

## **DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: UMA APLICAÇÃO À GUATEMALA**

**José Ferreira\***

\* Consultor, ActionAid Interntional  
13 Calle 15 – 33, Zona 13, Guatemala D.C.  
E-mail: jos.ferreira@gmail.com

**Palavras-chave:** Desenvolvimento territorial, Desenvolvimento local, Territorialidade, ActionAid, Guatemala.

**Resumo.** *A experiência LEADER teve um impacto que ultrapassou os limites da própria União Europeia. O modelo desenvolvido pela iniciativa comunitária foi sendo adaptado ao desenvolvimento rural em vários continentes. Na América Latina o resultado dessa adaptação foi chamado de Desenvolvimento Territorial.*

*Este trabalho estabelece uma proposta de integração da abordagem do desenvolvimento territorial a um projecto de desenvolvimento rural promovido por ActionAid Guatemala e o Comité de Unidade Campesina (CUC). Toma-se com ponto de partida o método de Diagnóstico Territorial Participado e Negociado (DTPN) proposto pela FAO, sem deixar de fora contribuições de abordagens ao desenvolvimento territorial, em especial aquelas que foram desenvolvidas e se encontram adaptadas à América Central.*

## **INTRODUÇÃO**

A experiência LEADER teve um impacto que ultrapassou os limites da própria União Europeia. O modelo desenvolvido pela iniciativa comunitária foi sendo adaptado ao desenvolvimento rural em vários continentes.

Este trabalho estabelece uma proposta de integração da abordagem do desenvolvimento territorial a um projecto de desenvolvimento rural promovido por ActionAid Guatemala e o Comité de Unidade Campesina (CUC). Toma-se com ponto de partida o método de Diagnóstico Territorial Participado e Negociado (DTPN) proposto pela FAO, sem deixar de fora contribuições de abordagens ao desenvolvimento territorial, em especial aquelas que foram desenvolvidas e se encontram adaptadas à América Central.

No ponto seguinte deste texto se explora as diferenças entre desenvolvimento local e desenvolvimento territorial. Se tomará a abordagem LEADER como exemplo do primeiro e o DTPN como exemplo do segundo. Seguidamente, o texto analisa as expectativas dos promotores em relação ao projecto, de acordo com a sua experiência passada e de acordo com as mudanças organizacionais que estão a acontecer nas duas organizações em causa.

A terceira parte deste texto é um breve diagnóstico dos actores do sistema territorial bem como do potencial de desenvolvimento do território onde decorre o projecto. A partir deste diagnóstico são feitas várias propostas de integração da dimensão territorial no projecto em análise. O ponto de partida para este diagnóstico é o método de análise de sistemas agrários preparado pelo Instituto Agronómico de Paris-Grignon (INAP-G).

Na conclusão far-se-á uma análise sobre o valor acrescentado da abordagem de desenvolvimento territorial para satisfazer as expectativas dos promotores do projecto, tomando em conta as necessidades da Área de Desenvolvimento onde se insere o projecto e as mudanças organizacionais e institucionais a que estas as duas organizações se propuseram.

## **MÉTODOLOGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL**

Como se disse atrás, o desenvolvimento territorial surgiu influenciado por várias experiências de desenvolvimento local, em particular pela experiência da iniciativa comunitária LEADER. Nesse sentido, torna-se útil tomar o conceito de desenvolvimento local como ponto de partida para a análise do que é o desenvolvimento territorial.

Segundo Syrett (1996), a origem do discurso e das práticas de desenvolvimento local parece estar ligada às recomendações da OCDE para fazer face ao desemprego durante a década de 80. As políticas de geração de emprego através de grandes investimentos e empresas (plataformas industriais), que postulavam uma progressiva urbanização das sociedades, começaram a dar mostras as suas limitações. Ao mesmo tempo o continua êxodo rural provocava o crescimento acelerado do desemprego e da pobreza urbana. Com o objectivo de contrariar esta situação, a OCDE, recomenda aos seus membros a adopção de políticas de promoção do auto-emprego, como forma de mitigar os problemas de desemprego e derivados da emigração.

A União Europeia, de acordo com as recomendações das OCDE, cria o programa Iniciativas Locais de Emprego, ainda hoje promovidas pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, cuja finalidade é apoiar financeiramente jovens empreendedores na constituição do seu próprio negócio.

Este tipo de iniciativas evoluiu ao longo do tempo, com o aparecimento em Itália dos Programas Integrados do Mediterrâneo, e mais tarde com o LEADER (Syrett, 1996). Correndo o risco de incorrer numa simplificação exagerada, este texto postula que a finalidade característica (ou caracterizadora) do desenvolvimento local é a promoção de micro-empresas e auto-emprego.

Sem menosprezar a importância do impacto da IC LEADER em distintas áreas da sociedade europeia, defendo que o DL, e por consequência esta IC, tem como finalidade promover o micro empreendedorismo. Somente desta maneira resgatamos o DL do mar de conceitos em que se afundam e se confundem as diferentes ideias de desenvolvimento (local, integral, endógeno, etc.). Mas, além disso, uma análise da Comunicação da Comissão que estabelece as orientações relativas à iniciativa comunitária de desenvolvimento rural LEADER + da Comissão Europeia permite ver até que ponto a ideia de fomentar o empreendedorismo está contida na iniciativa.

Ainda que se possa verificar no documento que a preservação do património natural e cultural são uma componente fundamental da abordagem LEADER, é necessário ter presente que a isto subjaz à ideia de que, segundo a Comissão Europeia, “para as regiões rurais, a valorização dos seus recursos específicos... afirma-se, cada vez mais, como passagem obrigatória para a manutenção e/o criação de produtos e de serviços competitivos e sustentáveis” (CE, 2000).

O peso que o desenvolvimento de empresas, de empregos e fileiras tem no âmbito desta iniciativa fica demonstrado pelo próprio nome da IC: *Ligações Entre Acções de Desenvolvimento das Economias Rurais*. De facto o léxico económico, em particular a referência a competitividade territorial, é frequente nos documentos referentes ao LEADER: “um objectivo geral será *reforçar a competitividade do território*, ou seja, a capacidade de enfrentar a concorrência, garantindo a sustentabilidade ambiental, económica, social e cultural” (AIELD, 2001 sublinhado no original).

Apesar de insistirmos que a promoção do micro empreendedorismo seja o elemento caracterizador do DL, reconhecemos a importância das experiências de DL, em particular da IC LEADER, para a concepção de novas ferramentas – conceptuais e práticas – para abordar o desenvolvimento. Sobre isso debruça-se o ponto seguinte.

### **Aspectos relevantes da Iniciativa Comunitária LEADER**

Embora a Iniciativa Comunitária LEADER seja bem conhecida, torna-se necessário recapitular neste trabalho as suas principais características, de forma a contrastá-la com as abordagens de desenvolvimento territorial. Além do mais, analisar o programa LEADER em particular, para definir o desenvolvimento local é particularmente interessante, uma vez que este programa teve um carácter marcadamente experimental e foi capaz de produzir um bom número de documentos sobre desenvolvimento local.

Tal como as Iniciativas Locais de Emprego, a Iniciativa Comunitária LEADER tem como objectivo a promoção do empreendedorismo. A diferença é que o LEADER incorpora outras estratégias de, para além dos incentivos financeiros (**Quadro 1**).

Estes incentivos não financeiros da IC LEADER constituem numa reconfiguração da governabilidade local. Este aspecto é particularmente importante pois o desenvolvimento territorial, como se vai ver a seguir, surge da aplicação destas novas formas de governabilidade a outros objectivos, em particular aplicadas à gestão de recursos naturais (terra e floresta).

Estas novas formas de governabilidade manifestam-se em duas dimensões: na transferência do poder de decisão para o nível local; nos apelos à participação das populações locais através de parcerias entre os vários sectores da sociedade.

**Quadro 1.** Elementos inovadores da estratégia LEADER

Abordagem territorial	Desenvolvimento a partir das realidades, forças e fraquezas específicas de uma determinada zona com certa homogeneidade e caracterizada pela sua coesão interna, entidade partilhada e presença de recursos endógenos.
Abordagem ascendente	Participação das populações na tomada de decisão, o que implica recorrer à animação e formação das populações.
Grupo de Acção Local	Convocação de agentes públicos e privados para a elaboração de uma estratégia comum. Implica a redefinição organizacional do território através da institucionalização desta parceria (o GAL).
Inovação	Promover acções de carácter inovador, demonstrativas e replicáveis, capazes de trazer novas respostas às fraquezas e problemas das zonas rurais.
Abordagem integrada	Acções coordenadas num conjunto coerente: de tipo vertical ou de fileira (acrescentar valor aos produtos no território), e, principalmente, de tipo horizontal (integração intersectorial criando oportunidades que um enfoque sectorial não permite).
Colocação em rede	Promover a cooperação entre territórios. Facilitar o intercâmbio de informação e a difusão de inovações.
Financiamento de proximidade	Delegação no GAL de uma parte importante da tomada de decisão em matéria de financiamento e gestão do programa.

Fonte: elaboração própria a partir de AIELD, 2001.

A subsidiariedade foi uma das principais componentes do LEADER: a transferência das competências em matéria de decisão e gestão do financiamento dos projectos para o nível local, nomeadamente para os Grupo de Acção Local (GAL), teve como objectivo simplificar os procedimentos e adapta-los aos contextos locais.

Os pedidos de financiamento são analisados e sancionados pela GAL de acordo com o seu programa plurianual. Ou seja, a decisão sobre os pedidos de financiamento e a gestão desse financiamento faz-se a nível local de acordo por critérios predefinidos. Esses critérios encontram-se estabelecidos no seu Programa de Acção Local, cujas estratégias foram igualmente estabelecidas a nível local.

Este facto fortaleceu muito o papel das autarquias que se envolveram directamente na gestão do programa. Segundo Ignacio Atance (2003), a participação das autarquias na IC LEADER foi tão significativa, que na Fase II teve a necessidade de limitar a percentagem de votos atribuídos a entidades de natureza pública foi limitada a 50%.

A limitação da participação das instituições públicas na gestão da IC LEADER

permite a participação de outras entidades, em particular das empresas e das organizações da sociedade civil, nessa mesma gestão.

Para ir ao encontro de cada um dos objectivos associados à participação, o Grupo de Acção Local (GAL) é constituído por vários actores envolvidos por uma parceria. Mas, ao mesmo tempo, o GAL está incumbido de animar e mobilizar a população para o debate em torno do projecto de desenvolvimento do território ou, pelo menos, para a apresentação de projectos de investimento no território.

É precisamente esta dimensão da abordagem LEADER que inspirou o surgimento do conceito de desenvolvimento territorial. Como vamos ver, a IC LEADER apresenta algumas limitações que são resolvidas, pelo menos por algumas, abordagens de desenvolvimento territorial.

### **Do desenvolvimento local ao desenvolvimento territorial<sup>1</sup>**

A primeira novidade é o alargamento do conceito de território. A abordagem LEADER define o território com uma construção social, caracterizada por uma identidade que une os actores dentro do território e por uma imagem que está presente nas relações dos actores do território com actores externos. O reconhecimento do território como construção social leva, pelo menos em teoria, a recusar delimitações à partida, determinadas por condições biofísicas ou por limites político-administrativos. São as representações colectivas que determinam o que se incluiu no território e o que não.

Não obstante, na abordagem LEADER, mantêm-se critérios do tipo estatístico (ex.: número máximo de habitantes) e a exclusão das áreas urbanas “para manter o carácter local e rural do programa” (AIEDL, 2001 e CE, 2000). Este tipo de critérios encontra-se totalmente excluídos do desenvolvimento territorial e alguns autores prevêem explicitamente a inclusão das áreas urbanas, uma vez que “o contexto regional e a qualidade das conexões rural urbano explicam (...) [grande parte] do crescimento do emprego em manufactura e serviços nos municípios rurais” (De Janvry e Sadoulet cit in Shejtman e Berdegúé, 2004).

A ideia de território como construção social tem gerado debate em torno da delimitação dos projectos de desenvolvimento. São as culturas territorialmente enraizadas (em particular as culturas indígenas da América Latina, cuja ligação com o seu espaço de vida é tanto económico, para a produção de alimentos, como religioso – Mãe Terra) que têm motivado este debate. Isto prende-se com o facto de que os limites administrativos impostos durante a colonização espanhola e portuguesa não correspondem à limitação endógena e indígena do território.

Se por um lado o problema colocado acima pode levar à substituição dos limites territoriais formais por limites territoriais endógenos, ele gera outros problemas teóricos interessantes. Dada a multiplicidade de actores e formas de apropriação do espaço por eles, existe uma grande variedade de limites para um mesmo espaço geográfico. Por exemplo, comunidades que vivem junto à fronteira – como demos conta numa comunidade na fronteira de El Salvador com Honduras, que vendem os seus produtos no país vizinho, têm um território político distinto do seu território económico: se o primeiro é delimitado pela fronteira, o segundo não.

A FAO (2003) afirma que o território é delimitado pelos processos sociais que se realizam sobre um espaço geográfico. Na medida em que num mesmo espaço geográfico

realiza-se um grande número de processos sociais, pode afirmar-se que sobre um mesmo espaço geográfico existem múltiplos territórios. Face ao exposto, afirmamos com Shejtman e Berdugué (2004) que “a definição operacional de território é puramente instrumental, isto é, em função para os objectivos e alcance do projecto a que se propõem os agentes dos processos de desenvolvimento”.

Esta concepção do território tem levado também a outros debates. Para os praticantes de desenvolvimento territorial os espaços nacional e global são territórios, no sentido estrito do termo. Nesse sentido têm-se falado em buscar o nível apropriado de gestão de um determinado processo social (FAO, 2005) ou em articular a escala de níveis de territorialidade (Diesth, Picado e Novoa, 2006) ou níveis de agregação de agendas de actores (Hurtado, comentário pessoal). Estas propostas têm ajudado a simplificar o debate sobre os processos de delimitação de territórios, gerando ferramentas de trabalho mais depressa, que têm estado associadas ao planeamento do processo de descentralização administrativa do governo de Nicarágua.

Dada a entropia gerada no debate sobre o conceito de território, duas ideias pragmáticas e práticas propostas pela FAO parecem ser muito interessantes:

- A definição dos limites territoriais é um dos resultados do processo de desenvolvimento; não se trata de uma definição ex-ante do projecto.
- Os processos de concertação de actores, isto é, de desenvolvimento, implicam a actuação articulada a várias escalas definidas em função das problemáticas que são levantadas.

A segunda grande diferença entre o DL e o DT é a centralidade da construção do diálogo entre os actores. Se a mobilização dos actores é um elemento fundamental do DL e, em particular, da abordagem LEADER, existem diferenças significativas a assinalar. Em primeiro lugar porque no DT a construção do diálogo entre actores é o fim e não um meio do processo de desenvolvimento. Em segundo lugar o DT sublinha que existem diferenças entre actores dentro do território que devem ser tomadas em conta nos processos de desenvolvimento. Finalmente, a abordagem da FAO em especial, orienta-se claramente à resolução das diferenças de poder internas no território.

Estes aspectos contrastam com a abordagem LEADER, na medida em que na Iniciativa Comunitária “o consenso dos actores na estratégia de desenvolvimento é apenas implícita, e a sensibilização dos actores no processo de capacitação é limitada” (FAO, 2005)<sup>ii</sup>. De facto, o manual de DTPN publicado pela FAO em 2005 e 2007 é rico em ferramentas de análise de actores e gestão de conflitos, que não existem no Guia Pedagógico da Acção LEADER. Embora o Guia refira a necessidade de tomar em conta os distintos actores, não diz como fazê-lo.

Convém aqui referir que isto se deve em parte à apropriação das novidades da IC LEADER em contextos de gestão de recursos naturais. A redefinição dos padrões de governabilidade (base local, multisectorial e participativo) da abordagem LEADER vem sendo utilizada na América Central para a gestão de florestas comunitárias. É particularmente relevante a experiência do PRISMA – Programa Salvadorenho de Investigação sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, que têm já 15 anos de experiência neste tipo de processos (ver Gómez, Kandel & Rosa, 2003).

Por seu turno, a FAO tentou aplicar o mesmo processo à gestão de conflitos pela

terra, isto é, a processos de reforma agrária. Estas experiências deram-se em vários países, como Brasil, Bósnia Herzegovina, Filipinas, Honduras, Angola e Moçambique.

Tendo em conta os conflitos gerados em processos de gestão colectiva de recursos naturais, em particular da terra (reforma agrária), não é difícil entender porque é que estes autores reconhecem a necessidade de instrumentos de gestão da coisa pública mais complexo que aquele que é proposto pela abordagem LEADER.

Para alguns autores, DT é portanto um processo de fortalecimento dos instrumentos de gestão territorial endógeno, isto é, as estratégias colectivas e iniciativas concretas de gestão do território (ver Cuéllar & Kandel, 2007). Para outros autores, DT implica necessariamente o fortalecimento dos actores locais marginalizados, como etapa prévia à convocação de todos os actores para a mesa de negociação (ver FAO, 2005 e FAO, 2007)<sup>iii</sup>.

Em resumo, enquanto que o LEADER defendeu a necessidade de criar uma instituição local/territorial que facilitasse o processo de desenvolvimento – o GAL, os autores de desenvolvimento territorial, mesmo os que menos inovações têm apresentado em relação à abordagem LEADER como Shejtman e Berdergué (2004), afirmam que “os programas de desenvolvimento territorial rural requerem um complexa arquitectura institucional, que dê lugar a instituições mediadoras entre o Estado, o mercado e a sociedade civil”.

## **ESTUDO DE CASO**

O objectivo de este estudo é iniciar um processo piloto de desenvolvimento territorial no município de Coatepeque. Este é um processo experimental lançado pela ActionAid Internacional, para desenvolver uma metodologia que responda aos seus objectivos estratégicos e que se adequa à sua estrutura organizacional. A metodologia utilizada foi a metodologia de diagnóstico de sistemas agrários publicada pelo Instituto Nacional de Agricultura de Paris Grignon, de acordo com as orientações metodológicas preparadas por ActionAid Internacional (2007b).

O estudo de caso foi elaborado a partir de uma curta visita de campo (4 dias) e consulta bibliográfica. Além disso beneficia da discussão gerada pela apresentação dos resultados tanto à ActionAid Internacional como, por duas ocasiões, ao Comité de Unidade Camponesa.

Os dados apresentados sobre o município de Coatepeque são retirados de Ferreira e Marcatto (2007).

### **Promotores da iniciativa**

A ActionAid Internacional trabalha, a nível local, com base em iniciativas a que chama Áreas de Desenvolvimento (AD). Evitando a palavra projecto, estas são iniciativas com uma duração de 8 ou mais anos, onde o desenvolvimento é promovido através de estratégias participativas executadas por parceiros nacionais. Coatepeque é um dos municípios integrantes de AD 9, cujo parceiro local responsável é o Comité de Unidade Campesina (CUC).

*ActionAid Internacional.* É uma rede internacional de ONGs presente em mais de 40 países em todo o mundo. Quando foi fundado em 1972, ActionAid era uma ONG britânica, cujo principal objectivo foi promover a educação em países africanos, asiáticos

e, mais tarde, latino-americanos. A partir da década de 90 dão-se passos importantes na direcção duma abordagem baseada no empowerment. Em 1993, ActionAid desenvolve o método REFLECT (Regenerated Freirean Literacy through Empowering Community Techniques), um método de alfabetização de adultos que funde os princípios de Paulo Freire com os princípios do Diagnóstico Rural Participativo.

Nos últimos anos, a ActionAid adoptou uma estratégia abordada em direitos. Esta abordagem implica olhar a pobreza como uma negação de direitos e a luta contra a pobreza como uma luta pelo respeito, protecção e garantia desses direitos. É neste quadro que aparecem iniciativas como a Rede Internacional de Segurança Alimentar, a campanha PARE o Abuso Corporativo e, mais recentemente, a campanha HungerFREE<sup>iv</sup>. Como afirmação deste compromisso com os pobres e com os países pobres, entre 2003 e 2004 a ActionAid passou de uma ONG britânica com programas nacionais em vários países de sul a uma rede internacional de ONG's (cada programa nacional se constituiu como ONG nacional do seu país) com sede em Africa do Sul.

Apesar de que a avaliação do processo seja positiva, também se reconhece que este processo gerou desatenção no nível local. Segundo Ramesh Singh, Presidente da ActionAid Internacional, “existe uma necessidade urgente de balancear o trabalho em direito à alimentação e prestar maior atenção ao trabalho comunitário em direito à alimentação” (ActionAid, 2007a). Para responder a esta necessidade, foi lançada a Iniciativa de Desenvolvimento Territorial no quadro do qual fizemos a análise abaixo.

*Comité de Unidad Campesina.* É uma organização nacional de camponeses na Guatemala. O CUC foi fundado em 1972, a partir de conversações entre organizações camponesas de âmbito comunitário. Da mesma maneira que o tinham sido as organizações locais, este processo de organização nacional foi facilitado pela Acção Católica. Esta Acção Católica era formada por um conjunto de distintos movimentos católicos, que inspirados uns pela teologia da libertação e outros pela luta anticomunista, pretendiam evangelizar as populações do interior da Guatemala (Bastos & Camus, 2003).

No final da década de 70, o CUC organiza algumas iniciativas de protesto, como greves e marchas, que lhe dão visibilidade nacional e lhe permitem chegar aos lugares mais remotos do país. Destes, destaca-se a marcha de mineiros de Ixtahucán, em 1977, que tendo sido iniciada por umas dezenas de mineiros de um município do interior da Guatemala, termina na capital com mais de 100 mil pessoas (Bastos & Camus, *idem*). A isto a ditadura respondeu com violentas actividades de repressão, que obrigam grande parte dos seus membros a fugir para zonas controladas pela guerrilha e ocupar as fileiras desta (CHE, 2006).

Durante os anos 80 e boa parte dos anos 90, CUC foi um grupo de intelectuais que se dedicavam principalmente à denúncia das violações de direitos humanos em diversos fóruns internacionais, em especial nas Nações Unidas. Uma destas intelectuais era Rigoberta Mechú, que vira a ser galardoada com o prémio Nobel da paz em reconhecimento do seu activismo na promoção dos direitos dos indígenas.

A paz assinada em 1996 põe fim a uma ditadura iniciada em 1954 e permite, também, ao CUC começar a restabelecer a sua ligação às comunidades camponesas. Em 2003, o Congresso Nacional do CUC assume a defesa do território como sua orientação estratégica e buscou combinar tanto o apoio político ao apoio técnico aos seus membros. A concepção de desenvolvimento territorial do CUC também prevê também a implicação



das suas bases nos debates nacionais. No entanto, muito falta fazer para construir uma organização que corresponda a visão de CUC.

### **Caracterização abreviada do município**

Coatepeque é um município situado na costa do pacífico de Guatemala. A região da costa do pacífico, tal como da região de oriente (fronteira com o norte de Honduras), é uma zona de baixa altitude, relevo plano, clima quente e de predomínio da produção para exportação a partir do início do século XX.

A região estudada se situa entre os 500m e 4m de altitude sobre o nível do mar. A temperatura média anual é de 24,5° C, com máximas de 33° C e mínimas de 12° C. A pluviosidade anual é elevada, com 2927 mm anuais de precipitação, e com uma época de chuvas de Maio a Novembro. Devido à redução da cobertura florestal, mas também relacionado ao fenómeno de Aquecimento Global, as chuvas tendem a concentrar-se nos meses de Setembro e Outubro, com efeitos prejudiciais sobre a agricultura.

A população rural (57,495 habitantes) é pouco maior que a população urbana (52,162 habitantes) fazendo com que a cidade de Coatepeque seja o principal mercado de produção agrícola camponesa da região. As cidades de Quetzaltenango e Huehuetenango são cidades importantes com influência no município. Além do mais, Coatepeque encontra-se a 4 horas de viagem da cidade de Tapachula, capital do estado de Chiapas – México, que faz de esta cidade um grande mercado potencial.

### **Zonas identificadas no município**

O diagnóstico identificou quatro zonas distintas no município. Uma zona alta de relevo acidentado; uma zona alta de relevo plano; uma zona intermédia; e uma zona baixa. A altitude, associada à disponibilidade de água, faz variar o leque de cultivos possíveis na região. A proximidade à cidade de Coatepeque e a estrada Pan-Americana são dois factores que também determinam a diferenciação espacial do território.

*Zona alta de declives suaves:* Esta zona está marcada pela presença da cidade de Coatepeque e da estrada Pan-Americana. Algumas das aldeias mais importantes do município também se encontram aqui e funcionam sobretudo como dormitório dos trabalhadores da cidade de Coatepeque. A estrada Pan-Americana em bom estado facilita o acesso à cidade. Por outro lado, esta estrada é muito frequentada, uma vez que é a principal via de comunicação entre a cidade de Guatemala, capital do país, e Tapachula. Assim verificamos a presença de muitos pequenos negócios à beira da estrada, que tem como mercado estes viajantes. É visível como a expansão urbana vai ocupando áreas agrícolas: algumas explorações de árvore-da-borracha começam a ser transformadas em lotes de habitação

Em termos agrícolas domina a produção de árvore-da-borracha. A produção de palma africana ocupa uma parte importante do território. No entanto, é de assinalar que a palma africana encontra bem distribuída por toda o município.

*Zona intermédia:* A zona intermédia dominada sobretudo pela existência de áreas de pastagem e de criação de gado bovino com orientação para a produção de carne. Foi notada a presença da raça nelore em alguns pastos, o que denota investimento neste sector. Por outro lado, se observou a presença de algumas plantações recentes de banana

associada à construção de uma infra-estrutura de rega financiada pela cooperação japonesa.

Apesar de que a estrada Pan-Americana passar numa parte desta região, o seu efeito já não se faz sentir, possivelmente devido ao afastamento da cidade de Coatepeque. Por isso o número de aldeias nesta zona é pequeno.

*Zona baixa:* A sua paisagem é dominada pela plantação de banana. Tanto pequenos como grande produtores se dedicam à produção de banana. Camiões frequentes nas estradas indicam a presença de uma forte organização logística relacionada com a produção de banana.

A área encontra-se a 4 metros sobre o nível do mar e é impressionantemente plana. A impossibilidade de escoamento da água das chuvas, possivelmente associado a uma fraca permeabilidade do solo, tornam os encharcamentos um problema frequente. As entrevistas informaram que o problema de encharcamento se tornou mais significativo nos últimos 30 anos: a taxa de retorno passou de 4 para pouco mais de 1 ano e o número médio de dias em que o terreno passa encharcado aumentou de 3 para 1 semana.

*Zona alta de declives acidentados:* Esta zona é onde se encontram a maioria das aldeias camponesas se encontram. Não se pode afirmar que a produção de milho, tradicionalmente associadas às estratégias de vida dos camponeses, domina a paisagem nesta região mas definitivamente é mais importante que nas outras regiões. De facto, a produção de pastos, árvore-da-borracha e palma africana ocupam, cada um por si, uma maior área que o milho.

Associado ao número de comunidades camponesas, é aqui que o CUC tem maior presença.

### **Dinâmica social da região**

A análise da dinâmica social do território far-se-á em três apartados: dinâmica da agricultura de exportação; dinâmica da agricultura camponesa e a relação entre as duas.

*Dinâmica da agricultura de exportação:* A primeira inversão agrícola para exportação foi feita em 1901, quando a United Fruit Company (UFCO) executou o primeiro investimento estrangeiro directo em Guatemala: uma plantação de banana para exportação. O enclave bananeiro da UFCO situa-se no município de Ocos, contíguo ao município de Coatepeque e que tivemos a oportunidade de visitar. No entanto, até aos anos 50, os dois únicos cultivos de exportação do país eram a banana e o café que apenas produz em altitudes superiores a 500 metros, e portanto não na região estudada.

A modernização económica iniciada pelos governos revolucionários (1944-1944) e posteriormente seguida pela ditadura e o crescimento económico dos Estados Unidos da América e da Europa a seguir à Segunda Guerra Mundial foram as condições necessárias para a diversificação da agricultura de exportação (Guerra-Borges, 2007).

O processo de modernização económico teve como principal elemento de política os créditos bonificados através de vários institutos de fomentos e bancos estatais. Os cultivos privilegiados foram o algodão, a carne bovina e a cana-de-açúcar e, em menor grau, os mariscos, árvore-da-borracha e gengibre (Guerra-Borges, 2007).

O curto espaço de tempo em que foi realizado o diagnóstico inicial do município de

Coatepeque, não nos permitiu compreender com mais profundidade a dinâmica da agricultura de exploração, embora este conhecimento seja fundamental para entender a viabilidade do modo de vida camponês na região. No entanto, as observações que fizemos nos levam a crer que existe uma rápida expansão da área de banana, árvore-da-borracha e palma africana. Esta última poderá expandir-se ainda de forma mais acelerada com a expansão dos mercados de bio-combustíveis. Também se verifica a banana a ocupar zonas de altura intermédia, associada à construção de sistemas de rega.

A produção para exportação pode ser feita directamente pelo proprietário da terra ou por grandes empresas arrendatárias que celebram contractos por 10 a 20 anos. Pelas entrevistas, percebemos que existem dois grandes arrendatários que produzem banana – Dole e Chiquita (UFCO) – e um grande proprietário que também arrenda terras para a produção de palma africana: Hugo Molina. A produção de árvore-da-borracha e carne bovina é feita directamente pelo dono da terra. Obviamente, todas estas produções se fazem com recurso a trabalho assalariado.

*Dinâmica da agricultura camponesa:* Os modelos de vida camponeses do início do século XX eram praticamente feudais: as famílias viviam numa parcela de um grande proprietário e pagam o aluguer através de trabalho e uma parte de produção obtida. Com o ingresso do latifúndio na agricultura de exportação, estas famílias, chamadas de “moços colonos”, são expulsas da terra. Hoje, os moços colonos praticamente desapareceram na região estudada, embora este processo de expulsão de moços colonos continue a ser noticiado noutras regiões do país.

Se a capitalização da agricultura da costa do pacífico da Guatemala expulsou muitos camponeses da região, também atraiu muitos camponeses das regiões de montanha em busca de trabalho. As migrações para a região eram sobretudo sazonais, e os camponeses do Altiplano chegavam, e continuam a chegar por um espaço de poucos meses para trabalhar na costa.

As famílias camponesas que entrevistamos imigrantes oriundos do Altiplano que se instalaram no município de Coatepeque durante o século XX. Tendo chegado para trabalhar por uma temporada na região, terminam ocupando áreas marginais das propriedades daqueles para quem trabalham. Ao fim vários anos o dono da terra reconhece a propriedade às famílias campesinas. Ou porque a terra é insuficiente para a alimentação da família, ou porque a terra foi dividida por fenómenos de herança, a família tem ir arrendar terra a grandes proprietários para produzir o suficiente para alimentar-se. Desta maneira, o arrendamento torna-se na principal característica do sistema de produção camponês

A alternativa ao arrendamento da terra é a busca de trabalho assalariado: quer seja nas grandes explorações agrícolas, quer seja na cidade de Coatepeque, quer seja fora da região, inclusive nos Estados Unidos. Esta é a alternativa mais frequentemente empregue pelos jovens da região.

*Relações entre a agricultura camponesa e a produção para exportação.* Obviamente, a venda da mão-de-obra excedente da família nas explorações de agricultura de exportação, em particular banana, é um dos maiores laços entre os dois sistemas de exploração. No entanto, o arrendamento também constitui um elo de ligação entre o sistema de produção camponês e os sistemas de produção de carne bovina e de árvore-da-borracha.

De acordo com as entrevistas, a família camponesa arrenda terra (1) a proprietários absentistas; (2) a produtores de gado bovino, ocupando zonas de pasto em mau estado e comprometendo-se a entregar um pasto renovado ao fim de dois anos; (3) a produtores de árvore-da-borracha durante a instalação da plantação. O primeiro caso é marginal; de facto não nos foi possível entrevistar um camponês nesta situação.

No segundo caso, o camponês arrenda por contractos de um ano, mas normalmente por dois anos seguidos. No primeiro ano, ele arrenda uma parcela de pasto em más condições cuja erva elimina à custa de herbicidas para poder plantar o milho. No segundo ano, é comum pagar apenas metade do preço de arrendamento, com a obrigação de deixar um novo pasto semeado. Algumas entrevistas referiam o facto dos campesinos vigiarem as grandes propriedades vizinhas para anteciparem a possibilidade do proprietário dar uma pequena área de pastagem em arrendamento. A produção camponesa forma, portanto, uma rotação de milho com pastagem, em que o milho se estabelece por dois anos consecutivos e a pastagem por um número de anos que não conseguimos determinar.

No terceiro caso, o camponês não paga renda em dinheiro mas em trabalho. O camponês fica obrigado a plantar a mata de árvore-da-borracha e a vela pela sua manutenção durante os primeiros quatro anos de vida. O milho cresce na entrelinha das árvores. Neste caso, já não se forma uma rotação como no caso da pastagem, uma vez que as árvores atingem os 5 anos de vida, já não é mais possível cultivar milho naquelas terras.

Isto quer dizer que o camponês tem um papel determinante na expansão da árvore-da-borracha, embora essa expansão reduza a terra disponível para o cultivo de milho aumentando a competição entre camponeses pela terra.

### **Análise de actores**

A dinâmica social permite identificar os principais grupos de agricultores na região: estes são os donos da terra; os grandes arrendatários, os assalariados agrícolas locais, os emigrantes sazonais e os camponeses. Por falta de disponibilidade de tempo concentramo-nos na análise dos agricultores camponeses. A justificação para esta opção foi o facto de estes serem os membros do CUC e o público alvo dos processos de desenvolvimento da parceria ActionAid-CUC.

O sistema de produção do campesino arrendatário divide-se claramente em dois sistemas de cultivo distintos. A *milpa* que corresponde à área de terra arrendada para a produção de milho e o *sítio* que corresponde a uma pequena parcela de terra própria onde constrói a sua casa e mantém pequenos animais para venda ou em alternativa plantas para consumo doméstico.

O sistema de cultivo milpa corresponde a uma parcela de 1 a 3 manzanas (1 mz = 0,7 ha) dedicada à produção de milho (primeiro cultivo de Março a Agosto), sésamo (segundo cultivo de Setembro a Novembro), feijão, abóbora e algumas plantas alimentares, todos cultivados na entrelinha. Por razões que necessitam de um estudo mais detalhado, mas que se resumem à impossibilidade de adopção de técnicas agro-ecológicas, uma vez que estas necessitam de tempo para fazer sentir os seus efeitos e o agricultor não estará mais de dois anos cultivando a mesma terra, a produção faz-se com recurso ao uso intensivo de herbicidas (o agricultor faz sementeira directa), sementes híbridas, insecticidas, fungicidas e adubos químicos.

A produção de sésamo é integralmente para venda; a de milho maioritariamente para venda; as restantes plantas são exclusivamente para consumo doméstico.

O sistema de cultivo sítio corresponde à pequena área em torno da casa da família camponesa. A área ocupa, incluindo a casa, entre 1 a 2 cordas (1 cr = 385 m<sup>2</sup>). Os camponeses utilizam o sítio em duas orientações produtivas mutuamente exclusivas: a criação de pequenos animais – galinhas, perus e porcos – tanto para venda como para consumo doméstico ou a produção de plantas medicinais e alimentares, incluindo frutas, para consumo doméstico. No primeiro caso, a produção de animais constitui uma fonte de ingressos quase tão importante como a área de milpa; no segundo caso podemos encontrar cerca de 25 espécies de plantas distintas num sítio com 2 cr o que demonstra o seu impacto na conservação da biodiversidade e segurança alimentar.

Uma análise económica de uma família camponesa cujo sítio é predominantemente ocupado por animais revelou a importância que o sítio pode ter para a família. Em primeiro lugar, o sítio é responsável por quase de 40% dos ingressos familiar. Em segundo lugar o sítio produz ingressos durante todo o ano, o que permita à família concentrá-los na época em que a milpa apenas dá despesa.

Segundo um agricultor entrevistado os camponeses “arrendam um ou duas manzanas da milpa... três, os com mais posses – com mais animais”. Isto leva-nos a colocar a hipótese que a área de milpa arrendada está directamente relacionada com a produtividade do sítio.

Obviamente o sítio está pressionado pelos processos de herança, pondo em causa a sustentabilidade da actual forma de vida camponesa.

### **Recomendações do estudo**

Os resultados deste estudo levaram-nos à elaboração de duas recomendações para o CUC e a ActionAid.

A primeira diz respeito às relações que se estabelecem entre a agricultura de exportação e a agricultura camponesa. Não obstante dos programas de subsídios aos inputs agrícolas, como fertilizantes, a acção das políticas macroeconómicas faz-se sentir, nas famílias camponesas, mediadas pela agricultura de exportação. A promoção deste ou daquele cultivo pode tanto gerar emprego como reduzir a área disponível para os camponeses arrendarem. Assim, uma análise mais profunda das estratégias da agricultura de exportação, das políticas macroeconómicas do Estado guatemalteco e do seu efeito conjunto sobre a população camponesa torna-se imprescindível para a actuação do CUC e da ActionAid – esta última através das suas redes de advocacy – no debate político nacional.

Embora essa análise possa recorrer a diferentes metodologias, se recomenda a utilização desta metodologia para que esta análise não seja um novo estudo mas um aprofundamento do estudo já realizado.

Em segundo lugar, verificamos que, pese a importância que o sítio tem para o sistema de produção do camponês arrendatário, ele permanece desatendido dos programas de apoio técnico desenvolvidos pela ActionAid e CUC. Embora o apoio produtivo seja uma pequena parte do apoio brindado à família camponesa, quando comparado com o trabalho em formação e de organização política, é possível aumentar a qualidade dos resultados obtidos pelo apoio técnico. Para tal, os recursos devem estar orientados para as partes do sistema onde o camponês tem mais margem de manobra: o sítio. A

propriedade da terra permite-lhe investimentos a longo prazo que não pode fazer na milpa.

Experiências noutras partes do mundo, e mesmo em Guatemala, têm demonstrado o valor que o condicionamento dos animais – através de cercas – dentro do sítio pode ter para o aumento da produtividade deste sistema de cultivo. Desta maneira, o agricultor pode tanto produzir animais com plantas beneficiando da contribuição económica do primeiro e da contribuição alimentar do segundo.

## **CONCLUSÃO**

O pouco tempo que dispusemos para fazer o trabalho de campo impediu-nos de aprofundar, entre outras coisas, a análise da dinâmica social. Falta uma ligação maior entre a análise da paisagem e a análise da dinâmica social que é devida ao predomínio da informação de nível nacional sobre a informação de nível local ou antes, ao predomínio da informação bibliográfica sobre a informação recolhida durante as entrevistas.

Não apenas esta razão, mas também o foco sectorial da metodologia de diagnóstico utilizada, justifica a nossa incapacidade de ver actores para além de agricultores ou aqueles directamente ligados à produção agrícola. Esta situação merece uma crítica já feita pelos responsáveis da ActionAid e CUC: o estudo não faz qualquer contribuição aos modelos de organização dos camponeses locais nem contribui a elaboração de uma estratégia política de âmbito local.

Pensamos que para atingir este objectivo será necessário aprofundar a quantidade de informação histórica assim como a sua qualidade. Não ver a família camponesa além de unidade produtora de alimentos oculta as múltiplas relações que esta estabelece com a sociedade em geral.

Apesar de tudo, consideramos que a metodologia apresentou resultados promissores na integração entre o trabalho local, nacional e global dos promotores. Tomando como ponto de partida o diagnóstico elaborado, é possível elaborar prioridades a nível nacional a partir das condições locais (relacionado com a primeira recomendação que fizemos). Assumindo esta estratégia, parece-nos mais factível envolver as comunidades nos debates de política nacional como é desejo do CUC.

Recordando as dimensões do desenvolvimento territorial, (1) o trabalho a varias escalas e (2) o fortalecimento do diálogo entre os actores, a metodologia empregue parece responder à primeira dimensão mas não à segunda. Acreditamos que o foco sectorial da abordagem de sistemas agrários que está na origem desta limitação<sup>v</sup>.

## REFERÊNCIAS

- ActionAid (2007a). *Pilot initiative on negotiated agricultural development: the rights based approach to our agricultural development work*. Brasil: ActionAid. Documento de trabalho.
- ActionAid (2007b). *Methodology for initial diagnosis*. Brasil: Actionaid. Documento de trabalho da Iniciativa de Desenvolvimento Territorial.
- AIELD. (2001): *Guia pedagógico da acção LEADER*. Observatório do LEADER II, [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier\\_p/pt/contents.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/dossier_p/pt/contents.htm)
- Atance, Ignacio. (2003): *Modelos de desarrollo local en la UE: el programa LEADER*. [www.fao.rcl.org/proyecto/fodepal/Sumpsi](http://www.fao.rcl.org/proyecto/fodepal/Sumpsi)
- AVANCO (2001): *Regiones y zonas agrarias de Guatemala*. Associação para o Avanço das Ciências Sociais em Guatemala.
- Bastos, Santiago & Camus, Manuela (2003): *Entre el mecapal y el cielo: desarrollo del movimiento maya en Guatemala*. Guatemala: FLACSO
- CE. (2000): *Comunicação da Comissão aos Estados-Membros de 14 de Abril de 2000 que estabelece as orientações relativas à iniciativa comunitária de desenvolvimento rural (Leader+)*. JO C 139. P. 5 – 13.
- CHE: Comissão de Esclarecimento Histórico (2006): *Guatemala: causas y origens del enfrentamiento armado interno*. F&G Editores.
- Cuéllar, Nelson & Kandel, Susan. (2007): *Gestión territorial rural: enfoque para fortalecer estrategias de vida de comunidades rurales pobres*. San Salvador: PRISMA.
- Dietsch, Laurent; Picado Claudia & Novoa, Edwin. (2006): *Diagnóstico territorial integral: municipio da Ciudad de Darío*. Manágua: UCA. Dissertação de mestrado.
- FAO. (2003): *El diagnostico territorial participativo hacia la mesa de negociación: orientaciones metodológicas*. Roma: FAO
- FAO. (2005): *Diagnóstico territorial participativo e negociado (DPTN)*. Roma: FAO.
- FAO. (2007): *Comunicação, diálogo e conciliação: DTPN, mais que um método, uma estratégia de integração e interação*. Roma: FAO.
- Ferreira, J & Marcatto, C (2007): *Diagnóstico territorial del municipio de Coatepeque*. Guatemala: ActionAid. Relatório de consultoria.
- Gómez, Ileana; Kandel, Susan & Rosa, Herman. (2003): *Gestión territorial rural: enfoque, experiencias y lecciones de Centroamérica*. San Salvador: PRISMA.
- Guerra-Borges, Alfredo (2007): *Guatemala: 60 años de historia económica 1944-2004*. PNUD
- Hurtado, Adolfo. (2005): *Memoria del taller de análisis territorial de Nueva Sergóvia*. Mimeo.
- Moreno, L. (1999). Desenvolvimento rural em obras: das raízes da abordagem aos ramos da utopia. In Cavaco, Carminda. *Desenvolvimento rural: desafio e utopia*. Lisboa: Instituto de Estudos Geográficos.

Garcia, Danilo Prado (s.d.). *Análise diagnóstica de sistemas agrários*. Brasil: INCRA/FAO

Shejtman, A. & Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago do Chile: RIMISP.

Syrett, S. (1996): *Local development*. Avebury, Reino Unido.

## NOTAS

<sup>i</sup> Fazer uma distinção entre desenvolvimento local e desenvolvimento territorial é uma empresa arriscada: se alguns autores apresentam uma definição de desenvolvimento territorial que é claramente distinta da abordagem LEADER (por exemplo, o Serviço de Sistemas Fundiários da FAO), outros apresentam, sob a definição de desenvolvimento territorial, um conjunto de ideias e propostas políticas que nós preferimos rotular de desenvolvimento local (por exemplo, o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas). No entanto, existem inovações que são suficientemente pertinentes para que se assinalem neste texto, pese que possam apenas aparecer numa ou noutra das abordagens consultadas.

<sup>ii</sup> Haveria que somar a este argumento as críticas de alguns praticantes e investigadores europeus ao programa LEADER. Num curso de políticas sociais realizado pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Pedro Hespanha afirmava que a falta do estudo e reconhecimento explícito da diversidade de actores sociais no território, permitiu que as elites se apropriassem uma parte importante dos benefícios da IC LEADER em prejuízo dos grupos mais empobrecidos.

<sup>iii</sup> Hernán Rosa, investigador do PRISMA (El Salvador) fala na armadilha do *win-win situation*. Iniciativas que, pese a melhorarem a qualidade de vida de todos os habitantes, não põem em causa as assimetrias de poder existentes no território contribuem para a legitimação e consolidação dessas mesmas assimetrias (Comunicação pessoal).

<sup>iv</sup> Todas estas são iniciativas internacionais da equipa de Direito à Alimentação, embora com reflexo nacional. A Rede Internacional de Segurança Alimentar (IFSN – International Food Security Network) resulta de um projecto financiado pela Comissão Europeia com o objectivo de fortalecer a sociedade civil dos países do “Sul” para exigirem o cumprimento do direito à alimentação a nível nacional e internacional. A campanha PARE o Abuso Corporativo (STOP Corporative Abuse) é uma campanha de denúncia de violações ao direito à alimentação cometidos por empresas multinacionais. Em 2006 foi lançada a campanha HungerFREE que tem como um dos principais objectivos a exigência do cumprimento do primeiro Objectivo de Desenvolvimento do Milénio.

<sup>v</sup> O autor está neste momento a escrever um documento chamado “Citizenship and Participation: a negotiated approach to development” para a ActionAid onde se pretende partir da metodologia de sistemas agrários do INAP-G e construir uma nova metodologia baseada no conceito de sistemas territoriais. O documento é orientado pela conclusão que sacamos neste trabalho e vai ser testado durante o ano de 2008.