos pequenos agricultores e fabricantes. Tais autores afirmam que propriedades rurais (e agricultores) têm suportado a pior parte desta estratégia científica de gestão de risco. Giddens (1989, 1991, 2002) colabora para a interpretação dessa situação ao explicar que as relações sociais são deslocadas, pelos sistemas peritos, dos contextos locais de

---

<sup>10</sup> Instituídas inicialmente pela Regulação Agroambiental 2.078/92 e depois ampliadas pela Resolução 1.257/99 do Conselho da EU.

interação, fomentando relações entre ausentes. O ônus deste modo higiênico de regulação, fomentado nos sistemas peritos, recai sobre os pequenos produtores, sendo as relações de poder camufladas por contatos sem rosto. A ênfase no risco também nos remete a uma consequência desta proliferação de saberes peritos, os quais nos revelam perigos que frequentemente não escolhemos correr – como no caso dos problemas ambientais.

A emergência do “capitalismo verde” tem sido criticada por ser “nada menos do que uma ampla estratégia para a comodificação, mercantilização e financialização da ecologia, que intensifica e aprofunda radicalmente a penetração da natureza pelo capital” (SMITH, 2007, p. 17). Assim, suas várias manifestações, tais como créditos de carbono e parques ecoindustriais, são vistas muitas vezes como perpetuadoras da mesma lógica neoliberal e da mesma rota de desenvolvimento, as quais são simplesmente renovadas com um leve tom verde (BRISTOW e WELLS, 2005).

Devemos lembrar que, embora a agricultura continue sendo o uso predominante da terra nas áreas rurais da Europa, ela não mais exerce papel social ou econômico dominante. Na União Europeia, o setor agrícola responde por apenas 6% dos empregos e tem relevância pequena quanto à geração do Produto Interno Bruto das regiões rurais. Mesmo nos locais em que a agricultura ainda é um setor político estratégico e determina o ambiente rural, a dependência frente à atividade agropecuária vem diminuindo, direcionando o foco das políticas de desenvolvimento rural para outros aspectos econômicos e sociais (GALDEANO-GOMES et al., 2011). Na União Europeia, o desenvolvimento rural é visto por alguns autores como suporte à diversificação das atividades

econômicas para além da agricultura, com iniciativas como o Programa Leader<sup>11</sup> (WOODS, 2009).

## 6. Expressões brasileiras

Como essas características europeias são singulares, a discussão de uma agenda “renovada” rumo ao desenvolvimento rural distingue as prioridades dos países desenvolvidos daquelas dos países em desenvolvimento. Nos países desenvolvidos, os temas prioritários se relacionam com as normas reguladoras do comércio agrícola, a preservação ambiental e a qualidade de vida no meio rural. Nos países em desenvolvimento, ganham maior importância os temas ligados à segurança alimentar, à pobreza e ao crescimento da produção agrícola.

Pinto (2004) defende, para os países da América Latina, a construção de um modelo que promova a equidade, incorporando os excluídos ao processo de crescimento, dentro de uma perspectiva de conservação dos recursos naturais. No debate acadêmico nacional das últimas duas décadas, destacam-se as propostas ligadas ao fortalecimento da agricultura familiar e ao desenvolvimento territorial, com ênfase no capital social e na dinamização das economias locais. O impacto desta abordagem no meio burocrático estatal foi significativo a ponto de legiti-

---

<sup>11</sup> O Programa Leader – Ligações Entre Ações de Desenvolvimento das Economias Rurais – surge em 1991, como Iniciativa Comunitária da União Europeia, no âmbito de um amplo processo de discussão sobre planejamento de políticas no continente. O Leader inovou por seu viés territorial, que envolvia a estruturação dos recursos do território de forma coerente; o envolvimento de diversos atores e instituições; a integração entre setores empresariais em uma dinâmica de inovações; e a cooperação com outras áreas e políticas nos vários níveis de governo. Em sua primeira fase, de 1991 a 1994, o programa apoiou 217 projetos territoriais, passando para mil na fase seguinte, até 1999. Os projetos recebem apoio de acordo com mérito, como estímulo à competição entre territórios e à mobilização de energias e talentos pela busca por recursos (FAVARETO, 2012).

mar a instituição, em 2000, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), voltado, majoritariamente, a ações de “desenvolvimento rural” que intersectam os modelos discutidos nas duas seções precedentes. Com isso, tal competência foi afastada do âmbito do Ministério da Agricultura (nomeado, desde 2001, como Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), o qual pode, então, assumir como prioritária sua preocupação mais específica com a produção e a produtividade agropecuárias.

Analisando uma década de políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil, com experiências que vão do Pronaf-Infraestrutura ao Territórios da Cidadania e ao Brasil Sem Miséria, passando pelo Territórios de Identidade, Favareto (2012) observa que a experiência brasileira é tomada como um processo de aprendizagem institucional. Para ele, as mudanças introduzidas no último período do governo Fernando Henrique Cardoso, e continuadas nos governos subsequentes, tentavam dialogar com resultados das pesquisas e estudos sobre o rural brasileiro, em geral, e sobre o Pronaf, em particular – ressaltando, mais uma vez, a influência dos sistemas peritos.

A concepção do desenvolvimento rural territorial estimulou a criação de Colegiados Territoriais (em substituição aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento), trazendo reflexos à escala de ações, que passou do âmbito municipal para o intermunicipal, ainda que muitas vezes a lógica dos investimentos e dos projetos tenha permanecido municipalizada. Outro reflexo foi o maior envolvimento das organizações da sociedade civil numa política que, até então, tinha preponderância do executivo municipal. No entanto, a outra dimensão contida na abordagem territorial do desenvolvimento, a intersectorialidade, não foi observada nos colegiados territoriais estudados (FAVARETO, 2012).

Favareto (2012) reafirma a validade da tese de que “o Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento”, tal qual defendida, uma década antes, por especialistas que compuseram uma publicação do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD/MDA) (VEIGA et al., 2001). Para Favareto (2012), a questão não consiste em reivindicar que o país faça uma opção pela agricultura familiar ou pela agricultura patronal, uma vez que há uma forte e competitiva agricultura comercial assentada sobre ambos os segmentos, e que deve permanecer assim pelos próximos anos. O fundamental, segundo ele, é construir uma estratégia que sinalize aos agentes públicos e privados um pequeno conjunto de temas ou questões, para a qual se deveria buscar convergir esforços e investimentos. Sem um acordo em torno desta agenda, continuariam a prevalecer a pulverização e a fragmentação de iniciativas e seus efeitos heterogêneos. Os pontos em torno dos quais o autor sugere uma agenda são: a) diversificação e dinamização das economias interioranas; b) um pacto pela paridade entre regiões rurais e urbanas; e c) uma aliança efetiva entre o “Brasil rural e a economia verde”.

Pode-se dizer, assim, que as propostas normativas de desenvolvimento rural, quando da sua materialização em políticas públicas, exemplificam o alongamento dos sistemas sociais por meio do desencaixe das relações sociais, ou seja, da remoção destas relações das imediações do contexto. Tal desencaixe é proporcionado pelo fomento às relações entre ausentes (sem interação face a face), possibilitado pelo que Giddens (1991) chama de sistemas peritos. O autor destaca, contudo, a tendência de que as formas visíveis do local ocultem as relações espaço-temporalmente distanciadas que determinam sua natureza. Especialmente no que se refere ao desenvolvimento rural territorial, deve-se atentar para que as cores locais não ocultem os conflitos de interesse e as

estruturas de dominação deslocados do tempo e do espaço daquela localidade, mas ainda assim regentes das suas condições de reprodução.

## 7. Considerações finais

O artigo buscou mostrar que, em um ambiente no qual as práticas sociais estão baseadas em processos de filtragem de informação seletiva (GIDDENS, 1991), atores estrategicamente posicionados (sejam nos aparelhos burocráticos do Estado, sejam nos meios acadêmico-científicos) regulam reflexivamente as condições globais de reprodução do sistema (sua manutenção ou mudança), por meio dos mecanismos de desencaixe (sistemas peritos e fichas simbólicas), ainda que nem sempre tenham a intenção deliberada de fazê-lo. A formulação e a implementação de modelos de desenvolvimento rural ilustram essa afirmação, pois revelam como a construção do conhecimento acadêmico-científico – e, portanto, perito – organiza práticas sociais deslocadas no tempo e no espaço, inclusive mediando políticas e programas de desenvolvimento. Nesse processo, os executores de tais políticas e programas, notadamente profissionais da extensão rural, atuam reencaixando as relações sociais (desencaixadas pelos sistemas peritos) em situações de copresença, mantendo encontros face a face com o público-alvo de tais políticas (os habitantes das áreas rurais).

A conjugação entre proximidade e distância, familiaridade e estranhamento altera o tecido social e exige a confiança em princípios impessoais e anônimos, muitas vezes novos em relação às experiências dos atores envolvidos, tais como os quase axiomas da participação, da governança descentralizada, dos capitais humanos e da valorização da natureza, no caso das propostas de desenvolvimento rural tratadas neste artigo. Porém, a ambivalência está no âmago das relações de confiança

nos sistemas abstratos, significando que as atitudes leigas em relação à ciência e ao conhecimento técnico mesclam respeito e hostilidade (GIDDENS, 1991). Seguindo a compreensão teórica de Giddens, a não adesão imediata ou completa de diferentes atores e grupos sociais aos modelos e políticas aqui estudados se relacionaria, dentre outros, à desconfiança, ao ceticismo ou à cautela, e também à capacidade de agência dos indivíduos.

Destaca-se ainda que a confiança nos sistemas peritos também é afetada pelos riscos produzidos pelo homem e pelo processo de modernização associado ao avanço da ciência e da tecnologia, devido à inevitabilidade de perigos que, com frequência, os indivíduos não escolhem correr e, ademais, estão longe do controle individual e do controle das grandes organizações, incluindo Estados.

As propostas para o desenvolvimento rural visam, explícita ou implicitamente, minimizar riscos, enquanto estes permanecem, de certo modo, sob controle. Por exemplo, o risco de agravamento dos impactos ambientais decorrentes de práticas agrícolas inadequadas (ação sobre a natureza criada), os quais prejudicam a qualidade da água, do ar e a fertilidade dos solos, com implicações na oferta de alimentos e na saúde da população. Outro problema que tais propostas visam minimizar é o de intensificação de situações de pobreza e suas possíveis implicações, inclusive instabilidade política, manifestações públicas contra o sistema político-econômico<sup>12</sup>, migração para as cidades e pressão por ajuda assistencial. Tais riscos seriam “riscos globalizados”, com tendência a atingir primeiramente a localidade e, posteriormente, se espalhar. A preocupação com a água é, talvez, uma das mais evidentes.

---

<sup>12</sup> A forte elevação dos preços de alimentos básicos (como milho e arroz) em 2007/2008 levou a uma onda de protestos, por vezes violentos, em diversos países, sobretudo na África, América Central e Ásia, por exemplo.

Essas ameaças ficam mais manifestas nos discursos das agências bilaterais ou multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, que trabalham com desenvolvimento rural nas regiões em que a carência material é fortemente presente para a maioria da população – as sociedades da escassez de Beck (2010). Já os discursos acadêmico-científicos que tratam do desenvolvimento rural nas regiões mais ricas, como as europeias ou norte-americanas, tendem a secundarizar o risco da fome e da pobreza e enfatizar questões mais amenas, como a paisagem e a valorização da cultura local, uma vez que a relativa estabilidade material desfaz a legitimidade da pobreza como objetivo maior do desenvolvimento.

Portanto, os sistemas peritos, tais quais os imbricados nas prescrições de desenvolvimento rural, alongam os sistemas sociais por fomentarem relações entre ausentes. Com esse alongamento dos elos de interação, os recursos coercitivos ou facilitadores da ação passam por instâncias mais complexas de mediação, e a visibilidade do local pode ocultar as relações desencaixadas que interferem num determinado contexto, camuflando os interesses e as relações de poder que afetam as condições de produção e reprodução de um território rural.

## Referências

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, n° 2, vol. IV: 379-397, abril/junho 2000.

BECK, U. **Sociedade de Risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

- BRISTOW, G. e WELLS, P. Innovative discourse for sustainable local development. **International Journal of Innovation and Sustainable Development**, n. 1, p.168-179. 2005.
- BRUCKMEIER, K.; TOVEY, H. Knowledge in sustainable rural development: from forms of knowledge to knowledge processes. **Sociologia Ruralis**, v. 48, n. 3, July 2008.
- CARNEIRO, M.J.; DANTON, T. Agricultura e biodiversidade nas Ciências Sociais brasileiras: alimentando a comunicação entre ciência e políticas públicas. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 14, n. 30, ago. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-45222012000200009&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222012000200009&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 9 mai. 2014.
- CARVALHEIRO, E. M.; GARCEZ, D. Da perspectiva orientada ao ator ao processo de mercantilização: o caso da produção de banana ecológica no litoral norte do Rio Grande do Sul. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 45, 2007, Londrina. **Anais**. Londrina: Sober, 2007.
- CGIAR. **A global agriculture research partnership**. 2011. Disponível em: <[www.cgiar.org](http://www.cgiar.org)>. Acesso em: 15 set. 2013.
- CLEMENTE, E.C. **O Programa de Microbacias no contexto do desenvolvimento rural da região de Jales-SP**. Tese (Doutorado). Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2011.
- FAVARETO, A. da S. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva: uma década de experimentações. **Desenvolvimento em Debate** (INCT/PPED), v. 1, p. 47-63, 2012.
- GALDEANO-GOMES, E. et al. The complexity of theories on rural development in Europe: an analysis of the paradigmatic case of Almería (South-East Spain). **Sociologia Ruralis**, v. 51, n. 1, jan. 2011.

- GAMEIRO, Mariana Bombo Perozzi. **Desenvolvimento, perícia e poder no rural paulista**: o caso do Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2013. 170 p.
- GEHLEN, I. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 95-103, 2004.
- GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp, 1991.
- GIDDENS, A. **Modernidade e Identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- HERBERT-CHESHIRE, L; HIGGINS, V. From risky to responsible: expert knowledge and the governing of community-led rural development. **Journal of Rural Studies**, n. 20, p. 289-302, 2004.
- HORLINGS, I.; MARSDEN, T. Rumo ao desenvolvimento espacial sustentável? Explorando as implicações da nova bioeconomia no setor agroalimentar e na inovação regional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 142-178, mai./ago. 2011.
- LONG, N.; PLOEG, J. D. van der. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: BOOTH, D. (Ed.). **Rethinking social development: theory, research and practice**. England, Longman, 1994. p. 62-90. Tradução de Pereira, R.; Garcez, D.; Wives, L.K. Porto Alegre: PGDR/UFRGS, 2009.
- LOWE, P. et al. **Participation in rural development**. Luxemburg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1999. 83 p.

MARSDEN, T.; MURDOCH, J. The shifting nature of rural governance and community participation. **Journal of Rural Studies**, n. 14, v. 1, p. 1-4, 1998.

MARTINS, R. C. Ruralidade e regulação ambiental: notas para um debate político-institucional. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 43, p. 249-266, 2005.

MARTINS, R. C. **Poder e legitimidade nos enunciados ambientais contemporâneos**. Universidade de Coimbra, [s. n.], n. 312, ago. 2008. (Oficina do CES).

MOREIRA, R. J. Assimetrias de poder, cultura, territórios ecossistêmicos e globalizações. In: LIMA, E. N.; DELGADO, N. G.; MOREIRA, R. J. (Org.). **Configurações rural-urbanas: poderes e políticas**. Rio de Janeiro: Mauad, 2007. (Série Mundo Rural IV)

PINTO, A. G. **Estratégias de desenvolvimento para o Brasil rural: balanço e perspectivas a partir da experiência paulista**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

PLOEG, J. D. van Der. **Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PLOEG, J. D. van Der et al. Rural Development: from practices and policies towards theory. **Sociologia Ruralis**, Netherlands, v. 40, n. 4, p. 391-407, 2000.

PLOEG, J. D. van Der; DIJK, G. van. (Ed.). **Beyond Modernization: the impact of endogenous rural development**. Assen: Van Gorcum, 1995.

SCHMITT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 82-112, mai./ago. 2011.

- SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, n.11, p.88-125, 2004.
- SCHNEIDER, S.; ESCHER, F. A contribuição de Karl Polanyi para a sociologia do desenvolvimento rural. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 180-219, 2011.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad.: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SCOTT, J. C. **The moral economy of the peasant**. New Haven: Yale University Press, 1976.
- SMITH, N. Nature as accumulation strategy. **Socialist Register**, v. 43. 2007.
- VEIGA, J. E. et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001. 108 p.
- WOODS, M. **Developing Europe’s rural regions in the era of globalisation**: an interpretative model for better anticipating and responding to challenges for regional development in an evolving international context. Aberystwyth University, 2009. Disponível em: <<http://www.derreg.eu/system/files/D5.1%20DERREG%20Conceptual%20Framework.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2010.