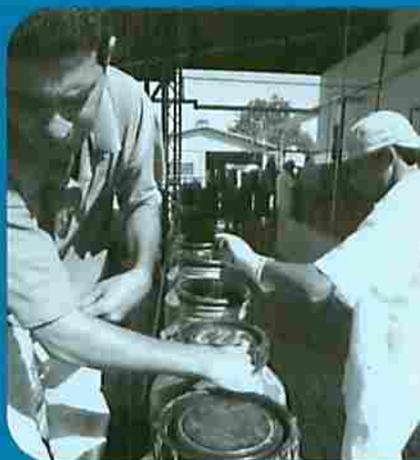




Ruralidade, Territorialidade e Desenvolvimento Sustentável

Visão do território na
América Latina e no Caribe



Rafael Echeverri Perico
María Pilar Ribero



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL (SDT)
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)

**RURALIDADE, TERRITORIALIDADE E
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**
VISÃO DO TERRITÓRIO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE

**Rafael Echeverri Perico
María Pilar Ribero**

Dezembro de 2005

© dos autores

1ª edição: Costa Rica, 2002

Título original: Nueva Ruralidad: visión del territorio en America Latina y el Caribe.

Tradução: Dalton Guimarães

Revisão: Marco Aurélio Salgado

Capa e diagramação: João Del Negro

Direitos reservados desta edição:

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura.

R479r Echeverri, Rafael.

Ruralidade, Territorialidade e Desenvolvimento Sustentável / Rafael Echeverri e María Pilar Ribero. Tradução de Dalton Guimarães. – Brasília: IICA, 2005.

196p. ; 15 x 23 cm.

ISBN 85-98347-07-8

1. Território 2. Território Rural 3. Desenvolvimento Sustentável – Brasil. I. Título II. Echeverri, Rafael. III. Ribero, María. IV. IICA.

CDD 3389

SUMÁRIO

PRÓLOGO	11
---------------	----

CAPÍTULO 1

1. O RURAL COMO TERRITÓRIO	25
1.1 Uma Definição de Ruralidade	25
1.2 Formação do Território Rural da América	31
1.3 Urbanismo Rural	41

CAPÍTULO 2

2. PARA UMA ECONOMIA DE TERRITÓRIO RURAL	45
2.1 Globalização e Ajuste Estrutural	46
2.2 Competitividade e Comércio Agrícola	54
2.3 Da Economia Agrícola à Economia do Território	60
2.4 A Inovação na Base da Economia do Território	65
2.5 Economia Ilegal como Ameaça à Economia do Território	69
2.6 Economia para Superar a Pobreza Rural e Alcançar a Eqüidade ...	72
2.7 Gênero, um Imperativo da Eqüidade	75

CAPÍTULO 3

3. O TERRITÓRIO E A ECONOMIA DOS RECURSOS NATURAIS	79
3.1 Sustentabilidade em uma Economia Territorial	79
3.2 Sistemas Produtivos Associados ao Solo como Recurso Multiprodutivo .	82
3.3 Os Recursos Genéticos	88
3.4 O valor da Biodiversidade no Território	90
3.5 Os serviços ambientais	91

CAPÍTULO 4

4. MULTIFUNCIONALIDADE, EXTERNALIDADES E COMPETITIVIDADE DO TERRITÓRIO RURAL	97
4.1 A Competitividade Privada	103
4.2 Competitividade Social em uma Economia Rural de Eficiência	107

CAPÍTULO 5

5. CONDIÇÃO PARA A INSTITUCIONALIDADE TERRITORIAL RURAL	117
5.1 Instabilidade Política e Crise Institucional Rural	118
5.2 Um Estado de Transição para a Nova Institucionalidade Rural	121
5.3 Institucionalidade para um Mercado de Política Pública	127
5.4 Política para a Ruralidade: a Ordenação Territorial	142
5.5 Cidadania Rural	152

CAPÍTULO 6

6. NOVAS ORGANIZAÇÕES DO TERRITÓRIO RURAL	157
6.1 Corporativismo e Organizações Empresariais	160
6.2 Organizações Territoriais	163
6.3 As Organizações não Governamentais	165
6.4 As Empresas de Serviços Rurais	166
6.5 Organizações Públicas para a Oferta de Política Pública	168
6.6 Organizações de Acompanhamento	182

CAPÍTULO 7

7. IMPLICAÇÕES POLÍTICAS	183
--------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	193
--------------------	-----

APRESENTAÇÃO IICA

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, IICA no Brasil, no exercício da cooperação técnica horizontal, tem promovido o intercâmbio entre seus países membros, compartilhando a *expertise* de profissionais no meio técnico e no acadêmico para apoiar ações de desenvolvimento local sustentável junto a comunidades rurais.

Nesse sentido, o IICA vem construindo e atualizando propostas metodológicas, como as apresentadas nesta publicação, visando dar às instâncias locais e regionais instrumentos para o planejamento estratégico de processos de desenvolvimento local sustentável.

Mantendo a parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), ambos responsáveis pela tradução e publicação da obra *Desarrollo sostenible microregional: métodos para planificación local*, de Sergio Sepúlveda, o Instituto apresenta, nesta oportunidade, igualmente relevante para o entendimento e o alcance do desenvolvimento sustentável, *Ruralidade, territorialidade e desenvolvimento sustentável*; tradução para o português de *Nueva ruralidad*, de Rafael Echeverri Perico e María Pilar Ribero.

Nesta obra, os autores suscitam a revalorização do rural lançando estratégias interventivas de combate à pobreza, bem como às conseqüências oriundas da exclusão social generalizada. Propõem o desenvolvimento rural oportunizando a inclusão em lugar da exclusão; a equidade em lugar das desigualdades sociais, étnicas e de gênero; e a valorização dos espaços rurais como continuidade do urbano.

Utilizando-se de metodologia transparente e eficaz, os autores redefinem o rural e expressam a necessidade de “profundas revisões nas políticas oficiais dominantes”, o que, por princípio, compreende novo conceito de planejamento e urgente revisão dos esquemas predominantes. Transitam por uma democracia participativa com o intuito de alcançar a autonomia dos territórios rurais, fazendo com que os próprios protagonistas fundamentem alternativas de gestão do desenvolvimento e construam a cidadania rural. Abrangem a

economia dos recursos naturais com a economia do território e assumem que os territórios rurais são muito mais amplos do que os bens e serviços até hoje contabilizados.

Em *Ruralidade, territorialidade e desenvolvimento sustentável*, Rafael Echeverri Perico e María Pilar Ribero, de fato, pretendem comprovar a capacidade de o rural contribuir para o crescimento econômico, a justiça social, o equilíbrio político-institucional, a preservação e a sustentabilidade dos territórios.

O IICA e a SDT/MDA ratificam, com mais esta publicação, o propósito de ajustar suas ações à realidade brasileira atual, cada vez mais competitiva e dinâmica, vivida sob novas definições de ordem político-administrativa em âmbito nacional, estadual e regional, buscando, de maneira constante, estimular e promover o desenvolvimento e o bem-estar das populações rurais.

Carlos Américo Basco
Representante do IICA no Brasil

APRESENTAÇÃO SDT/MDA

A temática focada pela presente publicação não é inédita. Na verdade, está na pauta de proeminentes especialistas e pesquisadores do Brasil. Esta obra atemporal traz de mais interessante a precisão e a simplicidade com que trata conceitos bastante complexos, muitos deles presentes nas propostas de políticas mais inovadoras de desenvolvimento rural sustentável. Além disso, procura avançar em questões que, historicamente, têm limitado o alcance das políticas públicas implementadas.

É consulta necessária para complementar a compreensão de trabalhos que vêm sendo publicados por autores nacionais e também para avaliar a pertinência das políticas públicas que são oferecidas em apoio ao desenvolvimento rural. A formulação "territorial" de Echeverri não só enfrenta os múltiplos aspectos econômicos, institucionais e sociais como propõe uma atualização conceitual nessas políticas.

Neste livro, publicado em 2002 sob o título "*Nueva Ruralidad: visión del territorio en America Latina y el Caribe*" - fruto de iniciativa conjunta da *Corporación Latinoamericana Misión Rural* e do IICA -, são encontradas análises e propostas indicativas de que a abordagem territorial do desenvolvimento rural necessita da construção de novas institucionalidades do território, capazes de realizar a gestão compartilhada de iniciativas territoriais que enfrentem os desafios da desigualdade, da exclusão social, da pobreza, da excessiva exploração dos recursos naturais, da falta de oportunidades e de pôr em marcha projetos próprios, endógenos e articulados que possam combinar políticas públicas com as demandas sociais.

O Autor esclarece que já não se pode mais confundir crescimento econômico de algumas regiões e de alguns setores com o desenvolvimento sustentável. O que garante crescimento sustentável com equidade é a possibilidade de se conjugar elementos que tradicionalmente são tratados em âmbitos diferentes, tais como o conhecimento e a determinação, os recursos e as demandas, o público e o privado, o planejamento e a gestão. O que importa no desenvolvimento é a qualidade dos seus resultados.

Ao colaborar para a tradução deste livro para o Português e também para a sua publicação, a Secretaria de Desenvolvimento Rural pretende oferecer mais uma fonte de referência que estimule o debate e o intercâmbio entre aqueles comprometidos com a perspectiva de desenvolvimento sustentável desta vasta porção brasileira que é o “rural”.

Humberto Oliveira
Secretário de Desenvolvimento Territorial

PREFÁCIO DA PUBLICAÇÃO ORIGINAL

A execução de propostas para o desenvolvimento rural humano e sustentável foi acompanhada, nos últimos anos, pelo intercâmbio de experiências em âmbito local, nacional e internacional e pela dinamização do diálogo amplo e aberto na busca da institucionalidade que demanda a *nova ruralidade*.

A Missão Rural sistematizou elementos importantes desse processo e desenvolveu conceitos inovadores que estimulam o debate e contribuem para gerar consensos.

Esta publicação é um valioso produto desse esforço e constitui enriquecedora contribuição para estimular a reflexão e a contínua busca de respostas para a ruralidade contemporânea.

A elaboração desta publicação contou com a colaboração de profissionais como Clara Solis-Araya, Rubén Echeverría, Luis Marambio, Rebeca Grinspan, Leonor Calderón, Pedro Urra, Patricia Jiménez, Juana Galván, Roberto González, Raúl Alegret e Carlos de Miranda, que contribuíram na concepção conceitual dos elementos que sustentam a *nova ruralidade*.

Clara Solis Araya
Diretora do Centro Internacional de Desenvolvimento Rural
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

PRÓLOGO

O maior desafio da América Latina e do Caribe está centrado na possibilidade de enfrentar a transição e a mudança que constituem o sinal dos tempos. Nas últimas décadas, o mundo presenciou o desmoronamento de paradigmas que dominaram os argumentos e modelos de atuação do poder político, das empresas, das academias, dos intelectuais, dos tecnocratas e do poder local. A intensidade das grandes revoluções culturais, políticas, econômicas e tecnológicas que remetem a capacidade de homens e mulheres a níveis nunca antes imaginados impera nas sociedades atuais. Uma nova *sociedade do conhecimento* ganha corpo num mundo muito mais integrado e globalizado, mas também mais perplexo ante o fato de que os velhos e grandes males da sociedade, como a guerra, a fome, a pobreza, a insustentabilidade ambiental, a desigualdade e a iniquidade social, étnica e de gênero, tendem a converter-se em problemas permanentes com os quais é necessário conviver¹.

Este fato implica ser hoje, como nunca antes, necessário enfrentar, com imaginação, criatividade, abertura e espírito crítico, a essência dos problemas do desenvolvimento e o destino da humanidade. A busca de novo paradigma, apoiado no colapso dos paradigmas dogmáticos, enfrenta a necessidade de se construir a democracia visando a um novo desenvolvimento, harmônico, mais justo, mais sustentável, mais eficiente e mais viável.

A América Latina e o Caribe são uma síntese da história. Hospedam, como nenhum outro continente, a expressão de séculos de postergação social, revelada na exclusão étnica e de gênero, mas também de mestiçagem e sincretismo, que modela uma sociedade variada, rica, singular na forma de integrar Europa, África e América pré-colombiana. Seus desafios são formidáveis, suas potencialidades, únicas e seus sonhos estão vivos, embora seu futuro seja incerto.

Essa é uma conjuntura que nos incita a enfrentar a realidade do mundo rural das Américas e a refletir sobre a realidade desse mundo, um território imerso na mais ampla gama de problemas, com potencialidades e desafios sem conta.

1 "A pobreza em meio à abundância é o maior desafio mundial." James D. Wolfenshon, presidente do Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2001).

Cerca de 128 milhões de homens e mulheres constroem um futuro em condições difíceis, lutando para ser reconhecidos pela nova sociedade em construção, enfrentando a difícil condição de inserção num mundo global, reivindicando sua história, sua cultura e sua participação numa sociedade maior, tendente a discriminá-los em altares de modernidade difusa e aleatória. O abismo entre mundos integrados e isolados, entre o imaginário de uma urbanização civilizadora e as tradições enraizadas na história e na cultura e entre a terra e o intangível aumenta no mesmo ritmo em que aumentam as misérias e os padecimentos de grandes comunidades esquecidas.

Novas formas de pensar e de entender o mundo e o desenvolvimento estão abrindo caminhos esperançosos para um mundo viável e sustentável. Além dessas formas, produzem-se novas expressões políticas que integram e manifestam os legítimos reclamos de uma sociedade rural para participar, contribuir, fazer parte e encontrar um lugar justo na história. Os governos do continente vêm solicitando a revisão das estratégias de desenvolvimento para o mundo rural, como expressão do sentimento de frustração que nasce das próprias comunidades e ameaça desvirtuar tudo aquilo que deixa orgulhosa a nova sociedade global. Atualmente observa-se grande resistência em continuar aplicando fórmulas e receitas esgotadas, em manter atitude passiva diante da incapacidade de dar respostas aceitáveis, exitosas e efetivas aos problemas de pobreza, instabilidade, vulnerabilidade comercial, insustentabilidade ambiental e inviabilidade econômica, que sombreiam o futuro dos territórios rurais. Esses raciocínios foram manifestados pelas autoridades da América Latina e do Caribe em diferentes foros, a partir dos quais tem-se demandado nova aproximação das complexas dificuldades que vivem as nações. Na Assembléia de Governantes do Banco Interamericano de Desenvolvimento, realizada em março de 2000, na cidade de Nova Orleans, o vice-presidente da Junta Interamericana de Agricultura, Rodrigo Villalba, manifestou-se da seguinte forma:

“[...] é necessário entender que nossa responsabilidade é a de atuar com criatividade, buscar novos paradigmas, identificar as responsabilidades e vias que mudem, de forma drástica, a tendência de iniquidade identificada há décadas, à qual não temos prestado a suficiente atenção. A América, continente de paradoxos, sobre sua extraordinária riqueza construiu a sociedade mais iníqua do planeta e, por isso, está pagando o alto custo de haver postergado as reformas necessárias para construir equidade, suporte da viabilidade do seu futuro”.

Nas décadas de oitenta e noventa, apostou-se no crescimento e reduziu-se a prioridade de temas como o desenvolvimento rural. A obsessão pela eficiência econômica e competitividade conduziu a um empobrecimento das propostas de atenção aos mais pobres, e as carteiras dos bancos multilaterais reduziram drasticamente os montantes designados para o desenvolvimento rural. Esse fato correspondeu a uma confiança extrema nos esquemas de desenvolvimento baseados no mercado e nos ajustes estruturais.

Nos últimos anos, como resposta a novos requisitos políticos, os organismos internacionais empreenderam esforços na análise das condições particulares de desenvolvimento dos espaços rurais e das condições de exclusão social, étnica e de gênero, que geraram um quadro cujas manifestações são a desigualdade entre homens e mulheres e entre segmentos populacionais, por razões étnicas, e a pobreza generalizada, que afeta a população em todos os segmentos etários. Nesse contexto, a demanda mudou claramente de direção: a informação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) assinala que, da totalidade dos recursos movimentados em ações de cooperação, quase dois terços correspondem a requisições e projetos na área de desenvolvimento rural sustentável.

O IICA vem trabalhando em agenda ambiciosa de desenvolvimento rural, que parte da reflexão sobre a natureza dos processos atuais de economia e institucionalidade rural. A partir de 1998, sob a liderança e o patrocínio da Direção de Desenvolvimento Rural Sustentável do IICA, gerou-se um processo de diálogo de especialistas latino-americanos em desenvolvimento rural, enriquecido por colocações de vanguarda sobre o desenvolvimento rural em países como Chile, Venezuela, Colômbia e México. Esse processo adquiriu sua máxima expressão no seminário internacional Valor, Vigência e Projeção Contemporânea do Desenvolvimento Rural Sustentável, realizado em Heredia, Costa Rica, em 1998, cuja síntese expressa:

“Além de confirmar a vigência e o valor deste tema, coloca-se a necessidade de iniciar um diálogo interamericano que permita construir, em conjunto com países (setor público e privado/sociedade civil organizada) e organismos internacionais de financiamento e cooperação técnica, uma visão contemporânea do rural e do trabalho de desenvolvimento rural e combate à pobreza, assim como uma nova resposta institucional sustentada uma inter-relação efetiva tanto local como mundial”.

Essas conclusões são reiteradas e ampliadas na Conferência Internacional sobre o Papel do Setor Rural no Desenvolvimento da América Latina, realizada em Cartagena de Índias, em 1998, e convocada pela Colômbia, pelo México e pelo Chile, no âmbito da Missão Rural para a Colômbia. Essa conferência contou com a participação de representantes dos mais importantes organismos multilaterais do hemisfério associados ao mundo rural e de dez países da região, os quais, segundo essa visão inovadora da ruralidade, consignaram, no documento *Consenso de Cartagena*, sua concordância sobre: 1) a necessidade de fortalecer o diálogo hemisférico; 2) o reconhecimento da crise dos paradigmas de desenvolvimento e da necessidade de aprender com as experiências e ajustar as políticas às novas realidades; 3) a assunção do momento de transição como oportunidade para o reordenamento político-institucional; 4) a urgência de assumir o meio rural com visão que supere o setorial; 5) a promoção de políticas integrais e diferenciadas para abordar a rica heterogeneidade da realidade rural da região; 6) a necessidade de reivindicar e tornar visível o peso estratégico que o setor rural tem no desenvolvimento de nossas economias e sociedades; 7) a afirmação de que o território rural deve ser reconhecido como objeto de política, de forma multidimensional e multissetorial; 8) o reconhecimento e a reivindicação do retorno altamente positivo do investimento rural e de seu potencial econômico; 9) a aceitação do mercado como opção compatível com desenvolvimento justo, assumindo a necessidade de garantir a democracia nas oportunidades e a correção das imperfeições e assimetrias; 10) a reconversão e a diversificação produtiva são um imperativo que se coloca para setores como os de serviços ambientais, turismo, cadeias agroindustriais e agroalimentares em processo de transição econômica; 11) o chamado a reconhecer a importância das rendas e o emprego rural não agrícola, como elemento determinante dos mercados de trabalho rural; 12) a necessidade de completar, reorientar e aprofundar as reformas institucionais iniciadas na região; 13) a importância de assumir, de forma mais pró-ativa que reativa, o cenário de negociações internacionais como espaço vital do desenvolvimento setorial; e 14) destacar a importância da inovação, o desenvolvimento científico e a formação de recursos humanos como eixo de competitividade sustentada e crescente.

Esses esforços permitiram notável reposicionamento na análise do tema e na sua reinserção nas agendas e serviram de referências inspiradoras para este documento.

De acordo com essa corrente de pensamento, a Comissão Econômica para América Latina (Cepal), por meio de seu secretário executivo, expressou

recentemente que “novos desenvolvimentos nas frentes da democracia, em especial a descentralização e a participação cidadã [...] têm aberto portas promissoras, sobre as quais é possível construir nova etapa do desenvolvimento rural na região”.

Como parte desse esforço para criar instâncias internacionais para a consolidação de novas propostas do desenvolvimento rural, foi criado o Centro Internacional de Desenvolvimento Rural (Cider). A missão do Cider e seu relacionamento internacional na tarefa de posicionamento da nova visão do rural coincidiram com a constituição do Grupo Interagencial de Desenvolvimento Rural, composto pelo IICA, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, pela Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ), pelo Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Pobreza (Fida), pela Comissão Econômica para América Latina (Cepal) e pelo Banco Mundial.

De forma complementar, realizaram-se múltiplas discussões, análises e estudos, com a participação de governos, organizações empresariais rurais e camponesas, acadêmicos e técnicos, que permitem revalorizar o rural na atual conjuntura de desenvolvimento e dar-lhe nova visão. Um fato culminante é a reorientação que vem ocorrendo em instituições financeiras e técnicas a serviço do desenvolvimento dos países, como o Banco Mundial e o BID, que passam atualmente por processo de revalorização do rural, cuja manifestação mais importante é a prioridade da atenção que prestam aos territórios rurais, sob as premissas do enfoque da *nova ruralidade* como estratégia de intervenção para o combate à pobreza e às seqüelas derivadas de quadro de exclusão social generalizada.

A *nova ruralidade* é uma proposta que visa ao desenvolvimento rural sob perspectiva diferente das que predominam nas estratégias da política dominante nos governos e organismos internacionais. Pretende-se avançar na integração dos desenvolvimentos conceituais e políticos das últimas décadas e em sua possibilidade de instrumentação, como ferramentas que potencializem a gestão de instituições e governos e permitam novos debates da inclusão diante da exclusão, da equidade diante das desigualdades sociais, étnicas e de gênero e da valorização dos espaços rurais como *continuidade* do urbano.

São importantes as diferenças das políticas e estratégias predominantes nas agendas dos países da América Latina e do Caribe e os eixos estruturais dessa proposta. A partir da identificação da natureza das realidades do mundo rural atual, trata-se de estabelecer os fatores que podem convergir para a

ampliação das oportunidades e esperanças das sociedades rurais do continente.

O reconhecimento das implicações pelas mudanças geradas nas estruturas políticas, produto dos ajustes estruturais ocorridos em todo o continente, os quais determinaram nova conjuntura para a gestão do desenvolvimento e do papel do Estado, permite entender as novas condições em que se movem os governos da região. O aprofundamento e a intensificação da globalização marcaram o novo cenário para o futuro desenvolvimento da sociedade rural. Suas implicações, além de econômicas, abrem um mundo de riscos e oportunidades e permitem estabelecer condições de inserção que desvelam grandes debilidades nas estruturas econômicas e políticas.

A pobreza rural constitui fenômeno central que, associado à profunda desigualdade do continente, é fator causal de um conjunto de situações que permite entender com maior clareza a postergação social dos territórios rurais. A dinâmica da reprodução da marginalidade e da exclusão que gera a pobreza desenha, com nitidez, as grandes debilidades dos paradigmas, nas últimas décadas, do modelo econômico prevalecente. A prioridade designada pela maioria das instâncias políticas no combate à pobreza marca, de forma determinante, o sentido das estratégias futuras de desenvolvimento rural e explica os giros que a política imprimiu na preocupação pelo desenvolvimento rural.

A economia rural mostra ampla diversificação, em que se incluem, de forma significativa, os setores produtivos, os quais, incorporados em cesta de atividades multissetoriais configurando panorama mais diverso, contradizem as ênfases agraristas que ainda dominam as políticas rurais dos países do continente. A incapacidade para responder a mercados de trabalho diversificados e integrados questiona as políticas de desenvolvimento dos ministérios de agricultura e sua interlocução com outras instâncias da gestão pública.

Sem dúvida, apesar da importância emergente de novos setores econômicos, na maioria dos países da América Latina e do Caribe, a agricultura continua sendo atividade determinante da estrutura rural. Dadas a força da tradição e as condições de aproveitamento dos recursos naturais, a agricultura continua sendo o eixo articulador de economia diversificada. Isso confirma a importância dos novos cenários comerciais a serem enfrentados pela economia agrícola, que ainda não consegue encontrar seu verdadeiro papel e posicionamento, em espaços cada vez mais disputados de uma economia internacional mais aberta, que se move em cenário de negociações complexas,

cheias de escolhos, assimetrias e distorções, que se expressam em grandes debilidades da economia rural, em particular daquela de que dependem milhões de homens e mulheres vinculados à produção agrícola e não agrícola, que carecem de capacidades reais e viáveis para competir com economias subvencionadas e protegidas.

O modelo de economia e sociedade rural hoje depende, de forma determinante, de profunda revisão do paradigma tecnológico que domina sistemas produtivos, os quais acusam profundos desvios de eficiência e competitividade. A atual tendência privilegia a inovação, a informação e a criatividade como fatores de eficiência econômica e competitividade, desnudando uma das debilidades mais importantes da ruralidade regional. É evidente que se requerem diferentes valorizações das existentes sobre o papel da ciência e tecnologia na construção de nova economia. Em contraste, os países da região observam como se debilitam seus sistemas de desenvolvimento tecnológico, como diminuem os investimentos, como se deterioram as instituições de produção científica e, em conseqüência, como se alargam, de maneira significativa, as brechas com o mundo desenvolvido e os países líderes mundiais da produção agrícola.

Uma sombra que agrava as condições e potencialidades de desenvolvimento e obscurece o futuro das vantagens naturais, que constituem uma das qualidades mais valiosas do continente, é a acelerada deterioração do capital natural, que deriva de profunda crise ambiental expressa pela degradação dos ecossistemas em práticas insustentáveis de produção e na subvalorização da riqueza natural. Concomitantemente com a pobreza de oferta tecnológica e dos mecanismos de incorporação de capital natural ao desenvolvimento, evidencia-se a gravidade de problema que transcende as fronteiras e gera preocupações globais sobre a perda da biodiversidade – a contaminação, a deterioração dos recursos hídricos e a degradação e perda dos solos.

Nesse conjunto de combinação de crises, vem-se incubando uma instabilidade política e institucional preocupante, que se manifesta nos problemas de governabilidade, legitimidade das instituições e confiança da sociedade rural nas instituições regentes dos processos políticos que suportam a estrutura e a estabilidade política. A coesão social e territorial vê-se ameaçada quanto a novos estágios de abertura democrática.

Dentro dessa desestabilização, a economia ilícita, em particular o narcotráfico, encontra campo garantido para corroer as estruturas éticas,

políticas e econômicas, que, por tradição, prevaleceram nos territórios rurais. Os cultivos ilícitos e a economia subterrânea ameaçam a solidez do modelo político e econômico. Cada vez é maior o número de países do continente que se vêem envolvidos, de uma ou outra forma, nesse flagelo da sociedade moderna, que excede a capacidade de as nações enfrentarem essa força obscura cuja seqüela significa a miséria e a morte nos territórios rurais.

Para complementar esse conjunto atual do mundo rural, é imprescindível abordar um dos temas emergentes e de singular importância para o conhecimento da realidade dos territórios rurais. Uma grande transformação vem-se operando nas interpretações políticas e sociais dos espaços rurais. Os papéis diferenciados de homens e mulheres são hoje mais visíveis, em virtude das demandas relativas ao reconhecimento do papel da mulher no desenvolvimento, à igualdade no desfrute dos direitos e à equidade no acesso aos recursos produtivos, na participação no poder político e nas decisões locais e iniciativas de âmbito público.

Nesse contexto, hoje se reconhece que grande paradoxo de iniquidade domina a cultura e a estrutura de poder na sociedade latino-americana e caribenha e, especialmente, as sociedades rurais. A discriminação de gênero e as diversas formas de violência, segregação e dominação androcêntrica contrastam com a contribuição real das mulheres para o desenvolvimento local, regional e nacional. Por isso, são tangíveis seu potencial criador e sua contribuição para o estabelecimento de visão mais justa da sociedade. A par do grave problema da pobreza, a equidade de gênero e o respeito pelos papéis desempenhados no cotidiano social marcam a essência de novo modelo de justiça e eficiência social e garantem o exercício da cidadania de homens e mulheres nos territórios rurais.

Da mesma forma enfrentamos ainda extraordinárias desigualdades em oportunidades e acesso para os inúmeros componentes dos grupos étnicos originários da América Latina. Diferentes formas de segregação, a falta de reconhecimento e o desrespeito por suas culturas e formas de vida produtiva, social e cultural estão presentes ao longo do continente. A integração, partindo da diferença dos diálogos entre culturas, a aceitação e a convivência de cosmovisões próprias são alguns dos desafios para o desenvolvimento rural adequado.

Esses desafios constituem os antecedentes das preocupações políticas que motivaram a urgência com que governos e agências internacionais pensaram e propuseram nova visão do desenvolvimento rural, montando

estratégias, instrumentos e propostas de ação. Esse é o substrato da *nova ruralidade*, que está centrada, como proposta integral, em três grandes fundamentos de diferenciação, de complemento ou de reforma profunda das políticas predominantes na atualidade. O primeiro refere-se a uma redefinição do âmbito de ação da política rural; o segundo, à necessidade de revisar a fundo a economia rural; e o terceiro está centrado na necessidade de propor nova institucionalidade rural. Em época caracterizada pela mudança, é fundamental destacar as diferenças centrais das estratégias aplicadas anteriormente com as da atualidade, o que permite fazer diferenciações.

A *nova ruralidade* parte da redefinição do rural e convida a reconsiderar a visão de que o rural é população dispersa centrada no setor agropecuário, para passar à reconstrução do objeto de trabalho e de política, ao definir o âmbito rural como território construído a partir do uso e da apropriação dos recursos naturais, de onde são gerados processos produtivos, culturais, sociais e políticos. Esses processos são gerados por efeito da localização e apropriação territorial, depreendendo-se daí que os recursos naturais são fatores de produção localizados. Dessa forma, o rural incorpora áreas dispersas e concentrações urbanas que se explicam por sua relação com os recursos naturais, compreende ampla diversidade de setores econômicos interdependentes, envolve dimensões econômicas e não econômicas, estabelece relações funcionais de integração com o urbano e fundamenta-se em visão territorial.

Essa redefinição de ruralidade implica profundas revisões nas políticas oficiais dominantes, implica novo conceito de planejamento. Como atualmente predomina o planejamento setorial e centralizado, propõe-se que ele seja territorial e descentralizado. Isso é pouco inovador em termos conceituais, mas revolucionário em termos políticos, o que implica revisão complexa dos esquemas predominantes.

Dessa conjuntura da política territorial e da mudança de ênfase no planejamento emerge a importância da dimensão política expressa na construção de nova democracia participativa, em que a autonomia dos territórios rurais e sua própria capacidade de auto-institucionalização fundamentam nova forma de gestão do desenvolvimento. Essa proposta sustenta-se na necessidade de construir verdadeira cidadania rural.

A redefinição do objeto de trabalho implica, necessariamente, redefinir a economia que suporta os territórios rurais. O atual enfoque setorial apresenta grandes limitações para explicar esse novo conceito de mundo rural. Por isso,

a *nova ruralidade* convida a uma nova aproximação da economia dos recursos naturais com a economia do território. É essencial incluir nas funções de crescimento e desenvolvimento aspectos até hoje excluídos, tais como a economia ambiental e ecológica, os mercados de serviços ambientais, a sustentabilidade dos sistemas produtivos, os recursos genéticos, as redes de solidariedade social, os conhecimentos e a cultura, a equidade de gênero, a inclusão étnica e etária, como parte de economia mais complexa que a agrária, que domina o cenário atual da política pública.

Igualmente, a *nova ruralidade* propõe um giro fundamental no conceito de externalidade da economia dos recursos naturais, para trabalhar na internalização daqueles benefícios extraprodutivos gerados nos modelos de uso ou de exploração nos territórios rurais. Assume-se posição diferente daquela que se tem considerado como região, diante da multifuncionalidade da agricultura e de outros setores econômicos associados aos recursos naturais. Contrário a oposição cerrada que tem imperado, considera-se necessário assumir posição mais clara em torno do reconhecimento de que o aporte dos territórios rurais é muito mais amplo que os bens e serviços até hoje contabilizados.

Como concreção dessa visão inovadora da economia rural, que reconhece os novos setores econômicos e suas externalidades, propõe-se uma revisão dos critérios de valorização da eficiência econômica a partir da ampliação do conceito de competitividade que orienta as estratégias e os conceitos de vantagens competitivas da economia rural. Com a redefinição e crítica da eficiência como problema restrito à produtividade privada, quando se incorporam as externalidades, ou seja, os benefícios sociais das atividades produtivas rurais, é possível incorporar o conceito de *competitividade social* como expressão de economia de eficiência que cumpra cabalmente as retribuições que este tem para o conjunto social, incluindo os empresários e rendimentos privados, mas não limitando sua valorização a este âmbito.

A *competitividade social*, como eixo fundamental da *nova ruralidade*, permite realinhar os termos de intercâmbio e de negociação, em nível global, do comércio rural e das vantagens comparativas e/ou competitivas dos territórios rurais. A *competitividade social* e a *economia* do território abrem nova perspectiva de aproximação alternativa para a economia da produção agroalimentar ou agroindustrial, que, ainda que a cubra, não a ultrapassa, porque incorpora as preocupações políticas e ambientais somente como parte de discurso imbuído da retórica voluntarista. O objetivo central desse

realinhamento da economia é proporcionar instrumentos para o aproveitamento dos esquemas de economia de mercado, predominantes no capitalismo global atual, em benefício da maioria das populações rurais e dos países de menor desenvolvimento relativo do continente.

A concreção dos eixos fundamentais da proposta sobre a *nova ruralidade* requer a revisão da institucionalidade para o desenvolvimento dos territórios rurais. Para isso, deve-se partir do reconhecimento da transição significativa atual, marcada por macroprocessos simultâneos e profundos, como a mudança nas competências e funções do território, do local ao global, e centrada em dois eixos complementares de mudança institucional: a descentralização e a globalização, enquanto ocorrem mudanças nas responsabilidades de âmbito público e privado, entremeadas pelos processos de redefinição do papel do Estado nacional e de participação e privatização de funções públicas. Essas tendências dominam o espaço de renovação institucional, ultrapassam a visão da engenharia institucional predominante e incorporam a dimensão política com maior ênfase e realismo.

Uma concepção integral de economia institucional permite fazer a aproximação de um mercado de políticas públicas, até hoje dominado por uma visão da oferta pública, a uma proposta de mecanismos reais que conduzem a uma estratégia de demanda. Isso implica redefinição das regras do jogo, de incentivos, de mecanismos de transação, de novo papel do Estado e redefinição profunda do papel das organizações da sociedade civil, dos indivíduos e das comunidades. A redefinição de funções que inclui a visão institucional da *nova ruralidade* abre espaço fecundo à incorporação de estratégias concretas para instrumentar reformas institucionais mais coerentes com as mudanças e forças sociais, econômicas e políticas que condicionaram as possibilidades de desenvolvimento institucional efetivo.

Sem dúvida, a reorganização de competências, funções, responsabilidades e instituições do território é o centro de uma proposta de renovação institucional para o território rural. As competências da estrutura hierarquizada e viva dos níveis locais, sub-regionais subnacionais, nacionais, regionais supranacionais, hemisféricos e globais estão-se redefinindo de forma a revelar as grandes debilidades e vazios que formam uma nova agenda de ajustes.

Em síntese, a *nova ruralidade* busca encontrar caminho para demonstrar que, ante os reptos de inventar uma nova orientação do modelo de desenvolvimento, o rural tem capacidade de contribuir eficientemente, contribuindo para o crescimento econômico, melhorando a distribuição,

conseguindo justiça social, apoiando a estabilidade político-institucional e garantindo a preservação e a sustentabilidade ambiental.

As perspectivas de crescimento da economia rural baseiam-se nas perspectivas de ampliação dos mercados mundiais de alimentos, que se duplicarão até 2020, na tendência de estabilização de seus preços, nos processos de desregulação, que se esperam das próximas negociações comerciais, no comportamento dinâmico da agroindústria na região e na diversificação e terceirização de suas economias.

A economia rural conta com mecanismos que favorecem melhor distribuição e justiça social, já que nela existem sistemas produtivos com margens importantes para elevar a produtividade de fatores, particularmente da mão de obra, abundante nas comunidades rurais. Adicionalmente, a segurança alimentar está no centro das estratégias de mitigação da pobreza rural e urbana, porque o rural gasta 50% de suas rendas com alimentos. Finalmente a relação existente entre a pobreza urbana e os processos de deterioração da economia rural faz da marginalidade urbana um estoque acumulado de pobreza rural.

O mundo rural está no centro dos processos de integração e coesão territorial da maior parte dos países da região. Um desenvolvimento rural harmônico e eficiente é garantia para que nossas sociedades consigam superar os desequilíbrios regionais que ameaçam a governabilidade e estabilidade político-institucional.

A formação de capital social, de institucionalidade e de capital político encontra nos territórios rurais oportunidade muito favorável, a partir do fortalecimento das culturas tradicionais de suas comunidades e de suas próprias formas de organização. Igualmente é o espaço natural de desenvolvimento e a garantia da descentralização como expressão concreta da democracia, da autonomia territorial e de nova relação entre Estado e sociedade civil.

A sustentabilidade ambiental, em região rica em recursos, encontra no rural seu espaço real de manejo e preservação. A oferta ambiental e os serviços que dela se originam estão estreitamente articulados com os sistemas produtivos rurais. A produção de água, o solo, o ar e a biodiversidade são atividades eminentemente rurais e é aí onde se resolve, em última instância, a possibilidade de conseguir sustentabilidade do capital natural.

Por sua potencialidade, o setor rural, como território, é estratégico no desenvolvimento integral e harmônico da região. Investir no desenvolvimento

dos territórios rurais tem a mais alta rentabilidade econômica e social, ao que se opõe a idéia dominante de ações compensatórias e assistenciais, e conduz à necessidade de definir estratégias integrais de desenvolvimento rural referente ao território, que vão além da atividade econômica agropecuária.

Os delineamentos e as propostas contidos no desenvolvimento deste texto foram enriquecidos por discussões e debates com numerosos especialistas no tema rural, autoridades de diversos países da região e produtores e líderes dos territórios rurais do continente. Os autores expressam seu agradecimento especial a Clara Solis, por seu compromisso permanente de abrir espaços de diálogo e discussão técnica e política, a Rubén Echeverría, que, desde a Iniciativa Interagencial para o Desenvolvimento Rural, tem favorecido a reflexão e a análise e fez valiosos comentários sobre o texto, aos companheiros da Missão Rural, em particular Álvaro Balcazar, Guillermo Solarte e Carlos Federico Espinal, por suas permanentes contribuições para o enriquecimento da discussão, e a Fabio Bermúdez, por seu apoio irrestrito na gestão e continuidade da Missão Rural. Todos eles contribuíram para que este texto fosse elaborado, sem embargo aos seus argumentos, que são de sua inteira responsabilidade.

O texto que o Centro Internacional de Desenvolvimento Rural (Cider), o IICA e a Corporação Latino-Americana Missão Rural oferecem ao debate, como contribuição para o diálogo hemisférico, foi estruturado em sete capítulos. O primeiro busca estabelecer os pontos de referência da definição de ruralidade adotada na análise do rural; o segundo apresenta os fundamentos de uma economia rural contida no território; o terceiro explora as conseqüências da incorporação dos aspectos econômicos do meio ambiente que emanam da visão territorial rural; o quarto, trata do tema das externalidades, da multifuncionalidade e da competitividade social como elementos estritamente ligados ao território, e não a visões setoriais; o quinto faz uma síntese do conjunto de desenvolvimento institucional no qual evolui o setor; o sexto faz um levantamento das novas formas organizacionais que surgem dos processos de desenvolvimento institucional; e o sétimo trata de sintetizar as mais importantes implicações políticas que emanam da visão apresentada neste texto.

As primeiras estabelecem o âmbito do rural como as áreas de assentamentos humanos dispersos ou de baixa concentração populacional. Diversas fontes diferem dessa definição, mas generalizou-se a consideração do rural como espaços com população dispersa ou localizada em concentração não maior que 2.500 habitantes. As acepções de ordem produtiva definem o rural a partir da base econômica, estabelecendo o rural como espaços que dependem de atividades primárias e de seus encadeamentos subsetoriais diretos.

A proposta deste texto é de superar essas definições, introduzindo uma condição básica de construção de sociedade a partir da dependência existente entre os condicionantes de localização da base econômica e a formação de assentamentos humanos dependentes dela. O fator diferenciador do rural reside no papel determinante da oferta de recursos naturais, que determina padrões de apropriação e permanência no território, em processos históricos. Em síntese, essa definição do rural incorpora uma visão de base econômica: oferta de recursos naturais, e uma definição de processo histórico: construção de sociedade.

Essa definição subtrai significação da diferenciação demográfica do urbano e do rural, permitindo pensar que um território rural pode conter centros urbanos maiores, cuja existência e funcionalidade territorial ou regional estão definidas pelas atividades de uso dos recursos naturais sobre os quais se localiza².

Reconhecendo a importância que o setor rural tem diante das necessidades de redefinir o padrão de desenvolvimento, considerando-o de forma estratégica e reavaliando o tradicional papel marginal e residual que lhe tem sido destinado até o momento, a visão territorial rural incorpora suas dimensões econômica, ambiental, social, cultural, histórica e política e nela encontram-se os

2 "O primeiro passo na construção de uma nova visão é modificar a imagem por meio da qual o cidadão comum associa o espaço rural com o agrícola. Sem dúvida, o espaço rural deve ser visto como o âmbito no qual se desenrola um conjunto de atividades econômicas que excedem muito a agricultura. O espaço rural e os recursos naturais que estão nele contidos são a base do crescimento de atividades econômicas e sociais. É evidente que a atividade agrícola (incluindo a pecuária e as atividades florestais) são as principais. Não obstante, há um conjunto de outras atividades que tem uma grande importância, as quais, geralmente, estão relacionadas a um nível mais alto de desenvolvimento. Entre estas, as atividades vinculadas à agroindustrialização, o turismo e os artesanatos regionais são, talvez, as de maior transcendência. Adicionalmente, a forma que se organizam e desenvolvem todas essas atividades econômicas incide na capacidade para cumprir importantes funções vinculadas à conservação dos recursos naturais e à construção do capital social, incluindo o funcionamento social e político das comunidades" (PIÑEIRO, 2000, p. 10).

fundamentos para repensar o tipo de desenvolvimento rural e incluir mudanças positivas na concepção de um modelo geral de desenvolvimento.

A definição do rural como território tenta incorporar à reflexão sobre o desenvolvimento atual e futuro de nossos países o processo histórico de apropriação territorial que ocorreu nas Américas, apoiado basicamente na atividade agrícola. Do Canadá ao Cone Sul, a história de nossos povos explica-se pela aplicação de diferentes formas de exploração agrária, que permitiu a incorporação de territórios na formação de nações. Tanto os processos de colonização andina como os do oeste dos Estados Unidos desenvolveram-se em torno da agricultura, que determinou, com suas possibilidades e suas condições, a conformação de grupos sociais e de sua tradição, cultura, instituições e expressões políticas que deram lugar às nações da América.

Os territórios, que, até há pouco mais de 50 anos, eram eminentemente agrícolas, definiram o caráter heterogêneo da América Latina e do Caribe. Neles existiu a agricultura, que representou a mais importante forma de uso dos recursos naturais como atividade econômica, deu articulação a espaços sociais e políticos e consolidou o sentido de participação que têm as sociedades rurais, que constitui a base do capital social de nossas comunidades³.

A ruralidade é esse *habitat* construído durante gerações pela atividade agropecuária, é o território em que esse setor teceu uma sociedade. Esse conceito engloba uma visão multidisciplinar que reivindica aspectos antropológicos, sociopolíticos, ecológicos, históricos e etnográficos e, além da tradicional visão econômica da agropecuária e do rural, é abertamente alternativo à visão setorial que predomina nas estratégias de política rural de nossos países.

Nesse conjunto, abriu-se caminho para uma proposta inovadora, que destina ao setor rural de nossos países papel estratégico e convida a uma

3 "Começando com os clássicos, numerosos autores documentaram o papel predominante que o setor agropecuário teve na acumulação de riqueza e no desenvolvimento econômico dos países. Adam Smith, pai da economia clássica, foi o primeiro a argumentar que a obtenção de um excedente sobre o consumo direto dos agricultores é o passo essencial para tornar possível a industrialização e o desenvolvimento (Smith, 1789). A América Latina, no princípio do século, é, de certa forma, um exemplo paradigmático que apóia empiricamente os elementos mais positivos desse pensamento. O desenvolvimento do continente foi, até 1940, totalmente dependente da produção primária. Esta foi o centro da atividade econômica e o principal veículo das relações comerciais com o resto do mundo. Adicionalmente, os principais produtos agropecuários em cada país contribuíram para forjar a estrutura social e política de muitos dos países da região. O café na Colômbia e Costa Rica, a pecuária e cereais na Argentina e Uruguai são exemplos claros da influência duradoura que a agricultura, em geral, e estas culturas, em particular, tiveram sobre o desenvolvimento, a riqueza relativa e a formação social e política destas nações ao longo de sua história" (PIÑEIRO, 2000, p. 3).

reflexão refrescante do desenvolvimento⁴. A discussão é centrada no potencial do desenvolvimento territorial rural, visto de maneira integral e como impulsionador de novos esquemas que otimizem a obtenção de desenvolvimento harmônico quanto a crescimento econômico, justiça e equidade social, desenvolvimento, estabilidade política e institucional e sustentabilidade ambiental.

A visão territorial do rural emerge como aproximação e proposta de nova visão do desenvolvimento rural sustentável na América Latina e no Caribe, alimenta-se da visão do desenvolvimento regional e territorial como expressão de ordem política, econômica e social que busca, em essência, melhorar a forma como se visualizam e orientam as intervenções, a formulação de políticas e sistemas de planejamento para o setor rural latino-americano.

Nas discussões e nos avanços conceituais desenvolvidos a partir da avaliação de impacto dos programas de desenvolvimento rural em que vêm trabalhando os governos latino-americanos e os organismos internacionais, notou-se a necessidade de maior compreensão de sua complexa natureza na procura de maior impacto, eficiência e eficácia na aplicação dos diversos instrumentos e programas que buscam o desenvolvimento integral da sociedade rural e a dinamização de suas próprias economias, enfoques integrais que se conseguem mais nitidamente ao se considerar o rural como território. De igual modo, fez-se necessário ter clareza sobre os elementos que compõem essa nova proposta de política, sobre as dinâmicas das quais ela tenta dar conta e sobre os processos em que está imersa essa realidade rural, para se conseguir avançar em nova concepção de políticas públicas⁵.

4 As discussões e pesquisas da Missão Rural na Colômbia documentam essa argumentação. Nesse sentido, ver *Colômbia em Transición*, de Rafael Echevarría (1998).

5 "Em geral, a política para o setor rural é decidida e instrumentada em outros âmbitos institucionais do setor público, sem uma adequada coordenação por parte das autoridades políticas responsáveis pela problemática rural. Uma visão ampliada do rural que incorpora as diversas atividades econômicas que se desenvolvem no âmbito rural e que reconhece a multiplicidade de objetivos e funções do desenvolvimento rural, torna ainda mais necessária esta coordenação institucional na aplicação das políticas públicas. Esta visão ampliada, que inclui a produção agroindustrial, a produção dos produtos regionais, o turismo baseado nos recursos naturais e a produção de bens semipúblicos vinculados à conservação do meio ambiente, significa também uma crescente complexidade da vida rural. Estas atividades geram novos atores sociais, novas necessidades e uma grande quantidade de oportunidades de emprego e geração de riqueza. Essa maior complexidade do rural tem uma correlação imediata no âmbito das políticas setoriais e na organização institucional para responder a essas novas demandas sociais. Os desenvolvimentos sociais necessários correspondem aos elementos principais do que se chamou a terceira reforma do Estado" (Piñeiro, 2000, p. 12).

Ainda que os desenvolvimentos teóricos conceituais e empíricos que dão suporte ao conceito de território rural não são de aparição recente, tendo sido formulados, desenvolvidos e instrumentados décadas atrás, a pertinência de nova concepção baseia-se na evidência de que a maior parte das políticas públicas que se estão aplicando neste momento nos territórios rurais latino-americanos contempla, muito parcialmente, os elementos que constituem essa visão integral de ordem regional e territorial.

Se é bem claro que a economia constitui elemento determinante da estrutura de uma sociedade e de formas de organização da sociedade ao redor da administração, distribuição e destinação de recursos, ela não é a única dimensão articuladora do desenvolvimento rural. Esse fato é fundamental para entender a concepção multidimensional da visão do rural como território, que, sem desconhecer o poder transformador da economia, reivindica a necessidade de contar com instrumentos de política em espaços diferentes, o que implica superar a *camisa de força* imposta pela economia como única medida das formas de organização social e dar-lhe sua justa dimensão como instrumento que possibilita a realização de sociedade concebida essencialmente em espaços não econômicos.

Uma expressão do predomínio das visões economicistas é a ênfase que se deu à idéia de converter em capitais cada uma das dimensões da vida do ser humano: mais que pessoas ou sociedade, somos capital humano; mais que patrimônio e riqueza natural, somos capital natural; mais que forma de organização, somos capital social. Se essas condições ajudam a entender e a impelir processos de desenvolvimento, ao mesmo tempo limitam o potencial próprio de desenvolvimento do ser humano, que se move por motivações não exclusivamente econômicas. A organização social, com suas diversas e complexas formas, que se exemplificam muito adequadamente nas comunidades indígenas, constitui espaços de realização humana não necessariamente utilitaristas, no sentido econômico, e, portanto, não podem continuar sendo subvalorizadas as contribuições que concorrem para a realização plena e transcendente e para a obtenção da felicidade humana.

A história tem-nos mostrado como é complexo e difícil suplantar as estruturas sociais rurais com esquemas sociais urbanos, que, embora pretendam ser mais racionais, carecem dos valores satisfatórios que têm as organizações sociais como produto da tradição e da história. É comum ver como é subvalorizado e depreciado o peso do desenraizamento que, nos imigrantes, em razão do rompimento de estruturas sociais, incluindo a família,

implica o processo de imigração para países desenvolvidos, apesar de ser ela potencialmente favorável à melhoria da renda. A relação custo-benefício da imigração, em simples termos econômicos, esconde grandes perdas, em termos de satisfação de diferentes ordens, produto do rompimento dessas estruturas sociais. Poderia afirmar-se que a imigração, tanto no sentido rural-urbano como entre países, é uma das demonstrações do grande desgaste dessa riqueza social.

A tradição e a história têm permitido construir culturas que incorporam cosmovisões particulares, linguagens, formas de relação, valores estruturados em torno de uma moral, princípios étnicos, sentido de participação e identidade, que determinam a forma de organização e, inclusive, a economia própria de um território. A visão territorial da ruralidade propõe revalorizar esses elementos, dando-lhes o espaço adequado, incorporando-os às políticas de desenvolvimento rural e fortalecimento, proteção e preservação das culturas rurais da América Latina e do Caribe.

Expressões da organização social e da base cultural de nossos povos rurais americanos são suas próprias instituições. Ainda que essas instituições tenham ainda muito espaço para serem fortalecidas e melhoradas, definitivamente elas marcam o ponto de partida de nova institucionalidade rural.

Muitos dos esforços de fortalecimento institucional no meio rural, adiantados em nossos países, empurrados por mecanismos multilaterais, partiram da carência de instituições no meio rural, que se traduz na idéia de que é necessário construir novas instituições, com lógicas, em muitos casos, opostas às das culturas nas quais intervêm.

A institucionalidade rural deve ser o produto da evolução das instituições naturais construídas no tempo pelos povoadores rurais, marcados por grande diversidade e heterogeneidade. As instituições naturais, juntamente com a cultura e a estrutura social, constituem os grandes potenciais da estrutura do meio rural e devem ser vistas além da eficiência econômica a curto prazo, para se constituírem em elementos liberadores dos processos de desenvolvimento que se devem promover no conjunto da *nova ruralidade* da América Latina e do Caribe.

1.2 Formação do Território Rural da América Latina e do Caribe

A construção do espaço rural, em sua complexa inter-relação de dimensões sociais, econômicas, culturais e políticas, tem sido um processo histórico que se foi tecendo em séculos de apropriação de território. A cultura americana é o resultado de singular relação entre ser humano e natureza, entre economia e geografia.

O futuro de nossos territórios depende de nossa capacidade de ler esse passado, de entender que, nesses processos, encontra-se um acumulado de experiência, conhecimento e cultura que permitirá construir um amanhã melhor. Desconhecê-lo ou subestimá-lo tem sido uma prática de altíssimo custo para nossos povos. O reconhecimento de nossa história, do que somos e do que constitui nosso patrimônio como sociedade rural é um passo necessário para se alcançar um futuro viável.

Território e Sociedade Rural

A ruralidade é condição e característica associada a territórios, que tem em essência uma construção de ordem histórica e social, como processos prolongados de formação de sociedades e organizações territoriais. Nesses territórios, arraigam-se a história, a tradição e a cultura da maior parte dos povoadores da América Latina e do Caribe e é nessa história e nesse processo onde se encontram os elementos constitutivos da concepção de ruralidade associada a território.

Desde o início da organização social do homem, a agricultura aparece como o elemento que permitiu às populações passarem da condição nômade à de sedentária. A agricultura constituiu-se, então, no fator de construção de sociedades assentadas no território, localizadas espacialmente e em condição de organização estável e permanente. A agricultura não somente era responsável pela provisão dos alimentos necessários para a sobrevivência desses grupos, senão também determinou a localização deles e as condições para seu desenvolvimento social e institucional, a relação de dominação e de uso ou exploração dos recursos que estavam à sua disposição, de forma permanente e estável, o que ajuda a fortalecer os elementos que explicam a construção de sociedades sedentárias localizadas em territórios determinados.

Os processos de localização e instalação populacional no espaço, com a conseqüente apropriação do território por parte dos grupos humanos, geraram uma relação permanente e bidirecional espaço-grupo populacional, que constitui determinante fundamental da construção do território. Essa relação de origem e espaços territoriais específicos é determinada tanto pela intervenção do ser humano sobre o ambiente como pelas características próprias da população, marcadas pelas condições de ordem ecológica, agrônômica, climática ou de riqueza natural dos territórios que ela ocupa.

Ainda que a ocupação do território tenha sido orientada pela disponibilidade dos sistemas de apropriação e pelo uso dos recursos naturais, esses mesmos processos geraram assentamentos humanos que demandam, cada vez mais, novas condições e formas de apropriação do território. A concentração de população aparece, então, como condição natural do desenvolvimento e fortalecimento desses territórios, uma vez apropriados a partir de processos de colonização. A concentração e o adensamento de assentamentos aparecem, então, como processo funcional de sistemas de apropriação de território sobre a base de recursos naturais. Os centros de serviços, constituídos basicamente por núcleos densos de população em povoados, casarios e vilas pequenas, aparecem como elemento subsidiário a essa estrutura de colonização e apropriação do território, de características nitidamente rurais, ou seja, de aproveitamento de recursos naturais. É assim que se foi tecendo um sistema de centros com médias e altas densidades e continuidade, que se denominam *centro urbanos*, numa definição que, em boa medida, contradiz a natureza própria desses centros povoados.

O desenvolvimento posterior desses centros habitados apresenta características particulares, de acordo com a região e os ecossistemas em que estão assentados e com os processos de colonização que os geraram. São povoações de crescimento rápido que acionam processos econômicos de ordem industrial ou de serviços, convertendo-se em núcleos urbanos que atravessam o umbral da ruralidade, constituindo-se em verdadeiras áreas independentes das estruturas de uso de recursos naturais, apesar de que sua grande maioria tem gênese rural. Esses centros habitados separam-se da concepção de ruralidade ligada à ocupação do território pela apropriação de recursos naturais. Assim é como aparece uma estrutura em que as dinâmicas de ordem industrial são preponderantes e aparecem cidades e metrópoles, totalmente independentes da ruralidade.

As políticas, as estruturas de planejamento e os processos de desenvolvimento setorial na América Latina e no Caribe têm sido dominadas por uma visão dual do urbano e do rural, que, com definições arbitrárias de ordem demográfica, classifica e separa esses dois espaços. Paradoxalmente, uma população variável entre 1.500 e 2.500 habitantes concentrados num só local é considerada urbana e, nas políticas aplicadas, é tratada de forma diferenciada da ruralidade que a rodeia e determina. É por isso que um dos elementos mais importantes dessa concepção de ruralidade é ter bem claro que esses centros urbanos formam parte dela, não são elementos estranhos a ela.

Esclarecer os limites do urbano e do rural e, mais importante ainda, classificar a relação entre os centros urbanos, cidades e metrópoles e a ruralidade são elementos essenciais da concepção territorial rural e fornecem elementos úteis e práticos para a definição de políticas e visões das dinâmicas que suportam o desenvolvimento rural.

A construção de espaços territoriais rurais, com seus centros habitados e suas relações com centros urbanos, cidades e metrópoles, tem configurado de alto a baixo da América Latina e do Caribe uma estrutura de regiões hierarquizadas desde os centros metropolitanos nacionais, regionais e secundários, cidades periféricas, intermediárias, pólos de desenvolvimento rural, povoados de serviços, centros de mercados, de processamento, residenciais, de provisão, de serviços, de insumos e de comercialização. Essa hierarquia contém dinâmicas econômicas, sociais e institucionais de grande importância para a construção de políticas territoriais regionais e rurais.

A América Latina e o Caribe são um tecido complexo de regiões especializadas e com condições particulares de patrimônio humano, social e natural, que determinam o objeto de uma política rural. Dessa forma, a visão territorial implica que se concebam planejamento e política regional rural e se assuma o território como região, incorporando tanto as condições naturais, geográficas e ecossistêmicas como as condições das sociedades que ali se assentam. Esse conjunto determina uma definição de ruralidade que, embora não seja nova na ordem conceitual ou teórica, tem a força de modificar ou repropor os pressupostos básicos das políticas de desenvolvimento rural que predominam tanto nos governos como nos organismos internacionais.

Na atualidade, predomina a visão de rural como sinônimo de população dispersa associada a processos de exploração agropecuária, florestal ou pesqueira. Diante dessa visão minimalista do mundo rural, encontra-se uma

visão territorial que pode influir positivamente nas dinâmicas de desenvolvimento e, portanto, na eficiência das políticas de bem-estar, crescimento, estabilização e sustentabilidade de sistemas produtivos rurais.

Como vimos, a construção da sociedade e as formas de ocupação do território têm estado ligadas à exploração e ao uso dos recursos naturais. O solo, a água e a biodiversidade têm posição específica no território, e sua utilização e seu aproveitamento determinam a localização das atividades econômicas produtivas e conduzem à criação de assentamentos humanos localizados e organizados em torno delas.

Os diferentes grupos sociais, sejam de proprietários de territórios ou de meios de produção, integrantes de organizações trabalhistas, comerciárias, de mercados de insumos ou trabalhistas, adaptando-se às condições particulares do território, fizeram surgir assentamentos e formas de organização social, com hierarquias, especializações, estruturas de relacionamento entre os diversos grupos e códigos de organização política. Um elemento fundamental da compreensão da organização do território rural que constitui uma de suas maiores forças é sua grande capacidade de adaptação, resultado de todo um processo histórico.

Comparativamente, a força e a capacidade de adaptação das organizações sociais rurais ao ambiente é muito maior que as das estruturas sociais construídas de forma artificial pela urbanização acelerada das últimas décadas na América Latina e no Caribe. Enquanto no primeiro caso apresentam-se assentamentos rurais construídos sobre a experiência e a leitura das complexas condições do território, no segundo evidencia-se a grande dificuldade para a incorporação social, institucional e cultural de novos povoadores imigrantes aos centros urbanos, a qual constitui um dos problemas centrais do desenvolvimento urbano latino-americano.

Outros elementos fundamentais em que se apóia a construção das estruturas sociais é a cultura e a história. Os assentamentos humanos rurais e, particularmente, as comunidades indígenas que ainda existem na América Latina contam com tradição e história que enriquecem seu capital social. Hoje, avançou-se na valorização desses elementos de tradição e história como fortes eixos na construção de sociedades e processos dinâmicos de desenvolvimento.

A tradição e a história constroem e alimentam a cultura, que, mais que folclore e arte, constitui forma essencial de riqueza social, que estabelece regras, estruturas de ordem ética e moral, visão cósmica, linguagem, códigos,

símbolos e valores que permitem as relações entre os diversos componentes da sociedade e geram sentimentos de pertinência ao próprio grupo cultural, definindo fatores chave para a viabilidade e a sustentabilidade das organizações sociais.

Os grupos populacionais rurais da América Latina e do Caribe, incluindo as populações afro-americanas e indígenas, contam com base cultural que, no geral, tem sido considerada barreira na aplicação dos modelos ocidentais dominantes, quando na realidade constitui potencial básico para a construção de forma própria de desenvolvimento. Por isso, a visão territorial proposta implica a valorização e o reconhecimento da história, da tradição e da cultura rural, com uma visão de integração e universalização que parte dela mesma para a construção de políticas de desenvolvimento rural sustentável.

Do mesmo modo, as instituições formais e informais, econômicas, religiosas, culturais e governamentais presentes nos territórios rurais demonstram grande capacidade institucional e organizacional e constituem outro grande componente da riqueza social rural. Em muitos casos, essas instituições rurais tradicionais foram subvalorizadas e até combatidas pelo modelo de institucionalidade formal que maneja os centros de planejamento central em nossos países e quase sempre foram subutilizadas nas políticas de desenvolvimento rural.

Urbanização e Regiões

Dois grandes processos marcam a revolução demográfica latina e caribenha. O primeiro, a transição demográfica, que tem marcado, com diversos atrasos, em diversos países, as mudanças demográficas de altas taxas de natalidade e mortalidade para altas taxas de natalidade e baixa mortalidade (explosão demográfica), passando, depois, à fase de baixo crescimento com baixas taxas de natalidade e mortalidade. Essa transformação populacional teve grandes implicações sobre a estrutura das famílias, a distribuição por idades da população, as demandas de serviços, as características dos mercados de trabalho e outro conjunto de dinâmicas que teve de ser assumido por nossos países em períodos curtos de tempo.

Se comparado com os países desenvolvidos, como os da Europa, por exemplo, onde esses processos de transição levaram mais de um século,

6 Este processo de urbanização acelerada gerou enormes pressões sobre os mercados de trabalho e sobre a infra-estrutura básica dos centros urbanos, que nem sempre têm podido responder de forma adequada, perpetuando situações de pobreza e marginalidade nas cidades. Também, a rápida urbanização despovoou prematuramente o espaço rural diminuindo a idade média e o nível de capacitação da população rural. Isto é consequência de que os que migram são os que têm mais condições de se deslocarem e, pelo menos, em princípio, maiores possibilidades de emprego e ascensão social nas atividades urbanas” (PINHEIRO, 2000, p. 10).

As cifras indicam, ademais, que, em somente meio século, inverteram-se as distribuições espaciais da população, que passou de rural predominantemente dispersa para populações concentradas em grandes e médios centros urbanos permanentemente no campo.

A população rural está praticamente estabilizada devido à persistente migração para as cidades e ao freio da capacidade de retenção demográfica no campo latino-americano. A agricultura moderna não é intensiva em mão de obra e, às vezes, quando o é, seu caráter sazonal desmotive o assentamento

Fonte: FAO, Población y Proyecciones.

Ano	População Total (em milhares)	População Rural (em milhares)	População Rural (%)	População Urbana (%)
1950	166.994	97.865	59%	41%
1960	218.228	110.681	51%	49%
1970	284.795	121.334	43%	57%
1980	361.401	126.774	35%	65%
1990	440.473	127.556	29%	71%
2000	519.141	127.803	25%	75%
2010	595.036	127.102	21%	79%
2020	665.092	125.504	19%	81%
2030	725.535	121.062	17%	83%

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO 1950-2030

Outra das grandes transformações de ordem demográfica é o processo de urbanização. As taxas da migração no sentido rural-urbano, no interior de nossos países, e de emigração trabalhista para outros países têm provocado uma recomposição profunda das estruturas familiares e de idade da população rural:

entende-se como foram aceleradas as grandes transformações demográficas na consolidação da estrutura territorial de nosso continente.

de caráter metropolitano. O quadro a seguir ilustra o enorme crescimento das cidades latino-americanas:

CIDADES QUE TINHAM 1.000.000 DE HABITANTES OU MAIS NOS ANOS INDICADOS

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
População						
(milhares de pessoas)	28.747	47.708	74.068	105.837	133.584	166.952
% da população total	17.3	22.0	26.1	29.5	30.5	32.4
% da população urbana	41.7	44.6	45.5	45.5	42.9	43.0
Taxa anual de crescimento	5.1	4.4	3.6	2.3	2.2	

Fonte: CEPAL. *La reestructuración de los espacios nacionales, 2000.*

CIDADES QUE TINHAM 5.000.000 DE HABITANTES OU MAIS NOS ANOS INDICADOS

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Numero de cidades	1	4	4	4	6	7
População						
(milhares de pessoas)	5.042	12.199	32.588	45.046	62.110	11.992
% da População Total	3.0	5.6	11.5	12.5	14.2	15.2
% da População Urbana	7.3	11.4	20.0	19.3	20.0	20.1

Fonte: CEPAL. *La reestructuración de los espacios nacionales, 2000.*

Como efeito da transição demográfica e da urbanização, é claro o predomínio atual de uma população rural envelhecida, com alta participação da população de terceira idade de forma crescente e o incremento dos níveis de dependência de trabalho e rendas nas famílias do meio rural.

Essa grande transformação tem gerado não só o despovoamento e estancamento da população no campo, como tem determinado uma população desbalanceada, dada a seletividade dos processos migratórios que envolvem, particularmente, os setores da população jovem, com sérias implicações no potencial produtivo do meio rural. Esses processos demográficos constituem o que se poderia denominar de a revolução silenciosa da população na América Latina, que assinala novo cenário e espaço de visão das populações e sociedades de um mundo rural.

Não obstante, esses processos de transição, particularmente emigratórios, não têm ocorrido de forma espontânea no mundo rural e nem tampouco sido condição necessária natural para a evolução das populações, como o demonstram os cenários em países desenvolvidos, onde esses processos têm ocorrido muito lentamente e onde, inclusive, evidenciam-se processos inversos de fluxos migratórios e de consolidação de espaços regionais e territoriais.

A urbanização da América Latina tem sido induzida por modelo de desenvolvimento que privilegiou a urbanização e a industrialização como sinônimos de progresso, desenvolvimento e modernidade. Associando a ruralidade com esquemas pré-modernos e atrasados de desenvolvimento, foram impostas visões de longo prazo nas quais se concebiam as sociedades latinas como urbanas e modernas. Para conseguir isso, generalizaram-se processos e induziram-se comportamentos populacionais de ordem socioeconômica⁷.

Os principais fatores que induziram o processo de urbanização podem ser assim resumidos.

Modelo substitutivo e industrialização – Desde o final da primeira metade do século XX, com a aplicação generalizada do modelo de substituição de importações, que fechava as economias, deu-se caminho livre à aplicação de esquemas orientados para o crescimento de centros urbanos e desenvolvimento industrial. Permitiu-se a criação de estruturas com incentivos assimétricos entre os setores básicos da economia rural (agropecuário e extrativo) diante dos novos setores industriais de caráter urbano. Essa assimetria gerou termos de intercâmbio desiguais, que facilitaram fluxos intensos de recursos tanto de capital como de recursos humanos das zonas rurais para as zonas urbanas e foram privilegiados os investimentos subsidiados no meio urbano com discriminação do meio rural. Tudo isso se complementou com a implantação de instrumentos localizados e seletivos de modernização do setor agropecuário com vistas à sua industrialização.

7 "A partir da década de 30 e mais intensamente a partir da de 40, a América Latina adotou uma estratégia de desenvolvimento, própria da região, que privilegiava o desenvolvimento do setor industrial e destinava ao Estado um papel central na distribuição de recursos. É importante ressaltar que a estratégia de substituição de importações, pelo menos na sua concepção original, designava ao setor agropecuário um papel importante e complementar ao setor industrial. Apesar disto e da política de preços, em muitos casos, adversos ao setor, este cresceu a uma taxa ao redor dos 3% durante o período de 1950-1980" (PIÑEIRO, 2000, p. 3).

Assimetrias macroeconômicas – A política macroeconômica aplicada durante esses períodos implicou o denominado imposto agrário⁸, produto de políticas cambiais, tributárias, comerciais, fiscais, de arrecadação e investimento, que evidentemente desestimularam o investimento no setor rural e conseguiram que os fluxos de excedentes e a acumulação rural se movessem para o meio urbano, financiando, dessa forma, as grandes urbes da América Latina.

Incentivos e fluxos de capital – Esse conjunto de políticas implicou fortes incentivos aos investimentos urbanos, gerando enorme diferença de rentabilidade entre o meio urbano e o rural. Inclusive os excedentes gerados no meio rural foram destinados a investimentos no meio urbano (industrial ou de serviços), o que significou a descapitalização do meio rural em favor da capitalização do urbano. Um exemplo disso ocorreu no setor da construção que foi fortemente apoiado e subvencionado em muitos dos nossos países, gerando fortes distorções nos mercados de investimentos nacionais.

Venda de um imaginário coletivo – Além dos instrumentos econômicos e da visão de planejamento econômico de todo o sistema de investimentos e desenvolvimento setorial, foi vendida a idéia única de progresso associado ao meio urbano. Generalizou-se a idéia de que o campo era uma visão pré-moderna, que condenava a sociedade ao atraso. Estabeleceram-se valores e discursos ideológicos contrários ao meio rural, que tiveram acolhida não somente no nascente meio urbano, como também nos mesmos meios rurais, dando lugar à idéia generalizada de que o progresso e o bem-estar da população rural obtinham-se exclusivamente com a emigração para a zona urbana. Essa concepção de desenvolvimento único teve acolhida generalizada e ainda hoje prevalece, limitando, de forma importante, o potencial de desenvolvimento do meio rural. O papel dos meios de comunicação de massa foi significativo na venda desse imaginário.

Modelos de recurso humano – Um dos instrumentos mais importantes de pressão migratória foi a educação baseada em modelos curriculares e

8 [...] com freqüência as políticas macroeconômicas estiveram em contradição com as necessidades da agricultura e a política agrícola foi o apêndice passivo da política macro incapaz de proporcionar compensações diante das políticas desfavoráveis, como ocorreu durante o período de substituição das importações. Isto se expressa nas altas taxas de intercâmbio que subsistem, apesar da liberalização comercial, nas taxas de juro real muito altas geradas a partir das políticas de estabilização, na contínua política impositiva sobre os produtos de exportação agrícola e nas distorções urbanas na distribuição de bens públicos devido ao desequilíbrio da política econômica (DE JANVRY; SADOULET, 1999, p. 9).

pedagógicos que buscavam preparar e incentivar o traslado da população para o meio urbano. A universalização da educação, que se estendeu por muitos países latinos durante esse período, esteve apoiada em valores, esquemas e modelos de vida urbana. Em geral, o modelo de desenvolvimento de talento humano foi concebido para alimentar mercados urbanos, o que, portanto, debilitou e subestimou as potencialidades econômicas e sociais do meio rural, ao mesmo tempo em que privou a população camponesa da formação específica e especializada que seu desenvolvimento requeria.

A expulsão e o deslocamento – A visão de desenvolvimento agropecuário que se implementou, associada ao modelo de urbanização, girou em torno do modelo tecnológico de *revolução verde*, intensivo no uso de agroquímicos e maquinário, ou seja, intensivo em capital, que perseguia incrementos de produtividade nas atividades primárias e se apoiava no uso menor da mão de obra e maior tecnificação. Esse modelo de economia agrícola comercial implicou debilitação das estruturas e sistemas produtivos rurais baseados em uso intensivo da mão de obra e gerou, naturalmente, a expulsão da população rural. Por outro lado, a precariedade e o pequeno êxito de processos generalizados de reforma agrária e de redistribuição de terra, acompanhados dos processos violentos de expulsão da população, geraram desenraizamento e deslocamentos maciços da população do meio rural para o meio urbano.

Esse conjunto de políticas, programas, instrumentos, visões de desenvolvimento e processos econômicos configura o processo explicativo da urbanização da América Latina e do Caribe, que foi, como se vê, induzido e, após ter-se realizado, deixa profundas dúvidas sobre seu êxito quanto ao desenvolvimento equilibrado, justo e redistributivo do conjunto da economia latino-americana.

A forma como se deram os processos históricos de construção do sistema urbano ou de concentração da população nos países latino-americanos, caracterizado pelo muito acelerado e induzido processo de urbanização, trouxe como consequência forte presença de sociedades, culturas, tradições e instituições rurais nas cidades e nos meios urbanos do continente.

Um elemento básico a ser destacado nessa herança de condições rurais no meio urbano é a natureza e a origem rural da pobreza urbana. Em altíssima proporção, as grandes cidades de nossos países albergam um acumulado de pobreza rural, imigrantes rurais que não encontraram soluções e condições de desenvolvimento integral e formam espaços de habitantes rurais incrustados na

cidade, com baixos níveis de integração ao mundo urbano e de grandes vínculos com o meio rural.

Mas não somente o tema da pobreza constitui especial relação entre nossas grandes áreas metropolitanas e a origem rural de seus moradores. Diferentemente de centros urbanos de países desenvolvidos, particularmente da Europa, que tiveram lentas dinâmicas em processos históricos de muito longo prazo, constituindo culturas urbanas claras, as grandes cidades latino-americanas têm profundo sincretismo e complexidade de ordem cultural e social, que mimetizam, em grandes conglomerados urbanos, populações de forte substrato rural. Essa relação e mistura, nos grandes centros metropolitanos, com o substrato cultural, social e institucional rural são, embora paradoxal, uma grande limitação e um grande desafio do desenvolvimento urbano dos países do continente.

Um resultado nocivo da rápida urbanização na América Latina e no Caribe é o atual antagonismo entre o crescimento urbano, com a conseqüente concentração de investimentos, e a marginalidade rural. Sem dúvida, essa marginalidade, cuja mais dramática expressão é a concentração excessiva e os altos níveis de pobreza, é amostra clara dos grandes desequilíbrios que o modelo de desenvolvimento aplicado gera. Tais desequilíbrios latentes apóiam as discussões sobre nova visão da ruralidade, que emerge como um dos elementos fundamentais para a consecução de novo equilíbrio e nova equidade social sobre a base da necessária redução da brecha entre os modelos concentradores urbanos e as determinantes que estes têm sobre a marginalidade no mundo rural.

1.3 Urbanismo Rural

A visão territorial rural não aceita uma dicotomia excludente entre o urbano – como concentração da população – e o rural; ao contrário, assumindo o sentido de território e região rural, ela integra o urbanismo como elemento essencial da política de desenvolvimento rural sustentável.

Até o momento, tem ocorrido forte separação entre o rural e o urbano, e as políticas urbanas definem-se conforme lógica muito diferente da que se aplica ao meio rural. Para ser conseqüente com a visão de conformação de espaços regionais e territoriais rurais, é necessário reduzir essa dicotomia e substituí-la

por sentido de hierarquia regional, entendendo por isso a apropriação de visões integradas de estruturas demográficas com dinâmicas e fluxos econômicos, sociais, institucionais e políticos que determinam centros urbanos com funções claramente rurais⁹.

As lógicas de desenvolvimento e de integração setorial e mercadológica existente nos centros urbanos são elementos essenciais que devem apoiar o desenvolvimento rural. Por seu turno, as políticas de desenvolvimento rural devem incorporar políticas de urbanismo rural com visões claras sobre as funções características das estruturas urbanas desenvolvidas e devem fortalecer-se nos meios rurais para que se alcance maior eficiência integral de desenvolvimento rural.

A hierarquia regional invoca a idéia de complementaridades, subordinações e distintos mecanismos de integração entre os componentes de uma região rural, de um território ou de um país, em geral. Dessa forma, a organização do território incorpora tanto o urbano como o rural, no sentido de território desenvolvido a partir do uso dos recursos naturais. Isso implica uma visão integral e transversal das políticas de desenvolvimento rural com fortes implicações em estratégias de desenvolvimento urbano regional de cada um dos países latino-americanos.

O eixo articulador do urbano e do rural é a relação funcional entre um e outro espaço, isto é, os fluxos bidirecionais do mercado de bens e serviços e fatores produtivos, a institucionalidade e as funções de ordem simbólica, cultural, educativa e social exercida pelos centros de maior tamanho sobre áreas circundantes e vice-versa. Existem, em compensação, centros industriais, alguns centros de serviços, as metrópoles nacionais ou regionais, muitos dos portos e zonas francas que são exemplos de centros urbanos que não fazem parte da ruralidade.

Quanto à definição do domínio da política de desenvolvimento rural, a classificação de centros urbanos leva a interrogações importantes: a

9 "Os espaços rurais são povoados por um espectro social heterogêneo de trabalhadores sazonais; de gente sem emprego expulsa da agricultura, de trabalhadores vinculados indiretamente a serviços da atividade agrícola e como assalariados das agroindústrias; de empregados de serviços sociais e municipais; de trabalhadores de empresas turísticas, pesqueiras e parques industriais; de pensionistas que retornaram das cidades, etc. Esse vasto conglomerado, que inclui numerosos pobres e variadas formas de pobreza, ocupa a paisagem rural e a fronteira semi-urbana de vilas e pequenas cidades agrícolas, onde se confundem traços de ambas as formas de vida" (ECHEVERRIA, 1999, p. 8).

competência da política de desenvolvimento rural deve ir até onde, ou até que tamanho populacional do centro povoado?

Como já mencionado, atualmente, um centro povoado com mais de 2.500 habitantes fica excluído de política de desenvolvimento rural. O eixo da proposta de incorporação do conceito de hierarquia regional implica que a definição de ruralidade dos centros habitados não seja determinada por condições exclusivamente de ordem demográfica, como o tamanho da população, mas seja consequência da avaliação daquelas dinâmicas reais de integração econômica e de mercado que ocorrem nas regiões rurais.

É possível que um centro povoado com 40 mil ou 50 mil habitantes tenha funções que explicam e determinam as condições, possibilidades e potencialidades de desenvolvimento de economia diversificada e integral no meio rural que o circunda, devendo, portanto, ser objeto de política de desenvolvimento rural. As capitais estaduais e municipais, os centros ou cidades intermediárias e os pólos de desenvolvimento vinculados a uma economia centrada na exploração de recursos naturais, ou determinados por essa economia, devem ser incorporados como parte integral, dinamizadora e líder, inclusive, do processo de desenvolvimento rural¹⁰.

Isso implica importante transformação na visão das estratégias e políticas de desenvolvimento regional e urbano dos países latino-americanos, porque não é possível dinamizar o desenvolvimento rural de forma adequada, integral e sustentável, se não se incorporam, como parte essencial dessas estratégias, os centros urbanos determinantes da realidade rural desses países.

10 "A hipótese de partida é que as localidades e territórios têm um conjunto de recursos (econômicos, humanos, institucionais e culturais) e de economias de escala não exploradas que constituem seu potencial de desenvolvimento. Cada localidade ou território caracteriza-se por uma determinada estrutura produtiva, um mercado de trabalho, um sistema produtivo, uma capacidade empresarial e de conhecimento tecnológico, uma dotação de recursos naturais e infra-estruturas, um sistema social e político, uma tradição e cultura, sobre os quais se articulam os processos de crescimento econômico local" (CEPAL-GTZ, 2000, p. 5).

2. PARA UMA ECONOMIA DE TERRITÓRIO RURAL

O cenário de desenvolvimento rural é predeterminado pelas condições econômicas do desenvolvimento agrícola, em situação de crescente diversificação produtiva. Os diversos problemas que atingem o setor rural e as novas evidências de seu caráter multisetorial e holístico expresso na visão territorial devem encontrar referencial rigoroso e consistente em conjunto econômico compreensível e pragmático.

Não há dúvida de que a natureza da maioria dos problemas do setor e das soluções vislumbradas cruza inexoravelmente o terreno da economia política. São muito fortes os fatores políticos de interesses e exercícios de poder que estão sob a complexa problemática rural. As propostas excessivamente tecnocráticas das últimas décadas têm acusado esgotamento e, de alto a baixo do continente, têm perdido a legitimidade e confiança das comunidades, dos decisores da política e dos políticos. Restabelecer a confiança das forças sociais e políticas das nações latino-americanas na natureza das soluções propostas é imperativo que obriga a esforços por tratamentos e instrumentos mais imaginativos, democráticos e inovadores.

Enfoques territoriais como os propostos implicam necessariamente repensar os esquemas econômicos predominantes na discussão tradicional do desenvolvimento rural. Nova economia do território faz-se necessária para questionar as potencialidades reais das economias de aglomeração, que conduzem a uma revisão do conceito de economias de escala: a diversificação setorial expressa em mercados de trabalho integrados e encadeamentos poderosos de valor agregado indaga por tratamentos das remunerações aos incrementos de produtividade e às complementaridades setoriais que dêem sinais adequados aos mercados emergentes de capitais; o enfoque de economia de recursos naturais – antes que agrícolas – desafia nossas concepções, regras de jogo e instrumentos para os mercados de serviços ambientais e a nova economia ecológica; as externalidades reconhecidas para o setor rural pressionam por redefinição dos conceitos de competitividade e benefícios coletivos do desenvolvimento econômico rural; as mudanças na institucionalidade e suas profundas debilidades requerem sejam superados os modelos de reengenharia aplicados no passado por visões mais compreensíveis da verdadeira natureza da economia institucional.

Enfim, abre-se espaço fértil para análises, propostas e estratégias de políticas que devem ser trabalhadas, aprofundadas e instrumentadas para se passar do discurso à ação, do diagnóstico à implementação de soluções, da retórica à política e da política ao bem-estar.

2.1 Globalização e Ajuste Estrutural

Nos últimos anos, o modelo de desenvolvimento esteve centrado na liberalização econômica, na desregulamentação dos mercados, na redução do Estado, no privilégio da competitividade como padrão de modernização, na confiança no papel dos mercados como designadores eficientes de recursos e na idéia de que o crescimento econômico derrama naturalmente seus benefícios sobre todo o conjunto social.

Os países latino-americanos têm entrado, de formas diferenciadas, nessas mudanças econômicas, assumindo os custos sociais e políticos de suas implantação e ajustando-se, conforme possível, às regras do jogo. Esses ajustes, em sua maioria, não têm sido decisões inteiramente internas; têm sido influenciados, quando não pressionados, por regulamentações internacionais.

Os efeitos da aplicação do modelo não têm sido uniformes e apresentam resultados variados. Muitos setores econômicos têm-se favorecido, obtendo ganhos importantes na eficiência produtiva, têm-se consolidado algumas estruturas econômicas e ampliado e diversificado o comércio internacional. Sem dúvida, os objetivos básicos de bem-estar, equidade e progresso encontram-se longe de ser alcançados. Os níveis de pobreza não cedem, a iniquidade na distribuição tem aumentado, os níveis de crescimento econômico da região não são satisfatórios nem sustentáveis, a desregulamentação tem significado maior vulnerabilidade para amplos setores da população e, em alguns casos, tem sido simplesmente regressiva¹¹.

A ortodoxia da política econômica tem dado passagem a um processo de ordem política que, atualmente, questiona os fundamentos do modelo e volta a colocar sobre a mesa os verdadeiros objetivos e valores do desenvolvimento,

11 Os níveis de pobreza medidos por linha de pobreza mantêm-se próximos de 60%, sem maiores modificações nos últimos 20 anos, e os níveis de distribuição gerais mostram-se superiores a 0.55 para países como o Brasil (0.63), Colômbia (0.57), Chile (0.57) e Guatemala (0.56).

entre eles os direitos humanos, o desenvolvimento social, a equidade de gênero, o respeito da diversidade étnica e cultural e a proteção do meio ambiente¹². Essa nova colocação tem retardado as fases de aplicação dos ajustes necessários para a implantação das reformas recomendadas, e diversos processos políticos de contra-reforma têm começado a tomar corpo em vários países da região. Particularmente no setor rural e especificamente na agropecuária, a aplicação do modelo tem poucos ganhos a reivindicar¹³.

Têm sido demonstradas mais as poucas possibilidades de acesso aos benefícios do desenvolvimento do que os ganhos reais e sustentáveis de inclusão econômica e a transição para um novo modelo mais competitivo tem enfrentado dificuldades de ordem política e social muito grandes. Além disso, as limitações do capital social, a inadequação tecnológica e as profundas diferenças de capital humano têm atuado como lastro para o desenvolvimento harmônico da sociedade.

A preocupação pelo conjunto de resultados mencionados tem imprimido um novo conteúdo aos discursos sobre o desenvolvimento, retomando temas como o planejamento e o desenvolvimento, a liderança reguladora do Estado e a pouca neutralidade política dos modelos econômicos do mercado¹⁴.

Por outro lado, o mercado não só apresenta limitações com relação ao longo prazo e à sustentabilidade, como, de saída, enfrenta barreiras ligadas às precárias condições estruturais das sociedades latino-americanas, caracterizadas por limitadas oportunidades, déficit de capital social, baixo investimento em capital humano, inadequada institucionalidade e pobre infraestrutura produtiva e comercial. Sem superar essas barreiras, a supremacia dos mercados e a debilitação do Estado têm mostrado que se aprofundam os desequilíbrios e as ineficiências da economia e do desenvolvimento no seu conjunto.

Essa situação contrasta com os processos vividos pelos países desenvolvidos, que contaram com grandes processos de acumulação,

12 OCAMPO, 2001.

13 As taxas de crescimento do produto setorial mantiveram-se em níveis moderados e a reversão dos efeitos negativos do modelo anterior, teoricamente discriminatória ao agropecuário, não mostrou sinais de ter mudado (OCAMPO, 1998).

14 Sinais não desprezíveis são as designações recentes do Prêmio Nobel de Economia a Douglas North e a Amartia Sen por seus trabalhos, respectivamente, sobre economia institucional e sobre pobreza e "desenvolvimento como liberdade".

iniciados a partir de séculos de espoliação de suas colônias americanas e, posteriormente, com décadas de *Estado de bem-estar*, que lhes permitiram o financiamento e a expansão de seu capital social e humano. Essas duas condições não ocorreram nos países subdesenvolvidos da América Latina, criando condições objetivas radicalmente diferentes para a valorização da viabilidade e sustentabilidade de modelos de redução do Estado e premissas de desigualdade nas condições de competição nos mercados.

O debate internacional sobre o desenvolvimento oferece crescente relevância ao fato de que os países latino-americanos não tenham sido suficientemente aplicados na instrumentação das reformas estruturais que acompanharam as fórmulas do Consenso de Washington. Parecem, pelo menos, levianas as idéias de que a esses países faltou disciplina e de que o requerido é o aprofundamento da transição sobre a base de compromissos que ajustem a pouca governabilidade a esquemas como o dos acordos com o Fundo Monetário Internacional. É claro que existem razões estruturais para a não-aplicação plena das reformas que colocam em dúvida a si mesmas, já que, definitivamente, elas não têm a capacidade de enfrentar a complexa realidade dos processos econômicos, políticos e sociais do continente.

É necessário abrir ainda mais o debate sobre a natureza das barreiras que impedem o desenvolvimento harmônico do continente latino-americano e, em particular, de suas regiões rurais, abrir novos espaços de debate e introduzir, de forma criativa e imaginativa, novas dimensões na análise. São muitos os esforços realizados pelos governos e pela sociedade do continente na busca de melhores condições de vida e de desenvolvimento, mas isso não tem dado resultado, talvez porque o que se fez não tenha sido o suficiente, mas também porque o que se fez não aponta na direção correta.

É claro que a escolha não é entre mercado ou proteção, entre mercado e economia planejada. O debate está em estratégias estrangeiras e ortodoxas e em estratégias próprias e flexíveis. Não é o momento de se enfrentar, com fundamentalismos doutrinantes, uma reflexão que requer a soma de esforços e propostas inovadoras, realistas – técnica e politicamente –, sustentáveis e reivindicadoras da capacidade criativa que o povo latino-americano demonstrou possuir de sobra.

Qualquer análise da situação do setor rural deve inserir-se nas profundas mudanças que foram operadas nas condições macro do desenvolvimento nos últimos anos. A região foi submetida a transformações de impacto significativo nas estruturas econômicas, na institucionalidade e nos relacionamentos

internacionais. O conceito de modelo de desenvolvimento como o conjunto de estratégias e interpretações das regras do jogo da economia esteve presente como paradigma orientador. Desde a metade do século passado e por pouco mais de três décadas, a América Latina e o Caribe seguiram as pautas de um modelo de crescimento para dentro, baseado nos princípios de substituição de importações. Diante das evidências de esgotamento do modelo, nas últimas décadas tem-se adotado um modelo embasado na predominância do mercado e em profundas modificações na estrutura e nas funções do Estado¹⁵.

Essa mudança de modelo deu origem a um período de transição, que significou a aplicação de ajustes nas estratégias macro dos países da região. Uma nova ordem vem-se impondo sobre a base de princípios que o Consenso de Washington assumiu e declarou como orientação aos governos dos países em desenvolvimento, por meio das agências internacionais de cooperação técnica e financeira¹⁶. O modelo de ajuste tem sido aplicado de forma relativamente padrão, impelido principalmente pelo Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, com a convicção de que as reformas necessárias deveriam produzir efeitos positivos no crescimento e na distribuição. O próprio Banco Mundial propôs, no início dos anos 90, que: “A redução sustentável da pobreza é o objetivo principal do Banco Mundial. É a referência contra a qual deve-se medir seu desempenho” (apud WATKIN, 1995).

As reformas têm suas raízes na grave crise de estabilidade macroeconômica que viveram os países em desenvolvimento nos anos oitenta, quando a *crise da dívida* revelou os graves desajustes fiscais, cambiários e de balança que afetavam a maioria das economias da região. Com gasto público disparado e ineficiente, crises inflacionárias generalizadas e aparatos produtivos raquíticos, era evidente que se requeriam reformas profundas. Tanto razões técnicas como políticas impuseram receita apoiada em alguns princípios básicos: 1) saneamento das finanças públicas, sobre o fundamento da redução drástica do

15 “Durante a década de 80, a estratégia de substituição de exportações entrou numa crise final e obrigou a implementar uma profunda reforma econômica centrada na abertura comercial e na maior disciplina fiscal e monetária. Essa reforma busca uma nova inserção da região na economia mundial de certa forma similar à que tínhamos antes da Segunda Guerra Mundial” (PIÑEIRO, 2000).

16 “A liberalização econômica foi apresentada ao mundo em desenvolvimento como a resposta a estratégias ineficientes associadas à proteção comercial, aos altos níveis de intervenção estatal e à captação de rendas (*rent seeking*) por parte dos agentes econômicos. Foi apresentada também como a forma de aproveitar plenamente as oportunidades que oferecia a globalização” (OCAMPO, 2001, p. 1).

gasto público; 2) retirada das barreiras ao livre comércio e de fatores distorsivos; 3) reformas do Estado para diminuir sua capacidade de intervenção; 4) fomento das exportações; 5) descentralização e fortalecimento dos níveis locais do Estado. Com elas, queria-se privilegiar o crescimento das economias como fator básico de qualquer estratégia de desenvolvimento, esperando que a riqueza permeasse o conjunto social.

Sem dúvida, o tempo tem demonstrado que os ajustes não têm sido suficientes para conseguir os resultados esperados. O modelo de ajuste resultou recessivo. Contrariou a demanda e incrementou o desemprego, agravando as condições de pobreza e desigualdade. Embora os promotores dos ajustes prognosticassem essa situação como temporal, a região tem demonstrado que esse fator tem-se convertido em séria armadilha para o crescimento. É claro que os altos níveis de crescimento não foram obtidos, alguns setores sofreram graves retrocessos e, naqueles países onde se conseguiu elevar o crescimento, este não resultou sustentável. A América Latina continua tendo crescimento pobre, de 1.1% entre 1980 e 1990, de -0.6% entre 1990 e 1995 e próximo de 2% na segunda metade da década anterior, demonstrando que o objetivo privilegiado de crescimento também não se cumpriu.

A redução do gasto público afetou extraordinariamente o gasto social, atingindo as populações mais pobres e distribuindo de forma iníqua os custos do ajuste. A desregulamentação dos mercados não beneficiou a quem, por definição, estava em piores condições de acesso, por baixa dotação e marginalidade. A velocidade e a não-seletividade das decisões de abertura afetaram gravemente alguns setores, em particular o agrícola, o que se refletiu na qualidade do investimento e na geração de emprego.

Como resposta a essas condições, têm sido introduzidas novas gerações de reformas, que atribuem especial atenção ao tema institucional e à criação de capital social como estratégias compensatórias e fortalecedoras dos ajustes. Tem-se chegado à triste conclusão de que as reformas eram necessárias, mas não suficientes, o que gerou um dos mais significativos desafios políticos para decisores e técnicos, nas últimas décadas. Têm-se perdido a credibilidade e a confiança e nota-se um vazio de paradigma de desenvolvimento. Isso se expressa na pouca disposição de governos e sociedades em avançar nos ajustes e aceitar o papel, cada vez mais interventor, do Fundo Monetário Internacional e na imposição de disciplina que gera grandes turbulências e reações políticas nos países.

O setor agrícola tem vivido seu próprio processo dentro das reformas. O momento de reestruturação tem mostrado transição com grandes imperfeições. É certo que se têm aberto importantes oportunidades em novos esquemas de eficiência. Segundo Echeverria (1999),

“[...] a década de 1990 define notoriamente a mudança do velho paradigma da agricultura protegida em economia fechada, com excessiva intervenção estatal, limitada à produção primária e com precária vinculação entre agentes econômicos, para um setor articulado com a política macroeconômica, enfocada nas vantagens competitivas e expandida aos serviços colaterais e integrados vertical e regionalmente, concentrando-se cada vez mais em pólos de desenvolvimento”.

Nesse sentido, assim se manifesta Piñeiro (2000):

“A década dos 90 foi rica em transformações econômicas e sociais. Em nível internacional, a globalização dos mercados, os extraordinários avanços da ciência e tecnologia – especialmente em biotecnologia, comunicações e informática – estão transformando o funcionamento da economia em todos os países do mundo e, especialmente, aqueles que estão mais articulados com a economia global”.

Sem dúvida, os incrementos no comércio mundial não têm conseguido impactar as estruturas de produção agrícola na região latino-americana nem alterar as grandes brechas e assimetrias existentes no setor. Os êxitos parciais têm conduzido à confirmação de que a estrutura dual da economia agrícola dos países dessa região gera grupos populacionais definitivamente inviáveis num mundo de competição e eficiência de mercados. Isso poderia ser lido como contribuição positiva da estratégia, já que envia a mensagem clara de que certas estruturas produtivas não são eficientes, dando os sinais de reconversão, não encontra forma de ser lido a partir da dimensão política e social, já que estas mesmas economias não oferecem alternativas a milhões de produtores que têm mínimas possibilidades de reconversão e aos quais as perspectivas da pobreza e marginalidade urbana fecham suas próprias opções. Isso não impede reconhecer que a agroindústria, os complexos agroindustriais e certos setores comerciais tenham sido altamente favorecidos com as mudanças, mas é evidente que o desmonte dos apoios institucionais e financeiros à agricultura e a superexposição ao comércio externo, pela via de

importações de produtos com preços distorcidos, tem significado dura carga para os pequenos produtores.

As profundas mudanças econômicas e políticas operadas no mundo nas últimas décadas têm dado caráter a novo modelo de interdependência global. A revolução tecnológica, particularmente em informática e telecomunicações, biotecnologia e microeletrônica, vem consolidando uma sociedade pós-industrial baseada no conhecimento. Em termos econômicos tem-se estabelecido um critério de integração comercial, de redução da discricção política dos Estados no manejo das economias nacionais, nos acordos mundiais de comércio, na conformação de blocos econômicos, na concentração dos mercados de capitais, no império das regras de mercado e competitividade, mudanças que têm gerado transformações profundas nos cenários de inter-relacionamento das economias domésticas com o mundo.

A globalização e a idéia de aldeia global têm conduzido igualmente a importantes preocupações pelo papel que as comunidades e culturas nacionais vão jogar nesse cenário e as debilidades do modelo quanto ao risco de acentuar os já graves desequilíbrios do planeta.

A agricultura da região enfrenta um cenário internacional complexo e adverso e as condições de intercâmbio internacional para a agricultura estão imersas em quadro de profundos desequilíbrios, que fazem do comércio uma oportunidade aparente. O alto nível de proteção e os subsídios que os países desenvolvidos continuam mantendo contrastam com as escassas possibilidades reais de aplicação daqueles instrumentos, aparentemente eqüitativos, que os acordos comerciais oferecem aos países em desenvolvimento, cuja debilidade predeterminada e cujas crises fiscais impedem de torná-los realidade.

A globalização é, hoje, parte da vida cotidiana das economias e sociedades, e os agricultores e camponeses devem posicionar-se nesse cenário em busca de inserção justa e eficiente.

Nesse sentido, é perfeitamente aplicável à agricultura e ao meio rural de quase todos os países latino-americanos a Declaração da Cimeira de Presidentes e Chefes de Estado, que assim se expressa: "A globalização oferece grandes oportunidades para o progresso de nossos países e abre novos campos de cooperação para a comunidade hemisférica. Sem dúvida, pode também incidir em aumento das diferenças entre os países e dentro de nossas sociedades".

A natureza de nossas sociedades, a revalorização cultural, a definição do caráter nacional e a defesa dos interesses econômicos e comerciais terão como consequência uma nova e própria oportunidade num mundo cada vez mais interdependente. Será a oportunidade para se definir como incorporar ao modelo de globalização os componentes, ainda ausentes, que deverão dar conta do ser humano como gestor e receptor da dinâmica do desenvolvimento e para definir o verdadeiro peso que as considerações políticas terão sobre os interesses e modelos puramente econômicos, até agora vestidos em pretensa neutralidade. A globalização não é um processo exclusivamente comercial nem sequer econômico, mas tem importantes dimensões políticas, institucionais e culturais que a determinam como nova fase ou etapa de profundas implicações históricas.

Em matéria de globalização, continua tendo enorme vigência o seu reconhecimento, inclusive dos conselhos da Cepal. Um de seus especialistas, recentemente afirmou:

“Não é a primeira vez que ocorre globalização, mas hoje vivemos uma globalização intensa. Não se há de desconhecer-la, mas de pôr os pés no chão: a globalização não é nem uniforme, nem homogênea. Avançou muito nos movimentos de capital a curto prazo e em elementos de telecomunicações, mas existem muitas coisas em que a geografia e o nacional são determinantes”.

Dois exemplos ilustram essa afirmação, com cifras da própria Cepal: de cada cinco dólares produzidos no mundo só um cruza fronteiras; de cada dez dólares investidos no mundo só um é de investimento estrangeiro direto e nove são de investimento dentro das fronteiras por agentes nacionais.

A inserção da economia rural, particularmente a agropecuária, não pode desligar-se da definição de modelos econômicos alternativos, que dêem o justo espaço aos mercados internos e locais. A globalização oferece oportunidades de inter-relação com espaços econômicos de grandes potencialidades, mas a orientação para mercados externos deve ser complementar e estratégica diante das possibilidades da economia rural nacional.

As estruturas econômicas e as regras de operação e interação das economias nacionais com o ambiente da globalização passam indefectivelmente pelas estratégias macroeconômicas, que servem como instrumentos de extraordinário impacto no comportamento setorial da economia. É por essa razão que o desenvolvimento rural deve ganhar

participação nas decisões políticas macroeconômicas dos países e deixar de cumprir o papel de mitigador dos efeitos dessas decisões.

As condições macroeconômicas mundiais e nacionais estão em processo de mudança e revisão crítica. A dependência econômica e o sentido de hegemonias que têm imperado no processo de globalização estão dando lugar a uma necessária visão de co-responsabilidade, que é chamada a introduzir ajustes nas regras da integração mundial.

Uma das características futuras da globalização é a existência de preocupações globais que requerem tratamento integral, além das relações bilaterais ou multilaterais. Problemas que afligem a humanidade, como a fome, a segurança alimentar, a violação dos direitos humanos, o narcotráfico e a sustentabilidade ambiental, já não são, simplesmente, a soma de problemas nacionais. São problemas globais que requerem atenção global e co-responsabilidade.

Mas, além das considerações econômicas, a globalização oferece grandes desafios pelas profundas transformações que a sociedade do conhecimento, própria da integração mundial, introduz em nossas sociedades e, particularmente, em nossa cultura rural tradicional.

2.2 Competitividade e Comércio Agrícola

As ineficiências da economia da região, como conseqüência de décadas de proteção, conduziram à revalorização da competição como motor e medida de desempenho dos processos produtivos. A interação em mercados abertos reconhece-se como estratégia propícia para se obter a destinação ótima de recursos na sociedade, enquanto as restrições, imperfeições, distorções e outras disfuncionalidades mostraram ser responsáveis por muitas das debilidades do modelo de crescimento, em relação à obtenção de resultados sustentáveis de bem-estar e redução da pobreza. Daí não se ter nenhuma proposta concreta de desenvolvimento econômico que não reconheça a eficiência – resultado de mercados abertos, transparentes e competitivos. Serão diferentes as estratégias propostas para consegui-lo, assim como o manejo da solução diante das imperfeições iniciais nos mercados, mas o imperativo da eficiência e o caminho da competição não parecem estar em dúvida.

Com as políticas de corte neoliberal, tentou-se introduzir o modelo *aberturista*, baseado na internacionalização dos mercados, por meio da eliminação de barreiras ao comércio. Essa estratégia buscava expor a produção à pressão de outras estruturas produtivas de forma a se conseguir alcançar eficiência ótima. Mesmo que, como exposto, ainda se sobressaíam os mercados internos, essa via conduziu a uma forte confrontação das condições econômicas da base produtiva, de suas regras, capacidades, instituições, vantagens comparativas e de sua potencialidade de fatores produtivos. As variadas e específicas condições produtivas de cada uma das economias nacionais determinaram as bases para se encontrarem as regras de integração econômica, por meio de um conjunto de negociações, que, em essência, buscavam encontrar novas estruturas de comércio que reconhecessem as condições particulares de cada país.

A integração comercial da agricultura constitui aspecto central para a compreensão da magnitude do desafio da economia agrícola no desenvolvimento¹⁷. Em termos gerais, o propósito da integração econômica regional tem sido coadjuvar a obtenção de maior nível de desenvolvimento econômico dos países membros. Portanto, não é de estranhar que, até meados da década dos anos 70, os esquemas de integração puseram especial ênfase no setor industrial, em torno do qual giraram todas as ações implementadoras. Ademais, não existia consenso na região em torno da existência de menor grau de desenvolvimento agrícola relativo, uma vez que nos países coexistiam, internamente, áreas de desenvolvimento agrícola avançadas e áreas atrasadas ou deprimidas, inclusive numa mesma atividade ou cultivo de um mesmo território. Assim, na medida em que o dualismo agrário nacional ampliava-se em escala regional, não era possível que a integração econômica desse tratamento preferencial ao setor agrícola dos países de menor desenvolvimento relativo. Por outro lado, também não se aplicaram medidas comuns de caráter seletivo dirigidas à parte mais defasada dos setores agrícolas de cada um dos países sócios. Em síntese, a integração econômica regional não chegou a abordar nem o tema do desenvolvimento agrícola nem o da incorporação da demanda das massas rurais a um circuito econômico ampliado em escala regional.

Em 1975, a Cepal argumentava que a constituição de uma zona de livre comércio introduziria obstáculos ao desenvolvimento agrícola de seus países por várias razões, como expressão das complexas condições de tratamento do

setor agrícola: 1) criaria ou acentuaria antigas disparidades intra-setoriais, dada a manutenção de estrutura produtiva dualista, baseada na coexistência de sistema produtivo moderno, orientado para a exportação, com outro menos evoluído, freqüentemente de subsistência, destinado ao abastecimento interno; 2) devido aos efeitos dinâmicos da liberalização comercial em benefício do setor agrícola, seriam menos evidentes no caso do setor industrial, em que havia maiores perspectivas para o aproveitamento das economias de escala; 3) a produção agrícola regional não havia podido satisfazer o incremento da demanda setorial, em parte porque os padrões produtivos modificaram-se substancialmente. Esses fatores explicavam que a expansão do comércio agrícola intra-regional fora inferior ao aumento das importações de origem extra-regional (CEPAL/FAO, 1975).

Outros estudos da mesma época assinalam que, ao pretender basicamente a constituição de uma zona de livre comércio, a integração regional viria em detrimento do desenvolvimento agrícola, pois contribuiria para o fortalecimento das estruturas não eqüitativas vigentes e conduziria à desintegração nacional permanente e ao agravamento das condições de vida de parte da população camponesa (SCHATAN, 1970, p. 158).

Essa situação manteve-se até fins da década de 80 e, a partir de então, pode-se distinguir duas grandes tendências: por um lado, o surgimento de acordos de integração em que os produtos agropecuários não se excetuam a médio prazo do desagravo do comércio mútuo nem da tributação externa comum; por outro lado, vai-se delineando a geração de uma política agrícola comum em nível sub-regional.

Como o desempenho da integração agrícola não mostrou avanços significativos na década de 80, na década de 90 colocou-se a necessidade de revalorizar a contribuição da agricultura na reativação econômica e no desenvolvimento da América Latina. Nesses anos, o comércio intra-regional latino-americano intensificou-se e o incremento mais notável ocorreu no setor agropecuário. Isso pode ser visto levando-se em conta que, em relação ao total das exportações intra-regionais de bens, as de produtos agropecuários passaram de 7%, em 1987, para 18%, em 1995.

Além disso, ao longo da década de 90, foram-se alinhando com nitidez duas tendências extremas na evolução da integração agrícola da América Latina, as quais têm suas correspondentes representações no Mercosul e na Comunidade Andina. Do ponto de vista formal, o Mercosul vem colocando a necessidade da liberação tributária e não tributária de todo o universo de

produtos, incluídos os agrícolas. Por sua vez, a Comunidade Andina reitera a intenção de logo se constituir, após processo de gestação de longa duração¹⁸. A integração centro-americana, ao contrário, não contempla programas específicos orientados para a agricultura, onde parece ter havido desarticulação entre as políticas nacionais e as iniciativas promovidas em nível sub-regional. Assim, não obstante o amplo potencial de comércio agrícola no interior do mercado comum centro-americano, este não chegou a ser aproveitado como consequência de atitude *preferencial* por importações de produtos de países desenvolvidos, mais baratos, em grande parte, devido às políticas de subsídios.

Por sua parte, a Comunidade Econômica Européia, desde a própria origem, aborda amplamente o tema agrícola, estipulando que se estabeleceria uma Política Agropecuária Comunitária (PAC) cujas metas principais seriam aumentar a produtividade, estabilizar os mercados, assegurar os abastecimentos, garantir nível de vida eqüitativo para a população agrícola e oferecer bens agropecuários a preços razoáveis, característica esta de países desenvolvidos.

Diferentemente da integração latino-americana, em que tem sido muito pouco utilizado o critério de dispensar a um país tratamento diferenciado pelo grau de desenvolvimento agrícola, na aplicação da PAC o tratamento diferenciado contempla múltiplos níveis – basicamente por país, região, tipo de produção e categoria de produtores –, todos financiados pelo orçamento comunitário. Assim, essa diversidade instrumental se derivaria da profundidade da integração pretendida e, portanto, do caráter supranacional da PAC, claramente distinto do preponderantemente intergovernamental da integração agrícola da América Latina. No início da PAC, a Europa era deficitária na produção de seus principais produtos agrícolas, o que explica a importância atribuída ao objetivo de aumentar a produtividade do setor e modernizar as explorações agrícolas.

18 O capítulo VII do Acordo de Cartagena era consagrado exclusivamente a programas para incrementar o desenvolvimento agropecuário e agroindustrial conjuntamente e alcançar maior grau de segurança alimentar sub-regional, mas só por intermédio das agências nacionais existentes. Sem dúvida, devido ao recente aprofundamento do processo andino de integração, principalmente a partir de 1996, quando o Pacto Andino converteu-se em Comunidade Andina, voltou a ativar-se a discussão sobre a Política Agropecuária Comum Andina (Paca), que teria como fundamento o tema da segurança alimentar sub-regional. Os principais delineamentos da Paca seriam a progressiva harmonização das políticas agropecuárias nacionais, a coordenação de posição conjunta nas negociações agrícolas multilaterais e o melhoramento dos procedimentos para aplicação do Sistema Andino de Bandas de Preços.

Paralelamente à definição dos objetivos da PAC, estabeleceram-se três princípios básicos que a sustentaram. O primeiro é a unidade de mercado, quer dizer, a livre circulação dos produtos entre os países sócios, a fixação de preços uniformes, a definição, em nível central, de intervenções reguladoras e a concessão de ajuda comunitária de diversos tipos, atuando com independência do critério nacional. O segundo corresponde à preferência comunitária, que pretende fomentar os intercâmbios intracomunitários. Esse princípio sustenta-se na proteção da fronteira do mercado comunitário com relação a importações procedentes do resto do mundo. O terceiro é a solidariedade financeira, segundo a qual os gastos derivados da PAC devem ser financiados pelo orçamento comunitário.

Progressivamente, a PAC, por meio do sistema de preços de sustentação, provocou crescimento da produção superior às capacidades de absorção do mercado interno, a partir de meados da década de 70. Em consequência geraram-se importantes excedentes agropecuários, que foram direcionados, em parte, aos mercados internacionais, a preços subsidiados, e, em parte, a alguns países de baixa renda como ajuda alimentar. Dessa forma, a PAC distorceu a competição internacional num momento em que os mercados agrícolas mundiais estavam saturados e contribuiu para a desarticulação das economias rurais dos países em desenvolvimento. Por outro lado, o crescimento da produção europeia introduziu verdadeira explosão dos gastos orçamentários da Comunidade durante as décadas de 80 e 90, como consequência do crescimento das restrições à exportação e da ampliação dos armazenamentos públicos.

O comércio dos produtos agrícolas esteve até 1994 fora das regras de comércio do GATT, o qual favoreceu o surgimento de conflitos de envergadura entre os grandes países exportadores de produtos agropecuários. Essas controvérsias se desencadearam como consequência da aplicação de políticas pelos países produtores, que introduziram alto grau de distorção nos mercados internacionais de produtos agrícolas e contribuíram para que, na Ronda Uruguai, o setor produtivo fosse incluído nas disciplinas comerciais multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC), mediante a assinatura do Acordo sobre a Agricultura, em 1994.

O acordo contém a obrigatoriedade de converter as medidas não tarifárias em tarifas, de reduzi-las progressivamente, assim como limitar a utilização de subsídios na exportação e de medidas de apoio interno ao setor agrícola. Quanto aos subsídios à exportação, estes acabariam por ficar expressamente

proibidos. Em relação ao apoio interno ao setor agrícola, surgiu um tratamento normativo específico: 1) *divisão âmbar ou amarela*: medidas que estimulam diretamente a produção agrícola, que devem ser reduzidas, ficando proibida a implementação de novas, porque distorcem o comércio internacional dos bens agropecuários; 2) *divisão verde*: medidas que não estão diretamente ligadas à produção e têm efeitos mínimos no comércio agropecuário, que podem ser aplicadas livremente; e 3) *divisão azul*: medidas que têm certas repercussões na produção ou intercâmbio e constituem, basicamente, ajudas vinculadas aos processos de reforma e modernização da agricultura, que são transitoriamente permitidas e, em maior medida, a países em desenvolvimento.

Apesar desses acordos, a proteção ao setor agrícola ainda é muito significativa nos países mais desenvolvidos. Estima-se que, entre 1988 e 1998, manteve-se relativamente estável o nível global das ajudas aos produtores, que, no caso Japão, ascende a 60% da produção agrícola, enquanto na União Européia e nos Estados Unidos os coeficientes respectivos são de 40% e 20%. Também, não se conseguiu o lançamento da nova Ronda, que deveria ter ocorrido na terceira Conferência Ministerial de Seattle, realizada em fins de 1999. Não obstante, em março de 2000, os governos concordaram em reiniciar as negociações agrícolas em Genebra, definindo calendário e agenda preliminares (OMC, 2000).

A multifuncionalidade no conjunto da discussão agrícola européia é capital para a compreensão das complexas debilidades da produção agropecuária latino-americana nos mercados mundiais. Na Agenda 2000, documento elaborado em 1997 e referente às bases programáticas da União Européia até 2006, a Comissão Européia chegou a estabelecer dois princípios chave sobre os quais se deveria basear a política rural: 1) o reconhecimento do papel multifuncional da agricultura; e 2) a necessidade de estratégia própria para as zonas rurais em desenvolvimento.

O argumento central que sustenta o discurso europeu reside em conceber a agricultura como ato de produção e também de ocupação de território, preservação do meio ambiente, melhoramento da qualidade dos produtos e criação de empregos (ASSEMBLÉE NATIONALE, 1999b, p. 149). A postura agrícola européia na OMC tem gerado oposições dos Estados Unidos, do Grupo de Cairns e de vários países em desenvolvimento. De fato, a multifuncionalidade tem sido percebida por eles como pretexto para manter altos benefícios de apoio interno e proteção na fronteira em favor de agricultura não competitiva.

Está claro que as altas subvenções da PAC não têm conseguido o objetivo de desenvolvimento rural e de retenção da população, que se deduz da defesa do esquema de subsídios. A agricultura europeia tem feito importante transição para grandes consórcios de investidores que não transferem os subsídios às populações rurais, dando lugar a programas de desenvolvimento rural alheios à PAC, como o Programa Leader, que leva subsídios equivalentes a 10% do total das ajudas da PAC para comunidades rurais em setores rurais não agropecuários.

2.3 Da Economia Agrícola à Economia do Território

Uma das mais importantes discussões atuais é a forma como a economia dominante gera mecanismos de inclusão que permitam que sua própria dinâmica signifique soluções para os pobres. O grande desafio, não resolvido ainda, continua sendo a necessidade de encontrar solução estrutural em sistemas econômicos produtivos que possibilite o incremento da produtividade do trabalho dos mais pobres e signifique a inserção destes, de forma positiva e sustentável, numa economia em crescimento e de mercados justos.

Tem predominado uma ênfase setorial no tratamento do tema, concentrando a atenção no setor agropecuário como espaço de solução dos grandes déficits dos pobres. A agricultura continua sendo o fator dominante de toda política de desenvolvimento rural dos países latino-americanos, enlaçando as restrições desse setor econômico, determinado por condições de alta complexidade, de significativas restrições nos processos de integração econômica global e de altíssimos riscos, com as precárias esperanças de solução real para as populações marginalizadas.

As possibilidades de inserção das populações rurais pobres no modelo econômico, que idealmente haveria de conseguir a superação da pobreza, é reduzida e limitada por ela mesma, ou seja, os precários atributos dos pobres são os mesmos que os impedem de acessar os processos econômicos, fazendo, assim, que os modelos econômicos delimitem os pobres rurais ao mundo incerto da agricultura. Essa condição conduz a uma armadilha de pobreza que se reproduz em círculo vicioso.

Pode-se afirmar que

"[...] não existe uma relação entre crescimento agropecuário e pobreza. É verdade que em países de desempenho agropecuário pobre, como El Salvador e Nicarágua, há, ao mesmo tempo, elevadas taxas de pobreza, entretanto isso nem sempre é assim; países como Guatemala, Honduras e Equador tiveram elevadas taxas de crescimento agrícola e, sem dúvida, em meados da década de 90, mais de 75% da sua população rural estava em situação de pobreza" (HOPKINS, 2000).

A preocupação se os modelos baseados na agricultura são a solução para os pobres rurais não introduz detalhado exame teórico ou conceitual, já que se estão definindo as estratégias de ação dos governos da região e sentindo-se o impacto em milhões de pessoas que não alcançam níveis mínimos de subsistência.

A agricultura é um setor complexo e dominado por fortes pressões distorsivas que o tornam crítico no processo de integração econômica, como o atestam as extraordinárias dificuldades surgidas em sua negociação na Ronda do Uruguai e mantidas como fonte permanente de conflitos nas relações comerciais mundiais. Atores exógenos aos modelos microeconômicos clássicos da análise de oferta, demanda e preço pressionam com intervenções políticas muito importantes.

A estrutura dual da agricultura da região é claro antecedente que dificulta os processos ideais de eficiência, competitividade, reconversão e rentabilidade. A aplicação de modelos substitutivos de importações nas décadas anteriores aos últimos ajustes estruturais acentuou a lacuna entre a agricultura comercial, moderna, intensiva em capital e tecnologia, principalmente com orientação exportadora, e a intensiva em mão de obra de baixa produtividade, com grandes imperfeições, segmentações, subdotação de ativos e de baixíssimo investimento. O verdadeiro problema está centrado no fato de que a maior parte da população rural depende muito desse segundo tipo de agricultura e o primeiro, antes de criar demandas importantes de mão de obra, deslocou populações e concentrou o grosso das ajudas na agricultura, acentuando a concentração e a brecha rural.

A visão setorial do rural associada exclusivamente a atividades primárias de exploração direta de recursos naturais¹⁹ tem sido a marca das políticas de desenvolvimento rural e de organização social. Sem dúvida, a forma como se tem dado a dinâmica dessa estrutura territorial rural nos conduzirá a uma visão diferente e mais complexa da economia rural.

Um dos importantes avanços nas políticas rurais e setoriais tem sido o conceito de agricultura ampliada, que parte do reconhecimento das diversas articulações da agricultura sobre outros tipos de atividades originadas ao redor dela. Entre essas atividades podem-se mencionar: a demanda de insumos, de instrumentos e maquinário, as atividades de pós-colheita ou de processamento dos produtos agropecuários, os processos de comercialização e demais atividades associadas ao sistema de serviços complementares ao processo de valor agregado²⁰.

Em desenvolvimentos posteriores, tem-se incorporado uma visão de cadeia produtiva que implica, além da agricultura ampliada propriamente, a articulação dos diversos setores e atores de uma mesma cadeia produtiva. Os encadeamentos produtivos implicam uma produção integral de fluxos de recursos e intercâmbios, que determinam o potencial de crescimento e a competitividade das economias agrárias básicas nos territórios rurais. É claro que, em torno da competitividade, a lógica de otimizar as relações e os fluxos entre os diferentes elos das cadeias produtivas é o fundamento da modernização e do desenvolvimento tecnológico necessários para maior integração nos mercados.

Essa visão de agricultura ampliada e cadeias produtivas constitui, neste momento, o foco da política de desenvolvimento rural na maioria de nossos

19 "No âmbito rural, o setor agroalimentar (agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e agroindústria) tem direta e/ou indiretamente uma singular importância, já que o setor representa mais de 25% do produto bruto regional e mais de 40% das exportações, inclusive em alguns países, como Argentina, Colômbia, Costa Rica, Haiti, Guiana, Nicarágua e Paraguai, um ou ambos os indicadores são substancialmente maiores" (ECHEVERRÍA).

20 "[...] é importante ressaltar que essas estatísticas do PBA representam somente a produção primária, e que a importância do setor aumenta significativamente ao se levar em conta a articulação da produção primária com as atividades de processamento e transformação industrial, os serviços correlatos de transporte e comercialização e o comércio exterior. Essas atividades podem gerar incrementos quatro vezes superiores ao valor da produção. Por exemplo, a produção agroalimentar representa, em nível regional, 25% do PIB (IFPRI, 1995). Da mesma forma, o Chile, a Argentina, o Brasil e o México, países em que a produção agropecuária representa menos de 10% do PIB nacional, a contribuição do setor agroalimentar aumenta para 30%, se forem considerados as manufaturas e os serviços vinculados, e para 40%, levando-se em conta o total agroalimentar (Pryor e Holt, 1998)" (PIÑEIRO, 2000).

países²¹ e tem permitido o desenvolvimento de instrumentos de política que enriquecem, de forma importante, a visão do setor econômico básico da ruralidade.

Além das atividades dos setores econômicos envolvidos na agricultura ampliada, o mundo rural tem sofrido um forte processo de terceirização, com a aparição e o incremento dos setores econômicos de serviços não ligados diretamente às cadeias agroalimentares e agroindustriais, mas determinados pelas demandas (comércio, serviços pessoais e de governo) dos assentamentos humanos do meio rural.

Essa terceirização é um dos elementos mais importantes da configuração da nova economia rural, porque não somente implica as visões de uma economia apoiada estritamente em encadeamentos produtivos com um eixo central agrário, mas mostra como o sentido de localização e formação de assentamentos humanos gera novas economias e desencadeia dinâmicas de trabalho e investimento.

Assim como nos serviços, setores como a construção, a infraestrutura e os serviços públicos aparecem cada vez com maior força no conjunto da economia rural, configurando espaço econômico rural altamente diversificado, em que o setor agropecuário como tal, cada vez mais, tem menos participação. Isso reforça a preocupação pelas visões reducionistas da ordem primária agropecuária nas concepções de desenvolvimento rural, que têm primado nas políticas setoriais. A economia rural é integral e diversificada, com setores muito dinâmicos e determinantes para as condições de crescimento, desenvolvimento e bem-estar da população rural.

Estudos recentes²² têm demonstrado que o emprego dos camponeses latino-americanos está cada vez menos ligado à atividade agrícola. Cerca da metade do emprego gerado nos anos 90 nos territórios rurais da América Latina é rural e não agropecuário²³, enquanto mais da metade da renda dessas famílias provém de setores diferentes do da agricultura, tendo adquirido peso muito importante, nos últimos anos, as rendas por remessas de emigrantes.

21 FIDA, 1999.

22 BERDEGUÉ; REARDON; ESCOBAR, 2000.

23 "Os domicílios rurais com pouco acesso à terra retiram 61% de suas rendas de atividades realizadas fora da propriedade. Esse é o caso da Nicarágua (Davis et al., 1998); 61% no Panamá (Banco Mundial LSMS, 1998) e 67% no Chile (Lopez e Valdés, 1997). Sessenta por cento dos domicílios rurais mais pobres em El Salvador obtêm 80% de sua renda de atividades realizadas fora da propriedade (López e Valdés, 1997) e 86% no Equador (Lanjouw, 1996)" (DE JANVRY; SADOULET, 1999, p. 6).

Um dos elementos importantes na análise do emprego rural não agrícola é a remuneração e estabilidade, que são maiores do que nos empregos agrícola e permitem superar as diversas crises cíclicas da atividade primária e atenuar os efeitos da pobreza das populações latino-americanas. A crescente presença do emprego rural não agrícola gera preocupantes interrogações a respeito das estruturas institucionais e do tratamento de desenvolvimento rural no conjunto das políticas setoriais aplicadas no continente. O emprego rural não agrícola transcende, em boa parte, a cadeia produtiva agroalimentar ou agroindustrial, ou seja, é um emprego não necessariamente ligado à produção primária, mas faz parte dos setores mencionados como emergentes da economia rural e, obviamente, tem fortes implicações sobre a concepção do capital humano requerido para consolidar uma economia eficiente e crescente no meio rural.

Essa visão do emprego rural não agrícola, das cadeias produtivas e de outros setores econômicos na economia rural implica alta diversificação dos mercados de trabalho. É típica a situação em que uma família rural tem trabalhos agrícolas, comerciais, de serviços, de venda de força de trabalho em construção ou em outros setores não vinculados à atividade primária. Um certo sentido informal compensador de rendas caracteriza nossos mercados de trabalho rurais. Sem dúvida, é necessário mencionar que isso não significa ineficiência do sistema de mercados de trabalho, mas, ao contrário, evidencia dinâmicas muito importantes de alta mobilidade laboral de grande potencial para o desenvolvimento de formas mais eficientes e racionais de estruturação dos mercados de trabalho e produtivos no setor rural.

A diversificação dos mercados de trabalho gera interrogação muito importante com relação à produtividade da mão de obra como elemento essencial de uma economia includente que permita combater a pobreza pela via da distribuição, antes que pela da redistribuição. Políticas de desenvolvimento rural sustentável que busquem incrementos na produtividade da mão de obra, para aumentar a riqueza pela via das remunerações justas e proporcionais a esse incremento, devem considerar a diversificação e a heterogeneidade dos mercados de trabalho rurais²⁴.

24 "A crescente importância do emprego não agrícola no campo tem sido consequência de uma combinação de fatores: tecnificação da produção agrícola, restrições quanto ao uso e venda da terra, insuficiência dos mercados de crédito de consumo e seguros de cultivo, entre outros. Por outro lado, os riscos da atividade agrícola empurram as famílias para uma diversificação que lhes dê alguma segurança diante desses riscos. Junto com a diminuição do emprego agrícola, houve um crescimento absoluto dos trabalhos não agrícolas no âmbito de serviços e manufatura. Esse aumento na proporção do emprego rural não agrícola está marcado, sem dúvida, por situações de grande heterogeneidade, conforme as condições presentes para seu desenvolvimento em cada país e zona rural" (CEPAL, 2000).

Como consequência ou causa lógica dessa diversificação da economia rural, os processos de investimento de capital no meio rural mostram igualmente grande diversificação. O investimento como motor do desenvolvimento não está localizado exclusivamente nas atividades primárias, mas também em outros setores econômicos, em portfólio diversificado de investimentos rurais. Se bem que um dos problemas fundamentais de nossa economia rural seja o do baixo investimento, o investimento atual é determinado pela ampliação dos espaços e das oportunidades naqueles setores em que as rentabilidades são mais atrativas, marcando condição da economia rural que deve ser lida e incorporada aos instrumentos de política de desenvolvimento rural na América Latina e no Caribe.

Esses argumentos apóiam a idéia de revisar a forma como a política de desenvolvimento econômico e social rural está predeterminada pela economia agrícola e de introduzir uma visão de território em que se abre espaço ao conceito de integralidade de mercados diversificados, fatores produtivos, investimentos e de bens e serviços.

Os encadeamentos agroindustriais, os *clusters* produtivos e as economias de aglomeração emergem como estratégias chave, para concentrar a atenção em processos de incremento do valor agregado do território e de incrementos significativos da produtividade da economia rural. Antes do crescimento econômico, vislumbra-se enorme potencialidade de melhorar as remunerações de fatores, particularmente da mão de obra, por via da integração econômica.

Os encadeamentos produtivos e a economia territorial aparecem, dessa forma, como componentes básicos de estratégia de desenvolvimento produtivo diferente das que se encontram na maioria dos programas de alívio da pobreza, apoiados obstinadamente em soluções agraristas, com enormes debilidades em economias de eficiência.

2.4 A Inovação na Base da Economia do Território

Um dos eixos centrais da transformação que tem vivido o setor agropecuário no mundo talvez seja a mudança drástica nas produtividades médias da produção nas últimas décadas. O incremento em rendimentos, a introdução de novas variedades e a implantação de novos sistemas produtivos têm transformado a oferta de alimentos e as estruturas econômicas da agricultura.

Os impactos de semelhante revolução têm sido sentidos em várias esferas dos mercados de produtos primários. A provisão de alimentos em forma abundante afastou de forma definitiva o fantasma das grandes fomes dos anos 50. O extraordinário crescimento da população mundial teve resposta de um setor que hoje se dá ao luxo de contar com excedentes de produção. Isso reflete-se no permanente decréscimo dos preços²⁵.

Os modelos tecnológicos tem-se baseado em incrementos sustentados da produção de fatores, em particular, do capital. A revolução verde mudou, de forma definitiva, o critério de que a produção agropecuária era característica de sistemas intensivos em mão de obra e de condições precárias de desenvolvimento tecnológico, inovações e mecanização. Os países desenvolvidos fizeram gigantescos investimentos públicos no desenvolvimento de pacotes tecnológicos adequados para os agrossistemas de clima temperado.

As funções de produção variaram e os mercados foram-se caracterizando por produção sustentada no conhecimento e na inovação. Mais recentemente registra-se a presença de nova revolução na tecnologia de produção baseada na genética avançada e na biotecnologia.

Os países em desenvolvimento aplicaram sistemas de desenvolvimento tecnológicos fortemente tendentes a adaptações tecnológicas, buscando a adequação do pacote tecnológico de meios temperados para ecossistemas tropicais, investindo grandes volumes de recursos nesse processo de adoção, mais do que no desenvolvimento de tecnologia própria. As naturais diferenças de condições climáticas geraram altos custos adicionais na adoção tecnológica e as brechas de produtividade aumentaram de forma significativa entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A época do *crescimento para dentro*, que caracterizou as décadas de sustentação de importações, escondeu os altos custos que haveriam de pagar os países tropicais e subtropicais, majoritariamente em desenvolvimento, por

25 “[...] a modernização se apoiou em um pacote tecnológico baseado no melhoramento genético de umas poucas espécies de grande importância mundial (trigo, milho, soja) e no uso intensivo de agroquímicos e no uso de água de irrigação (por exemplo, o uso de fertilizantes aumentou, no período de 1960-1980, em 2.000%). O impacto desse pacote tecnológico, identificado como a revolução verde, sobre a produção e produtividade dessas espécies na região e em nível mundial foi extraordinária e ajudou, de maneira significativa, a fortalecer a segurança alimentar mundial e a melhorar o nível de vida dos pobres urbanos” (PIÑEIRO, 2000).

um modelo tecnológico insustentável em um mundo aberto de alta competitividade. Dessa forma, dois fatores atuaram contra o desenvolvimento tecnológico da maioria dos países pobres: o menor investimento e as prioridades das agendas de desenvolvimento tecnológico.

A tecnologia está intimamente ligada aos sistemas de produção, determinando muito mais que rendimentos da perspectiva agrônômica. Os mercados de terras, laborais e financeiros, são definidos pelas opções tecnológicas disponíveis. Não é exagerado afirmar que foi a inovação tecnológica e sua injusta distribuição que sustentaram e acentuaram a desigualdade de oportunidades entre os produtores do campo.

Um pacote tecnológico implica, além da semente e dos insumos, modelos financeiros, práticas culturais, sistemas de distribuição e dedicação de tempo, formação intensa de recursos humanos, estruturas familiares, participação da mulher e de menores nas atividades produtivas, entre outros fatores determinantes do desenvolvimento rural. Assim têm demonstrado os mercados atuais de alimentos em que primam aspectos como a apresentação, a qualidade, o conteúdo nutricional, a embalagem ou os diversos atributos novos, como propriedades médicas ou estéticas. Todos esses aspectos dependem da possibilidade de contar com a tecnologia adequada e oportuna.

A produção agroalimentar é altamente sensível às mudanças tecnológicas, que se vêem reforçadas numa economia global em que a inovação e a criatividade têm-se convertido em fator determinante da competitividade, acima da riqueza natural e mesmo do capital. Na sociedade do conhecimento em que vivemos neste começo de século, o desenvolvimento tecnológico é fator determinante das possibilidades de um mundo de competição²⁶.

Não há dúvida de que um dos altos custos do ajuste no setor é a redução sistemática de recursos públicos para o desenvolvimento tecnológico. Têm sido impostas idéias obscuras, numa extrapolação dos êxitos que o mercado de tecnologia tem mostrado nos últimos anos, tem-se difundindo a idéia de que o setor privado e os empresários do campo são os que devem assumir o investimento em desenvolvimento tecnológico. Não há nenhum exemplo de país desenvolvido, mormente no setor privado, que tenha como base do

26 "A busca da competitividade internacional por ocasião da terceira revolução tecnológica coloca em evidência a importância da inovação como instrumento central das políticas públicas" (PINEIRO et al., 1999).

desenvolvimento tecnológico o setor agroalimentar. Os investimentos públicos têm sido historicamente gigantescos.

O precário desenvolvimento tecnológico dos países em desenvolvimento aumentou perigosamente a dependência dos mercados tecnológicos, dominados por multinacionais, alheias às prioridades e aos interesses das nações, quando não abertamente opostas. A riqueza em biodiversidade da região latino-americana adquire papel estratégico determinado por esquemas globais de propriedade e direitos, que constituem outro dos aspectos sensíveis do desenvolvimento tecnológico.

Os desafios que permeiam a visão de cadeias, *clusters* e economia de aglomeração têm extraordinárias implicações nos modelos de inovação requeridos para dinamizar as economias rurais. Existe consenso de que é limitada a idéia de suportar o crescimento e incremento de produtividade na oferta de fatores produtivos básicos, como os recursos naturais. O conhecimento e o desenvolvimento tecnológico são fatores determinantes de uma possibilidade real de se conseguir uma economia eficiente e, portanto, competitiva. Mas uma visão integral de território resulta muito mais exigente, em termos de inovação, que os enfoques setoriais centrados na agricultura. A análise das cadeias produtivas, da forma de realização e sustentação das economias de escala, das melhores respostas aos mercados industriais e de alimentos, mutáveis e cada vez mais exigentes, demonstra, com clareza, que são requeridos esforços ingentes na geração e difusão de conhecimentos e na necessidade de estimular uma verdadeira explosão de criatividade e inovação.

Ao mesmo tempo em que se tem apresentado um grande desequilíbrio entre a investigação e a adoção dos modelos tecnológicos tradicionais dos produtores rurais latino-americanos, tem-se depreciado o papel dos conhecimentos tradicionais, definitivos em cenários de revalorização da agricultura orgânica, o qual começa a ativar, de forma importante, o mercado. Grandes vazios aparecem na aplicação da denominada agricultura ecológica e orgânica, que ainda não tem entrado, de forma contundente, nas agendas de pesquisa científica formal. A inocuidade de alimentos e a agricultura natural começam a ter novo espaço comercial requerendo novos paradigmas tecnológicos, que dificilmente vão ser gerados nos países temperados, mas têm inegáveis vantagens naturais nos países tropicais²⁷.

27 "Portanto, esse padrão tecnológico deve ser avaliado em termos de sua sustentabilidade técnica e política, a partir da crescente preocupação com questões ambientais, que tem a população não rural, especialmente nos países desenvolvidos que são nossos principais mercados" (PINEIRO, 2000).

Em síntese, a região latino-americana encontra-se diante do desafio de mudança do paradigma tecnológico, coerente com as novas condições dos mercados, com postura racional sobre as vantagens naturais e comparativas de nossos países e com a consciência de que o conhecimento, a ciência e o desenvolvimento tecnológico têm implicações na construção da sociedade, além dos rendimentos produtivos. A região deve questionar-se seriamente sobre o modelo de sistemas produtivos baseados no território, para redefinir o peso específico designado ao setor tecnológico, deve recalcular o retorno da pesquisa e assumir postura política conforme o que o conhecimento significará no futuro das sociedades, da democracia e do bem-estar dos latino-americanos.

A magnitude do repto e as debilidades de massa crítica e de capacidade científica obrigam a reforçar as estratégias de tipo regional, ou supranacional, que permitam desenvolver sistemas tecnologicamente fortes e com agendas que permitam somar as capacidades nacionais em espaço regional. O sistema internacional de pesquisas e o Fundo Regional para a Pesquisa (Fontagro) são somente dois exemplos do que será a institucionalidade futura nesse campo.

2.5 Economia Ilegal como Ameaça à Economia do Território

O incremento das áreas dedicadas a cultivos ilegais é uma manifestação a mais da aguda crise que vivem os pequenos produtores do continente. Vários países, particularmente os andinos e os centro-americanos, têm sido presa fácil de um dos negócios de maior expansão no mundo nas últimas décadas: o narcotráfico, que se converteu em subsector de extraordinário dinamismo e de dimensões verdadeiramente globais. Paradoxalmente, esse subsector pode exemplificar a articulação de cadeia produtiva exitosa.

A crescente demanda em países desenvolvidos de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, caracterizada por alta capacidade de compra e estabilização de preços em níveis altos, produto de sua declarada ilegalidade, atua como referência de indústria que encadeia um conjunto de atividades ilegais, envolvendo, de maneira direta ou indireta, a quase totalidade das economias do mundo. A demanda desses produtos em países desenvolvidos, a sua distribuição por redes internacionais, a produção de processadores químicos por países desenvolvidos, a lavagem de ativos em todos os centros financeiros do mundo, a produção de armas para os complexos sistemas de segurança em países desenvolvidos, a transformação industrial em países pobres e, finalmente, a

produção agrícola de matéria-prima básica em áreas rurais de países produtores pobres constituem cadeia de altíssima eficiência econômica²⁸.

O fato de a produção, a distribuição e o consumo desses produtos serem regidos por regras estritas que penalizam seu desenvolvimento, ao invés de restringi-lo, traduz-se em incentivos a rentabilidades extraordinárias. A forma como são distribuídos os benefícios do negócio ilícito é o diferencial, chegando aos mais altos níveis do processo de lavagem de ativos, que se realiza, principalmente, fora dos países produtores pobres.

As altas margens de rentabilidade permitem uma oportunidade para pequenos produtores pobres, que encontram, na produção de coca e papoula, uma alternativa para as escassas opções de uma economia rural deprimida. Diferentemente do que se crê, os ganhos dos cultivadores não são extraordinariamente superiores aos ganhos de qualquer cultivo lícito. A grande diferença é que a cadeia do narcotráfico oferece condições ideais, como garantia na comercialização, financiamento garantido, crédito a baixo custo, segurança, assistência técnica e apoio integral na produção, o que os outros mercados não oferecem aos pequenos produtores.

Até certo ponto, pode-se afirmar que o narcotráfico, graças à solidez dos mercados, é um exemplo do que se esperaria de uma política de apoio à produção agrícola. Os aspectos de ordem ética que circundam essa dramática situação são muito influenciados pelo fato de que os prejuízos das drogas ilícitas são percebidos como absolutamente alheios a um camponês que sente a indiferença e o abandono do Estado em relação à sua produção lícita e se vê diante de um distante discurso de prejuízo dirigido a uma sociedade rica e indiferente a sua sorte.

Essa situação econômica oculta as graves conseqüências que tem para os camponeses o fato de dependerem de estruturas mafiosas e ilegais, em que as leis não têm valor nem direitos, ficando submetidos a toda sorte de arbitrariedades e perseguições.

28 "O consumo de drogas tem aumentado em todo o mundo, e os padrões são dinâmicos, expressando preferencialmente variáveis em relação às substâncias que se consomem. Em que pesem o aumento sustentado das capturas de drogas, a detenção de narcotraficantes e a destruição de grandes redes internacionais, o preço mínimo das drogas acha-se estabilizado ou em baixa, os problemas associados ao consumo e a disponibilidade de drogas ilícitas nos mercados não têm diminuído. Em relação à economia das drogas, foram feitas estimativas de um montante total anual de transações que giram em 500 bilhões de dólares. A lavagem desse dinheiro é objeto de crescente preocupação pela comunidade internacional, mas até esta data tem sido muito difícil contar com mecanismos eficientes para a fiscalização e penalização" (Panorama Social da América Latina, CEPAL, 1999-2000).

As estratégias de combate aos cultivos ilegais têm-se fundamentado na interdição e repressão, acompanhadas de estratégias de substituição de cultivos por opções produtivas lícitas. A interdição, incluindo a fumigação, atua como fator a mais de risco, incorporado em estrutura de custos que encontra demanda disposta a cobrir esses custos adicionais. Assim é que, na Colômbia, para cada hectare de cultivos ilícitos erradicados por fumigação, planta-se 1,5 hectare novo.

A substituição dos cultivos ilícitos por lícitos choca-se com dois graves obstáculos. De um lado, os diferenciais de rentabilidade da produção ilícita, dinamizada pelo mercado e valorizada pela ilegalidade, diante da produção agrícola camponesa, deprimida e confrontada pelas condições difíceis de mercado, o que implicaria insustentáveis níveis de subsídios para os países pobres. De outro lado, é a característica de cultivo e produção de coca e papoula, que podem ser feitos em solos de alta fragilidade, situados fora da fronteira agrícola e distanciados dos mercados de produtos tradicionais, para os quais os subsídios requeridos ao cultivo serão também insustentáveis.

Um dos mais graves problemas que subjazem na interpretação do fenômeno dos cultivos ilegais é a crença de que eles surgem como reconversão de agricultura camponesa deprimida pelos ilícitos nos locais de produção. Tem-se aceitado que a falta da presença de programas públicos de apoio à produção camponesa gera o espaço que ocupa a economia ilegal. A realidade é que grande proporção dos cultivadores é de migrantes deslocados de zonas de potencial agrícola, no interior da fronteira agrícola, para as zonas de produção ilícita. Em outros termos, os cultivos ilícitos são a expressão da depressão da economia agrícola na totalidade do território da cada país, e não um problema localizado nas frágeis zonas de produção.

A força desse problema ameaça toda a região de um país, enquanto se mantiverem as condições de um negócio global bem-sucedido, com altas margens de rentabilidade e interesses internacionais poderosos alheios aos países pobres, diante de uma economia agrícola camponesa deprimida e sem expectativas²⁹.

29 "Existe uma crescente preocupação com os problemas associados à produção, ao tráfico e ao consumo de drogas na América Latina. Eles afetam a qualidade de vida da população, estão ligados a formas de exclusão social e a debilidade institucional, geram maior insegurança e violência e corroem a governabilidade de alguns países" (*Panorama Social da América Latina*, CEPAL, 1999-2000).

São graves as repercussões que o negócio do narcotráfico tem trazido para a estabilidade institucional da região. Cada vez é maior a ingerência dessas estruturas mafiosas em governos e sistemas de segurança e justiça. Por outro lado, os estudos têm demonstrado que os efeitos distorsivos de grandes fluxos de dinheiro ilegal têm graves repercussões no desenvolvimento sólido e sustentado da economia dos países mais afetados. Sem dúvida, os custos superam com sobras os benefícios de renda que têm as economias afetadas por esse fenômeno.

2.6 Economia para Superar a Pobreza Rural e Alcançar a Equidade

“Não existe crítica mais severa para o mundo em que vivemos que o fato de que um em cada quatro de seus habitantes esteja condenado a viver na pobreza. Isso representa a negação de direitos e o desperdício do potencial humano em escala massiva. Se for permitido que o atual modelo de desenvolvimento siga em frente sem questionamento, o futuro apresenta a perspectiva aterradora de um mundo marcado por divisões muito profundas, sociedades divididas entre os que têm e os que não têm; os que têm habilidades, oportunidades, emprego e riqueza e os que nada tem; os que contam em termos econômicos, sociais e políticos e os que não contam. [...] Nenhuma sociedade pode conseguir estabilidade e segurança para seus membros, se não estiver unida pelo espírito da justiça social.”(Watkins, K. Oxfam, 1995).

A pobreza é a justa medida com que se pode avaliar os resultados de uma estratégia de desenvolvimento. Indica plenamente a incapacidade de cumprir as metas de bem-estar e progresso que estão sob qualquer estratégia política de organização social. Em outros termos, a pobreza não é um problema dos pobres, como é usual tratá-lo, mas, sim, um problema da organização social, que questiona e limita a possibilidade de ganho social.

A extraordinária cifra de 78 milhões de pobres rurais na região, que não tem diminuído significativamente nos últimos 30 anos, senão mantido de forma persistente, ameaçando a estabilidade e a possibilidade de crescimento econômico de nossos países, questiona eticamente a eficácia e insensibilidade

de uma estrutura global, que não consegue incluir, no benefício do desenvolvimento, essa grande parte da população rural (ECHEVERRÍA, 1999). É difícil justificar a coexistência de avanços tecnológicos e progressos na geração de riquezas com tão altos e persistentes níveis de miséria, indignidade e esquecimentos. Esse é, sem dúvida, o maior desafio que enfrenta o modelo de desenvolvimento atual.

POPULAÇÃO POBRE E INDIGENTE, (a) 1980-1997 (em milhares)

	Pobres (b)			Indigentes (c)		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135.900	62.900	73.000	62.400	22.500	39.900
1990	200.200	121.700	78.500	93.400	45.000	48.400
1994	201.500	125.900	75.600	91.600	44.300	47.400
1997	204.000	125.800	78.200	89.800	42.700	47.000

Fonte: CEPAL, Panorama social da América Latina, 1998, Capítulo I, Santiago do Chile, p. 18, maio de 1999. (a): estimativa correspondente a 19 países da região; (b): pessoas em domicílios em situação de pobreza. Inclui a população em situação de indigência; (c): pessoas em domicílios em situação de indigência.

A pobreza rural responde a um conjunto de determinantes básicas que poderia ser sintetizado em: 1) falta de oportunidade, acesso e capacidade dos mais pobres para conseguirem mecanismos estáveis e sustentáveis de incorporação a processos econômicos que lhes permitam conseguir, de forma autônoma, seus próprios níveis de bem-estar e progresso, e incapacidade de nossos Estados de garantir os direitos econômicos e de bem-estar a todos os cidadãos; 2) limitadas oportunidades de emprego produtivo nos processos econômicos agropecuários mais dinâmicos; 3) déficit crônico de capital humano, causado pelos baixos níveis de nutrição e escolaridade, má qualidade da educação recebida e subvalorização de suas capacidades e conhecimentos tradicionais; 4) subdotação de ativos produtivos, que expressa limitado acesso à terra de qualidade, à tecnologia adequada e a sistemas de financiamento e capitalização; 5) baixo nível de expressão e influência política dos mais pobres, que não têm capacidade para exercer a defesa efetiva de seus direitos e do baixo compromisso real dos Estados que, por definição, deveriam ser os defensores dos interesses dos mais fracos; 6) indiferença ou sentimento de caridade das instituições e grupos sociais mais favorecidos para com as necessidades e dramas dos excluídos.

Se bem esses fatores permitem descrever os mecanismos como a pobreza se reproduz, dificilmente se explica por que – durante as décadas que precederam as grandes revoluções tecnológicas e produtivas dos finais do passado século, depois da Segunda Guerra Mundial – conseguiram-se avanços muito maiores no combate à pobreza que durante o recente *boom* de desenvolvimento. A persistência e a tendência crescente da desigualdade indicam que existem fatores de ordem política que não se explicam pelas razões microeconômicas que levam a uma definição clássica e tautológica da pobreza: “São pobres porque não têm como sair da pobreza”.

A geração de riqueza e o efeito conta-gotas que permeia a estratégia global de competitividade e crescimento evidentemente não são uma solução real da marginalidade, da exclusão e do abandono das populações mais pobres. Essa evidência leva a pensar que não é suficiente atender aos aspectos micro da pobreza, mas é também necessário abordar os aspectos estruturais de ordem institucional, política e macroeconômica, que fazem do modelo predominante uma máquina que assumiu, como inevitável e aceitável, o fato de que produz riqueza e pobreza simultaneamente.

Nos anos 60, diante dos efeitos do crescimento populacional gerado pelas primeiras fases de transição demográfica na região, predizia-se a incapacidade de acolhimento e alimentação da crescente população. Isso foi rebatido pela realidade de que o homem, pela criatividade, pela imaginação e pelo desenvolvimento científico, foi capaz de gerar riqueza suficiente para que todos pudessem contar com os recursos necessários. O fato de que os alimentos apresentaram os níveis de preços mais baixos do último século demonstra sobejamente o ganho alcançado. Isto significa que as carências de milhões de mulheres e homens não se devia à escassez, senão à má distribuição da riqueza. Esse ponto é central na análise da pobreza e, em contraste, o menos assumido nas estratégias para que seja aliviado.

As brechas e diferenças entre países ricos e pobres, entre classes sociais, grupos étnicos e setores econômicos são fatores de desestabilização, de freio na construção do verdadeiro progresso e atentado contra a sustentabilidade ambiental e integral do desenvolvimento.

A pobreza rural tem caráter especialmente dramático, em essência pela razão de que é nesse espaço que se cumprem, com maior precisão, as condições de sua reprodução: estruturas muito mais desiguais, maior vulnerabilidade, maior dependência de setores econômicos com evidentes desvantagens e imperfeições nos mercados internacionais e maiores fatores de discriminação.

Pode-se afirmar que os fatores políticos são sobredeterminantes da pobreza. O pouco compromisso dos setores da sociedade e dos países mais ricos com a eliminação da pobreza é evidente. Não é comparável o investimento destinado – nem a prioridade dada – à guerra, ao armamentismo ou à conquista do espaço com o destinado a atender a pobreza e a fome. É claro que ainda estamos longe de avaliar o êxito do desenvolvimento pelo nível de descenso da pobreza e marginalização.

As dificuldades que permeiam o desafio da solução da pobreza colocam em questionamento elementos centrais e críticos do tipo de economia que domina o mundo. O alívio da pobreza tem implicações na cultura de produção e no consumo prevalente no globo. A sustentabilidade intrageracional do desenvolvimento implica revisar os mecanismos de incentivo baseados no extraconsumo, o sistema *curtoprazista* e a visão antiglobalização com a qual os países desenvolvidos sentem como legítimo defender seus níveis de riqueza, como se estivessem alheios ao que ocorre além de suas fronteiras.

É necessário insistir em passo inevitável para se encontrar uma solução real: assumir o problema da pobreza como problema que requer tratamento global, além das fronteiras dos países pobres ou dos limites das terras de quem vive sua miséria individual e pessoal, e entender que o problema é de todos, é pré-requisito da ordem política pela qual têm de trabalhar as instituições da globalização.

Existe um acordo sobre quatro áreas nas quais se requer grande esforço para alcançar resultados significativos na luta contra a pobreza: maior equidade no acesso a atividades produtivas e sociais; promoção de oportunidades em economias eficientes e dinâmicas; paz e segurança para as populações mais vulneráveis; e maior participação democrática e garantia de sustentabilidade dos recursos naturais. Essas estratégias são mais fáceis de serem propostas que colocadas em prática, sem se ter nova visão do desenvolvimento e do mundo rural.

2.7 Gênero, um Imperativo da Equidade

Como consequência das ações empreendidas por organismos que, como o IICA, têm dado impulso a inúmeros trabalhos em favor das mudanças materiais das mulheres rurais e de seu posicionamento social. Uma das maiores transformações que vêm ocorrendo nos países da América Latina e do Caribe

é a visibilidade da contribuição das mulheres nos territórios rurais ao desenvolvimento e reconhecimento da multiplicidade de papéis que elas desempenham no cotidiano social, econômico e cultural e, ainda que continue sem ser resolvido o dilema central da iniquidade entre homens e mulheres, os avanços alcançados auguram que o processo, embora lento, oriente-se por estratégias adequadas, partindo das premissas pleiteadas pela *nova ruralidade*.

Os processos acelerados de transição demográfica, a incorporação massiva das mulheres na educação, o acesso delas cada vez maior aos mercados de trabalho, que permitiu participação mais ativa nas decisões dentro de casa, assim como a maior protagonização delas em atos da vida pública são manifestações do processo de profundas mudanças e implicações sociais.

Como categoria social, a dimensão de gênero expressa os processos que definem e determinam as diferenças nas oportunidades e nos benefícios sociais, econômicos, políticos, jurídicos, culturais, recreativos, ambientais e outros, entre homens e mulheres (INMU, 1999).

Nesse contexto, as colocações derivadas dos foros mundiais, regionais, nacionais e locais têm dinamizado o processo de transformação do sistema de valores, crenças, normas e pautas culturais constituintes da dimensão de gênero que se manifesta na existência de sociedades que operam sob normas andrométricas, mais enraizadas por razões culturais e por tradição nos territórios rurais.

Sem dúvida, ainda não se reconhece a verdadeira magnitude desse processo transformador que determina situações agudas de iniquidade por razões de sexo, uso inadequado do potencial renovador desse processo e vulnerabilidade do grupo familiar.

Uma das expressões mais importantes do papel das mulheres dos territórios rurais da maioria dos países da América Latina e do Caribe é a presença significativa delas na agricultura. Em muitos países da região, fala-se da *feminilização crescente da agricultura*, que constitui referência particularmente promissora e nova. Como indicam estudos atualizados na Espanha, a mulher, em relação ao homem, é, nestes últimos anos, *quem mais mudou*. Nesse contexto, uma das mudanças transcendentais das últimas décadas é o trânsito crescente e acelerado das mulheres rurais da condição de invisibilidade e falta de reconhecimento profissional, produtivo, empresarial,

familiar, social e político para a qualidade de atores e participantes que buscam a igualdade de oportunidades com os homens.

Tradicionalmente, a mulher tem-se responsabilizado por funções determinantes da renda real da família, mas, sem dúvida, como essas rendas não são monetarizadas e não respondem a categorias padronizadas de trabalho remunerado, essas funções são subestimadas ou não são visíveis nas estatísticas nacionais.

Igualmente acontece com a realidade atual dos territórios rurais, nos quais – como estratégia de sobrevivência à pobreza, diante da perda da importância da agricultura no conjunto da economia, da redução significativa de sua participação no Produto Interno Bruto dos países e do agravamento dessa crise nas décadas de 80 e 90 –, revelam-se outras atividades econômicas substitutivas e independentes da agricultura. Daí ser crescente a importância que têm, como parte da economia familiar, os trabalhos não agrícolas nos territórios rurais, nos quais as mulheres têm peso significativo.

Os ajustes que têm de ocorrer dentro das unidades familiares para compensar as quedas de rendas reais individuais na maior parte da região tem impulsionado, reforçado e ampliado o papel da mulher como geradora de rendas. Esse processo tem transformado, em nível micro, a atribuição de responsabilidades na produção. Atualmente, as mulheres são responsáveis por muitas das atividades tradicionalmente realizadas por homens. Sem dúvida, a falta de compreensão dessas práticas tem inibido, em grau significativo, os impactos diferenciais das políticas, pelo fato de que, ao não se identificar a participação da mulher, essas não se orientam para reduzir a lacuna que separa homens e mulheres no desfrute das oportunidades e do bem-estar social.

Essa lacuna é evidente quando se analisa o acesso da mulher a serviços públicos, programas de assistência técnica e de distribuição de terra, fontes de crédito, formação de recursos humanos, participação no mercado de trabalho, remuneração salarial percebida pelos homens por igual trabalho, participação em instâncias locais e regionais na tomada de decisões e estruturas políticas partidárias. Essas restrições são diferentes para homens e mulheres e expressam graus de profunda desigualdade tanto em termos éticos de equidade, como em termos socioeconômicos de eficiência.

Essa caminhada não é fácil e, para milhões de mulheres, continua sendo um calvário, sobretudo quando se adicionam os altos índices de violência intra e extrafamiliar, o assédio sexual, a paternidade irresponsável, a discriminação e

marginalização. Conclui-se que os dois flagelos que afetam, com maior contundência, a América Latina e o Caribe são a pobreza, particularmente a rural, e a violência.

Sem dúvida, no contexto da *nova ruralidade*, é necessário esclarecer que a expressão *mulher rural* não é sinônimo, *de per si*, de pobreza e assistencialismo. Reconhece-se que parte dessa conceituação, que tem predominado por décadas em decisões de políticas públicas e em ações de organismos não governamentais, baseia-se no fato de que às mulheres rurais não se têm reconhecido os seus direitos e que, da mesma forma como acontece com milhões de homens dos territórios rurais, a estrutura desigual de posse da terra e a falta de acesso aos outros recursos produtivos constituem parte do conjunto de fatores causais da desigualdade.

Por exemplo, durante o conflito armado em El Salvador, 30% dos guerrilheiros eram mulheres. Uma vez finalizada a guerra e ao se aplicarem os acordos de paz, a grande maioria delas não recebeu terras nem capitais produtivos, apesar dos milhões de dólares entregues aos ex-combatentes. Aparentemente, elas serviam na guerra, mas não na paz.

As estatísticas dos países continuam sendo fontes eloqüentes. Nos processos de transferência de terras, reformas agrárias e colonizações, as mulheres rurais não são visíveis, ainda que, em muitos dos países do continente, os homens recebam a terra e, geralmente, as mulheres trabalhem-nas, além do fato de que, em cada três casas, uma tem como cabeça de família uma mulher. A informação disponível confirma também que os organismos internacionais de cooperação, da mesma forma que as instâncias governamentais e não governamentais e a empresas privadas, reproduzem os esquemas de desigualdade no referente a contratações e à remuneração de pessoal: as mulheres constituem a menor porcentagem dos *empregáveis* e, em geral, as escalas salariais delas são inferiores às dos homens.

Ainda que seja crescente a participação das mulheres em todos os cenários da vida social e estejam-se transformando os papéis entre homens e mulheres, persistem as desigualdades de gênero. Nesse sentido, no âmbito da *nova ruralidade*, colocam-se linhas de pensamento que consideram as questões de gênero inter-relacionadas com o capital social, uma vez que, como assinalam autores de destaque nesse tema (NARAYAN; SHAH; LÓPEZ, 2001), o sistema de gênero influi de maneira decisiva “na natureza das redes sociais e determina o acesso de homens e mulheres aos recursos e às oportunidades”.

3. O TERRITÓRIO E A ECONOMIA DOS RECURSOS NATURAIS

As bases econômicas do meio rural relacionam-se diretamente com a utilização sustentável dos recursos naturais, mas em conjuntura de ampla diversificação setorial. Os encadeamentos produtivos e as complexas demandas dos assentamentos humanos rurais definem um mapa amplo de atividade econômica.

As potencialidades dos processos produtivos no meio rural, num conjunto de visão territorial, nascem da disponibilidade de fatores de produção relacionados com a dotação ou patrimônio natural, ou são provenientes de fatores externos, como o investimento e o conhecimento tecnológico. Os modelos produtivos encontrados no meio rural têm especificidade própria que os diferencia das economias estritamente urbanas, gerando mercado de fatores produtivos que competem para encontrar as condições ótimas de investimento e rentabilidade.

3.1 Sustentabilidade em uma Economia Territorial

A limitação crescente da natureza para assumir o modelo de consumo energético e de recursos que a estrutura econômica mundial demanda e as graves conseqüências desse modelo de utilização intensiva dos recursos naturais têm colocado em dúvida sua sustentabilidade inter e intrageracional – para nossa geração, pela impossibilidade de reproduzir modelos de produção e consumo balizadores da economia, somente possíveis na medida em que pertençam a um conjunto mínimo de população, pois se apóiam em altos níveis de consumo, muitos deles luxuosos, e, para o futuro, pela impossibilidade física e natural de se perpetuarem modelos desse tipo³⁰.

30 "O padrão de desenvolvimento agropecuário seguido pela maioria dos países tem tido sérios efeitos negativos sobre o meio ambiente, devido aos efeitos contaminantes de produções pecuárias intensivas, ao uso intensivo de agroquímicos, aos processos de salinização e erosão, tanto hídrica como eólica, provocadas pelas más práticas agrícolas e ao efeito devastador das agriculturas de queimadas e de outras atividades agropecuárias na perda de biodiversidade e de florestas tropicais" (ECHEVERRÍA, 1998, p. 10).

Os avanços nos estudos e trabalhos empíricos demonstram que estamos longe ainda de compreender e incorporar os custos ambientais em sua verdadeira dimensão. As causas do esgotamento dos recursos naturais e suas conseqüências sobre os sistemas reguladores da vida no planeta estão intimamente ligadas à forma como o desenvolvimento, com sua revolução industrial e tecnológica, tem feito a apropriação individual de recursos não contabilizados e a socialização de seus efeitos ambientais. De acordo com os balanços ambientais do México, o equivalente a 12% de seu Produto Interno Bruto nacional corresponde a perdas por deterioração ambiental e esgotamento de recursos.

Os dois extremos de uma sociedade segmentada são igualmente depredadores. De um lado, os altos consumos em que os países desenvolvidos baseiam suas economias e, de outro, as precárias condições de acesso aos ativos produtivos dos pobres rurais, as quais determinam sobreexploração dos recursos naturais³¹.

Como diz Echeverría (1998),

“Uma grande maioria dos pobres rurais está em áreas de baixo potencial produtivo, incluindo zonas degradadas, erodidas e semidesérticas (por exemplo: Altiplano Boliviano, Chaco e Nordeste do Brasil) e terras frágeis e marginais de encosta (regiões da América Central) e pantanosas. Essa população tem uma grande dependência dos recursos naturais, que são a base de seu sustento, porém, devido às limitantes quanto à qualidade e quantidade desses recursos, atravessam o umbral da sustentabilidade e começam, por falta de outra alternativa, a destruir essa base”.

A riqueza natural da América Latina e do Caribe, sua concentração de biodiversidade e sua riqueza hídrica e florestal fazem dessa região uma zona prioritária, em escala global quanto à sustentabilidade ambiental e, claramente, no coração do problema do meio ambiente encontram-se o setor rural e a atividade agrícola, com seus sistemas produtivos e de conservação de recursos naturais.

31 As graves conseqüências dessa deterioração ambiental podem ser vistas nas devastadoras conseqüências do furacão Mitch, na América Central. Diversas evidências ligam-no intimamente às sérias mudanças climáticas do planeta, que se manifestam nas alterações da seqüência e intensidade dos tradicionais fenômenos do El Niño e La Niña e, por outro lado, expõem a perda da capacidade reguladora natural dos ecossistemas centro-americanos, resultado do desmatamento e deterioração das bacias.

“Nas décadas dos anos 70 e 80, o consumo de agroquímicos cresceu notavelmente, elevando-se o consumo de fertilizantes em 145% no Paraguai e em 476% no Brasil (FAO, 1990). [...] No caso dos pesticidas, a ‘cultura’ regional de sobredosagem está levando a uma crescente contaminação do ambiente” (PIÑEIRO et al., 1999)³².

A perda de cobertura do solo é um dos mais claros indícios da insustentabilidade que ultrapassa os limites dos problemas locais para afetar, de forma grave, os equilíbrios globais. Os dois componentes básicos das estratégias de atenção ao efeito estufa vivido pelo planeta são a emissão de gases e o escoadouro de carbono provocado pelo desmatamento. Duas faces de uma mesma moeda que expressa, com nitidez, os desafios do desenvolvimento sustentável.

“O desmatamento é um fenômeno que afeta especialmente as zonas tropicais da América Latina. O ritmo anual de desmatamento em toda a região foi de quase 1% durante a década de 1980, mas na América Central atingiu entre 2% e 3% (WRI, 1994). O nível de destruição das florestas úmidas tropicais na península Yucatan e das florestas montanhosas chegou a 50%, enquanto a América Central perdeu entre 80% e 100% de seu habitat” (DINERSTEIN et al., 1995). Valores similares a estes últimos são encontrados na região do Tocantins, na Amazônia brasileira (PIÑEIRO et al., 1999)³³.

A Convenção de Mudança Climática reconheceu a necessidade, a urgência e rentabilidade ambiental de atuar nas duas frentes. Sem dúvida, os indicadores mostram que vamos em sentido contrário nos dois campos: ganhos fracos na redução de gases da atmosfera e perda da cobertura florestal com potencial de captura de carbono. A vocação florestal dos trópicos é radicalmente contrariada pelas práticas e pelos usos em pecuária ou agricultura³³.

32 Nesse sentido, é necessário recordar que a região tem, se comparada em nível internacional, uma extraordinária dotação de recursos naturais de uso agrícola. A América Latina tem 23% da terra cultivável, 46% das florestas tropicais e 31% da água doce disponível do mundo, mas tem somente 10% da população mundial (PIÑEIRO; TRIGO, 1996). Essas condições naturais explicam as vantagens comparativas na produção agropecuária e a importância histórica da produção primária na composição do PIB total e nas exportações na maioria dos países da região” (PIÑEIRO, 2000).

33 “O programa das Nações Unidas para o meio ambiente estima que, no fim do século XX, existiam 22 milhões de espécies vivas. Dessas só foram descritas 1,5 milhões e, durante os próximos 30 anos, 7 milhões, ou seja, quatro vezes mais que as espécies descritas, estarão em risco de extinção” (CCI, 2000).

Em direção similar atua o efeito depredador sobre as fontes de água e as bacias de todo o continente. A água será, neste século, um dos elementos mais valorizados por sua escassez. Sem dúvida, notam-se poucos avanços relacionados à mudança das tendências que evidenciam a perda de fontes de água doce pelo seu uso irracional. A derrubada de matas e a ocupação de áreas mais altas com cultivos que usam técnicas não sustentáveis estão associadas diretamente com as precárias condições dos habitantes pobres rurais. Mas essa perda também é consequência de seu uso ineficiente pelos centros urbanos, industriais e de mineração extrativa. A água não se valoriza nem se contabiliza como recurso natural limitado³⁴.

A perda de solo é outro dos fenômenos que afetam a sustentabilidade ambiental e põem em risco o patrimônio natural e o potencial produtivo da região. A exploração do solo, os sistemas intensivos de mecanização, o uso não controlado de agroquímicos e a erosão atuam como fatores de pressão sobre a terra, gerando perdas anuais equivalentes ao território da Suíça.

O perigo de desertificação e ampliação dos ecossistemas áridos e semi-áridos foi reconhecido pela Convenção de Luta Contra a Desertificação como um dos fatores que restringirão as possibilidades de desenvolvimento dos países pobres nas próximas décadas.

3.2 Sistemas Produtivos Associados ao Solo como Recurso Multiprodutivo

O fator básico de qualquer atividade primária é o solo, como forma de acesso e apropriação dos recursos naturais nele localizados e das potencialidades produtivas da natureza. Seja por se tratar de economia extrativa, como é a mineração, ou de atividade de transformação do potencial natural do solo, como são as atividades agrícolas ou florestais, o solo é o determinante do potencial de produção e geração de riquezas que tem definido a geografia de nossos países.

Mas o solo, ou a terra, como denominado tradicionalmente, é a base da organização da produção básica rural. Seus atributos o tornam um bem

34 "Atualmente cerca de um terço do mundo encontra-se em situação de tensão por falta de água e estima-se que, em 2050, a proporção [...] poderia duplicar-se. A escassez de água será especialmente nociva para a agricultura, que absorve entre 70% e 80% da água disponível" (CCI, 2000).

complexo, uma vez que são muitas as dimensões determinantes de seu valor produtivo, o qual depende de: localização (proximidade de mercados), acesso a serviços básicos (infraestrutura), condições agroecológicas (riqueza orgânica, disponibilidade de água, climas), condições topográficas (inclinação, sistemas de drenagem), área disponível e competição com outros usos de maior rentabilidade (demanda urbana ou industrial). Além dessas condições econômicas básicas, o solo gera outros tipos de condições aparentemente extra-econômicas, que emergem da tradição ou da dinâmica histórica. De fato, a posse do solo tem implicações de *status* social, coesão territorial, poder político e, em alguns casos, de ordem estratégico-militar. Da mesma forma, o solo está intimamente ligado a visões culturais ancestrais para os povos originários americanos, os quais, praticamente sem exceção, atribuem-lhe significados sagrados e transcendentais que lhe imprimem especial valorização sociocultural.

Essas particularidades do solo diferenciam-no substancialmente das considerações sobre qualquer outro bem na economia. Não existem bens de complexidade similar na base da economia urbana ou industrial, e menos na da terciária.

Se bem a complexidade econômica do solo for um aspecto essencial da economia rural, sua condição de potencialidade produtiva múltipla e diversificada constitui elemento de maior importância ainda. A visão reduzida e simplificadora da produção agrária esconde o grande potencial produtivo que a realidade econômica rural nos mostra na atualidade. O solo produz alimentos e transforma recursos para a provisão de bens naturais para uso industrial, mas adicionalmente é uma fonte de produção de água, de biodiversidade, de ar, de paisagem e de produtos minerais.

Essa condição de múltiplas opções de produção do solo é básica para a redefinição da economia rural, como um dos eixos básicos da definição de uma economia territorial rural.

Um dos aspectos chave da atual discussão sobre as estruturas de produção agrária, que representa verdadeiro desafio no manejo da complexidade, é constituído pela definição dos sistemas produtivos que serão apoiados, incentivados ou simplesmente favorecidos por uma política pública.

A competitividade e a abertura dos mercados surgiram como esperança de se conseguir otimizar as estruturas produtivas no meio agrário e rural. Supunha-se que uma leitura adequada dos sinais dos mercados deveria conseguir uma

adaptação dos sistemas produtivos às condições de vantagens comparativas das regiões rurais da América. Mas a realidade evidenciou mais as debilidades da estratégia que sua possibilidade de êxito.

Um sistema produtivo compreende a definição das funções de produção determinadas a partir da disponibilidade e do acesso real aos fatores produtivos e às oportunidades que oferecem mercados variáveis e altamente competitivos. O sistema produtivo estabelece as orientações de mercado (autoconsumo, mercados locais, regionais, nacionais ou de exportação), o tipo de produto (*comodities*, produtos diferenciados, nível de elaboração ou transformação), assim como a combinação dos fatores de produção disponíveis (terra, trabalho, capital, tecnologia).

Os sistemas produtivos, mais que estratégias empresariais, são sistemas de vida que estão estreitamente ligados ao desenvolvimento sociocultural dos povos rurais. Em muitas comunidades, é impossível estabelecer diferenças entre esses sistemas e os padrões religiosos, familiares, sociais ou políticos. Isso dificultou grandemente as intenções modernizadoras aplicadas em muitas estratégias de desenvolvimento rural na América Latina. Os sistemas de produção, além disso, têm raízes complexas na tradição, na abundância e preparação dos recursos humanos, na capacidade de acesso à informação de mercados e de organização empresarial, que são, entre outros fatores, os que condicionam a viabilidade de modelos alternativos.

As opções alternativas de combinação ótima das funções de produção constituem eixo central da definição de uma política produtiva para o meio rural. Reconhecendo a grande diversificação da economia rural e a complexidade de dimensões e externalidades geradas na exploração de recursos naturais, faz-se necessário refinar a reflexão sobre os modelos ideais de produção básica rural.

A grande diversidade e heterogeneidade ecossistêmica, cultural, social e política da América Latina torna previsível que o ótimo encontra-se na coexistência de ampla gama de sistemas produtivos que se irão conformar a partir de alguns princípios fundamentais. Dentre eles destacam-se: 1) o reconhecimento da abundante oferta de mão de obra existente na região; 2) a valorização dos conhecimentos tradicionais e autóctones como base para a construção de novo paradigma tecnológico; 3) a condição singular da agricultura tropical, até agora pouco conhecida; 4) as limitações de capital que têm nossas economias; 5) as sugestivas oportunidades que oferece a riqueza ambiental e os serviços que dela se originam; e 6) as necessidades de gerar uma economia distributiva e incluyente.

Esses princípios deverão estabelecer critérios de política e de mensagens claros que ajudem na definição, a longo prazo, da economia rural. A economia agrícola competitiva de modelos agroempresariais de grande escala, assim como as soluções de sistemas baseados na produção camponesa de base familiar são tão-somente uma parte do problema.

A conformação de uma estrutura de sistemas produtivos será sempre resultante da combinação entre decisões privadas e orientações de política pública. Não se concebe, após as experiências das últimas duas décadas, que se trate exclusivamente de decisões empresariais baseadas no comportamento dos mercados – uma vez que estes encontram-se longe de ter condições ótimas de transparência ou de estar livres de profundas distorções e assimetrias –, como tão pouco será produto único de decisões públicas.

Se bem que a complexidade das estruturas produtivas seja muito maior, poderiam estabelecer-se, pelo menos, três esquemas gerais de produção ou de organização produtiva, os quais têm grande validade na maioria das economias dos países latino-americanos e caribenhos e estão intimamente relacionados às condições de qualidade de vida, ao melhoramento de rendas e à solução da pobreza crônica que afeta a maior parte da população rural da América Latina.

A primeira forma de agricultura é a tradicional, caracterizada por estruturas produtivas familiares, usos tecnológicos tradicionais e baixa orientação para os mercados, nos quais só alguns excedentes da produção são comercializados, sendo o fim mesmo da produção o autoconsumo e a segurança alimentar familiar e local. Sua orientação para os mercados não passa dos mercados locais, tem a característica de ser uma economia agrícola de muito baixo valor agregado e, em geral, mostra esquemas de estrutura complexa de trabalho, com grande diversificação e grande combinação de atividades dos membros da unidade produtiva, ou seja, da unidade familiar. Esse tipo de economia espalhada por todas as regiões rurais latino-americanas foi o suporte dos processos de colonização e determinou estruturas muito ajustadas às condições ecossistêmicas e às capacidades agroecológicas dos solos.

O segundo tipo é a pequena agricultura empresarial, tendente à monocultura, com orientação de mercado e uma precária, mas explícita, organização empresarial. Essa agricultura orienta-se especificamente para a geração de excedentes com vistas ao mercado e cobre a maior parte dos produtos dos mercados locais, regionais e nacionais de nossos países. Essa economia suporta-se igualmente na estrutura de unidades produtivas familiares

com crescentes níveis de encadeamento produtivo com outros setores econômicos, baixas economias de escala e ainda baixos níveis de valor agregado. A produtividade e a rentabilidade dessa estrutura produtiva são determinadas por níveis precários de desenvolvimento tecnológico e por uma ainda muito escassa incorporação de estratégias de mercado que permitam protegê-la dos altos riscos que a atividade agropecuária e de exploração de recursos naturais implica. Essa estrutura produtiva cobre a maior parte dos produtores e, do ponto de vista do trabalho, complementa-se com atividades de outros setores produtivos complementares.

O terceiro tipo de agricultura, que cobre uma porção muito reduzida de produtores, pode denominar-se agricultura agroempresarial. Conta com estruturas empresariais complexas, não familiares, formalizadas legalmente, com a aplicação de processos de alto desenvolvimento tecnológico, alto investimento, importantes níveis de capitalização e grandes economias de escala. Essa agricultura, que foi denominada, em alguns países, como comercial, constitui as contribuições mais importantes da exportação e apresenta complexos encadeamentos produtivos e *clusters* que encadeiam boa parte da atividade produtiva no setor agroindustrial e agroalimentar.

Essas três estruturas produtivas, em geral, são vistas como antagonicas e contam, portanto, com políticas claramente diferenciadas, níveis assimétricos de assistência e fluxos de recursos de investimento público. Trata-se de interpretação dualista da economia rural e agropecuária, com base na crença da incapacidade da estrutura produtiva de pequenos produtores para encontrar economias de escala rentáveis nos processos produtivos, empresariais e de comercialização modernos.

Essa visão contrasta com a realidade das dinâmicas produtivas de integração de mercados de fatores e de bens e serviços que demonstra a economia rural dos países latino-americanos. Encontram-se exemplos disso no comportamento dos mercados de trabalho não segmentados, a não ser que pequenos produtores independentes sejam, ao mesmo tempo, assalariados de outras estruturas produtivas, assim como nas numerosas possibilidades de intercâmbio de insumos e produtos e nos encadeamentos que existem de uma estrutura para outra. Tampouco as economias de escala realizam-se exclusivamente pela integração, em unidades grandes de gestão, de todos os elos da cadeia produtiva. Na realidade, existe a possibilidade de distintos elos de uma cadeia poderem-se unir em formas cooperadas, coletivizadas ou corporativas, enquanto mantêm suas estruturas de gestão primária básica de

agropecuária de pequeno tamanho. Esse modelo tem demonstrado grande eficiência, por exemplo, na produção cafeeira colombiana, em que as economias de escala ocorrem em nível de comercialização e desenvolvimento tecnológico, enquanto é mantida uma produção agrícola de pequena escala.

Outro dos elementos que conduziram a uma visão dualista é o tema do acesso aos fatores produtivos e, em particular, à terra. Na América Latina tem prevalecido a idéia da propriedade como via privilegiada e exclusiva do acesso ao sistema produtivo.

Sem dúvida, é necessário distinguir melhor a gestão da propriedade. De fato, o que mostram as estruturas atuais de produção é que mais importante que a propriedade é o acesso ao recurso, sua gestão. Existem diversas formas de acesso à terra: o arrendamento, a sociedade de aproveitamento, as parcerias e outras diferentes estruturas que abundam no meio rural latino-americano e têm possibilidades de alcançar ótimos resultados de rentabilidade, contanto que sejam incorporadas como objetivos reais de política e dotadas de acervos reguladores adequados que as convertam em estruturas capazes de impulsionar processos modernos e eficientes de remuneração dos processos produtivos.

O problema da posse e distribuição da terra está mais relacionado com o uso improdutivo ou especulativo do solo, ou seja, com o fato de que existem incentivos econômicos ou políticos que fazem que importantes porções desse recurso estejam fora do mercado de fatores e concentradas em latifúndios improdutivos.

Por esses motivos, uma visão mais ampla das possibilidades de acesso ao *fator terra* é determinante na avaliação dos diversos tipos de estruturas produtivas, uma vez que, se forem garantidas as formas de acesso por meio de mercados de terra ou outros sistemas de arrendamento, conseguir-se-ão soluções em cada uma delas.

Um terceiro elemento a levar em consideração na comparação das diversas estruturas produtivas é definido pelo nível de consolidação dos processos produtivos nos encadeamentos da economia agropecuária.

Um exemplo disso é constituído pela política pública da quase-totalidade dos países latino-americanos com relação à comercialização dos produtos primários. O enfoque tradicional centrou-se na eliminação dos intermediários, fazendo que os produtores fossem, ao mesmo tempo, comercializadores, que controlavam a remuneração e a rentabilidade dos diversos elos da cadeia, ao mesmo tempo em que as margens de comercialização entravam como parte

integral e complexa da economia rural. Sem dúvida, isso implica uma modificação significativa nas ênfases das políticas públicas de nossos governos e dos organismos internacionais regionais.

3.4 O Valor da Biodiversidade no Território

O novo milênio emerge da chamada *sociedade do conhecimento* em que os fatores determinantes do desenvolvimento dos povos estão associados com a capacidade inovadora e a criatividade de novas opções tecnológicas e de conhecimentos, podendo afirmar que atualmente a brechas entre as sociedades, em escala global, foram definidas pelas recentes revoluções tecnológicas. Essa condição determinou um novo desafio para nossas sociedades, as quais mantêm importantes defasagens tecnológicas no espaço global. Sem dúvida, a condição de contar com grande riqueza natural esconde um fator essencial do novo caráter do desenvolvimento de nossas nações na sociedade do conhecimento.

A biodiversidade é em essência potencial de conhecimento. A riqueza de redutos naturais inexplorados é seu potencial de descobrimento. As selvas mesoamericanas ou amazônicas abrigam milhões de espécies vivas que contêm os segredos de milhares de anos de adaptação biológica. Novos produtos, substâncias, processos biológicos, formas de adaptação a condições naturais esperam ser descobertos. De alguma forma, a biodiversidade assemelha-se a uma grande biblioteca da vida, da qual só tivemos acesso a uma parte mínima, como o demonstra o fato de que a agricultura atual tão-somente faz uso de ínfima parte das espécies vivas do planeta.

A riqueza natural das nações latino-americanas vale mais como conhecimento que como recurso a ser explorado. Sua valorização e seu potencial são determinados por nossa capacidade de aproveitamento por meio de seu conhecimento. Nisso se abre o potencial de competir com os novos desenvolvimentos biológicos artificiais, nos quais a tecnologia das nações ricas e empresas transnacionais levam grande vantagem sobre nossos países. A capacidade de desenvolvimento de conhecimento científico próprio, apoiado em nossa diversidade biológica, a apropriação de espécies com fins econômicos e a revalorização dos conhecimentos ancestrais são estratégias competitivas muito importantes diante do desenvolvimentos da agricultura transgênica ou de manipulação genética.

3.5 Os Serviços Ambientais

Uma das mais significativas mudanças na visão da produção rural, que é colocada pela nova visão do território, é constituída pela reconsideração da dimensão ambiental, em particular, em sua relação com a produção primária rural.

Até o momento tem prevalecido um enfoque compensador e protetor dos recursos naturais afetados ou armazenados pela produção agrícola e pecuária e tem-se colocado ênfase nos altos custos ambientais que as práticas produtivas geram sobre os recursos naturais, renováveis ou não.

Partindo do fato de que a atividade econômica associada à agricultura deteriora os recursos ou restringe a produção de serviços ambientais, têm-se feito grandes esforços para estimar as externalidades negativas que diferentes sistemas produtivos possuem, têm-se estabelecido sistemas de valorização de tais prejuízos para serem incorporados como custos de produção e igualmente tem-se insistido nas mensagens que buscam criar uma consciência ambiental.

Como tem sido mencionado, o solo possibilita uma produção complexa de bens e serviços. Essa complexidade está intimamente ligada à geração de serviços ambientais como produtos da interação entre produtores e natureza. Isso conduz à idéia de que as rubricas produtivas geradas no solo superam a produção de bens agropecuários e incluem a produção de serviços ambientais como atividade econômica em si mesma³⁶.

Não é sutil nem trivial essa forma alternativa de ver as funções de potencialidade econômica e produtiva do solo. Implica simplesmente a possibilidade de estabelecer novos setores econômicos que ofereçam oportunidades de atividade, emprego, renda e desenvolvimento aos produtores rurais³⁷.

36 "É prioritário prover [...] o projeto, onde os benefícios sociais o qualifiquem, de instrumentos para compensar os agricultores pelos serviços ambientais gerados por suas práticas, já que, em muitos casos, os benefícios privados da tais práticas são limitados (por exemplo a conservação de matas para a captura de carbono e a regulação do ciclo hídrico)" (ECHEVERRÍA, 1999, p. 11).

37 "Os pobres rurais podem ser fornecedores de importantes serviços ambientais dentro da perspectiva de agricultura multifuncional. [...] O pagamento de serviços ambientais como elemento de desenvolvimento rural pode ser um bom negócio para todos. Requer avaliações justas dos serviços proporcionados e mecanismos institucionais para medir e cobrar o impacto ambiental e remeter a cobrança dos impostos para quem oferece os serviços. Diante do risco de escassez de água, do crescente valor da biodiversidade e da importância do clima global, assumir esses serviços como parte intrínseca das estratégias de desenvolvimento rural pode gerar grandes recursos financeiros para esse fim e converter-se em componente importante da redução da pobreza rural [...]. Essas funções devem ser operadas em nível regional por meio de agências com presença histórica na região" (DE JANVRY; SADOULET, 1999, p. 16).

A água

A provisão e a produção de água é hoje uma das mais importantes preocupações de todas as nações do planeta. A disponibilidade de água doce no mundo limita-se cada vez mais devido à contaminação pelos processos agrícolas e industriais e ao esgotamento dos lençóis subterrâneos pelo uso indiscriminado desse recurso. Por outro lado, as projeções de uma demanda sempre crescente fazem com que ela possa chegar a constituir-se no bem mais escasso no século que se inicia³⁸.

Durante séculos tem-se atuado sobre a suposição da ilimitada disponibilidade do recurso hídrico, e isso se reflete na inexistência de modelos de valorização e recuperação do recurso propriamente. Em geral, salvo situações críticas de escassez, o recurso é apropriado de forma gratuita, aplicando-se tarifas pelo seu uso, que apenas tratam de compensar o tratamento, o transporte ou a distribuição, mas desconhecendo a necessidade de compensar a geração básica do líquido. Paga-se por serviços de aquedutos que servem para financiar a sua construção e operação, mas não para compensar os custos de geração do recurso.

Produzir água tem deixado de ser qualidade natural e imutável da natureza. Na medida em que os habitantes do campo se assentam em áreas que dependem da produção hídrica – por exemplo, as partes altas das bacias –, aparece um custo de oportunidade para esse solo, o qual pode ser utilizado para a produção de alimentos ou outros bens ou ser mantido exclusivamente para produzir água. Dir-se-ia que, nesse caso, o custo mínimo da água seria equivalente ao custo de oportunidade do solo em outras opções produtivas.

Isso implica que a água tem um valor de uso e, por conseguinte, deveria ter um preço. O fato de que esse preço não é reconhecido pelos usuários beneficiários do líquido não implica que ele não exista. Uma forma simples de estabelecer o preço é o de valorizar o benefício recebido pelos usuários (agricultores ou habitantes de áreas residenciais que se servem do aqueduto, ou indústrias que usam água em seus processos), o qual determina a disponibilidade de pagar por seu fornecimento.

38 Um dos problemas de base é a imensa quantidade de água utilizada, de forma crescente, na agricultura irrigada; só para darmos uma idéia, estima-se que, para produzir uma tonelada de grãos, necessita-se de mil toneladas de água. Lembramos que se produzem mais ou menos 180 milhões de toneladas de grãos sob o sistema de irrigação (ARIAS, op. cit.).

Em conclusão, existem dois componentes do *mercado de água*: o custo de oportunidade de um produtor rural nas fontes e a disponibilidade de pagar por parte de usuários, beneficiários e consumidores. Dessa forma, pode-se estabelecer a *produção de água* como um setor econômico real, que deve contar com condições de oferta, demanda, preços e remuneração justa aos produtores. Atualmente é muito precário o desenvolvimento que têm as aplicações de taxas retributivas ou compensatórias pelos usos de água e falta ainda muito mais na valorização econômica da produção da água.

É possível esperar que se conte, no futuro, com produtores rurais inscritos em agremiação de aguadeiros: produtores de água.

O solo

Na medida em que a degradação do solo constitui-se em um dos maiores problemas ambientais da região, evidencia-se que este é um recurso frágil e vulnerável, que pode ser afetado por práticas insustentáveis³⁹. Neste sentido, abre-se a possibilidade ou necessidade de se criarem sistemas de produção ou de conservação do solo.

As causas da degradação de solo estão associadas a fatores de esgotamento por sobreexploração, mas também por perdas dos sistemas de regulação hídrica ou de proteção eólica. Nesses casos, a permanência e a conservação da riqueza dos solos dependem não somente dos sistemas produtivos aplicados pelos produtores usuários diretos da terra, mas também de fatores exógenos, que normalmente não são cobertos por mecanismos de proteção.

Atividades geradoras do solo, tais como o uso de cercas vivas, a conservação dos sistemas de auto-regulação de matas e bacias, o plantio de espécies fixadoras de solo, a aplicação de técnicas construtivas e de cultivo especiais em terras de encostas, entre outras, não são necessariamente rentáveis para os agentes econômicos que as realizam, mas são aproveitadas por outros que recebem passivamente seus efeitos.

Valorizar esses impactos tem sido preocupação parcial das avaliações de custos ambientais, que só cobrem os casos em que uma atividade produtiva

39 Estima-se que, a cada ano, 24 milhões de toneladas de solo são erodidos pelos agroquímicos utilizados na agricultura mundial e que os Estados Unidos, pela aplicação desse sistema de agricultura, perderam, nos últimos 200 anos, uma terça parte de seu melhor solo (ARIAS, op. cit.).

tem efeitos negativos sobre o meio, mas não contempla os casos em que se apresentam efeitos positivos especiais, como a geração e conservação do solo.

Os que têm problemas significativos de solo têm formas de valorizar sua disposição de pagar para ter mais solo e de melhor qualidade. O ponto é que estes deveriam compensar, pagar e incentivar a existência destas atividades produtivas por meio de sistemas de preços que gerem rendas e estímulos a produtores de solo.

O ar, os escoadouros de carbono

O desenvolvimento das discussões sobre repercussões que o efeito estufa está tendo sobre todas as condições do planeta conduziu a um interessante processo de negociações internacionais, de conseqüências e implicações imprevisíveis.

A acumulação de gases, particularmente o carbônico, está produzindo transtornos no clima global, aquecimento da atmosfera e sérias dificuldades nos sistemas de regulação natural. Se bem que existam ainda fortes discussões sobre a natureza das mudanças climáticas, da mesma forma que existem dúvidas razoáveis sobre os ciclos do clima no mundo, tem-se chegado a um consenso sobre os efeitos da extraordinária acumulação de gases na atmosfera e a disposição de assumir as responsabilidades globais que permeia a emissão de gases da estufa.

A Convenção sobre Mudanças Climáticas, subscrita e ratificada pela maior parte dos países do globo, marca o sentido das ações que se querem desenvolver nas próximas décadas para conseguir reduzir o impacto desses processos de deterioração do meio ambiente. Propõe-se, para o início, um compromisso coletivo na redução de gases por medidas de diversas ordens, entre as quais se destaca a de criar escoadouros de carbono, os quais constituem uma estratégia que busca a captura desse elemento por meio de processos naturais de produção florestal ou reflorestamento.

A emissão de gases pelo uso de energia fóssil não se distribui simetricamente entre os países do planeta, sendo claramente mais responsáveis por ela os países desenvolvidos. Sem dúvida, em uma decisão que reflita as precárias condições em que se encontra o tratamento dos temas ambientais, as nações ricas têm adotado que a redução dos gases do efeito

estufa seja feita pela via dos escoadouros e têm-se comprometido a pagar aos países pobres que iniciem projetos de desenvolvimento florestal.

Espera-se que se alcance, nos próximos anos, uma redução mínima de 15% dos gases do efeito estufa⁴⁰. Isso tem conduzido à subscrição de acordos de responsabilidade compartilhada, pelos quais se passou do mero discurso ambiental para os sistemas de compensação ou transações econômicas, em que os países ricos, resistentes a diminuir seus consumos, pagam a países pobres pelo plantio e pela manutenção de escoadouros de carbono, ou seja, de produção florestal.

Ainda falta muito caminho por percorrer na idéia de implementar esses acordos, tal como o evidencia o fato de que os países ricos têm mostrado grande resistência à implementação dos acordos de compensação e de alguns componentes importantes da convenção de mudança climática. Sem dúvida, é claro que, nos próximos anos, essa situação será insustentável e se chegará a acordos concretos de aplicação dos acordos.

A essência dessa estratégia é o reconhecimento do valor que os serviços ambientais têm nos mercados mundiais. Os países ricos mostram disposição para pagar pelos serviços que presta uma atividade básica da economia rural – o desenvolvimento florestal. Mas fixemo-nos em que o que se paga é um serviço, e não um bem. Ou seja, a floresta produz bens, tais como madeira, frutos e subprodutos químicos, mas, além disso, presta o serviço de escoadouro de carbono.

Essa é uma clara expressão das mudanças que ocorrerão nos esquemas de compensação ambiental, os quais se manifestarão em transações cada vez mais próximas dos mercados de serviços e que poderão alterar, de forma importante, as contas de nossa economia rural.

A biodiversidade

Tal como se tem mencionado, a biodiversidade e seu conhecimento contêm uma grande riqueza de alternativas e opções para a solução de múltiplas necessidades do desenvolvimento do ser humano em geral. Contar com a

40 Acordos de Kioto.

possibilidade de ter acesso aos recursos genéticos contidos nessa biodiversidade e manter a oportunidade de que esses recursos sejam utilizados em processos de conhecimento, pesquisa e geração de novos produtos constitui um intangível, ou seja, um serviço não valorizado que a biodiversidade presta à população humana.

A valorização desse recurso e dos serviços que ele presta é outro dos elementos inovadores propostos pelo enfoque de interpretação territorial da economia rural. Nesse sentido, a preservação da biodiversidade não está ligada exclusivamente ao uso direto daqueles produtos que se encontram em ecossistemas *biodiversos*, mas têm profundas implicações com as estruturas de rendas e preços de possíveis sistemas produtivos associados com a simples idéia de manter, conservar e conhecer a biodiversidade.

Ainda é muito pouco o que se conhece sobre modelos de valorização e incorporação da biodiversidade nos processos econômicos. Os mais próximos são as valorizações feitas em torno de propriedade intelectual dos recursos genéticos que se discute em fóruns internacionais. Tanto a Convenção da Biodiversidade como os diversos acordos sobre sua propriedade esboçam desde já o que chegará a ser um esquema de compensação e valorização desses serviços por parte de potenciais consumidores especialmente em países ricos.

A América Latina conta com uma grande riqueza em biodiversidade, freqüentemente relacionada com grupos populacionais marginais e pobres, os quais, longe de se beneficiarem dos serviços que presta esta diversidade, vêm-se submetidos a pressões para sobreexplorar os recursos em processos que estão levando a uma perda acelerada tanto de populações como de espécies⁴¹.

41 "Entre as diversas experiências de bens semipúblicos que têm gerado atividades privadas, podem-se mencionar as seguintes: o desenvolvimento de parques nacionais que servem de base a um turismo ecológico especializado (o parque Bráulio Carrillo, na Costa Rica), o aproveitamento da biodiversidade para a produção de farmacêuticos ou a utilização de genes específicos na biotecnologia (INBIO, Costa Rica), a fixação de CO₂ por meio da conservação das florestas tropicais e o reflorestamento e a venda desse serviço a países que excedem os limites de contaminação acordados na convenção de Kyoto. O mecanismo mais utilizado até agora para pagar o país que oferece a fixação (captura) de CO₂ foi a *Global Environmental Facility (GEF)*, administrado pelo Banco Mundial. Sem dúvida, também existem casos de financiamento privado por meio das empresas que causam as emissões (empresas e produtores de energia elétrica da Inglaterra e Países Baixos)" (PIÑEIRO, 2000, p. 15).

4. MULTIFUNCIONALIDADE, EXTERNALIDADE E COMPETITIVIDADE DO TERRITÓRIO RURAL

A multifuncionalidade da agricultura é determinada por um conjunto de externalidades, ou seja, de benefícios ou prejuízos adicionais que se geram pela atividade em si. Além dos bens que produz, a agricultura gera um conjunto de efeitos colaterais que não estão incorporados nas funções de produção nem nas estruturas de custos e de rendas das atividades produtivas, nem fazem parte da análise financeira de um empresário em particular, mas são efeitos que emanam de sua atividade produtiva e afetam ao conjunto social⁴².

O conceito foi desenvolvido pela FAO, que classificou as funções da agricultura e dos recursos naturais em três categorias:

A função econômica – Essa função está relacionada às contribuições que o setor faz ao crescimento econômico global e está ligada, principalmente, à produção de bens negociáveis característicos da produção agropecuária cujo nível de contribuição à economia global é determinado pelo desenvolvimento e maturidade dos mercados e pelo nível de desenvolvimento institucional.

A função ambiental – Está vinculada à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente. Nesse sentido, é particularmente importante ressaltar as contribuições potenciais da agricultura ao tratamento de certos problemas de caráter global, tais como mudanças climática, biodiversidade e desertificação.

A função social – Está vinculada ao desenvolvimento do capital social e à manutenção da vida comunitária, a qual se atribui importância especial quanto à conservação dos valores democráticos e culturais.

42 “Os países da União Européia resolveram esse dilema por meio de uma estratégia que poderíamos chamar de a do país rico. Construíram, ao longo dos anos, uma complexa política agropecuária (a PAC) que, por meio da proteção do mercado interno e da utilização de subsídios à produção e às exportações, tem facilitado o desenvolvimento da produção agropecuária e agroindustrial, resolvendo os problemas mais graves de pobreza rural. Nós, latino-americanos, sabemos que essa solução foi, em parte, às nossas custas e de outros países que produzem sem subsídios. Não obstante isso e reafirmando o direito e a necessidade de nossos países exigirem permanentemente, em todos os foros possíveis, que os países da União Européia modifiquem a PAC e eliminem os subsídios que distorcem os mercados, é importante aprender as lições principais que vêm da aplicação dessas políticas durante mais de 40 anos” (PIÑEIRO, 2000, p. 11).

Essas funções potenciais do espaço rural estão inter-relacionadas. Sua importância relativa está associada ao nível de desenvolvimento e industrialização de cada país e região e às políticas públicas implementadas. Nos países com maior desenvolvimento industrial, a importância das funções ambientais e sociais têm, em geral, maior reconhecimento explícito em suas políticas públicas – como é evidente na Política Agrária Comum da Comunidade Européia.

Essa nova concepção do rural tem importantes conseqüências sobre as estratégias de desenvolvimento, sobre as políticas públicas e sobre as estruturas institucionais cuja implementação é necessária.

Se bem que, em relação à lógica financeira privada, não é propósito de uma atividade produtiva gerar emprego ou contribuir para o crescimento da economia como tal, esses efeitos, desejáveis para a sociedade em seu conjunto, constituem externalidades positivas que, se não representam maior renda para o produtor, significam maior riqueza para a sociedade. Da mesma forma, existem externalidades negativas, como aqueles efeitos perversos que determinada atividade produtiva gera no entorno, por exemplo, em termos de custos ambientais ou de criação de economias de enclave, que pode trazer fortes perturbações às dinâmicas e aos esquemas produtivos em determinada região ou localidade.

Dessa forma, o conceito de multifuncionalidade da agricultura, reivindicado especialmente pelos países em desenvolvimento, acolhe e expressa as múltiplas externalidades que gera o setor agropecuário. Pode-se afirmar que a agricultura, as atividades pecuárias, pesqueiras, florestais e, em geral, aquelas atividades produtivas associadas ao uso sustentável dos recursos naturais constituem um dos setores *multifuncionais* de maior geração de externalidades e, portanto, de maior impacto sobre o entorno.

A paisagem – A imagem do campo adquire valor especial para a sociedade urbana, em termos das possibilidades de recreação, desfrute e descanso, gerando importante potencial de setores comerciais, como o turismo.

A valorização da paisagem adquiriu especial importância nos países desenvolvidos, onde se valoriza e se busca a conservação de espaço em que se mantenham as tradições e as estruturas produtivas que os fazem diferentes da imagem urbana. A Europa mantém especial interesse pela conservação da paisagem rural como parte fundamental dos esquemas de desenvolvimento modernos, atribuindo especial valor à conservação de uma agricultura ou

atividade permanente econômica que mantenha os assentamentos humanos como parte da riqueza dos países. Ela é tão importante que, na política rural da União Européia, a Política Agrária Comum contempla programas com altos financiamentos para a conservação do patrimônio paisagístico rural, além da produção de bens agroalimentares ou agroindustriais.

A coesão territorial – A integridade do território de nossos países é altamente determinada pela conservação de populações ou de assentamentos humanos que mantenham alta dependência de localização diante dos recursos naturais, de tal modo que o território se encontre ocupado além das meras condições de produtividade e de rentabilidade desses territórios ou do solo.

Na América Latina, o tema da coesão territorial adquire especial importância já que existe uma grande associação entre as condições de vida, a presença institucional, o desenvolvimento local e a consolidação de processos produtivos e a governabilidade que o Estado e a sociedade podem ter sobre tais territórios. É muito importante, como parte da conservação do conceito de integralidade nacional e regional, buscar que as populações assentadas em tais territórios tenham a possibilidade de vida digna, além da dependência da rentabilidade ou competitividade de tais sistemas produtivos.

A coesão do território consegue-se garantindo a presença de grupos de habitantes que contem com as condições mínimas de vida e satisfação, como efeito tangível de pertencer a uma sociedade maior da qual recebem proteção, segurança e apoio. O sentido de pertencer e de atribuição é elemento constitutivo da integração do território. Os processos de deslocamento como resultado de precárias condições produtivas ou de simples inviabilidade de sistemas produtivos locais gera grande risco à manutenção da integralidade de um território. Exemplo de desintegração apresenta-se nas zonas de cultivo ilegal em países andinos.

Nesses casos, espera-se da agricultura resultados que ultrapassem, com sobras, suas próprias condições de rentabilidade privada, uma vez que a sociedade valoriza muito mais a externalidade com significado de unidade do território do que a produção dessas áreas precárias e vulneráveis.

A geração de divisas – As economias de nossos países dependem, de forma importante, da produção primária ou de produtos associados a ela, seja pela via industrial ou por todos os encadeamentos agroalimentares, e é particularmente importante a participação desses setores nas exportações de nossos países.

Em termos macroeconômicos, essas exportações têm grande importância, já que contribuem, de forma significativa, para a geração de divisas, elemento

chave para o crescimento e a sustentabilidade das economias e para o aumento das possibilidades de importação dos bens que não se produzem internamente.

A preservação da cultura – A cultura é um valor intangível, que não é negociável nos mercados, mas tem um valor incalculável para a identidade de nossos países e para a consolidação das estruturas fundamentais, tanto para o desenvolvimento econômico, como para o desenvolvimento social e político das nações latino-americanas.

É necessário considerar que os sistemas produtivos não são somente estruturas tecnológicas ou atividades econômicas comerciais, mas têm profundos laços com a tradição, cultura, ideologias, visões universais de nossos povos, suas crenças, seus costumes e seu folclore. É claro que as culturas dos povos originários da América, de nossas comunidades camponesas ou dos grupos populacionais afro-americanos têm como eixo articulador os sistemas produtivos agrários, de tal forma que a sustentabilidade da agricultura é, ao mesmo tempo, a sustentabilidade e a consolidação de nossas culturas.

A geração de emprego – O desenvolvimento humano e social é obtido por meio do vínculo entre os processos econômicos e as populações, que se dá a partir do emprego. Uma economia crescente é uma economia que gera riqueza, enquanto uma economia geradora de emprego produtivo é uma economia que gera distribuição. O emprego é o componente que faz com que a economia sirva realmente à sociedade, e isso traz à consideração as avaliações de diversos sistemas produtivos quanto à capacidade de geração de emprego.

Sem dúvida, a geração de emprego não é uma das variáveis importantes para a avaliação financeira de um projeto, já que um empresário ou investidor não tem como propósito, nem pode tê-lo, gerar emprego. Este, mais que um benefício particular que se traduz em rentabilidade, é coletivo e, como tal, é intangível para a sociedade.

Um dos recursos mais importantes e abundantes em nossos países é a mão de obra. Contamos com oferta de força de trabalho ampla que, dadas suas condições de formação e as estruturas de desenvolvimento de mercados de trabalho, constitui uma das principais vantagens comparativas que podem ter nossas economias e, em particular, a agricultura e as atividades associadas à exploração dos recursos naturais, que se caracterizam pelo uso intensivo do capital humano.

As estratégias modernas de superação da pobreza estão ligadas a esquemas inclusivos de ordem econômica por meio do emprego produtivo.

Isso implica que a sociedade valorize mais uma atividade produtiva que incorpore maior quantidade de mão de obra do que outra que incorpore mais capital ou tecnologia. Em outros termos, a sociedade valoriza, em alto grau, a geração de emprego como valor intangível que beneficia o conjunto social, e a agricultura demonstrou importante capacidade de geração de emprego, apesar de a promoção de sistemas produtivos de alta mecanização e tecnologia, durante anos, ter sido não só pouco geradoras de emprego, mas, em muitos casos, expulsoras da população rural.

A conservação dos recursos naturais como riqueza global – É evidente a relação direta que existe entre os sistemas produtivos de exploração dos recursos naturais e a conservação e a sustentabilidade do patrimônio natural. A agricultura é responsável pela utilização de mais de 60% da água doce de nosso continente. Da mesma forma, os sistemas de colonização e seus sistemas produtivos aparecem, hoje, como os primeiros responsáveis pelo desmatamento e pela degradação do solo. Como se mencionou, os serviços ambientais formam parte fortemente ligada aos sistemas produtivos primários de ordem agropecuária florestal. Dessa forma, a agricultura tem externalidades positivas ou negativas de grande magnitude sobre a conservação dos recursos naturais e sobre a visão de longo prazo da manutenção do patrimônio natural de nossos países.

Frações importantes do planeta sofrem hoje importante redução de seus recursos naturais, particularmente as zonas de maior desenvolvimento em que se fez uso intensivo irracional, extrativo e depredador da natureza. Da mesma forma, a biodiversidade e a riqueza natural, atualmente, encontram-se concentradas nos países mais pobres, o que faz que exista uma nova configuração da demanda e do uso de tais recursos. Os países tropicais da América Latina, particularmente os da América Central, dos Andes e da Amazônia, são depositários da maior riqueza de biodiversidade e de recursos naturais do planeta, que, sem dúvida, não conseguiu converter-se em motor de desenvolvimento para a região.

É necessário levar em consideração que as riquezas naturais não têm implicações exclusivas para as populações assentadas nos territórios onde se encontram, mas que a estrutura de ecossistemas globais implica que as funções do meio ambiente de produção e conservação de vida, de regulação de sistemas climáticos e de perspectivas de produção sejam um interesse que una toda a comunidade internacional.

As discussões e negociações que surgem do uso sustentável dos recursos naturais constituem elemento central para os países latino-americanos, já que

o futuro será determinante para a viabilidade de seus sistemas produtivos, assim como de suas organizações sociais e estruturas territoriais.

O envolvimento dos problemas ambientais – Tal como mencionado, os problemas ambientais unem, em torno de um interesse comum e coletivo, toda a sociedade humana. O futuro sustentável de todo o planeta é um dos eixos prioritários das discussões atuais sobre o desenvolvimento e articula aspectos tão cruciais como as inter-relações entre países ricos e pobres, entre sociedades desenvolvidas, segundo o conceito moderno ocidental de desenvolvimento, e outras menos desenvolvidas, entre diferentes interesses, grupos populacionais e culturas.

Assim é expresso, com clareza, nas diversas convenções sobre meio ambiente subscritas nos cenários internacionais: a Convenção de Biodiversidade, a Convenção de Mudança Climática, a Convenção de Desertificação, os acordos sobre manejo de resíduos, as convenções sobre manejo de recursos genéticos, entre outras. O conceito de desenvolvimento sustentável superou a visão reduzida das compensações ambientais, abrindo questionamentos e reflexões profundas sobre a cultura propriamente do desenvolvimento, a cultura da produção e a cultura de consumo, com grandes implicações na forma como entendamos e projetemos o desenvolvimento rural da América Latina e do Caribe. É significativo o fato de que, nas convenções em que nações ricas e pobres manifestam interesses globais compartilhados, haja ênfase no combate à pobreza e à fome como estratégia central do desenvolvimento sustentável.

Esses cenários globais estão nitidamente relacionados com a distribuição, o acesso e a propriedade dos recursos naturais e geram novas instâncias políticas e institucionais que condicionam, com novos critérios, as formas de apropriação do território e a definição de modelos de desenvolvimento e valorização.

Para citar tão-somente um dos importantes elementos constitutivos dessas novas regras do jogo, basta mencionar a ênfase que as diferentes convenções atribuem ao respeito, ao reconhecimento e à valorização das culturas tradicionais, à equidade e à superação da pobreza e à revalorização de estruturas produtivas de desenvolvimento alternativo. É certo e importante reconhecer que isso é apenas um início e que ainda falta muito por implementar, tanto em nível dos países como em nível global, mas não se dever ter nenhuma dúvida de que, num futuro próximo, esses espaços de responsabilidade global comum entrarão como parâmetros fundamentais para o desenvolvimento humano e econômico que proporemos a nossos países.

A conservação e o uso sustentável, um problema global – Um recurso natural é de interesse global pela valorização dos efeitos positivos ou negativos que tem seu manejo sobre os processos ambientais e ecossistêmicos do planeta.

Dessa forma, por exemplo, a preservação de espécies endêmicas de um país e de sistemas biológicos que garantam os serviços ambientais globais e a manutenção do germoplasma em sua diversidade são elementos sobre os quais toda a humanidade tem interesse.

Um questionamento central que surge dessa análise é como os países pobres, carentes de oportunidades nos esquemas atuais de desenvolvimento, podem cumprir com a responsabilidade de preservar os recursos naturais de interesse global e como os países mais ricos, ao mesmo tempo menos dotados desses recursos, devem realmente contribuir na realização desse objetivo. Destaque-se que a conservação desses recursos naturais de interesse global está intimamente relacionada com os sistemas produtivos e as condições de desenvolvimento humano que se dão em nossos países, o que significa que as relações entre países ricos e pobres não podem ser só de compensação e ajuda, mas devem transcender a busca de sistemas produtivos, econômicos, de mercados e de cooperação, que se traduzam em estruturas viáveis de desenvolvimento para alcançar os objetivos de preservação global.

Conclui-se, então, que nossas formas de apropriação e organização do território reúnem os conjuntos de nossos próprios países e fazem que se convertam em um problema global, assim como a pobreza em nossas sociedades também um problema global, que nos envolve a todos e, portanto, implica seja a solução igualmente coletiva e integral.

4.1 A Competitividade Privada

A partir da generalização da economia de mercado no planeta, tem-se priorizado a idéia de que o acesso ao bem-estar é possível para quem dê mostras de eficiência na geração de riquezas e no manejo dos recursos. A velha fórmula da primazia do mais capaz e do mais forte impôs-se nas regras do jogo, que buscam levar ao máximo de otimização as capacidades e riquezas. Na condição de economia de mercado apoiada na competitividade, não se pode conceber o favorecimento dos ineficientes nem é aceitável que a distribuição dos benefícios gere assimetrias no bem-estar daqueles que os

recebem por razões diferentes que a de sua própria capacidade criativa, inovativa e geradora de riqueza.

Esse princípio liberal levou a grande geração de riqueza e ao avanço da ciência – o conhecimento e a tecnologia. Têm-se introduzido novas formas de vida, novos elementos de enriquecimento e de bem-estar, novos mecanismos para combater as doenças da humanidade, em explosão sem precedentes de geração de riqueza. Sem dúvida, importantes questionamentos surgem sobre essa concepção e estrutura.

Para haver maior clareza na análise da competitividade, é necessário identificar primeiro que toda a sua essência privada, ou seja, sua relação estreita com os indivíduos, sejam estes produtores ou consumidores, trata cada um de forma individual e independe de conseguir o máximo de bem-estar com o mínimo de custo.

Na economia de mercado, o elemento determinante da competitividade de cada um dos agentes envolvidos no sistema é determinado pela rentabilidade obtida por suas diversas atividades.

A rentabilidade é a medida da remuneração do investimento que cada um faz no processo produtivo. Uma empresa é mais competitiva que outra enquanto consiga maior remuneração ou rentabilidade por seus investimentos, e sua permanência no mercado depende de como seja sua rentabilidade em relação às demais empresas que competem com ela no mesmo setor econômico, seja em âmbito local ou internacional.

A rentabilidade é, pois, a medida última do modelo de desenvolvimento atual e aplica-se não somente a empresas que produzem bens ou serviços, mas aos indivíduos que vendem sua força de trabalho nos mercados de trabalho e obtêm uma rentabilidade dada pelos investimentos realizados em capital humano ao longo de sua vida. As relações custo-benefício, nos diversos cenários de consumo, também podem ser assimiladas pelas rentabilidades que determinam a competitividade não somente das empresas, organizações ou países, mas inclusive dos seres humanos individualmente considerados. Mas a rentabilidade, em termos econômicos e produtivos para as empresas ou para os países, é determinada por uma diferença entre os custos e as rendas. Dessa diferença simples estabelecem-se ainda os níveis de subsistência e, portanto, de retribuição que cada um requer da participação no processo econômico.

O primeiro componente de uma função de produção compreende os custos em que incorre a atividade produtiva. Tais custos estão relacionados com o

acesso e a utilização dos fatores produtivos, a aquisição de insumos, a compra de serviços requeridos para a produção, os custos de transação associados à gestão da atividade econômica propriamente e os custos incorporados a partir dos compromissos sociais ou políticos que haja como no caso dos impostos ou compensações de custos ambientais.

Em análise da rentabilidade privada, o agente econômico tenta minimizar esses custos e reduzir o nível de investimento que deve fazer para obter o produto final. Assim, como nas análises de rentabilidade que conduzem à competitividade privada, a estrutura de custos é vista como o conjunto dos elementos internos da produção, ou seja, aqueles componentes dos custos dominados, manejados ou sobre os quais tem ingerência o agente produtor.

O segundo componente para determinar a rentabilidade é a função de renda, ou seja, as retribuições que o produtor recebe por sua atividade nos mercados. Qualquer produção de bens ou serviços sempre terá uma remuneração estabelecida por meio de um preço que tem o bem ou serviço produzido. Quando um investidor privado faz essa análise, deve considerar, então, as rendas que diretamente receberá por sua atividade, em interação em mercados cada vez mais abertos. Esse preço para cada um dos volumes de produção determina as rendas totais na função de rentabilidade na produção.

Com a diferença entre as rendas totais e os custos totais, o produtor obtém sua função de benefícios, que será aquela que tentará maximizar escolhendo o nível ótimo de produção.

Nos modelos de proteção, geradores de práticas subvencionistas, boa parte das rendas provém de subvenções, auxílios ou subsídios públicos captados devido a ações ou a atividades alheias à atividade produtiva propriamente dita. Esse foi o modelo característico que esgotou, de forma importante, o modelo substitutivo de importação de economias fechadas, em que grupos de pressão criaram fluxos de recursos que não compensavam ações concretas de produção, mas complementavam as funções de renda, distorcendo o sentido próprio da eficiência.

De forma oposta, a competitividade, vendida hoje como instrumento confiável para otimizar os processos produtivos, faz que o produtor trate de reduzir seus custos enquanto faz mais eficiente sua participação nos mercados, a partir de melhor conhecimento da demanda e da otimização de suas interações com outros agentes econômicos.

O preço constitui-se, em economia de mercado, no elemento articulador de todas as peças, é o sinal que determina os ótimos de satisfação dos diversos agentes do mercado. Em mercado que opera livremente, o preço será determinante para produtores e consumidores, que, no jogo de maximizar seu benefício, darão coerência e racionalidade a todo o processo econômico.

Os preços refletem as necessidades e os desejos dos consumidores, assim como as limitações de recursos em uma sociedade. Os preços possibilitam que cada qual desempenhem seu papel da forma mais eficiente possível. O conhecimento dos mecanismos que conformam o preço é um componente fundamental para se conseguir a competitividade. Se os preços são distorcidos e não refletem a realidade da economia, dos mercados e das condições da sociedade, toda a economia perderá eficiência e será difícil que os agentes econômicos possam estabelecer, de forma racional e eficiente, seus níveis de rentabilidade e, ainda menos, otimizar suas condições de produção.

O que foi tratado, até este ponto, sobre a competitividade apresenta grande complexidade e múltiplas distorções na realidade dos mercados agropecuários, tanto nos países latino-americanos e caribenhos como nos demais países do mundo.

Os preços dos produtos agropecuários aparecem altamente distorcidos por medidas compensatórias paralelas aos componentes internos de cada uma das funções de custo e renda. De fato, os mercados mundiais de alimentos mantêm tendências estruturais para baixa em termos de preços, refletindo comportamentos alheios às funções exclusivamente de produção, consumo, oferta e demanda. Os altos subsídios em países desenvolvidos para produtos alimentícios, as barreiras não tarifárias que subsistem nos mercados internacionais, a assimetria no acesso à informação, os espaços monopolistas e outros privilégios de alguns agentes são elementos claros de distorção.

Com o propósito de conferir maior transparência e, portanto, maior eficiência aos mercados como mecanismos de geração e distribuição de riqueza, instâncias globais internacionais, como a Organização Mundial de Comércio, empenham-se em fazer mais eficientes e justas as transações econômicas, para que sejam garantidas a rentabilidade e a competitividade privada, procurando fazer que haja remuneração clara dos esforços individuais e seja cumprido o princípio da competitividade baseado em retribuição justa ao aporte feito para maior riqueza da sociedade.

4.2 Competitividade Social em uma Economia Rural de Eficiência

Partindo das colocações centrais do enfoque “territorialidade rural”⁴³, busca-se explorar a possibilidade de encontrar mecanismos pragmáticos (tanto quanto realistas e integrais), efetivos (que permitam incidência e governabilidade sobre os processos sociais rurais), sustentáveis (tanto possível para as gerações futuras como para a totalidade da geração presente) e operacionais (tanto quanto implementáveis) para a formulação de políticas e orientação de estratégias relacionadas com o meio rural e suas sociedades.

O modelo atual de desenvolvimento mundial baseia-se na competitividade como poderoso articulador da eficiência e da justiça e confere a esse conceito a capacidade de construir modelos de desenvolvimento eficientes, racionais e viáveis, assim como a responsabilidade de conseguir que todos os membros da sociedade participem dos benefícios desse desenvolvimento integral. Muitas são as discussões, os confrontos e os antagonismos criados em torno do conceito e das estratégias de desenvolvimento da competitividade, especialmente porque se adverte que, além da simples *competitividade*, é necessário reconhecer as capacidades, habilidades e oportunidades dos seres humanos e os recursos com os quais contam para conseguir um processo de geração de riqueza que, na realidade, permita a consolidação de dinâmicas de desenvolvimento sustentável.

Nessas reflexões, impõe-se a necessidade de revisar cuidadosamente os fundamentos e os imaginários que se operam em torno da competitividade e retroalimentá-los com a experiência das últimas décadas, que, com clareza, mostra precários resultados em relação à justiça, equidade e eficiência. Para isso, propõe-se ampliar o conceito de competitividade e incluir novos elementos e componentes que permitam, dentro de sua lógica racional e dos instrumentos gerados para sua consecução, sejam encontradas novas rotas que conduzam a uma sociedade mais eficiente e, ao mesmo tempo, mais equitativa; em outros termos, a uma sociedade sustentável.

43 Essas colocações podem resumir-se em: a dimensão territorial do desenvolvimento rural sustentável, uma visão de longo prazo, a concepção da necessidade de processos de transição e a incorporação, de forma integral e ampla, dos diversos componentes que conformam a economia rural.

Externalidades, preços de eficiência e competitividade social

Até este ponto, viu-se a competitividade em termos privados, de agentes individuais, empresas, produtores e consumidores que competem nos mercados. Sem dúvida, a realidade é ainda mais complexa, já que os processos produtivos conduzem a determinados bens ou serviços, incorporam custos ou rendas não contemplados nas visões individuais da análise financeira privada.

Num sentido geral de compensação, os benefícios de uns podem significar prejuízos para outros, mas, mais importante, os benefícios de uns geram benefícios para outros e, portanto, levando-se em conta não somente a individualidade, mas a coletividade, existe a necessidade de se realizar análise mais completa dos processos produtivos.

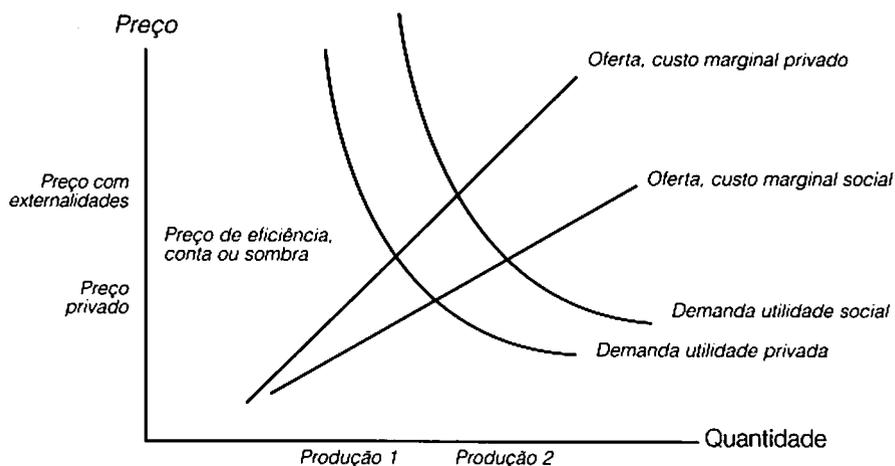
A função de bem-estar social, diferentemente da de benefícios individuais, deve ampliar-se em três dimensões: 1) o conjunto de bens e serviços que se leva em conta; 2) o conjunto de indivíduos que constituem a coletividade (regional, nacional ou global); 3) a dimensão temporal da sociedade. Isso quer dizer que a função de bem-estar social deve incluir todos aqueles bens e serviços que poderiam gerar algum bem-estar a um ou a mais membros da coletividade, tanto no presente como no futuro. Esses bens e serviços podem ser tangíveis ou intangíveis, privados, de propriedade comum ou públicos.

Pode-se tratar também de *bens meritórios*, ou *bens públicos*, ou seja, aqueles bens que são indivisíveis ou individualizáveis, mas para todos; que não são negociados em nenhum mercado; que o consumidor não compra, mas se aproveita e desfruta. Exemplos desses bens são a pureza do ambiente, a paisagem, a cultura, a paz, etc. Da mesma forma, todos os indivíduos ou grupos sociais que tomam parte da coletividade devem ser contemplados pela função de bem-estar social.

E não se pode esquecer que a sociedade é constituída não somente pela geração presente, mas também pelas gerações futuras. É indispensável, portanto, analisar não só o consumo presente, mas o futuro e considerar ações de claro caráter intemporal, como o esgotamento dos recursos naturais, pelo qual o consumo atual condiciona ou impede o consumo futuro, ou contemplar os *passivos* que se herdaram das gerações anteriores.

Geralmente, as dimensões sociais das funções de custos foram consideradas *externas* às funções de custos ou rendas privadas, por isso

surgem situações como as que ilustram o gráfico seguinte, em que se apresenta a situação típica de mercados de produtos agrícolas, com elasticidades relativamente baixas e altas externalidades sociais, mostrando o que ocorre quando se considera só a porção privada dos mercados e quando se consideram os componentes sociais.



As formas como se entendem os mercados de bens com altas externalidades positivas ou benefícios sociais pecam por ser incompletas. Se se observar a situação de mercado de bens agrícolas, que, como mencionado, apresenta altas externalidades positivas, encontra-se que os preços e o tamanho da produção se estabelecem considerando exclusivamente a demanda privada, ou seja, aquela que representa a quantidade de bens e os preços que estão dispostos a pagar os consumidores pela utilidade privada do bem. Sem dúvida, existe uma demanda social, ou seja, aquela em que os consumidores reconhecem sua utilidade ao consumir o bem e receber suas externalidades, que tem uma curva de oferta que incorpora o custo marginal social e determina um preço maior e uma quantidade demandada maior. A diferença entre os dois preços expressa o valor não recebido pelos produtores que afeta sua rentabilidade, já que estes, na realidade, estão submetidos a custos marginais sociais, o que se traduz em um enorme ineficiência econômica para a sociedade.

A análise das funções de bem-estar social conduz à incorporação do que, em economia, denominou-se de *preços conta*, *preços sombra* e *preços de eficiência*, que partem do princípio que o preço deve refletir a totalidade dos custos e benefícios para o conjunto social, e não somente para os indivíduos que produzem ou consomem.

Num mundo hipotético, sem nenhuma distorção, os preços de mercado refletiriam – e seriam iguais – tanto a utilidade marginal social do consumo como o custo marginal social de produção. No mundo real, os *preços de eficiência* “representam um preço corrigido em que se limpam os efeitos de distorções e externalidades, com o fim de refletir fielmente o valor social medido em termos de bem-estar” (CASTRO; MOKATE, 1996). Os *preços de eficiência* refletem a utilidade marginal social, quando se analisam impactos sobre o consumo, ou o custo marginal social, quando se trata de atividades que afetam os recursos.

Tal como se tem revisado, os alimentos e outras produções rurais apresentam uma condição de complexidade, enquanto são geradoras de externalidades positivas e negativas para o conjunto social. Embora isso não seja exclusivo dos alimentos, mas de muitos outros bens e serviços, apresentasse a hipótese de que, pelo fato destes bens serem produzidos, isso implica benefícios e custos de ordem social, política, institucional, regional, ambiental e cultural de magnitudes maiores que outros bens da economia, que deveriam refletir-se em seus preços.

Sem dúvida, esse fato econômico escapa da avaliação privada e financeira dos projetos produtivos, já que não são de competência ou de manejo dos produtores individuais. Em outros termos, valorizá-los e aplicá-los é algo que ultrapassa a capacidade de um produtor individual.

A incorporação do conceito de *preços de eficiência* e sua relação com a competitividade é um elemento central na economia do território. No desenvolvimento do conceito de *preço de eficiência*, cada país poderia estabelecer o preço em que deveria produzir e negociar um bem, preço que incorporará tanto as funções privadas de produção como as funções de benefício e bem-estar ou de prejuízo, em todo o conjunto social. Por exemplo, se uma atividade produtiva pecuária, em condições extensivas ou secundária, gera rentabilidade pelos preços determinados no mercado para o produtor individual, este preço deveria contemplar os prejuízos gerados, no conjunto social, pela deterioração e degradação do solo resultantes da atividade econômica ou, ao contrário, se a atividade produtora de carne, de forma

eficiente, gera divisas para o país, este benefício deve refletir-se, de igual modo, no preço.

Os *preços de eficiência* constituem-se em componente central da análise da rentabilidade, já que devem expressar sinais claros dos benefícios particulares e do conjunto de benefícios coletivos que emanam da produção de um bem.

Mas o conceito de *preços de eficiência* não se limita ao nível nacional, mas adquire seu verdadeiro sentido na escala global. Como se tem insistido, a interdependência de custos e benefícios globais é uma das características fundamentais da globalização, mas estes devem ser refletidos na economia e considerados como componentes internos das decisões que países e agentes econômicos tomam seguindo a lógica dos mercados⁴⁴.

Um bom exemplo desses critérios de internalização dos efeitos externos nos mercados é constituído pela diferenciação da demanda e de produtos ligados a sistemas de selos ou certificados de origem que fazem com que consumidores estejam dispostos a pagar um preço mais alto por aqueles produtos que trazem incorporada como garantia alguma das condições de benefício coletivo. Quando um consumidor, na Europa, paga um sobrepreço de 40% ou 50% por um produto que tem um selo de produção orgânica, além do bem-estar esperado por inocuidade do alimento, está pagando pelo bem-estar ou pela satisfação esperada da conservação ambiental. Da mesma forma, isso ocorre com produtos que incorporam selos que garantem o *não-dumping social* e, portanto, representam um maior bem-estar para o conjunto da sociedade global.

Pensar em *preços de eficiência* e em mecanismos para a incorporação desses diferenciais provenientes da remuneração às externalidades da atividade associada ao território rural constitui-se em nova forma de entender a economia rural.

As posições assumidas pelas nações desenvolvidas, particularmente as europeias, no conjunto das negociações internacionais de comércio, promoveram o conceito da *agricultura multifuncional*, ou seja, o

44 "Em termos mais amplos, reconhece-se cada vez mais que a globalização tem feito mais evidente a necessidade de proporcionar certos bens públicos globais (políticos, sociais, econômicos e ambientais), em vista de que muitos bens públicos que antes eram 'nacionais' (e muito antes locais) foram transformados em bens públicos globais (GRUNBERG; STERN, 1999). Sem dúvida, há indiscutível contraste entre o reconhecimento desse fato e a debilidade das estruturas internacionais destinadas a proporcionar esse tipo de bens e os fundos que lhes são destinados para cumprir essa função" (OCAMPO, 2001, p. 4).

reconhecimento dessas externalidades como justificativa para a aplicação de medidas compensatórias e de subvenção à produção agrícola. A América Latina assumiu uma posição contra esse conceito em razão de que, a partir da compensação à denominada multifuncionalidade da agricultura, a Europa justifica altos subsídios para a produção de alimentos.

Como consequência disso, os preços têm sido fortemente distorcidos e as empresas produtoras de nossos países devem competir em condições de evidente desvantagem. As transferências intersetoriais feitas nos países desenvolvidos demonstram o interesse da sociedade em seu conjunto, para compensar as externalidades, sejam estas paisagens, segurança alimentar, geração de divisas, auto-sustentabilidade alimentar ou simples razões políticas. O transbordo dessa justificativa dos países desenvolvidos não é alheia às nações em desenvolvimento e, sem dúvida, existe uma importante diferença que reside na assimétrica capacidade de essas sociedades compensarem ou subsidiarem sua produção alimentar.

O problema central associado a esses sistemas de subsídio e compensação é a forma como estes se transferem aos preços nos mercados de alimentos, ou seja, que o preço de mercado não reflète a realidade com a transparência requerida para que se consiga eficiência integral do sistema. Outra coisa sucederia se os fundos de subsídio para agricultura fossem globais e compensassem as externalidades do conjunto de atividades rurais tanto de países ricos como de pobres. Esses fundos, alimentados por recursos globais, compensariam as externalidades geradas por todos e conseguiriam um impacto de desenvolvimento harmônico global. O que ocorre é que não existem instituições globais que podem responder legitimamente ao interesse global, à superação de brechas regionais globais ou à consecução da justiça social global ou da sustentabilidade global.

Os preços que são negociados os alimentos no mundo são produto de distorção nas funções de rendas dos produtores nos países desenvolvidos, já que, da mesma forma que nos modelos *sudisidialistas*, o produtor recebe uma renda adicional como compensação das externalidades que gera sua estrutura de produção. Apesar de que, em termos conceituais e de princípios, o sistema global de comercialização apregoa que essas distorções não podem ser aceitas nos mercados, as diferenças de ordem política e de posições privilegiadas têm conduzido a injustiças e assimetrias nos mercados.

Em síntese, existem altos riscos no manuseio político desses temas nos cenários de negociações comerciais, já que o demonstrado pela experiência é

o uso vantajoso de posições dominantes em detrimento dos interesses das economias nacionais mais débeis, as quais, paradoxalmente, são aquelas que podem justificar da melhor forma as externalidades que gera uma economia rural eficiente.

Se, com essa reflexão, associar-se o conceito de *preço de eficiência* ao conceito de competitividade, você se verá obrigado a reconsiderar criticamente o sentido simples e individualista da busca da competitividade e eficiência individual. A competitividade deve ser considerada a partir da eficiência global da economia e não somente da eficiência de agentes particulares. O repto consiste em encontrar mecanismos de regulação que incorporem o *preço de eficiência* nos mercados, de tal forma que se abra uma nova visão de competitividade, a *competitividade social*, ou seja, o resultado da competitividade privada mais a internalização das externalidades das atividades produtivas privadas⁴⁵. Dessa forma, ter-se-iam mais caminhos para se obter equidade distributiva nos modelos econômicos e incorporar-se-ia o tema do desenvolvimento sustentável e o futuro da sociedade aos mecanismos de mercado.

Essa idéia reedita o princípio da necessidade de contar com economias e agentes econômicos competitivos, mas referentes a *preços de eficiência*, a modelos que compensem integralmente todo o benefício e o custo social que a atividade econômica individual gera.

A aplicação da *competitividade social* nos países permitirá entender, de forma mais integral e coerente, a necessidade dos equilíbrios entre os diversos segmentos, componentes ou grupo sociais. Ela deve permitir uma nova visão de relação entre o mundo urbano industrializado e o mundo rural baseado no uso dos recursos naturais. Ao mesmo tempo, deve permitir equilíbrios entre setores da economia, entre diferentes mercados de capitais com riscos diferenciais, em uma visão global que integre os verdadeiros benefícios e rentabilidades sociais do modelo produtivo.

Se não se incorporam elementos como a competitividade social, os *preços de eficiência* e a visão integral das externalidades da atividade rural, será muito difícil encontrar mecanismos reais para solucionar os problemas de pobreza,

45 BEJARANO, J. A. Un marco institucional para la gestión del medio ambiente y la para la sostenibilidad agrícola. In: RECA, L. G.; ECHEVERRÍA, R. G. (Eds.). *Agricultura, Medio Ambiente y Población Rural en América Latina*. Washington: BID, 1998.

marginalidade, deterioração ambiental e desintegração política e institucional que vivem as sociedades rurais da América Latina, as quais, por sua vez, colocam em dúvida a viabilidade geral do modelo de desenvolvimento que nossos países adotam neste momento. Essas colocações levam diretamente a uma modificação ou discussão dos termos de intercâmbio globais.

Nos cenários internacionais, os conceitos de *rentabilidade social* e *competitividade social* devem consolidar-se em instrumentos que fortaleçam as negociações e os acordos internacionais de comércio, para a busca de um maior equilíbrio, mas, sobretudo, devem traduzir-se em mecanismos viáveis para tornar efetiva uma nova forma de cooperação internacional, que permita desenvolver os princípios do desenvolvimento sustentável. Isso implica mudança nos posicionamentos da ruralidade e no conjunto atual das negociações internacionais, de tal forma que seja possível adotar medidas e instrumentos que incorporem, na economia, nos mercados, nos preços, nas subvenções, nas políticas públicas, nos investimentos públicos e privados, o sentido estrutural, complexo, amplo e integral da economia rural dos países da América Latina e do Caribe.

O que em essência está em discussão são os *termos de intercâmbio*, que fazem que existam condições de justiça desigual no comércio mundial. Não há dúvida de que existem melhores condições de justiça no comércio dos bens industriais de países desenvolvidos que no dos bens agrícolas dos países em desenvolvimento. Sem dúvida, o paradoxo é maiúsculo. Enquanto nos automóveis se reconhecem significativas externalidades negativas, na agricultura se reconhecem significativas externalidades positivas. Os mercados não refletem essas condições, acusando termos de intercâmbio que punem os segundos em benefício dos primeiros. Esse modelo não somente é injusto com os países mais pobres, mas é extraordinariamente ineficiente para a economia global.

A possibilidade de construir um cenário em que existam mecanismos que reativem as vantagens comparativas sociais, a rentabilidade social, os preços de eficiência, a competitividade social e reconheça, econômica e comercialmente, as externalidades promete ser um caminho justo para revisão das discussões e negociações internacionais. Já é hora de as sociedades urbanas, a indústria, o setor financeiro, os países desenvolvidos e o sistema financeiro transnacionalizado se perguntarem sobre o seu interesse e a sua disponibilidade de pagar para obter o que desde o discurso inunda todas as colocações do desenvolvimento: estabilidade política, redução da pobreza,

sustentabilidade ambiental, equidade, incremento da demanda agregada, preservação e a coesão territorial, fundamento da paz. E é hora de a economia interrogar-se sobre a forma como os mercados podem converter esses valores de mudança em fluxos reais de transferência para as atividades produtivas e sociais que geram tais benefícios, em particular no mundo rural.

É claro que essa argumentação está arraigada nas economias políticas e que as diversas forças políticas do globo são chamadas a debater esses aspectos chave do desenvolvimento. O mundo globalizado gerou novas dimensões de competição global. As instituições de Bretton Woods e o sistema das Nações Unidas fizeram declarações, desde a própria origem, nas quais se estabeleceram, como prioridades de desenvolvimento, os aspectos que os mercados, em seu funcionamento atual, não podem alcançar. A Carta de Direitos Humanos, que inclui os direitos econômicos e sociais, continua sendo uma declaração de princípios com reduzidos mecanismos de desenvolvimento real. A história tem mostrado que é difícil pensar na solidariedade real dos ricos no tema da justiça social, tal como o exemplificam as restrições que os países ricos impõem ao livre deslocamento de migrantes de países pobres, beirando a xenofobia.

As convenções ambientais apresentam cenário mais promissor de convergência de interesses entre países ricos e pobres. Será mais fácil pensar que os mercados sejam condicionados a *preços de eficiência* quanto a externalidades ambientais do que quanto à redução de pobreza ou ao aumento da equidade. Fortes movimentos políticos nos países desenvolvidos abriram espaços de grande coincidência de interesses com os países pobres. Esta é uma via esperançosa para a discussão de alguns novos termos de intercâmbio baseados em mercados atentos à *competitividade social*.

5. CONDIÇÃO PARA A INSTITUCIONALIDADE TERRITORIAL RURAL

A viabilidade de incorporação das propostas que integram um novo enfoque de território e de nova economia rural⁴⁶ passa pela construção de uma nova institucionalidade, como expressão real de uma estrutura de regras de jogo e organizações que possibilite os processos políticos e econômicos subjacentes ao território.

A nova institucionalidade nasce de processo profundo no conjunto de processos de mudança e reforma que determinam um estado de transição na natureza e instrumentos de gestão e política. Um verdadeiro mercado de políticas públicas engloba novas formas de interação e relacionamento dos agentes públicos e privados, em que o novo papel do Estado domina a discussão das reformas e dos ajustes, definindo novos papéis para a atuação da sociedade civil, das empresas e das comunidades.

No coração das mudanças ocorridas nas relações institucionais dos agentes sociais, encontra-se uma profunda e arraigada visão de território. Um dos processos mais caracterizados de reforma é a mudança de competência entre diferentes níveis do território, seja na direção da descentralização, municipalização ou competências locais, ou, ao contrário, na direção de maiores responsabilidades para as instituições supra-regionais, regionais e globais. Tudo isso é mudança a partir do território.

46 "A redução do âmbito de ação dos governos nacionais, em virtude da mudança do papel do Estado e da globalização, e as maiores responsabilidades que a descentralização tem determinado aos governos e às administrações subnacionais exigiram nova concepção de espaço. Mais que entidade agregada e homogênea, cuja única função é servir de cenário para a aglomeração, a distribuição e a interação da população e de suas atividades, o espaço começou a ser entendido como território heterogêneo cuja diversidade é determinada por seus conteúdos econômicos, ambientais e socioculturais, em torno dos quais se mobilizam diversos atores – em jogo de consensos e conflitos –, em favor de um projeto comum de desenvolvimento. De maneira concomitante, a cidade já é vista não como mera concentração de habitantes e atividades produtivas, mas, principalmente, como ponto de intercâmbio entre o poder político e a sociedade civil, que representa um veículo potencial de integração cultural e de identidade coletiva. Essas novas concepções estabelecem condições favoráveis para que os municípios, ou as associações de governos locais, operem como núcleos articuladores de planejamento e gestão negociada entre agentes públicos e privados que propicie um projeto de cidade (e de região) e uma política urbana (e regional) coerente" (ILPES, 2000, p. 32).

Processos como a redefinição do Estado nacional, as privatizações, a participação, a governabilidade, a descentralização e a globalização determinam mudanças necessárias que ainda não estão introduzidas em institucionalidade caduca, residual e inoperante. As mudanças institucionais são, em essência, mudanças políticas, que redefinem as estruturas de poder e, portanto, são determinadas por jogos de interesses, posições de dominação e processos reivindicativos sociais. Por isso é necessário considerar o desenvolvimento institucional como veículo de consolidação da democracia no continente, além de meras reacomodações de engenharia institucional.

5.1 Instabilidade Política e Crise Institucional Rural

O restabelecimento da democracia em bom número de países do continente ergue-se como um dos mais significativos ganhos do final do século XX. O retrocesso das ditaduras e o estabelecimento de sistemas livres de eleições, assim como os avanços da descentralização e participação cidadã são, sem dúvida, fatores que contribuem para a consolidação de sistemas de liberdades. Sem dúvida, esses passos adiante têm grandes debilidades e sua sustentabilidade se vê ameaçada por diversos inimigos. O maior deles é a perda de confiança na institucionalidade pública, refletida numa debilitação de sua credibilidade e legitimidade.

Ineficiência, corrupção, desequilíbrios nos interesses representados no Estado e, especialmente, os pobres resultados das estratégias de levar os benefícios do desenvolvimento à maior parte da população estão conduzindo a um círculo perverso de perda de governabilidade e deterioração das instituições. A desobediência civil e a violência aparecem como real ameaça à estabilidade das instituições. Os movimentos sociais adquirem dimensões dramáticas ao serem expressão de repúdio aos processos formais de uma democracia cada vez mais questionada. A sucessão de crises econômicas e políticas agrava as condições de desenvolvimento.

As reformas estruturais assumidas pela maioria dos países da região geraram um profundo debate político devido a diferentes razões. A primeira, pelos evidentes efeitos restritivos que impõe a sociedade às medidas de ajuste fiscal e de liberalização. Se bem que haja consenso sobre as condições de esgotamento dos modelos distorsivos introduzidos pela excessiva ingerência do Estado nos mercados e da necessidade de restabelecer os equilíbrios

macroeconômicos, os sacrifícios que isso significa não foram eqüitativamente repartidos no conjunto social, atingindo especialmente os mais pobres. Exemplo disso é o fato de que, enquanto se insiste tenazmente na necessidade de liberar os mercados de trabalho, o que afeta as precárias conquistas trabalhista dos trabalhadores organizados, não se aplica a mesma energia para estabelecer regras antimonopólio ou de combate à concentração de terra. Interpreta-se isso como clara ideologização dos ajustes, o que as converte em cenário de fortes tensões políticas.

As mudanças que se vivem na institucionalidade pública são percebidas como debilitação do Estado, em razão de algumas reformas não percebidas como transcendentais para a maior parte da população. A falta de presença e de resposta do Estado nas regiões mais pobres do continente apaga os mapas nacionais, criando zonas em que não se exerce o poder do Estado legítimo, colocando em risco a coesão do território, fragmentado por profundas brechas regionais.

Em fins da década de 1970, quase todos os países da região encontravam-se em crise que se agravava e as medidas adotadas somente conseguiam ressaltar a ineficiência generalizada. O Estado acabou disperso, fragmentado, pouco inteligente, privatizado de fato, submetido à apropriação de grupos que buscavam seus ganhos particulares e engolido em profunda crise fiscal⁴⁷.

Esse conjunto de fatores internos, associados às grandes transformações mundiais ocorridas no final da década de 1980, exigiu uma reforma econômica⁴⁸ dirigida a uma nova inserção internacional que conduziu ao abandono da estratégia de substituição de importações e uma *primeira reforma do Estado* orientada para diminuir o gasto público e devolver à atividade privada funções que estavam nas mãos do Estado.

Acompanhando o trabalho de Piñeiro e outros⁴⁹, pode-se observar que os resultados dessa *primeira reforma* do setor público agropecuário latino-americano foram desiguais, inesperados e, em alguns casos, também indesejados. O setor público agropecuário reduziu-se, em muitos casos, a algo nem operativo, nem normativo e pode-se falar de um Estado *residual*, formado,

47 PIÑEIRO et al., 1999.

48 A reforma econômica adotou um padrão semelhante em quase todos os países da América Latina: disciplina fiscal, redirecionamento do gasto público, reforma fiscal, liberalização financeira, tipos de câmbio unificados e reformas no conjunto normativo.

49 PIÑEIRO et al., 1999.

em sua maior parte, *pelo que sobrou* dos esforços para adaptá-lo às novas necessidades.

A redução do número de entidades ou de seu orçamento ou a reestruturação de suas funções não foram suficientes para a nova conjuntura socioeconômica. De fato, depois da *primeira reforma*, colocou-se em evidência a necessidade de que o Estado desempenhasse papel mais ativo na definição e regulação dos mercados, assim como na complementação da atividade do setor privado, especialmente naqueles casos em que os mercados não existem ou não se podem desenvolver. Deveria-se assegurar ainda legitimidade social, inovação e capacidade para atuar promovendo mudanças e gerando processos.

Assim começa a *segunda reforma*, cujos elementos centrais estão orientados para culminar o processo de reestruturação do setor público, incorporando dimensões institucionais e organizacionais. Enquanto a *primeira reforma* restituiu o papel dos mercados como mecanismos para a destinação de recursos, a *segunda reforma* pretende criar as bases institucionais necessárias para que esses mercados possam responder aos atributos de competência e qualidade.

A *terceira etapa do processo de reforma* está centrada no desenvolvimento institucional, na qualidade da gestão, na efetividade estatal e no desenvolvimento de capacidades para aperfeiçoar o funcionamento dos mercados com novas formas de regulação, complementar a atividade privada e promover novos bens públicos.

Os conteúdos da *terceira reforma* são mais complexos que o das duas anteriores e sua execução é mais difícil. Consistem na construção de capacidades de criação de novas redes de colaboração, na exploração de complementaridades e no estímulo da participação e da iniciativa social. Igualmente incluem aspectos como a igualdade de oportunidades, a melhor distribuição das capacidades para articular as necessidades e demandas sociais dos diversos grupos vinculados à ruralidade, o desenvolvimento de novas formas de *delegação e devolução* à sociedade civil no orçamento dos *novos bens públicos*, como a preservação dos recursos naturais e culturais.

A essa complexidade que tem assumido a estrutura institucional do setor é necessário adicionar a falta de integração entre as organizações nacionais e as emergentes instituições internacionais, sejam regionais ou globais, as quais, cada vez mais, têm maior significado na construção de uma política setorial.

5.2 Um Estado de Transição para a Nova Institucionalidade Rural

As grandes transformações ocorridas no conjunto da economia e da política internacional, assim como os processos de democratização na política nacional dos países da América Latina e do Caribe configuram um novo cenário de regras do jogo, formas de inter-relacionamento e organizações, prefigurando um conjunto mutável, uma conjuntura em transição – uma transição institucional que vai além de organizações formais públicas⁵⁰, compreendendo o conjunto das regras do jogo que dominam o espaço público, o espaço de interseção entre os diferentes interesses individuais, em contexto de interação coletiva. A reforma de regulação de uma sociedade, os acordos, as normas, as competências, os compromissos, os papéis, as formas de organização formal e informal, as organizações privadas e públicas integram a institucionalidade. Seu reflexo é o que se pode denominar de contrato social, que serve de referência para a ação individual. A institucionalidade é garantidora dos direitos reconhecidos para os membros de uma sociedade e oferece parâmetros para o exercício e cumprimento de deveres com o coletivo e mesmo com a ação privada⁵¹.

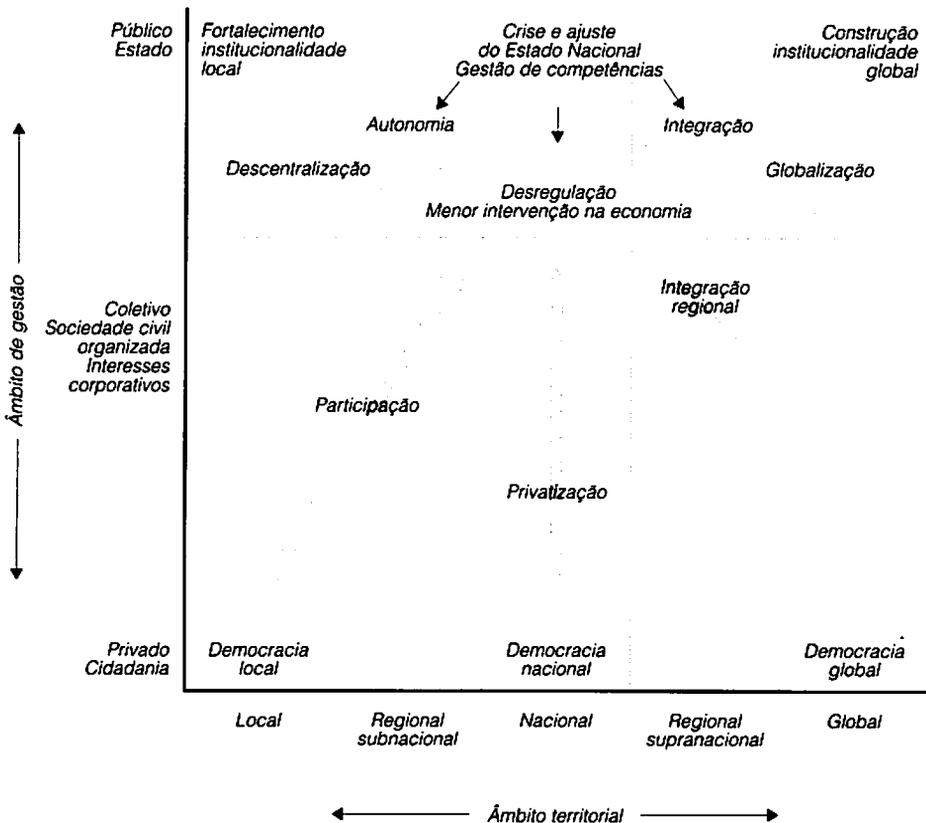
Os processos de mudança institucional que se vêm operando na situação política geral, afetando a estrutura de regras do jogo e instituições do setor rural, obedecem a forças históricas aceleradas e de caráter universal. É necessário ter claras essas tendências, já que delas emanam novos condicionamentos e opções que potencializam a capacidade de gestão e a governabilidade da sociedade rural.

No gráfico seguinte, mostra-se um cenário de mudança centrado em duas dimensões, nas quais estão expressas as redefinições de competência de cada um dos agentes que intervêm no desenvolvimento. A primeira dimensão, representada no eixo vertical do gráfico, indica o *âmbito de gestão*, que vai do

50 “[...] As instituições provêm a estrutura que os humanos impõem na interação humana com a finalidade de reduzir a incerteza” (BERNAL, F. 1998).

51 “Estas (as instituições) são criadas para facilitar o intercâmbio, estimular a mudança tecnológica, induzir a criação de capital humano, facilitar a resolução de conflitos, fortalecer estruturas políticas democráticas ou uma ordem social determinada; ou, totalmente ao contrário, para criar monopólios, limitar a mudança tecnológica, limitar o desenvolvimento do capital humano, estimular o conflito ou fortalecer a permanência de estruturas sociais e políticas que estimulam a iniquidade e o conflito. Essas regras podem ter características formais (constituições, regulamentos, normas, códigos, etc.) ou também informais (tradição, cultura, etc.)” (BERNAL, F. 1998).

privado ao público, passando por espaços de corporativismo. A segunda dimensão, representada no eixo horizontal do gráfico, indica o *âmbito territorial*, desde o local até o global, passando por espaços regionais subnacionais, pelo nacional e por espaços regionais supranacionais. As instituições se geram ou constroem como resultado de um processo de *ação coletiva*, que expressa a necessidade de associação dos indivíduos, das famílias, empresas ou comunidades, com o propósito de alcançar seus objetivos particulares e o *bem comum*.



Nesse processo de *coletivização*, constroem-se instituições públicas que, em essência, devem prover os cidadãos de *bens públicos*, garantir essa provisão e a permanência e o respeito das regras acordadas do jogo; a expressão mais clara dessas instituições é o Estado. Igualmente, constroem-se instituições coletivas, ou de sociedade civil organizada, que buscam representar e gerir *bens coletivos* comuns a grupos de interesses específicos; a expressão dessas instituições coletiva são as formas gremistas, sindicais ou organizações não governamentais, entre outras. E, finalmente, constroem-se instituições territoriais, como expressão agregada ou coletiva hierárquica de territórios, desde o local imediato, em que se conformam unidades, até as instâncias globais, em que se criam instituições públicas, como a Organização das Nações Unidas ou a Corte Internacional de Haia, privadas, como rede de ONGs, ou organizações regionais internacionais, como a Comunidade Européia.

O caráter atual desses processos de construção ou fortalecimento de instituições tende a mostrar maior equilíbrio e diversificação, assim como o estabelecimento de novas relações de poder. O processo conduz a uma divisão equilibrada do poder entre esses tipos de instituição, como evolução das estruturas político-institucionais, onde se dá o predomínio das entidades públicas nacionais, particularmente.

Para se contar com uma base analítica que permita entender os processos de transição da institucionalidade e assumindo o risco que sempre permeia uma visão esquemática, pode-se estabelecer a existência de espaço institucional que se constitui pelo cruzamento das duas dimensões assinaladas e estabelece espaços não drasticamente excludentes, que formam os *âmbitos de legitimidade* de cada um dos agentes sociais e econômicos da sociedade. Poder-se-ia arriscar uma definição de governabilidade, como expressão de legítima localização da competência – competência como capacidade de assumir responsabilidade no mundo institucionalizado que otimize o benefício coletivo –, que corresponde a cada ator. Existem competências públicas que correspondem ao Estado e aos partidos políticos, por exemplo. Existem competências corporativas que correspondem a grêmios ou sindicatos. Existem competências privadas que correspondem a empresas ou cidadãos.

Dessa forma é que se constituem os espaços do Estado, da sociedade civil organizada ou da cidadania. Esse é um processo de organização das instituições que se está apresentando, não sem grandes tensões, defesas de interesses e resistências às reacomodações de poder que essas transferências

de competências implicam, as quais, no fundo, são transferências de poder. Cada agente – empresa, multinacional, governo nacional, prefeituras municipais, organizações comunitárias, etc. – tratará de encontrar sua melhor posição, nesse plano ou mapa de competências, entre o público e o privado e entre o local e o global.

Nessa condição de estrutura institucional, registram-se fortes processos de mudança, que se caracterizam pela cessão de competências do nível nacional-público, cujo predomínio caracterizou os modelos de economias protegidas e explica o Estado fragmentado mencionado. Podem-se identificar três processos que podem caracterizar essa cessão de competências. O primeiro, de geração e promoção de *autonomias* para o território no local e para o mundo do privado. O segundo, de *integração* nos espaços internacionais, sobre princípios de cooperação, com a transferência de decisões e competências e da redefinição dos sentidos de *soberania*. O terceiro, de *desregulação* na ingerência do Estado nos processos e interesses privados, especialmente nítido no âmbito econômico, ainda que não exclua dele.

O desenvolvimento de autonomias, integração, cooperação e desregulação tem dado lugar a processos bem caracterizados, em torno dos quais se tece a quase-totalidade de reformas e transformações institucionais, em caminhos complexos, muitas vezes tortuosos e de altos custos sociais. Indicam-se quatro grandes desses processos: a *descentralização*, como consequência da maior autonomia das entidades locais; a *globalização* e a *integração regional*, como expressão do deslocamento de competências para esferas supranacionais; a *privatização*, como expressão da entrega de responsabilidades aos agentes privados e coletivos, produto da desregulação e da autonomia; e a *participação*, como expressão de novos espaços de autogestão da cidadania e um novo relacionamento entre a sociedade civil e o Estado.

Esses quatro processos atuam simultaneamente com forças e tensões geradas pelos processos de reconstrução institucional. Essas forças têm origem nas tensões existentes entre interesses, resistências institucionais, lutas de poder, em jogo que, enquanto recompõe as regras gerais, gera vazios, conflitos, violência e condiciona o grau de governabilidade das sociedades.

A atenção dos processos políticos e institucionais tem-se localizado em áreas prioritárias de desenvolvimento institucional. No gráfico anterior, mostram-se, de forma sintética e esquemática, os maiores desafios dessa transição. Parte da necessidade de ver a mudança como um equilíbrio dos desenvolvimentos simultâneos dos níveis locais e dos níveis internacionais. São

os dois pólos de uma mesma construção institucional. Os desequilíbrios, nesse processo, teriam elevados custos de ineficiência política, econômica e social.

Nesse conjunto, identificam-se processos que adquirem sentido estratégico e em que se encontra boa parte das energias de desenvolvimento institucional. Em primeira instância, reconhecem-se a crise e os processos de ajuste que vêm sofrendo as organizações do Estado nacional e suas regras de jogo, dando espaço a ações prioritárias de ajustes institucionais em direções diferentes das trilhadas pelo desmonte e pela debilitação, sem que se tenham produzido processos de construção institucional que reporiam as velhas formas organizacionais.

O fortalecimento da institucionalidade local é um imperativo do esquema emergente, mas ele tem de ser produto de processos de democracia local, da qual emanam a legitimidade e a credibilidade dessa institucionalidade. São múltiplas as estratégias que se aplicam na região para se consolidarem os processos de fortalecimento local, sob diferentes denominações, como *empoderamento*, *participação local*, *cooperação local*, que expressam tendências cada vez mais claras para a *autonomia*, a *autogestão* e, em alguns casos, a *auto-instituição*.

O outro processo é o da construção de uma institucionalidade global, regional ou internacional que se apóie em processos de legitimidade surgidos do exercício de democracia supranacional. Se bem que os processos de globalização e integração de blocos regionais tenha tido forte dinâmica nas áreas comerciais e financeiras, não tem sido assim na área político-institucional. Existem enormes vazios de instituições que tenham a verdadeira capacidade de representar as sociedades nacionais. O melhor exemplo de evolução dessa institucionalidade pode ser apreciada no processo de integração da Europa, onde, além da integração econômica, tem-se conseguido avançar extraordinariamente na integração política – integração refletida em instituições, como o Parlamento Europeu, o Banco Central Europeu, a moeda única ou a política comum agropecuária, para citar instâncias em que se construiu uma institucionalidade supranacional, amarrada ao exercício de cidadania européia.

Um dos pontos nevrálgicos das crises institucionais e do desafio para seu desenvolvimento reside na forma como os processos de integração, ou interação, entre países avançam submetidos às forças dos mercados, particularmente os financeiros, sem que exista possibilidade de mediação, controle social, regulação ou exercício cidadão de nenhum tipo, devido ao vazio institucional na esfera supranacional. Outro tanto poder-se-ia afirmar sobre

temas como meio ambiente, narcotráfico, fome, direito internacional humanitário ou terrorismo, em que as instituições apenas começam a vislumbrar a substituição dos velhos esquemas apoiados em espaços de negociação entre desiguais.

Talvez uma forma clara de ilustrar esse processo de legitimidade institucional seja a imagem que se repete nas repartições públicas espanholas, onde ondeiam três bandeiras: a da autonomia (região subnacional), a da Espanha (nação) e a da Comunidade Européia (região supranacional). A significação das bandeiras é a pertença e a legitimidade que existem entre o cidadão valenciano e suas instituições públicas, nas quais, há algumas décadas, só era pensável a presença da bandeira espanhola, ou seja, a bandeira nacional, tal como ocorre nos países latino-americanos, onde é impensável que os meros acordos comerciais possam representar uma institucionalidade legítima, como produto do exercício cidadão supranacional.

Visto dessa perspectiva, podem-se assinalar três processos de construção institucional que teriam prioridade em qualquer processo de fortalecimento das organizações públicas e privadas, ordenando territorialmente as regras do jogo e as competências. Tal como se ilustra no gráfico seguinte, trata-se dos processos de *cooperação local*, *integração internacional regional* e *cooperação global*, que se podem denominar como os três âmbitos de prioridade da construção de instituições: redefinição de regras de jogo, criação de democracia e exercício de cidadania.

A cooperação local implica a visão dos sócios para o desenvolvimento, baseada no exercício de autonomia e na busca de construção de alianças e de fortalecimento de redes de atores locais, em que existam espaços reais para o exercício e a tomada de decisões das comunidades de indivíduos, famílias ou empresas sobre as competências, espaços em que o âmbito local ofereça as melhores possibilidades de eficiência, competitividade social e democracia.

A integração internacional regional abre-se como exigência determinante de uma possibilidade real de inserção de êxito nos processos de internacionalização econômica, política e cultural. Na América Latina, é evidente a necessidade de se consolidarem blocos regionais, de integração de agendas políticas e econômicas, para se enfrentar a grande debilidade mostrada diante dos dinâmicos processos de integração comercial.

A verdade é que as razões para a transição são muito mais profundas, complexas e pertinentes. A primeira é a busca da construção da democracia

econômica, como estratégia para combater a profunda desigualdade e exclusão do modelo dominante – explicação da pobreza. A democracia econômica, no âmbito de uma economia de mercado, significa a criação de capacidades e oportunidades justas para todos os agentes econômicos, a definição de uma estrutura econômica que responda às necessidades de geração de emprego e um modelo de sustentabilidade e auto-reaplicabilidade. As regras deste último tipo de economia, com o qual não contamos na maioria de nossos países, são o eixo fundamental da institucionalidade. Recorde-se que a economia é uma instituição.

O segundo fundamento da transição é de ordem política, na busca da construção de uma verdadeira democracia, suportada em princípios de autonomia, liberdade e oportunidades. Trata-se da construção de espaços políticos para o exercício cidadão, de construir uma cidadania rural, como motor do desenvolvimento. A estrutura política para o exercício cidadão é a institucionalidade.

Dessa forma, é pertinente repisar que os objetivos que determinam a transição institucional e explicam os macro processos mencionados são os de criar democracia econômica e cidadania rural. Estas nasceram da necessidade de criar uma nova institucionalidade para o cumprimento desses objetivos. Perder de vista essas metas resultou em falta de legitimidade, confiança e credibilidade na transição que, sem dúvida, foi extremamente prolongada e com extraordinários custos sociais e políticos para nossas nações.

5.3 Institucionalidade para um Mercado de Política Pública

Um dos eixos centrais da visão institucional é uma nova aproximação das relações entre diferentes agentes que participam no desenvolvimento das políticas públicas e do provimento de bens públicos.

A colocação orientadora dessa perspectiva é que, no modelo precedente, de sustentação de importação e economias fechadas, predominou o *modelo de oferta*, caracterizado pela iniciativa e concentração de funções e gestão no Estado, em nível nacional. A reposição inerente ao modelo de mercado, em compensação, estabelece a predominância de um *modelo de demanda*, em que a iniciativa, a gestão e a liderança do desenvolvimento e da construção de bens públicos repousam nas instâncias privadas e locais de um esquema de

liberdade econômica, participação social e democracia. Essa transição de um *modelo de oferta* para um *modelo de demanda* é o coração da nova institucionalidade em gestação.

São múltiplas as implicações desse novo esquema de desenvolvimento institucional. A primeira é uma redefinição do papel do Estado no desenvolvimento, espaço em que se têm travado os mais fortes debates e confrontações nas últimas duas décadas, com profundo sentido ideológico e político. Mas redefinir o papel do Estado não implica tão-somente aplicar a receita simplista de redução e debilitação, implica a redefinição de funções, o fortalecimento em áreas emergentes e a redefinição do papel e capacidades dos agentes privados, comunitários e da sociedade civil. Lamentavelmente, esse processo não se tem produzido com suficiente clareza, gerando custosos desequilíbrios.

É necessário frisar que, por política pública, estão-se entendendo as ações específicas e explícitas que o Estado realiza no exercício de suas funções e no conjunto dos instrumentos com os quais ele conta – liderança política, regulação, fortalecimento institucional e investimento –, com o propósito de cumprir com as responsabilidades que lhe foram atribuídas pela sociedade. Apesar de que essa definição possa ser restritiva, ela nos ajuda a movermos para um conjunto preciso de definições institucionais.

Como o Estado é o agente ativo maior e mais poderoso que intervém na sociedade, seja na dimensão política, econômica, cultural ou social, seus comportamentos e sinais geram alta influência no comportamento dos outros agentes, particularmente nas comunidades e nos empresários. Esse fato faz com que o exercício público e seus produtos, como mencionado, comportem-se em condições similares às de um mercado em que existe uma demanda de políticas públicas, uma oferta e certas condições de transação. Nesse mercado aparecem também expectativas, incentivos, perversões, fricções e oportunidades, que precisam estar muito claros, já que têm a capacidade de anular os efeitos para os quais foram projetadas e definidas as políticas públicas.

Duas graves distorções que surgem, originadas na estratégia de oferta de política pública, são o resultado da interação Estado–sociedade traduzida em assistencialismo e *subsídismo*. O assistencialismo pode ser definido como a atitude gerada nas comunidades que acreditam em que as soluções para suas necessidades e as bases de seus projetos de longo prazo estão exclusivamente nas mãos do Estado e em que elas têm somente papel passivo que não vai além da reivindicação de seus direitos, o que aliena sua iniciativa e

capacidade de compor projeto próprio em condição de autonomia e autogestão. Esse problema acentua-se, de forma grave, com os comportamentos clientelistas que primam no exercício político.

O *subsidismo* permeia, em compensação, um incentivo perverso e distorsivo gerado quando agentes privados, especialmente empresariais, constituem grupos de pressão ou de poder e conseguem que políticas públicas os beneficiem de forma individual, gerando-lhes uma renda extraordinária que não tem contraprestação alguma, ou seja, que não se justifica pelos propósitos do bem comum. Dessa forma, assume-se como prática empresarial ajustar a estrutura de rentabilidade privada para o favorecimento de subvenções ou subsídios ou de esquemas especiais de proteção particular emanados de políticas públicas, que são obtidos graças à usurpação dos espaços públicos por meio da composição de grupos de pressão, cooptação do Estado ou práticas corruptas.

Ambos os comportamentos têm como conseqüência a neutralização das capacidades, das potencialidades e da liberdade dos agentes sociais no propósito de conseguir o bem comum e debilitam suas posições de interlocução com o Estado, além de estabelecer esquemas não eqüitativos de concentração do investimento público com critérios diferentes dos do bem comum de toda a sociedade, e não de um pequeno grupo.

O Papel do Estado

O papel que for designado ao Estado para alcançar suas metas como projeto de nação é um dos eixos centrais da definição ou caracterização de um modelo de desenvolvimento. O debate tem levado a um primeiro plano dessa discussão e existem diferentes posturas de ordem ideológica e técnica sobre os balizamentos da ação do Estado e a forma como deve ser delimitada sua competência nas diversas dimensões da vida social.

Não é casual que os debates políticos se tenham centrado, nas últimas décadas, no papel do Estado. Se bem que este não é um fato novo, demonstra isso a maneira com que os modelos de desenvolvimento têm-se centrado na forma de intervenção do Estado na economia, desde as discussões dos livre-cambistas e protecionistas do século XIX, nos albores de nossas repúblicas, as reformas estruturais e o ajuste têm centrado suas estratégias nessa redefinição e os processos que determinam a transição institucional e política têm girado

em torno dele. Os modelos sociais democratas ou conservadores que dominam o espectro político atual marcam suas diferenças com grande ênfase em diferentes interpretações do papel do Estado.

Em primeiro lugar, a responsabilidade essencial do Estado é a de velar para que as instituições expressem os arranjos legítimos que conduzem ao preenchimento das metas sociais. Sem dúvida, “em que” e “como atuar o Estado” envolvem duas perguntas fundamentais: Em que casos o Estado é responsável por uma atividade social? E em que casos o Estado deve atuar direta (caso justiça) ou indiretamente (caso produção de alimentos)? A partir das respostas a essas perguntas, podem-se estabelecer os esquemas básicos do papel do Estado na sociedade e definir aspectos chave da estrutura institucional que se deve adotar na sociedade e no setor.

O arranjo social que rege a maior parte das sociedades latino-americanas estabelece um princípio de reconhecimento à iniciativa individual, à autonomia comunitária e à organização econômica baseada na participação de muitos agentes privados. Essa economia privilegia arranjos e instituições que operem sob a lógica do mercado, mas enfatizando o sentido de equidade e justiça no acesso, ou seja, obriga a existência de regras justas que garantam as oportunidades a todos os cidadãos de acederem aos benefícios de uma economia eficiente, cujo exemplo mais destacados é a definição da responsabilidade social da propriedade, contida em algumas das Constituições do continente.

Esse espírito introduz uma interpretação da essência do *institucionalizável*: a energia do desenvolvimento está na sociedade, enquanto atores individuais ou coletivos, cidadãos, comunidades ou empresas são os que têm a capacidade de criar, inovar e movimentar as forças da sociedade. Cada comunidade, produtor ou consumidor trata inteligentemente de encontrar um ótimo de bem-estar e satisfação e, dessa forma, a sociedade coloca em movimento sua maior capacidade possível, todo o seu potencial, que deve ser respeitado e protegido pelo Estado.

Sem dúvida, esse princípio encontra-se diluído nas imagens que a maioria tem com relação ao equilíbrio entre as responsabilidades do Estado e as da sociedade. Tem havido uma postura generalizada de acreditar e exigir que o Estado seja protagonista único. O desenvolvimento político ou econômico reside na capacidade de os agentes sociais, num ambiente de liberdade, desenvolverem o máximo de seu potencial para construir o mundo de progresso e felicidade que livremente decidirem.

Em essência, dir-se-ia que o papel do Estado centraliza-se em garantir que as iniciativas particulares, comunitárias ou empresariais apontem para a consecução das metas e benefícios do coletivo social. Isso introduz um conjunto de responsabilidades irrenunciáveis do Estado que lhe permite velar pelo que se denomina de *interesse comum*, ou seja, aquilo que os interesses individuais não envolvem de forma natural ou que somente é possível por meio de ação coletiva. Em outros termos, o Estado é responsável por aquilo que não fazem os membros privados.

Essa definição conduz ao conceito central dos bens públicos, que são bens ou serviços que beneficiam o coletivo, sem que possam ser apropriados individualmente e sem que se possa atribuir-lhe responsabilidade individual. A definição de bem público e sua aplicação está sujeita a um profundo debate e não existem posições únicas sobre seus alcances. Sem dúvida, para assentar uma base sólida para a preocupação institucional, deve-se valer de uma posição que não deixe de ter um alto conteúdo político e ideológico.

Existem diferentes formas para que o Estado cumpra as obrigações que lhe são designadas e isso depende, em essência, dos instrumentos com que conte para o exercício de suas funções. Entre esses existem alguns que se baseiam na realização direta das ações ou intervenções diretas, seja na política, na economia, na segurança, na justiça, no meio ambiente ou no social. Mas existem outros instrumentos que se baseiam em intervenção indireta, que busca fazer que as responsabilidades se cumpram obrigando ou incentivando os membros privados da sociedade, para que realizem as atividades que levam à prestação dos serviços ou à provisão dos bens públicos a que estão obrigados. Em essência, o Estado cumpre com uma liderança política como representação da sociedade, estabelece conjuntos normativos e reguladores, fortalece ou constrói agentes institucionais e administra o investimento público, como os instrumentos de ação e intervenção, na procura da existência de bens públicos e de coesão política.

Liderança política – O Estado é a representação da sociedade e o depositário de seu poder. Por essa razão, ele é o responsável por liderar os processos sociais, gerar, inspirar e criar confiança entre a sociedade e suas instituições. Isso manifesta-se na obrigação de construir a legitimidade em suas ações, garantir que o princípio da representatividade em que se sustenta seja real. Por isso é possível afirmar que a maior crise da institucionalidade rural latino-americana reside na perda progressiva de legitimidade e confiança que veio sofrendo nossa institucionalidade pública, que se manifesta na dificuldade

de criar relações de confiança e capacidade de mobilização e compromisso diante dos propósitos comuns.

A liderança não está ligada a investimentos ou a leis, define-se em plano mais cultural, ético e político e se traduz na capacidade de congregar voluntariamente membros ou grupos sociais ao redor de causas comuns. Hoje esse instrumento de gestão pública está dilapidado e submetido a um processo grave e progressivo de degradação. Dela depende a governabilidade, entendida como a capacidade do Estado para que a sociedade convirja para propósitos comuns. Isso não implica gasto nem legislação; implica ação política. Em condição de legitimidade e liderança, o Estado pode convocar e mobilizar as mais independentes forças da sociedade para a ação e a consecução econômica, política, social ou ambiental.

Conjunto regulador e normativo – Em sentido mais concreto da ação pública, identifica-se, como elemento mais poderoso da ação estatal, o desenvolvimento de conjuntos reguladores, que estabelecem as regras de jogo da sociedade, em concordância com um conjunto geral de propósitos políticos definidos no grande acordo social. Com a força que emana do poder delegado ao Estado, a função regulatória permite a definição de comportamentos obrigatórios para todos os agentes, estabelece regras, critérios, propósitos, legalidade, restrições, obrigações, áreas especiais de intervenção, entre outros aspectos que permitem que se cumpra com a função de fazer com que se faça.

O caso da economia evidencia a forma como opera essa função, ainda que seja necessário reforçar que ela também opera igualmente em outras dimensões da sociedade⁵². O conceito de direção geral da economia estabelece, *de per si*, o sentido da forma de intervenção. Busca-se que as regras do jogo econômico conduzam aos propósitos definidos: racionalização para a qualidade de vida, a equidade e a preservação do ambiente. Este assim se define porque existe clareza de que, se o Estado não intervém na economia, esta por si mesma não garantirá o cumprimento desses propósitos. Mas isso tão pouco implica que o Estado

52 Um exemplo que se repete em muitos países pode ser visto na Constituição Política da Colômbia, que diz: "A direção geral da economia estará a cargo do Estado. Este intervirá por mandado da lei na exploração dos recursos naturais, no uso do solo, na produção, distribuição, utilização e consumo dos bens, e nos serviços públicos e privados, para racionalizar a economia com o fim de conseguir o melhoramento da qualidade de vida dos habitantes, a distribuição equitativa das oportunidades e os benefícios do desenvolvimento e a preservação de um ambiente sadio. O Estado, de maneira especial, intervirá para dar pleno emprego aos recursos humanos e assegurar que todas as pessoas, em particular as de menores rendas, tenham acesso efetivo aos bens e serviços básicos. Também para promover a produtividade e a competitividade e o desenvolvimento harmônico das regiões" (Art. 334 da Constituição Política da Colômbia, 1991).

substitua os agentes privados, o que se estabelece é que os dirigirá, o que introduz uma função de regulação, controle, incentivos, normas, em geral, e regras de jogo.

Sem dúvida, esse é o instrumento mais poderoso que o Estado conta, que lhe faculta regulamentar as ações dos agentes privados em grande quantidade de campos. Ele pode impor tributo de forma diferencial, restringir os alcances da propriedade, expropriar, impor regras para contratação, limitar os monopólios, punir atividades econômicas especulativas, estabelecer normas para a produção, enfim, tem a capacidade de dar à economia o rumo desejado por todos. As ações de regulamentação incluem a expedição de leis, decretos, resoluções, acordos, decisões judiciais ou decisões administrativas. Todas elas formalizam as regras de jogo da sociedade.

Fortalecimento dos agentes institucionais – Os agentes institucionais são o complemento da institucionalidade e são constituídos pelas organizações públicas ou privadas que exercem atividades em qualquer campo do desenvolvimento da vida pública da sociedade. O Estado consegue seus propósitos por meio da capacidade que tenham as organizações de jogar eficientemente com o conjunto de regras definidas. Com base no princípio de que a energia do desenvolvimento está nos agentes privados, comunitários ou empresariais, o Estado deve garantir que as organizações privadas tenham o maior nível de desenvolvimento, capacidade e legitimidade.

Uma conclusão lógica que deriva de entender a primazia do poder regulador do Estado é que a tendência ótima seria a de que os agentes privados contassem com organizações capazes de fazer dirigir suas ações para os benefícios coletivos, enquanto atingem seus benefícios individuais. Mas isso não é conseguido com agentes institucionais privados débeis, sejam estas empresas, agremiações, sindicatos, organizações camponesas, comunidades, organizações não governamentais, ou com cidadãos excluídos. É por isso que um instrumento muito importante da gestão do Estado está em sua responsabilidade de velar para que existam instituições fortes, que atuem como interlocutores válidos e eficientes jogadores do jogo do desenvolvimento harmônico da sociedade.

Investimento público – Finalmente, eis o instrumento mais destacado pela opinião pública. Trata-se do investimento público, ou seja, dos recursos que a sociedade, cidadãos e empresas transferem para o Estado, para que este os reinvesta, financiando a operação do Estado e o desenvolvimento dos bens públicos que lhe pertencem. Sua lógica parte da idéia de que, se o Estado não fizer esses investimentos, ninguém mais os fará ou, se não os fizer, o desenvolvimento livre da economia ou da política não fará que se realizem as metas coletivas.

Existe uma tendência de se pensar que esse é o único instrumento válido que tem o Estado, que o que não se traduz em orçamento carece de força, desconhecendo-se a importância dos outros três instrumentos mencionados.

Um exemplo disso poderia ser visto no exercício da função reguladora do Estado, quando define um regime de fundos de confinação de projetos para o setor agropecuário, que tem baixo custo, em termos de gasto público, mas gera fluxos bastante consideráveis de recursos privados para o setor, traduzido em capitalização ou investimentos de longo prazo. Esse mesmo propósito pela via exclusiva do gasto público teria sido uma impossibilidade fiscal.

Sem dúvida, é claro que o investimento é necessário, mas logicamente deve ficar restrito aos campos em que não há investimento privado. Esse é o campo da maioria dos bens públicos, não de todos, nos quais o Estado deve financiar sua existência. Por exemplo, a segurança e a justiça constituem exemplos evidentes de bens públicos que têm de ser financiados pelo Estado, já que, quando são financiados por particulares, coloca-se em perigo toda a institucionalidade pública. Assim ocorre com um conjunto de responsabilidades do Estado, como serviços públicos, serviços sociais, infraestrutura, segurança alimentar e emprego, que requer investimento público para sua provisão; sem dúvida, nesses pode ocorrer esquemas de investimento público e privado compartilhado.

Aqui aparece a provisão privada de bens públicos como uma discussão de grande vigência no conjunto do debate sobre desenvolvimento institucional rural. A privatização é um processo de delegação de tarefas que o Estado tem feito aos particulares. Porém é necessário fazer uma particularização para que se possa assumir uma posição a respeito. A responsabilidade do Estado no cumprimento de suas funções é indelegável. Se o Estado tem a responsabilidade de prover um bem público que requer uma obra para sua execução, ele poderá contratar um particular, delegando a execução da obra, mas não pode desvincular-se de sua responsabilidade e deixar que a economia, por si só, a provenha. Os serviços públicos são responsabilidade do Estado e esta não pode ser delegada ao mercado, ou seja, não pode ficar indiferente se o mercado não os provê em condições de equidade e justiça social. A discussão centra-se na possibilidade de o Estado, por meio da regulação da economia, fazer com que se façam as obras que permitem a provisão dos serviços públicos. Isso é possível, mas não pode significar a desvinculação de seu papel e, dado que a discussão tem grandes complexidades, particularmente em relação à capacidade natural de o mercado fazê-lo, deve prevalecer um princípio de precaução indicando que, havendo dúvida, o Estado deve assumir a responsabilidade de forma direta.

Entende-se que as responsabilidades do Estado são não privatizáveis, já que, por nenhum motivo, ele poderá renunciar ao cumprimento de seus mandatos. Mas, complementarmente, aceita-se e entende-se que os agentes institucionais privados têm, em suas mãos, o componente mais pesado do investimento requerido pelo setor e que o Estado deve fazer todo o possível para que esses recursos sejam colocados a serviço da provisão ampla dos bens públicos requeridos para o cumprimento do mandato de qualidade de vida e equidade que lhe é confiado como propósito coletivo.

Em síntese, o Estado pode e deve estimular que os agentes privados, por meio da economia, tenham incentivos e condições para participar na provisão de bens públicos ou ser executores de ações que buscam prover esses bens públicos. O que não se pode conceber é que o Estado passe a preocupação e a gestão da criação de bens públicos para o setor privado. Dessa forma, fica claro que a responsabilidade geral da economia não implica nenhuma das duas posições extremas que, tradicionalmente, se conduzem nos debates públicos sobre o assunto: uma, que acredita que o Estado deve intervir diretamente, com seu aparato institucional, em todos os processos econômicos que provêm bens públicos; outra, que acredita que o Estado deve retirar-se, reduzir e dedicar proteção exclusivamente à iniciativa privada.

Considerando que o papel fundamental do Estado é a garantia de bens públicos, podem-se estabelecer prioridades de intervenção na economia e no desenvolvimento rural, que devem aplicar quatro critérios básicos: 1) As políticas públicas devem ser progressivas, isto é, que apliquem o critério de redistribuição e favorecimento dos mais débeis, o que nasce claramente dos princípios que obrigam o Estado a ter uma preocupação prioritária por aqueles setores da população ou regiões que se encontrem em condições de maior vulnerabilidade ou em condições de exclusão. 2) O investimento público deve ser multiplicador do investimento privado, com a finalidade de incrementar a dinâmica de investimento no setor, o que está relacionado com a geração de estímulos econômicos reconhecíveis na rentabilidade, que permitem equilibrar a competição natural que existe entre o setor rural e outros setores da economia. De fato, os bens públicos permitem incrementar, com sua presença, o interesse pela realização dos investimentos privados, da mesma forma que esse princípio questiona os investimentos públicos que substituem aqueles investimentos privados que os empresários poderiam estar dispostos a realizar e que são a base do *subsídio*. 3) A política pública deve ser estrita no cumprimento do princípio de fomento daquelas atividades que geram maiores externalidades

positivas à sociedade e não daquelas que demonstram maiores potencialidades de rentabilidade privada. Isso traduz-se no privilégio do Estado para direcionar suas políticas públicas para obtenção dos objetivos básicos do desenvolvimento e da *competitividade social*, já que o emprego, a coesão territorial, a proteção da cultura ou a proteção do meio ambiente, ou seja, aqueles benefícios que todos queremos e que o Estado, como representante de todos, deve garantir. 4) O Estado deve promover e, em nenhum caso, impedir o desenvolvimento de capacidades de autonomia e autogestão dos atores sociais, empresários e comunidades. Sua intervenção não deve gerar dependências excessivas, interferir no exercício da liberdade econômica ou política, substituir a gestão privada nem deve permitir que sua gestão traduza-se em assistencialismo.

Finalmente, é necessário ver como erro e equívoco político grave pensar que as entidades públicas devem ser fechadas, porque são ineficientes, corruptas ou de baixa qualidade técnica. Se se requer a uma entidade o cumprimento de função e responsabilidade do Estado, este tem a responsabilidade de garantir que essas entidades cumpram, competente e honestamente, suas funções. Esse discurso tem dado lugar a um dos mais sérios debates que há diante do modelo de desenvolvimento centrado nas controvérsias sobre privatização. Uma entidade deve ser transformada ou liquidada somente por razões de adequação de sua gestão às funções do Estado. Se surgem problemas de corrupção ou de qualidade no serviço, isso é demonstração de que é necessário o esforço das instituições de controle, de maior controle social e de maior responsabilidade e capacidade dos corpos diretivos do Estado.

Novas regras do jogo

Uma nova institucionalidade tem de oferecer mecanismos para a implementação de novas regras do jogo. Para isso, devem-se definir os espaços em que deve intervir a construção de uma estrutura normativa que reflita uma política para a transição e uma cultura de interação pública-privada nova.

Uma normatização para o desenvolvimento rural

Embora se conte com normatização abundante que pretende cobrir as áreas mais importantes da política pública rural, é claro que esse corpo normativo

apresenta importantes restrições para responder às condições atuais da realidade rural. Em particular, destacam-se as seguintes debilidades: 1) É comum, em relação aos países latino-americanos, que a normatização não inclua, de forma explícita, a integralidade dos processos econômicos da ruralidade, que devem permitir o fortalecimento das estratégias de atenção integral aos encadeamentos produtivos, além da atividade primária. Ela também não define com clareza as competências setoriais em áreas como a agroindústria e o comércio interior e exterior, deixando um vazio quanto a instrumentos de coordenação setorial em diferentes instâncias públicas que compartilham responsabilidades sobre o meio rural. 2) O conjunto normativo carece de precisão sobre as responsabilidades da institucionalidade do setor agropecuário e rural, relativo ao território. Não são claras a definição de ruralidade, a cobertura e o alcance da jurisdição da institucionalidade rural, as competências que têm os Ministérios de Agricultura ou de Desenvolvimento Rural com relação ao desenvolvimento local e regional nos territórios rurais, diante de outros ministérios e organizações públicas. 3) A normatização não fornece um conjunto postulativo claro da natureza da regulamentação sobre o uso sustentável dos recursos naturais, quanto à sua função econômica produtiva; em especial, não oferece as estratégias de política pública a respeito dos denominados serviços ambientais, cruciais na economia rural. 4) Ela define estruturas institucionais complexas e dispersas com estratégias e instrumentos de alto sentido de privilégio a sistemas centralizantes e de predominância do protagonismo público, deixando insuficientemente enfatizado o sentido de autonomia da gestão privada e comunitária como motor do desenvolvimento rural. 5) A alta dispersão da normatização gera um complexo conjunto de instâncias organizacionais públicas que dispersam os esforços e recursos e criam uma grande dificuldade aos usuários e beneficiários para aceder às políticas públicas do Estado. 6) Durante a última década, ela mostrou resultados muito limitados e grande incapacidade para responder à crise rural e setorial que o campo latino-americano tem vivido, gerando amplo descontentamento dos usuários e habitantes do campo.

Essas considerações fazem recomendável a revisão integral da normatização para se desenvolver um conjunto normativo para o setor que dê integridade à política pública e esclareça as regras do jogo econômico e de desenvolvimento territorial rural. A experiência recente de discussão sobre a situação do setor evidenciou a necessidade de um ajuste no corpo normativo de base, com visão de longo prazo, mas com a capacidade de enfrentar a transição em que vivem as instituições do setor rural. Mudanças de orientação tão fortes como as analisadas, enfoque de território, nova economia rural,

enfoque de demanda, entre outros pontos, somente são possíveis com novos conjuntos reguladores.

As normas sobre competição são as que proporcionam clareza e transparência aos agentes econômicos e dão instrumentos ao Estado para cumprir seu papel de regulador e facilitador da atividade econômica. As regras da competitividade incluem os aspectos relativos a: equidade no jogo do mercado, direitos de propriedade, regulação sobre estruturas tributárias referentes, especialmente, à terra, regras de competição leal, controle sobre monopólios e oligopólios que afetam a atividade agropecuária, alcances e restrições impostos pelas intervenções discricionárias do Estado, definição de distorções que o Estado deve sanar, estratégias de proteção à atividade produtiva, institucionalidade para o controle e regulação, papel e direitos do consumidor, regras de comércio exterior, mecanismos que garantam os sistemas de seguro à produção, regulamentos para os sistemas financeiros e, em geral, normas que permitam que os mercados se ajustem, de forma eficiente e equitativa, a todos os agentes econômicos.

Essa legislação tem particularidades no setor agropecuário e rural e seu nível de desenvolvimento requer revisões que permitam ao setor contar com uma regulamentação mais eficiente, que corresponda a uma institucionalidade pública reconhecida, legítima e tecnicamente confiável. A legislação para a competição inclui a definição de sistemas de tributação e incentivos fiscais que permitam anular os efeitos das assimetrias nas formas de acesso aos ativos produtivos da sociedade. A terra é um bom exemplo disso e, já que inexistente um verdadeiro sistema ou regimento de terras que desestimule a concentração improdutiva ou o investimento especulativo nesse fator chave da produção primária, é pouco menos que imaginário pensar que se poderão esperar grandes resultados dos mecanismos de mercado como reguladores gerais da economia.. Em síntese, sem uma legislação consistente e de ampla cobertura e uma justiça capaz de fazer respeitar os princípios básicos da competição justa nos mercados, será muito difícil pensar que a política setorial tenha efeitos além das compensações de mercados imperfeitos, segmentados e regidos por regras de jogo com grandes assimetrias e ineficiências.

Um cenário de consenso

Mas as regras do jogo não são constituídas exclusivamente pelas normas formalizadas em corpos legais. As regras de jogo se estabelecem também por

meio de acordos públicos realizados pelos agentes sociais em torno de compromissos e legitimação da política pública.

A confiança na política e nas instituições constitui fator básico da capacidade de conseguir realizar a estratégia de desenvolvimento adotada pelo Estado. Essa legitimidade é especialmente importante como suporte das mudanças institucionais propostas. Por essa razão, deve-se trabalhar para conseguir um consenso que convoque e vincule os atores não públicos à implementação e ao desenvolvimento da nova institucionalidade.

O consenso é uma instância não formalizada na lei, que permite a participação de atores comunitários e empresariais na definição das estratégias que serão levadas a cabo para um desenvolvimento do setor. Esse consenso pode-se realizar no corpo das discussões das reformas institucionais propostas, por meio de um processo de convocação dos atores e agentes sociais e econômicos do setor pelo Estado. É necessário reiterar a importância de as instituições contarem com uma comunidade informada que possa participar, democraticamente, na construção da institucionalidade que tem de reger os ambientes em que jogará seus próprios interesses individuais e coletivos.

Os acordos de cooperação local, como os acordos de atores sobre o território ou os de competitividade entre membros da cadeias ou *clusters* produtivos, são exemplos de processos de concertação e consenso que adquirem, cada vez mais, papel de protagonista mais importante que a gestão pública propriamente.

Um cenário de cooperação internacional

O contexto internacional, marcado, como foi mencionado, por interdependências cada vez mais determinantes da política pública nacional, impõe uma nova forma de relacionamento e um conjunto de regras do jogo internacional, que adquirem crescente importância no conjunto regulador dos comportamentos e das ações políticas e econômicas no país.

Embora essas normas sejam supranacionais e venham adquirindo, por seu sentido vinculante, um papel de obrigatoriedade para os países, a atitude e a postura da ação não podem ser passivas. Até hoje a região tem desempenhado um papel reativo nas negociações internacionais, carece de

uma estratégia clara, de longo prazo e consistente nos diferentes cenários de negociação internacional e tem utilizado muito pouco a estratégia de bloco apoiada em princípios de integração. Isso reflete-se nas débeis condições de negociação nos diferentes cenários mundiais e será, no futuro, muito custosa a intenção de contar com um conjunto realmente efetivo para a conformação de um conjunto regulador internacional.

As áreas que dependem cada vez mais desses contextos são as de comércio, saúde, qualidade, manejo de subvenções e subsídios, apoios estatais à produção, regulamentação de proteção à produção nacional, tecnologia, direitos de propriedade intelectual, administração de recursos naturais, direitos humanos e segurança alimentar. Esses aspectos chave para a definição de uma política pública setorial estão submetidos a conjuntos regulatórios em que a região tem estreitas margens de manobra.

A política pública setorial deve dar prioridade ao estabelecimento de política clara de participação nas regulamentações e legislações internacionais. Visualizam-se três prioridades como objeto de análise da institucionalidade: 1) Definir políticas, estratégias, propósitos, metas e condições para que haja um roteiro claro no momento de negociar ou litigar diante das instâncias regionais ou globais competentes na legislação. 2) Estabelecer os alcances e as estratégias para uma interpretação adequada das normas supranacionais quanto à sua adaptação e aplicação às condições concretas da realidade social, política e econômica de cada país, o qual requer o desenvolvimento de critério e capacidade para que sejam feitas interpretações inteligentes das normas e, em particular, das possibilidades de ajustes que oferece o conjunto de uma legislação internacional. 3) Criar uma verdadeira escola de negociações e negociadores dos quais carece o setor, que até agora esteve em condição de desvantagem diante de países desenvolvidos que vêm fortalecendo suas instâncias de operação de negociações internacionais, entendendo-as como o espaço em que se resolvem componentes estratégicos da política setorial nacional. 4) Montar uma agenda de integração que permita avançar na construção de institucionalidade regional supranacional forte com legitimidade política.

Planejamento territorial e planejamento setorial

Uma visão de ruralidade expressa a partir do território com suas características multissetoriais e multidimensionais implica nova formulação de

políticas e nova forma de planejamento do território. Neste momento, as políticas de desenvolvimento rural sustentável giram em torno de uma visão produtivista agropecuária. É necessário incorporar os outros elementos constitutivos dessa realidade rural, já que se poderia afirmar que os custos têm sido maiores que os benefícios de uma visão reducionista, economicista e produtivista no mundo do meio rural. O ILPES o identifica da seguinte forma:

“[...] todavia falta definir uma ótica da análise territorial que permita superar os desvios do ‘especialismo’ – que reduz o ordenamento territorial à utilização de dispositivos (infra-estruturas, parques industriais, novas divisões político-administrativas e outros) e faz uma abstração da lógica de funcionamento social – e a suposição de que a dimensão espacial do planejamento limita-se à representação cartográfica das interações e dos atores sociais. Para articular uma estrutura territorial congruente com um genuíno processo de transformação produtiva com equidade, que garantisse a democracia e a sustentabilidade social e ambiental, são requeridas políticas pertinentes que tenham um caráter integrado e multidimensional. Nesse sentido, o planejamento territorial deve ser entendido como um tipo de matriz, cujos vetores representam os campos específicos de intervenção. Entre tais vetores encontram-se: uma política de ordenação territorial, uma política de descentralização, uma política de fomento ao crescimento e desenvolvimento socioeconômico das unidades espaciais e uma política de consistência nacional, para que a descentralização territorial dos projetos políticos de desenvolvimento nacional ajuste-se a uma solução de coerência e não derive em padrão desordenado que introduza o risco de uma recentralização” (ILPES, 2000, p. 31).

Uma das características das políticas rurais latino-americanas são as visões nacionais centralistas, mas setorizadas por natureza: tratam, por um lado, a saúde, por outro, a infraestrutura e, por outro, os desenvolvimentos econômicos produtivos setoriais⁵³.

53 “É evidente a dificuldade metodológica e operativa de tratar um espaço territorial como unidade da análise; é por isso que a maior parte dos diagnósticos e projetos territoriais ou regionais substitui essa metodologia pela análise clássica dos setores econômicos, priorizando itens produtivos ou serviços [...]. Por isso considera-se muito valiosa a colocação do ILPES de considerar o território como parte de um contexto globalizado, em que seu desenvolvimento tende a ser exogenamente determinado por um conjunto de políticas alheias a ela, mas essa consideração é paralela àquela que sustenta que o desenvolvimento do território é o resultado de esforços endógenos que chegam até a questão da cultura, dos mecanismos sociais e da gestão local do desenvolvimento” (F Do artigo primeiro de sua constituição, mencionado por K. Watkins, 1995).

É necessário dar-lhe uma guinada para uma visão integral inerente ao desenvolvimento rural territorial. Essa integralidade é clara nos níveis locais em que o desenvolvimento é concebido como a convergência de uma série de fatores e dimensões, em que se unem os temas saúde, produtivos, educativos em única visão de desenvolvimento incorporada e operada pelas entidades de ordem territorial.

Essa visão implica a necessidade de nova concepção de planejamento rural como parte do desenvolvimento rural sustentável e se contrapõe às visões setoriais, sejam compensatórias ou produtivistas, aplicadas tradicionalmente nos modelos de desenvolvimento rural.

A autonomia e a protagonização pelos níveis locais, em situação de primazia de demanda de política pública, constituem o mecanismo que mostrou os melhores resultados quanto à sua capacidade orientadora e coordenadora das políticas setoriais.

5.4 Política para a Ruralidade: a Ordenação Territorial

Por sua potencialidade, o setor rural, como território, é estratégico no desenvolvimento integral e harmônico de uma região. Uma das contribuições mais significativas da concepção que privilegia o território é a de poder estabelecer políticas públicas e sinais de comportamento da economia em torno das dinâmicas e instituições que se configuram no território. Tal como foi manifestado, a definição de território não se restringe à concepção do local, mas é determinada pelas esferas territoriais sob uma concepção hierárquica, que vai desde um espaço reduzido no local – chame-se a isso município, comarca, bacia ou vila – até a dimensão territorial do global. A globalização, nesse sentido, é uma integração do território total do planeta.

A globalização assim como a descentralização são assuntos de ordenação territorial que surgem do reconhecimento da existência de aspectos que, somente nessa dimensão, podem ser adequadamente concebidos e tratados. Por exemplo, o tema dos meios ambientes, que só são compreendidos e enfrentados quando são levados a uma dimensão global, em contraste com um tema como o da atenção à saúde e da nutrição, os quais têm o seu melhor cenário de tratamento na escala local.

A estrutura de competências, responsabilidades e capacidades dos entes territoriais é definitiva para o estabelecimento de instrumentos institucionais à política do setor. Na presente análise, privilegia-se a idéia de que a gestão e o

controle social da política devem sustentar-se no território. Não obstante, o critério de descentralização deve reger-se pelo princípio de *pensar globalmente e atuar localmente*.

O eixo central da política de descentralização estriba-se na possibilidade de definir, com precisão, a estrutura de competências entre os diferentes níveis da gestão pública. Em outros termos, é necessário definir o que corresponde à globalidade, à região, à nação, à sub-região, ao departamento, ao município ou a níveis inferiores.

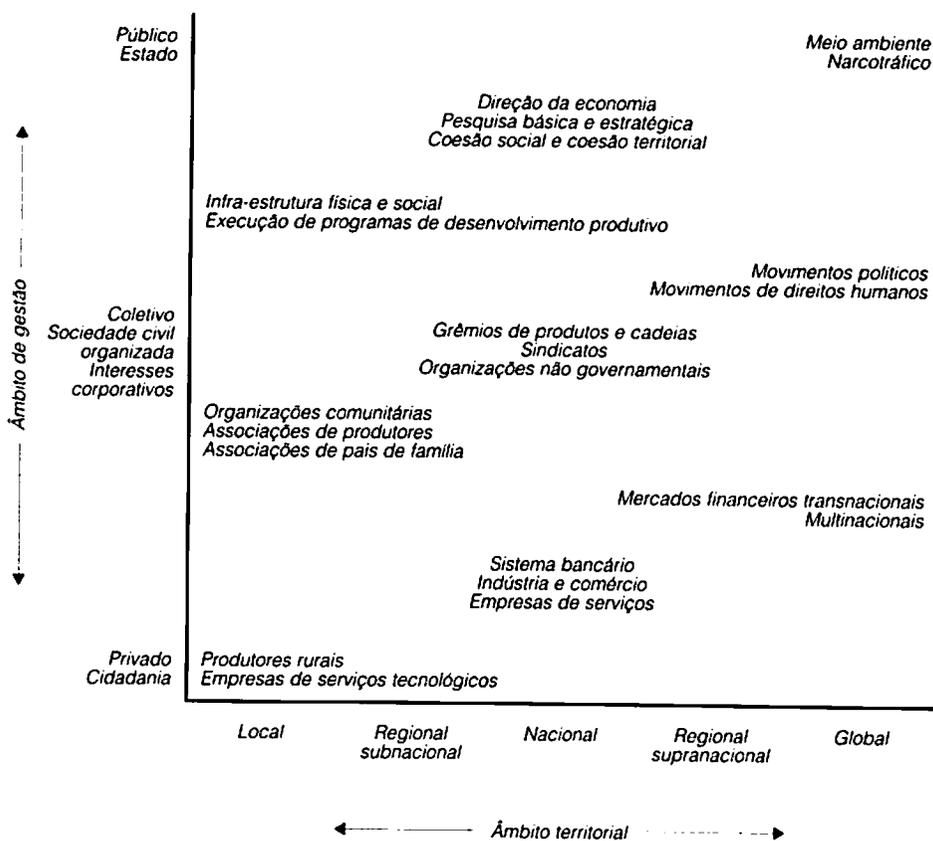
Mas ainda, nesse esquema de definições, o tema do internacional ou global adquire sentido especial, já que, num mundo em integração, aparecem dimensões transcendentais para a vida rural que se determinam além das fronteiras, em espaços regionais, continentais ou globais.

Antes de estabelecer as competências e as áreas de gestão territorial, é importante precisar que o princípio descentralizador diferencia-se do princípio desconcentrador; enquanto o segundo pretende resolver como realizar uma tarefa de responsabilidade nacional, em uma região ou localidade particular, o primeiro trata de resolver como realizar uma tarefa de responsabilidade da região ou localidade.

Para poder definir um critério claro de descentralização e globalização – dois extremos de um único processo –, entende-se estas como a distribuição de responsabilidades que hoje repousam na nação em outras instâncias territoriais. Trata-se de definir um modelo racional de eficiência que cumpra com o princípio de que os problemas se resolvem na instância que tem a maior capacidade para conhecê-los, enfrentá-los integralmente, controlar socialmente sua gestão e otimizar o uso dos recursos disponíveis para sua realização.

Na lógica de territórios autônomos, o princípio orientador da definição de competências busca privilegiar o local e o regional como depositários das competências que determinam seus próprios desenvolvimentos. Em outras palavras, o ideal é que o local opere tudo o que está capacitado a manejar e tudo o que determine suas condições concretas de desenvolvimento. O que não seja susceptível de ser acomodado no local deve ser manejado no municipal, no estadual ou regional, no nacional, ou no regional internacional e finalmente no global.

A seguir, apresenta-se, como exemplos gerais, uma distribuição das competências que permeiam a institucionalidade do setor rural.



Competências em nível local – O nível local, municipal e comunitário é a célula básica da organização rural. Nesse nível é mais direto o contato entre a sociedade e o Estado. Igualmente caracteriza-se por uma visão integral da problemática social, das necessidades e das formas articuladas de solucioná-la. Os agentes e atores rurais têm a possibilidade de interatuar de forma direta com a gestão pública e, muito especialmente, têm maior capacidade para fazer o controle social da gestão do Estado.

Nessa instância, localizam-se as responsabilidades básicas do desenvolvimento rural sustentável, e a realização concreta das ações de desenvolvimento materializam-se nesse nível, por isso convertem-se no setor básico que possibilita a coordenação de políticas e ações setoriais – políticas, sociais, econômicas, ambientais – no território. Com isso coloca-se uma forma concreta de enfrentar a gestão setorial nacional, que deverá ajustar-se para

responder às iniciativas integradoras locais, em vez de seguir estabelecendo políticas às quais se devem ajustar as localidades com alto grau de dispersão, redundância e falta de controle social.

É, sem dúvida, o desenvolvimento político de democracia e cidadania o tema que tem maior potencialidade no nível local. A constituição de organizações comunitárias e as regras de jogo para a consolidação de estruturas políticas de base se dão em nível local. As organizações de base, as comunidades de interesses, a conformação das forças políticas e de redes de grupos sociais partem do nível local.

Por isso a nova institucionalidade rural deve buscar a constituição de instâncias locais com alta capacidade para gerir seu desenvolvimento e constituir-se em interlocutores fortes das instâncias de grau territorial superior. A política setorial realiza-se no território e todas as estratégias de desenvolvimento rural devem ser projetadas sobre a base de que serão geridas do nível local.

Competências em nível regional – A definição das competências no nível regional, estadual e departamental parte do estabelecimento de três necessidades da gestão de desenvolvimento: 1) a responsabilidade articuladora dos processos locais em um âmbito de interdependência em um conjunto de desenvolvimento regional; 2) a responsabilidade de gerar bens públicos, que somente são possíveis aos que têm economias de escala, ao serem geridos em nível superior ao local; 3) o fortalecimento institucional do nível local.

Competências em nível nacional – As competências nacionais referem-se às responsabilidades inerentes ao conceito de Estado-Nação, ou seja, a existência e permanência de uma unidade nacional e dos requisitos que o conjunto da sociedade rural e de seus territórios tem para conseguir criar as capacidades e possibilidades de desenvolvimento territorial autônomo. É aqui onde se apresentam as mais fortes tensões geradas pela transição institucional.

A primeira responsabilidade da nação, diante do mundo rural, é garantir a coesão do território, ou seja, a integridade do território. Essa responsabilidade obriga a que a nação conte com estratégias que permitam intervir nas brechas regionais, para recuperação da presença de Estado legítimo no território e imposição da legitimidade e da lei em seu território

A segunda responsabilidade básica da nação é a de garantir a coesão social que determina os princípios de equidade e justiça social. A coesão social só é

possível em base de relações justas e eqüitativas entre os diferentes grupos da sociedade. Os desequilíbrios, as assimetrias e as iniquidades, sejam estas econômicas, de gênero, étnicas ou ideológicas, impedem alcançar essa coesão social, base de qualquer sociedade civilizada. Nesse sentido, é responsabilidade da nação criar todos os mecanismos institucionais e direcionar todos os instrumentos que o Estado conta para uma sociedade eqüitativa e justa, em que a economia sirva a esse propósito e o Estado forneça os serviços necessários para que a população, em particular a mais vulnerável, a que está excluída das possibilidades de encontrar caminhos livres e autônomos para conseguir seu próprio bem-estar, o consiga.

Como foi mostrado, o Estado tem a responsabilidade de dirigir a economia, mas não de fazer a economia. Essa responsabilidade necessariamente deve estar situada no nível nacional, pois sua jurisdição deve cobrir todos os agentes econômicos do território nacional, provendo regras de jogo claras, estáveis, confiáveis e transparentes. Os agentes privados devem saber com o que contam e a que se ater no livre jogo econômico.

Quando uma atividade econômica ou social particular gera efeitos positivos de interesse coletivo, como emprego, consolidação da coesão territorial ou social, convivência com a cultura e o meio ambiente ou respeito a estes, é responsabilidade do Estado, nas funções de dirigir a economia, promovê-la, incentivá-la e protegê-la. As externalidades positivas devem-se compensar com incentivos econômicos reais, que dêem sinais claros que permitam dirigir a economia no sentido do benefício coletivo, sem sacrificar a eficiência e a rentabilidade que a fazem sustentável, conforme os princípios da eficiência e rentabilidade social. Isso implica que o Estado deve assumir a responsabilidade por promover uma verdadeira *competitividade social*, nos termos já discutidos.

O Estado é responsável pela criação de ambiente favorável para a eficiência econômica, ou seja, a denominada competitividade do país ou competitividade estrutural, que se origina na existência de infraestrutura, regras de jogo e condições de mercado em geral, que permitem que o esforço individual pela eficiência não se veja limitado por condições que lhe são externas e não dependem de seu próprio esforço.

Outra responsabilidade do Estado é intervir naqueles aspectos que restringem o adequado comportamento dos mercados, como os mercados imperfeitos, segmentados, a presença de monopólios ou processos de subsídios maléficos e outras formas de distorção.

É competência da nação a provisão dos bens públicos nacionais, aqueles que, por sua abrangência e pelas vantagens da economia de escala, são mais bem atendidos a partir do nível nacional. Em geral, cobrem aspectos como a justiça, a segurança, a infra-estrutura nacional ou a segurança social, mas, no nível setorial, incluem temas como conhecimento, desenvolvimento científico e tecnológico, informação ou infra-estrutura exportadora.

Finalmente se reconhece como competência da nação velar pelo desenvolvimento institucional, tanto em nível nacional quanto territorial. Essa responsabilidade está inserida no contexto da transição que se está enfrentando e faz com que se deva converter o círculo vicioso de menor capacidade institucional de território/menor desenvolvimento em círculo virtuoso, em que corresponde à nação a responsabilidade de apoiar os processos de fortalecimento institucional. Nesse sentido, é necessário ser enfático: sem fortalecimento dos agentes locais, públicos e privados, e regionais, será impossível construir uma institucionalidade setorial que permita superar a crise atual e, muito menos, levar adiante as metas de desenvolvimento.

Competências em nível regional internacional – Hoje é imprescindível considerar a conjuntura político-econômica internacional em que se desenvolve nossa economia e se constrói nossa nacionalidade. Esse princípio introduz a decisão de atuar de forma conjunta e combinada como comunidade latino-americana e caribenha, reconhecendo que a sorte desses povos depende, em grande parte, de preocupações, leia-se competências, que lhes são comuns. Voltando à definição de competências, as estratégias de comércio exterior, determinantes das condições e dos comportamentos de porções amplas de nossa economia, são jogadas hoje em cenários internacionais por atores regionais.

A história do continente mostra como as nações latino-americanas e caribenhas pagaram altíssimos custos por seu extraordinário fracionamento e dispersão. Enquanto, na América do Norte, após a independência das colônias, manteve-se a unidade dos estados que compunham o domínio inglês, na América Latina, os grandes vice-reinos instaurados pela Espanha fracionaram-se em um conjunto de países débeis. Se for revisto o mapa da região do século XVIII, verifica-se que a estrutura regional se parece com a que hoje se tenta para a formação de blocos regionais. Excetuando-se o Brasil, que manteve sua integridade territorial depois da independência, o resto da América Latina e do Caribe mantém uma estrutura de desintegração territorial e de carência de

estruturas internacionais que realmente possam suportar um processo de integração.

As implicações institucionais desse esquema de interdependência são evidentes e nossos países ainda não assumiram, com consciência plena, a importância que têm e a urgência de trabalhar no fortalecimento das instituições, que permita ao setor rural adquirir uma visão internacional regional e estruturas de relacionamento político, econômico e comercial mais eficientes e condizentes com a atual estrutura da internacionalização.

São muito fortes os processos de ordem político-econômica que se estão gerando na região, com a formação de blocos comerciais, alianças políticas e econômicas. A integração deixa de ser, no novo ambiente internacional, mera expressão de desejável histórico de longo prazo para converter-se em necessidade estratégica com vistas a conseguir inserção digna, eficiente, exitosa e equitativa no mundo globalizado. São múltiplas as razões de ordem cultural, histórica e econômica que sustentam a imperiosa necessidade de avançar na integração.

A integração deverá marcar uma nova estrutura institucional e os processos, em muitos casos traumáticos, de formação de blocos sub-regionais deverão criar sua própria institucionalidade, que, certamente, será de naturezas muito diferentes das naturezas das instituições regionais atuais. Um exemplo dessa nova institucionalidade é a diferença entre os bancos de cooperação, como o BID, e as novas estruturas de banco central, como as empreendidas pela União Européia. A integração monetária sub-regional, ou mesmo regional, implicaria novas instituições supranacionais, que manejariam, com autonomia, decisões de política macroeconômica.

Em contraste, fica evidente o atraso que existe nas instituições regionais e as manifestas debilidades que acusam os processos de integração sub-regional. No setor agropecuário e rural, é evidente a necessidade de repensar a institucionalidade que gira ao redor da Junta Interamericana de Agricultura, que, como reflexo do ocorrido com o setor, acusa um problema de identidade, de visão teleológica, de estratégias de política e de concreção das novas competências diante dos problemas do começo de século.

Esforços como os empreendidos pelo Grupo Interagencial de Desenvolvimento Rural, que aglutina IICA, FAO, Fida, Cepal, BID, GTZ e Banco Mundial, são uma amostra dos tipos de institucionalidade que se vislumbram no futuro imediato da região. Sem dúvida, está claro que ainda está muito distante

para se contar com instituições públicas com capacidade de exercer um papel nítido, legítimo e reconhecido pelos Estados nacionais, como uma delegação clara de competências e responsabilidades. Esse vazio contrasta com instituições tão sólidas como as que se foram consolidando na Europa, onde se conta com unidade em política agropecuária comunitária que reconhece que os temas regionais requerem autoridades regionais.

Um dos mais graves problemas dessa defasagem na institucionalidade regional é a complicada relação entre as agendas nacionais e as de cada organismo internacional, que, diante das debilidades de legitimidade e competência, resultam em alta dispersão, particularmente nos países de menor desenvolvimento relativo, que, ao mesmo tempo, têm maiores debilidades institucionais nacionais. O futuro da *competitividade social* da região depende da evolução dessa institucionalidade.

A crise vivida pela institucionalidade setorial é o reflexo dos vazios no processo de integração. O setor agropecuário e o rural, de altíssima sensibilidade à integração e à globalização, contam com instâncias muito débeis, dentre as quais destaca-se a Junta Interamericana de Agricultura.

No plano político, é longo o caminho a percorrer. O Parlamento Latino-Americano e os parlamentos sub-regionais têm papel muito importante a desempenhar como líderes políticos do processo em que a construção da representatividade e da legitimidade política constitui sua mais importante tarefa.

Competências em nível global – Além do nível regional internacional, o mundo move-se para um nível maior de ingerência da comunidade mundial nas definições estratégicas nacionais, colocando em dúvida mesmo a existência das nações. Essa fase da globalização tem conduzido a um novo cenário que faz perder a discricionariedade dos Estados nacionais e obriga a que componentes fundamentais do projeto de desenvolvimento nacional atuem em outros cenários e com outros protagonistas.

Da nossa preocupação da institucionalidade setorial, destaquemos o fato de que a competência de certos problemas ou dimensões tem superado a órbita do nível nacional e a do internacional (entendido como soma de nações) para alojar-se na dimensão do nível global. Considerem-se quatro exemplos de dimensões que só podem ser assumidas equitativa e eficientemente como unidade global: o meio ambiente, o comércio, a fome e o narcotráfico. Exemplos claros de competências que requerem um nível de gestão global,

planetário, que tenha institucionalidade acima das nações e permita soluções racionais, independentemente dos interesses e assimetrias de cada país, mas requerem legitimidade política, representação e reconhecimento das forças políticas nacionais, verdadeiras autoridades globais.

Ao ser a globalização um processo de integração sobre a base de competências e pertinência de tratamento global de assuntos e problemas globais, e não tão-somente integração comercial, faz-se evidente o vazio de institucionalidade pública que aflige o mundo. Como em nossas nações, a institucionalidade pública deve contar com legitimidade política, deve representar o conjunto da sociedade global. Hoje, as instituições que atendem à globalização não passam de espaços de negociação e acordo de nações, individualmente consideradas, nas quais se reproduzem os enormes desbalanceamentos entre nações ricas e nações pobres. O esquema atual é o de contar com foros para negociar posições nacionais diante de problemas globais, o que é muito diferente de uma autoridade global que, tendo jurisdição sobre o território total do planeta, pode tomar decisões que cubram o conjunto e sejam acatadas por todas as nações sobre a base da legitimidade política de tais instituições.

No caso do comércio, componente mais avançado da globalização, existe uma institucionalidade global, a Organização Mundial de Comércio (OMC), que, todavia, ainda quando está dominada pela visão da somatória de nações, onde se impõe o interesse do mais forte, está convocada para transformar-se em verdadeira instância de caráter global, como condição inevitável para frear os desbalanceamentos e a insustentabilidade de um sistema inequívito e perigoso para a estabilidade mundial. Ao ser reconhecida como instituição líder da globalização, tem mostrado tendência para integrar temas que vão além do comércio, mas geram significativas dificuldades em seu tratamento, como é o tema ambiental, o social, o político e o da pobreza. Diante de vazios institucionais, tenta-se atribuir a uma organização de comércio responsabilidades e competências que dificilmente pode afrontar.

Outra das instituições mais fortes em escala global é a que emana das convenções sobre meio ambiente e a estrutura que teve sua origem na Cimeira da Terra do Rio de Janeiro, em 1992. A natureza global dos problemas ambientais tem gerado uma institucionalidade débil em sua capacidade, mas poderosa em sua concepção. Os problemas inerentes à implementação dos acordos alcançados nas diferentes convenções são indicadores de sua precariedade. Para o futuro, dever-se-á contar com instituições que tenham a capacidade de atuar como garantidoras do cumprimento dos acordos, que hoje estão sujeitos a

estratégias nacionais de negociação. É claro que, nesse campo, dever-se-á chegar, cedo ou tarde, a instituições legítimas com poder supranacional.

Sem dúvida, o sistema financeiro mundial é o tema mais sensível e impactante da globalização. A transnacionalização dos capitais em mercados financeiros globalizados e dinamizados extraordinariamente pela revolução tecnológica da comunicação e informática está dominando a cena financeira mundial. As repetidas crises financeiras de países grandes, que arrastam países pequenos, mostraram o poder dos processos e a debilidade das instituições. Não existe país algum que possa enfrentar o ritmo que têm adquirido esses mercados financeiros não regulados, mas tão-somente pode ajustar-se, acomodar-se e defender-se.

O surgimento de instituições econômicas globais tem história desde Bretton Woods, em 1944, quando, depois da sucessão de tragédias mundiais – a crise dos anos 30 e a Segunda Guerra Mundial –, definiu-se a necessidade de contar com instituições globais no campo financeiro. Daí nasceram o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, com o propósito de “contribuir [...] para a promoção e a manutenção de altos níveis de emprego e renda real e o desenvolvimento dos recursos produtivos de todos os seus membros”⁵⁴. Sem dúvida, depois de mais de quatro décadas, a economia para a qual eles foram pensados já não existe e a influência dessas instituições é muito maior que nunca, em particular para os países em desenvolvimento.

À margem das profundas discussões sobre a transformação ideológica, política e técnica das visões e dos enfoques dessas instituições, é evidente que a realidade de uma economia global, das grandes brechas, das novas responsabilidades globais e da integração em blocos tem ultrapassado a sua capacidade. Em particular, é controversa a legitimidade do extraordinário poder que essas instituições têm para influir nas decisões dos países pobres afetados pela pobreza e debilidade político-institucional. Basta mencionar o debate existente sobre a necessidade de regular os mercados internacionais de divisas que impactam, de forma dramática, a estabilidade das políticas públicas das nações do mundo.

Em esfera política mais alta, encontra-se a Organização das Nações Unidas (ONU), que sofre, igualmente, sérios problemas de identidade institucional. Continua sendo o foro mais importante de caráter global, mas, sem dúvida, está muito distante de ser uma institucionalidade de representação

54 Do artigo primeiro de sua constituição, mencionado por K. Watkins, 1995.

democrática dos interesses de todas as nações do mundo, de seus povos e de suas comunidades. Os temas, como direitos humanos, refletidos na carta ou Constituição da ONU mostram como os instrumentos políticos, financeiros, normativos e institucionais, para seu cumprimento cabal, são reduzidos e, em muitos casos, geradores de muitos conflitos.

A médio prazo, a evolução das instituições políticas (ONU), ambientais (convenções), comerciais (OMC) e financeiras (FMI, Banco Mundial) defrontar-se-á com a necessidade de invocar uma nova ordem global, com a participação democrática das nações do mundo, na construção de uma institucionalidade que estará capacitada politicamente para atuar como verdadeira autoridade global, reconhecida e acatada por todas as nações, pobres e ricas.

5.5 Cidadania Rural

A essência do desenvolvimento do território localiza-se na possibilidade de gerar processos políticos que conduzam à construção das bases de uma democracia participativa e direta. Talvez a maior transformação que se espera de um enfoque de território é a possibilidade de mudar a relação Estado–sociedade civil, caracterizada, nos modelos centralistas nacionais, por grande distância entre os centros de decisão e poder e as comunidades que recebem os efeitos das políticas geradas no Estado.

Esse processo está em concordância com um dos mais importantes ganhos do continente no final do século XX, quando conseguiu consolidar processos democráticos, após estar dominado, nas décadas precedentes, por modelos ditatoriais militares. As conquistas democráticas permitiram novo espaço para a construção de sistemas de democracia representativa e participativa de cima a baixo da região.

A democracia é um processo de longo prazo que tem profundas implicações na cultura, nas relações entre grupos sociais, na estrutura econômica e na visão de projeto do país. São muitos os obstáculos a serem superados no caminho para estruturar e institucionalizar as instâncias para o exercício democrático. Muitos de nossos países estão afetados por profundas feridas, de sua época não democrática, que impedem ainda os equilíbrios, a legitimidade e a confiança de sociedade em suas novas instituições.

O avanço para esquemas democráticos de desenvolvimento que se baseiam em modelos de participação cidadã, na prevalência de princípios de justiça social, de respeito aos direitos humanos e de equidade econômica é condição para a consolidação de tais processos democráticos no continente. Na medida em que se avança para novas formas de gestão pública e de estruturação do poder, evidenciam-se, com maior clareza, as graves faltas de uma estrutura de grandes desigualdades, de exclusão e com grandes manifestações de descontentamento social. A democracia é, evidentemente, muito mais crítica das precariedades do desenvolvimento.

O desafio das nações latino-americanas e caribenhas é de avançar na rota do desenvolvimento, conservando e fortalecendo as débeis instituições democráticas. Isso implica que as discussões de ordem socioeconômica devem incorporar a preocupação pelo fortalecimento democrático não como algo funcional ou útil ao desenvolvimento econômico, mas como meta em si mesma. Em outros termos, não somente é importante o resultado final de uma estratégia de desenvolvimento, mas o caminho, o como, com o qual procura esse fim.

Essa visão antepõe-se ao critério de ver as instituições democráticas como *capital social*, significando que sua importância é favorecer o desenvolvimento econômico. Antes desse resultado de bem-estar, crescimento ou redução de pobreza, nossa história mostra que a democracia é um pressuposto do desenvolvimento.

O fato que melhor exemplifica essa afirmação encontra-se nos esforços realizados para superar a pobreza. Os diferentes estudos e análises sobre o tema indicam que o fator determinante da pobreza do continente latino-americano e caribenho é a péssima distribuição de ativos, oportunidades, renda e poder que aflige as estruturas econômicas e políticas. Sem dúvida, a possibilidade de enfrentar os fatores que determinam essa desigualdade choca-se contra a estrutura de poder, até muito pouco suportada em modelos ditatoriais e de meras democracias formais. A única possibilidade de mudar a desigualdade é pela via política, pela via democrática. Essa é a única forma para que o Estado democrático mude as regras do jogo que permitem a concentração da propriedade e os privilégios de alguns poucos, os quais exercem maior poder que as maiorias.

Isso implica uma forte relação entre desenvolvimento político e desenvolvimento econômico. Até o momento não existe melhor opção que

modelos democráticos para se encontrarem soluções sustentáveis de desenvolvimento. A tecnocracia que acompanhou muitos dos modelos ditatoriais nunca será um bom substituto da *participação iletrada*, mas legítima.

São naturais à democracia o protesto social ou a desobediência civil. Quando o Estado democrático carece de capacidade para representar adequadamente os interesses da maioria, perde legitimidade e se move em espaço de alta ingovernabilidade. É evidente como as manifestações populares são incrementadas nos modelos democráticos, existe maior crítica, maior expressão de descontentamento, maiores denúncias, em espaços menos censurados. Tudo isso gera um clima de desestabilização invisível pelas ditaduras, mas notório nas democracias. Isso é parte do processo complexo dispendioso de construção de democracia, no qual está imerso o continente latino-americano e caribenho.

É por isso que tem tanto valor, além de sentido utilitarista funcional, ir em frente com processos de construção de democracia. É por isso que é tão importante enfatizar a necessidade de designar à dimensão política um lugar privilegiado nas estratégias de desenvolvimento, rurais, no caso.

Retomando a relação entre desenvolvimento do território e construção democrática, pode-se afirmar que as relações público-privadas geradas no local são o melhor suporte das estruturas democráticas. Assim o demonstraram modelos como o suíço ou o estadunidense, que suportam uma complexa estrutura democrática na possibilidade de participação e autonomia política em nível local. Esse, que não é um modelo novo, como o atestam as democracias grego-romanas, é o mais poderoso argumento para privilegiar os modelos de participação e cessão de poder às comunidades no território local e rural.

Princípios como a autonomia, a autogestão e a liberdade precedem a instauração da democracia local. Eles implicam novas formas de entender a relação entre as necessidades e as soluções, as estruturas de decisão que inserem as estratégias de desenvolvimento, a designação de responsabilidades, a forma de assumir o risco, os mecanismos de financiar as soluções, a relação de hierarquia entre sociedade civil e Estado, os mecanismos de controle social, as instâncias de participação, as estratégias de cooperação, enfim os instrumentos institucionais de gestão autônoma do desenvolvimento.

O consenso sobre a necessidade de *empoderar* as comunidades, de ampliar a *participação* e de delegação de gestão é evidente nos discursos e enfoques das novas políticas promulgadas por governos e organismos internacionais. Sem dúvida, o avanço nesse campo é ainda limitado. Embora se tenha imposto uma mecânica de participação, impulsionada por instrumentos de política pública, particularmente associadas à descentralização, ainda falta consolidar politicamente esses processos.

Desconcentrar a gestão pública não é o mesmo que criar espaços democráticos de participação política. As enormes debilidades institucionais que acusam os territórios rurais foram fundamento para justificar o pobre avanço na democratização local e territorial, desconhecendo o sentido de processo que tem a construção da descentralização. Comunidades que viveram por séculos em condições de dependência e marginalidade, acoissadas por modelos clientelistas e centralistas, não podem responder em curto prazo da mesma forma que esperam os técnicos do desenvolvimento.

Sem dúvida, um engano comum nas estratégias tem sido o pobre reconhecimento que se tem feito do patrimônio cultural, político, organizacional, institucional e social das comunidades rurais latino-americanas e caribenha. O que tradicionalmente se considera como debilidades e incapacidades institucionais, falta de capacitação ou aversão às organizações formais não é outra coisa que nossa forma torcida e unilateral de entender o desenvolvimento.

A autonomia implica o reconhecimento de visões, conhecimentos, diferenças, expectativas e estratégias próprias das comunidades, em um continente marcado pela heterogeneidade e o sincretismo. Não é possível exercer a autonomia para fazer o que o nível central deseja.

Criar a democracia local fundamenta-se na construção de espaço e processo de exercício político democrático, cujo fundamento é o exercício cidadão. Esse aspecto, núcleo central da política e do exercício do poder, constitui a essência de uma estratégia de construção de sociedade rural. Requer-se uma cidadania que construa a democracia, a autonomia e suas próprias instituições, das quais emana a autogestão e a participação, que tanto se privilegiam.

A idéia de cidadania é muito mais que um princípio, valor político ou social, trata-se de uma forma concreta de exercer nossa vida em sociedade. Ser cidadão é pertencer a uma sociedade, reconhecer e ser reconhecido por suas regras de jogo, é sentir pertencimento do espaço social no qual se desenvolve,

é outorgar legitimidade nos acordos que suportam a institucionalidade, é ação, intervenção deliberativa no que interessa, é liberdade para atuar, para decidir, é reivindicação de suas necessidades como parte das necessidades coletivas, é compartilhar a visão do mundo, é formar parte de um grupo maior, é compromisso com o bem comum e disposição para contribuir com as soluções e requerimentos coletivos, é disposição para zelar pelos interesses de grupo, é reivindicação de direitos suportados em cumprimento de deveres, é compromisso e ação política. Em essência, cidadania é ação e inclusão.

A cidadania se exerce e, em seu exercício, constrói-se o tecido democrático. É evidente que as democracias latino-americanas e caribenha adoecem de precariedades democráticas por falta de reconhecimento da cidadania. Arrastam-se ainda os atrasos de nossa história colonial e segregacionista, há cidadãos de primeira e de segunda, ou seja, não há cidadania. Essa situação é especialmente grave no mundo rural, em que se concentram grupos historicamente excluídos, povos indígenas, etnias, pobres e marginalizados, que tem abertamente restringido o exercício político e, portanto, cidadão.

É por isso que o desenvolvimento da institucionalidade é inseparável da construção da cidadania. Reconhece-se a necessidade de avançar em processos de pedagogia política, como ato de construção coletiva, que permita que a rota de desenvolvimento inclua a consolidação do processo de fortalecimento da cidadania rural. O retorno dos esforços para construir cidadania é imenso. Cidadania é um elo que integra a cadeia de viabilidade e sustentabilidade da democracia e do desenvolvimento harmônico, econômico, social, político, cultural e ambiental.

6. NOVAS ORGANIZAÇÕES DO TERRITÓRIO RURAL

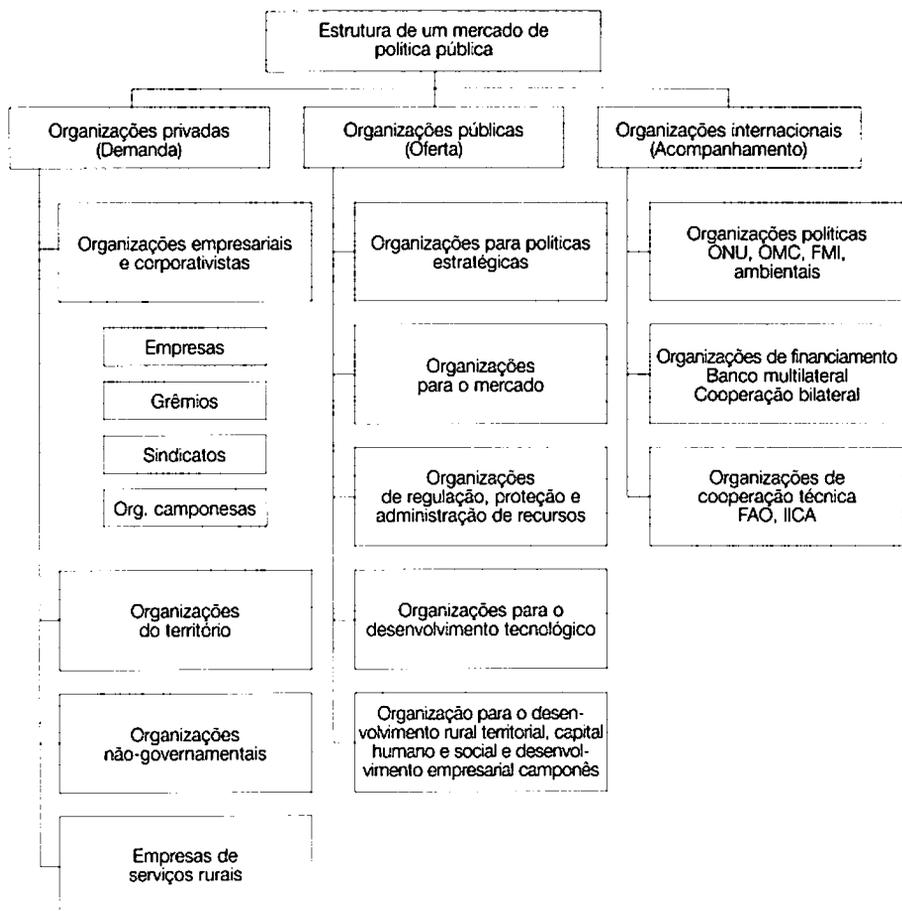
Correspondendo aos princípios e às estratégias definidas, propõe-se ajustar algumas das organizações que têm participação no setor rural aos princípios de criação de legitimidade política e eficiência econômica, traduzindo-se em governabilidade e transparência para uma sociedade informada e comprometida, consciente de que é parte de si mesma e que sua gestão é tão importante, ou mais, que a do próprio Estado.

A estrutura institucional deve basear-se no princípio básico da necessidade de reforçar o protagonismo da demanda de políticas públicas, isto é, os atores da sociedade, as comunidades e os empresários, em particular, e na redefinição de estratégias que permitam que a oferta pelo Estado adquira flexibilidade e compromisso com a natureza e as condições de tal demanda.

É por essa razão que se privilegiam as organizações de demanda, seguidas pelas da oferta e, finalmente, pelas organizações de acompanhamento e suporte. É necessário entender essa estrutura em uma visão de redes, na qual cada uma das organizações tende à especialização, coordenação e complementaridade com as outras, no conjunto de certas regras de jogo que constituem a institucionalidade determinante da orientação e das regras de operação do sistema em seu conjunto.

A estrutura institucional segue o esquema de redes seguinte:

Redes de Organização para a Política Pública Setorial e Territorial Rural



Até o momento, a oferta tem-se destacado como determinante do mercado de políticas públicas. Disso resulta que muitas das decisões que poderiam ser tomadas com eficiência por agentes privados ou comunidades o são tomadas por equipes técnicas ou políticas do Estado, ou as que deveriam ser tomadas pelo município são tomadas pela nação, ou as que deveriam ser tomadas pela nação são tomadas por organizações internacionais.

É bem sabido que, na economia, a oferta não determina a demanda, mas o contrário. Pois bem, apesar de que se pode pecar ao forçar a similitude, nesse caso trata-se de passar o pivô da política pública da oferta para a demanda, do Estado para as comunidades e os empresários. Como pode isso ser possível?

É necessário notar que não se trata de propor um esquema de co-administração entre o público e o privado, o qual não se compadece com a responsabilidade irrenunciável do Estado, mas se trata de estabelecer sistemas que permitam que a oferta de política pública tenha melhor vínculo com a demanda.

Sem dúvida, a resposta para a questão colocada não é simples, mas, no conjunto dessa proposta institucional, aceita-se a idéia de que se deve fortalecer a capacidade institucional dos agentes da sociedade, como eixo central da nova estrutura institucional. É necessário empreender uma estratégia clara de fortalecimento e apoio à formação de organizações sociais fortes, com capacidade e legitimidade, e com elas desenvolver esquemas que permitam os ajustes na implementação das políticas públicas.

Por parte do Estado, isso implica um processo de adequação da política pública à sinalização dos agentes privados, dos empresários e das comunidades, e uma definição de prioridade de ação. Entretanto, isso não pode significar o enfraquecimento da institucionalidade pública; as instituições públicas do setor rural devem ser muito mais fortes do que são hoje, mas sua fortitude deve definir-se a partir de maior relação entre os agentes públicos e a sociedade.

A construção de institucionalidade privada passa pelo fortalecimento da organização coletiva dos interesses privados. No sentido comunitário, de organizações de base no território, é necessário pensar no reforço das organizações locais, tanto no nível político, como no econômico e social. As comunidades organizadas são o baluarte sobre o qual se pode construir uma relação eficiente de qualificação da demanda de bens e política pública. Sem essas organizações, autônomas, não será possível gerar poder das comunidades.

No campo empresarial, requerem-se novas formas de corporativismo, quer dizer, organizações que unam conjuntos de empresários que unam esforços para atender às necessidades que lhes são comum – em virtude de negócio em que estão inseridos –, mas não implicam preocupações para o bem comum da sociedade. Os grêmios da produção ou os sindicatos são exemplos claros de coletivização e corporativismo. Essas organizações devem ser fortalecidas em novas regras de jogo mais democráticas e justas.

As organizações privadas coletivizadas constituem a sociedade civil, que adquire papel de protagonista num modelo de sociedade mais democrático, participativo e eficiente. Não existe substituição entre o Estado e a sociedade civil; na democracia existe uma complementaridade funcional que é necessário compreender e reforçar. Os princípios de benefícios coletivos, territorialidade e

integralidade permitem identificar um cenário promissor para a interpretação dessa relação, que indica a tendência de desenvolvimento institucional.

Nessa conjuntura, entende-se como organizações de demanda aquelas que se compõem por parte dos atores privados e da sociedade civil, para interagir no nível público, com o propósito de potencializar e regular as oportunidades e capacidades individuais e o objetivo de obter ganhos comuns e coletivos dos quais depende seu próprio benefício individual. São reconhecidos quatro tipos de organizações, que serão objeto de política pública, quanto ao reconhecimento, fortalecimento, controle e regulação.

6.1 Corporativismo e Organizações Empresariais

Como dito anteriormente, um dos mais sérios problemas que enfrentou a política setorial é a atitude reivindicatória e a pressão das organizações empresariais para obter benefícios individuais dos instrumentos públicos. Como consequência, enfraqueceu-se a autonomia do Estado e gerou-se o fenômeno *procuradores de rendas*, que se traduz em regras, normas ou, inclusive, transferências reais, que beneficiam interesses particulares sem contribuir para realização de atividade econômica mais competitiva e eficiente.

Essa situação não é responsabilidade exclusiva dos empresários; é também, em grande parte, do Estado, que tem protegido setores da economia em resposta a pressões e ao *lobby*, mais que a visões estratégicas correspondentes a princípios de eficiência, competitividade e equidade. Sem dúvida, o mais grave resultado desse processo é a assimetria que são tratados os diferentes setores e subsetores da economia, gerando graves distorções na livre operação da economia. O conceito exposto de *competitividade social* permite entender a gravidade das distorções por subvenções, que não respondem a externalidades positivas.

A estrutura produtiva, resultado desses esquemas de aplicação de política, resultou num baixo desenvolvimento da capacidade empresarial e associativa dos agentes econômicos, em nível tanto de empresa como de agremiação. Este é o verdadeiro sentido de uma reforma da institucionalidade empresarial: buscar melhores capacidades e maior poder de ação dos empresários e de suas organizações.

Nesse sentido, a estratégia de fortalecimento empresarial deve compreender quatro níveis: 1) a empresa individual; 2) os grêmios da produção; 3) os sindicatos de trabalhadores do setor; 4) as organizações camponesas.

A empresa – Existe uma grande heterogeneidade de empresas por suas formas associativas, tamanho ou enfoques empresariais, que devem contar com espaço livre e reconhecimento pleno por parte da sociedade e do Estado, já que a democracia econômica depende, em grande parte, de que o empresário, como tal, seja capaz de desenvolver sua capacidade produtiva, sua responsabilidade social e sua força para negociar e interagir com o Estado e com os demais agentes públicos.

A empresa como unidade econômica é o motor básico de uma economia capitalista e, em essência, aporta inovação, iniciativa e risco. A lógica da política pública tem de ser a de promover, proteger, e nunca atentar contra esses três elementos, em que está apoiado todo o seu potencial. Um propósito de política deve ser, então, gerar ambientes e apoios que sinalizem e premiem o desenvolvimento desses elementos em todos os empresários do setor rural, independentemente do subsetor em que atuam e, especialmente, de seu tamanho. Nessa visão, também os pequenos e pobres camponeses são considerados empresários, com sérias restrições quanto à dotação, às oportunidades e às capacidades, mas, enfim, empresários inovadores, que têm iniciativa e assumem riscos.

Os desenvolvimentos dos conceitos de competência e eficiência econômica, em mercados nacionais e globais cada vez mais exigentes, fazem necessário que se conceba a idéia de contar com empresas modernas e eficientes. Embora seja difícil preestabelecer o que é uma empresa moderna e eficiente, é, sim, possível definir espaços em que se devem fortalecer os empresários, como os campos contábil, financeiro, tecnológico, industrial, comercial e produtivo.

O fortalecimento e a formação empresarial devem ser uma estratégia ampla e variada, que tenha como resultado o incremento das iniciativas de formação empresarial, para as quais é necessário responder com estratégias de fomento e apoio público. Deve-se insistir em que o papel do Estado é o de apoiar as iniciativas, e não de substituí-las; as empresas devem surgir dos empresários, não como ocorre em muitos casos em que o Estado monta as empresas e, logo, coloca os empresários.

Grêmios da produção – Esse item é central na reestruturação das instituições setoriais não só pela tradição de participação na montagem da

política pública, mas também pelo seu papel de protagonista na criação de oportunidades para o desenvolvimento de economia eficiente e eqüitativa.

Um dos papéis principais que essas associações coletivas têm na institucionalidade é representar, diante de terceiros, interesses comuns, criando uma capacidade de gestão e constituindo grupos de pressão que lhes abrem espaços adequados nas instâncias em que são tomadas as decisões que os afetam. Mas seu verdadeiro potencial não se encontra em sua capacidade de influenciar as políticas públicas, mas na possibilidade de introduzir estratégias coletivas nos cenários próprios da atividade econômica e mercadológica. As alianças e associações de empresas podem chegar a aproveitar, ao máximo, as economias de escala na produção e a obter ótimos resultados em processos conjuntos, como a comercialização progressiva ou o desenvolvimento tecnológico. As estratégias coletivas ainda têm a desempenhar papel chave nos cenários de competição internacional, como suporte chave de consolidação da competitividade social e de economia global de eficiência e justiça, refletidas nos esquemas e processos de negociação internacional e na consolidação de posições de mercado.

As organizações sindicais – Essas organizações têm significado, historicamente, um fator chave na estruturação de modelos de eqüidade nos processos econômicos. Seu papel político tem sido determinante para a implementação de esquemas mais justos e para a prevenção de estruturas de exploração do trabalho. Esse tipo de organização é cada vez mais importante no meio rural, em que a situação trabalhista apresenta importantes defasagens em relação aos esquemas urbanos.

É necessário promover, fortalecer e proteger a atividade sindical democrática como fator de ajuste natural nos processos de transformação rural. Uma política de emprego é definitiva, está além da política de criação ou fortalecimento das empresas rurais. Mas a pertinência de regras trabalhistas justas e amplamente respeitadas requer organizações sindicais ativas e fortalecidas, com espaços legítimos de negociação e altos graus de representatividade.

As organizações camponesas – Essas organizações têm ampla tradição de participação e luta no campo e devem ser fortalecidas e envolvidas no cenário dos atores privados. É necessário reconhecê-las como interlocutores válidos na definição de estratégias produtivas e na formulação de políticas em busca da eficiência econômica.

As organizações camponesas vão além de representações corporativistas de produtores, como é o caso dos grêmios, e, sem dúvida, têm a capacidade de representar os pequenos produtores que, em essência, são empresários do campo. Nesse sentido, as observações e recomendações feitas aos grêmios ou às associações aplicam-se às organizações de camponeses. É necessário superar a visão de que essas organizações representam os pobres para negociar e acertar estratégias assistenciais de fundo social e é necessário abrir espaços para que tenham a capacidade de incluir, em suas agendas, a possibilidade de desenvolver estratégias de eficiência, economias de escala e desenvolvimento de serviços associativos de natureza técnica e econômica.

No plano político, as organizações camponesas devem manter sua capacidade de pactuação e representação, para a qual o Estado deve renovar seu compromisso de proteção e reconhecimento, reparando o grave erro cometido por muitos dos países latino-americanos e caribenho, ao restringirem sua capacidade política e submeterem-se à repressão, perseguição, cooptação ou, simplesmente, indiferença oficial.

6.2 Organizações Territoriais

Tal como foi mencionado, no passado foram implementadas estratégias de apoio às comunidades à base de política predominantemente assistencialista. Esse problema traduz-se em ações que deixam em mãos da iniciativa do Estado os eixos principais de dinamização do desenvolvimento local, pois as comunidades tendem a organizar-se em torno de programas oferecidos pelas organizações públicas.

Na América Latina, o processo descentralizador e o início dos mecanismos mais efetivos de participação permitiram novos cenários de gestão comunitária, mas, sem dúvida, ainda persistem barreiras que impedem a verdadeira gestão autônoma e efetiva das comunidades. Portanto impõe-se mudar o sentido de relacionamento das comunidades com o Estado e com as políticas setoriais.

O ponto de partida desse novo esquema emerge da definição de competências no território, na qual se entrega ao município e às organizações de base local a responsabilidade de decidir e dirigir os fundamentos de modelos de desenvolvimento integral local.

Até o momento, a quase-totalidade de instrumentos de fomento e assistência a produtores e comunidades tem atuado de maneira individualizada. Assim, os aportes por meio de mecanismos, como o crédito, a reforma agrária, a adequação de terras ou a assistência técnica, chegam diretamente a grupos ou produtores que acederam aos incentivos por meio de projetos individuais ou associativos, sem maior coordenação ou acordo com as iniciativas institucionais do município ou localidade, ou seja, do território.

É importante destacar que as estratégias territoriais de desenvolvimento têm como característica própria sua integralidade e proximidade dos verdadeiros atores. A capacidade das comunidades para encontrar acordos em diagnósticos, desafios comunitários, potencialidades, construção de redes, tomada de decisões sobre prioridades, visões de desenvolvimento ou metas de longo prazo, sistemas de controle social da gestão pública, compromissos com o desenvolvimento coletivo, disposição para formar alianças e atuar como sócios determina um real potencial que a nova institucionalidade deve valorizar para dar maior peso às estratégias locais como objeto de política pública.

Nesse ponto, a visão territorial aporta um dos fatores mais importantes de eficiência no desenvolvimento. Dois aspectos são determinantes da pertinência de modelos mais autônômicos. O primeiro responde mais acertadamente à integralidade e ao sentido holístico do desenvolvimento, ao incorporar as visões locais conforme a perspectiva dos seus atores. O segundo é que a reconhecida heterogeneidade do setor rural da América Latina implica a diferenciação das ações, o que se traduz em altíssima complexidade de política pública, absolutamente impossível de se conceber e gerir a partir de centros de poder e decisão.

Essa consideração conduz à necessidade de se encontrarem mecanismos de aliança e focalização de política nos entes territoriais, em suas estratégias de desenvolvimento como conjunto, de forma que a política pública setorial mova-se para uma verdadeira descentralização de gestão do desenvolvimento.

Mas, para conseguir um verdadeiro nível de gestão territorial, é necessário gerar um processo de fortalecimento da capacidade de gestão e interlocução dos territórios com os níveis regional, nacional e global. Para isso, devem-se empreender ações tendentes a consolidar a *autonomia local*, que deve ser entendida como a tomada de poder das localidades quanto a forma, critério, natureza, orientação e priorização dos apoios públicos requeridos para desenvolvimento próprio. Isso significa que quem resolve o que, como, onde e quando se deve fazer é o próprio município, suas organizações, ou a região, e não

as organizações públicas nacionais, distantes e inflexíveis. Esse processo implica igualmente que as instituições locais assumam a responsabilidade e os riscos de suas próprias decisões e requer mecanismos eficientes e democráticos para que se exerça adequado controle social sobre a gestão de suas próprias instituições.

Para conseguir gerar capacidade autonômica, requer-se a geração de institucionalidade local forte e legítima, que, considerando a grande heterogeneidade rural, deve estar inscrita no princípio de *autoinstitucionalização*, isto é, desenvolvimento de capacidade para que as instituições básicas locais evoluam, conforme suas particularidades, para uma institucionalidade própria, singular, legítima, de ampla participação e de fortes sistemas de controle social. Essa institucionalidade local deve ter a capacidade para a *autogestão*, ou seja, ela deve poder, cada vez mais eficientemente, executar e operar as ações, os programas e os projetos de desenvolvimento no âmbito da jurisdição local ou territorial a que corresponda.

O propósito final é que os atores locais possam definir seus próprios *projetos de desenvolvimento local* e geri-los diante das instâncias a que correspondam, as quais devem reconhecê-los e identificá-los como interlocutores válidos dos programas de desenvolvimento.

6.3 As Organizações não-Governamentais

As organizações não governamentais (ONGs) vêm ganhando espaço fundamental nos cenários institucionais da ruralidade do continente. Têm funções públicas, enquanto sua orientação está intimamente ligada ao desenvolvimento e à provisão de bens e serviços públicos. Essa função faz que sejam potencialmente complementares à gestão das organizações públicas, o que implica a necessidade de o Estado definir as funções, as áreas de ação e o conjunto regulador delas.

No campo produtivo e econômico, em geral, as ONGs têm demonstrado grande capacidade de formalizar iniciativas e esforços empresariais e comunitários na procura de objetivos coletivos e também grande capacidade de aglutinar esforços para orientar o desenvolvimento, com grande sinergia com as gestões de planejamento e formulação de políticas públicas. No campo de prestação de serviços sociais ou de assistência a populações vulneráveis, elas têm grande capacidade para gerir efetivamente as ações de gestão e operação de programas estratégicos.

No conjunto desse tipo de organização, pode-se destacar o papel das universidades como instituições sociais com compromisso social, as quais, no momento atual, salvo exceções, encontram-se desvinculadas, desempenhando papel marginal diante dos desafios de desenvolvimento dos territórios rurais e dos setores da economia de recursos naturais e rurais, em geral.

Por fundamento filosófico, as ONGs, que, em essência, aglutinam interesses não lucrativos, mas estratégicos para o desenvolvimento, a contribuição mais importante estriba-se em causas sociais, políticas ou intelectuais. Além de sua capacidade de execução, como simples operadoras ou vendedoras de serviços, proporcionam uma visão de sociedade, representam enfoques, ideologias, crenças e valores de grupos sociais, colocando-se como legítimos representantes de pontos de vista da sociedade com um extraordinário poder transformador. Exemplo disso são as organizações ambientais e de trabalho social, que vêm complementando, de forma significativa, a gestão do Estado. Diferentemente dos grêmios ou organizações profissionais, de interesse corporativista, as ONGs têm grande capacidade de liderança de processos políticos e sociais.

É indispensável a definição de seu papel na estrutura de execução e operação das estratégias de política setorial, já que, num amplo conjunto, essas organizações estão sujeitas a graves distorções que limitam seu verdadeiro potencial e valor social. Assim como os territórios, as ONGs têm a possibilidade de ser operadoras das políticas do Estado.

6.4 As Empresas de Serviços Rurais

Um dos campos em que mais nitidamente tem-se avançado em modelos de privatização de serviços, que, no passado, foram tipicamente de caráter público, é o de sistemas de serviço de assistência técnica. O esquema tem implicações de especial significado quanto a exemplos de transferência e complementaridade de ações e gestão pública e privada. Até há uma década, os serviços de extensão pública foram uma das vigas da política pública de apoio e fomento à agricultura. Grandes programas de extensão foram projetados e montados em praticamente todos os países do continente. O Estado, de forma direta, com funcionários públicos, prestou serviços de assessoria a produtores na área de tecnologia produtiva e sanitária.

Com as mudanças na institucionalidade pública, caracterizadas pela redução do Estado e dos mecanismos de intervenção, deu-se lugar a sistemas de subsídio direto aos produtores para que eles decidissem sobre o tipo de assistência técnica de que necessitavam, podendo comprá-la em mercado relativamente livre de serviços tecnológicos. Essa estrutura mostrou resultados pobres na maioria dos países onde foi implementada. Sem dúvida, não é possível afirmar que isso é por culpa da filosofia que sustenta esse processo, senão porque, em geral, esteve acompanhado pela diminuição substancial do investimento público destinado a prover esses serviços. Nos países em que o investimento se manteve ou foi incrementado, o modelo gerou importantes resultados.

Os produtores rurais, particularmente os pequenos, requerem assistência técnica, capacitação, acompanhamento para o desenvolvimento empresarial, apoio em análise de mercado, acesso a informação comercial estratégica e apoio para a criação de visão produtiva estratégica. Quando o Estado subvenciona a prestação dos serviços, ou seja, outorga diretamente ao beneficiário o subsídio para que este escolha e contrate serviços de assistência prestados por empresas particulares especializadas, a virtude do esquema é que o usuário atua como o *doente* interessado em controlar que o serviço seja efetivamente o necessário, já que não é um *presente*, como se tende a ver quando esse é prestado por funcionários públicos. Os principais problemas que apresenta esse esquema estão ligados à natural debilidade de negociação das populações mais vulneráveis pelas suas restrições de capacidade técnica ou empresarial. Essa situação implica que o Estado deve contar com sistemas de certificação, controle de qualidade e apoio aos usuários para avaliação da qualidade e dos preços dos serviços prestados, assim como incentivar a associação de produtores ou usuários para melhorar sua capacidade de negociação perante as empresas de serviços rurais.

A geração de incentivo, o acompanhamento e a organização de empresas prestadoras de serviços de assistência aparecem como atividade em que o Estado tem importante papel de promotor, com o qual se abre a possibilidade de criar uma estratégia de formação de recursos humanos para a prestação de serviços.

No fundo de esquemas dessa natureza, que podem ser reproduzidos em muitas outras diferentes atividades, está o conceito de subsídio à demanda, ou seja, um modelo em que o Estado provê um serviço público por meio de investimento que vá aos solicitantes do serviço, mas sem que a provisão seja direta ou intermediada por empresas contratadas pelo Estado. Esse modelo,

sem dúvida, tem grande potencial para reorientar muitos dos investimentos e subvenções públicos.

6.5 Organizações Públicas para a Oferta de Política Pública

As mudanças no papel que o Estado deve desempenhar no desenvolvimento implica novo sistema de organizações públicas para o setor rural. Tal como foi evidenciado, a *institucionalidade remanescente* que compõe o atual cenário de gestão pública padece de diversas debilidades, em especial pela falta de adequação entre o novo discurso político, os novos instrumentos de investimento e as organizações públicas encarregadas de fazê-lo. Uma política apoiada na visão de demanda, diante da dominante visão de oferta, e um enfoque de território, diante do enfoque de setor, implica uma reordenação das organizações públicas, de seus procedimentos, de suas regras e de seus instrumentos de ação. É requerida uma nova agenda pública que tenha a capacidade de dar uso eficiente aos recursos técnicos, humanos e financeiros aplicados.

A oferta institucional deverá adequar-se aos princípios de demanda por parte de empresários e comunidades e às novas funções do Estado. Para isso têm-se identificado cinco tipos de processos que acomodam funções do Estado e que requerem organizações públicas para o seu desenvolvimento:

Os desafios a superar

Uma revisão dos diagnósticos realizados na última década sobre a institucionalidade para o desenvolvimento rural em diferentes países do continente permite extrair sinteticamente os seguintes problemas gerais das organizações públicas do setor, comuns à maioria das estruturas públicas latino-americanas para o setor agropecuário e rural:

Defasagem entre a política, as estratégias, os instrumentos e as organizações – As organizações são estruturas que têm a função de executar políticas públicas, por tal razão é óbvia a necessidade de que sejam capazes de ajustar sua estrutura e operação às mudanças na política e nos instrumentos. Isso não ocorreu no passado recente, gerando defasagem

extraordinária entre as orientações de política e a natureza das organizações que as devem executar. A inflexibilidade dessas organizações diante da significativa mudança na orientação de política, nas última década, trouxe como consequência a incompatibilidade da missão institucional de alguns organismos com a política pública.

Dispersão institucional – É claro que uma estrutura tão grande, com tantas entidades e programas autônomos que cobrem o setor rural, gera grande dispersão, confundindo extraordinariamente os usuários, que enfrentam uma nuvem complexa de agentes, representantes, funcionários, procedimentos, regulamentos e instâncias que debilita as relações entre o Estado e os empresários ou as comunidades. Cada entidade estabelece regulamentos próprios e atende, com pouca coordenação, aos seus programas de execução próprios.

Falta de capacidade política de cada entidade – Outra das consequências dessa dispersão é a debilitação da capacidade técnica e política para a execução correspondente a cada instância. Conta-se com muitas entidades débeis, que não reúnem capacidade institucional setorial. Essa dispersão implica também competição irracional pelos recursos de investimento e dificulta extraordinariamente a capacidade de coordenação e planejamento.

Perda de liderança institucional – Ligado à dispersão institucional, estabeleceu-se preocupante processo de perda de liderança das entidades públicas do setor rural. O que, em outros momentos, significou a possibilidade de aglutinar energias e forças sociais e políticas em torno de propósitos políticos foi-se perdendo com o tempo, como resultado de graves problemas de falta de liderança e capacidade gerencial que se evidencia como produto da excessiva influência de setores políticos sobre as instâncias gerenciais. A ausência de meritocracia para a direção das entidades tem-se constituído em processo que tem debilitado gravemente a capacidade de liderança do Estado, como problema estrutural ligado ao papel residual designado ao setor rural no cenário da política macro e à debilidade dos agentes setoriais para fazer o controle social e exigir do Estado maior responsabilidade.

Discrepância de sistemas de focalização – Cada uma das entidades maneja sistemas próprios de identificação de usuários, de priorização de populações-alvo e de focalização de ações. Esses diversos sistemas cruzam-se, superpõem-se e, com exceções, impedem a sinergia de aplicação dos instrumentos de política. Da mesma forma, a diversidade de instrumentos de

focalização gera grande ineficiência e perda de confiança nos usuários, enquanto permite o favorecimento na designação e o clientelismo político.

Redundância de ações e dispersão de recursos – Como produto dessa estrutura, a eficiência do gasto público fica comprometida, em virtude de que nenhum dos diferentes instrumentos e entidades de execução alcança o umbral crítico que garanta impacto real. Nenhum dos programas dispõe de recursos suficientes para conseguir impacto compatível com as metas políticas. Isso não se deve somente às organizações públicas, mas, especialmente, à carência de prioridades políticas, que expressa, sem prioridades, um conjunto extremamente amplo de ações e entidades, nenhuma das quais é capaz de cumprir seu objetivo.

Debilidade do sistema de planejamento e acompanhamento – A concepção sistêmica que tem o mapa institucional do setor implica a existência de esquema claro e eficiente de planejamento e seguimento setorial – o qual é praticamente inexistente –, além dos processos formais de designação e seguimento orçamentário. Quanto mais disperso é o instrumental organizacional mais grave é debilidade do sistema de planejamento

Estruturas incompatíveis de descentralização – Embora a política seja clara quanto aos princípios de descentralização, isso não se traduz de forma uniforme e coerente em todas as instituições do setor. Isso contém um duplo problema: retardamento do processo das autonomias locais e falta de coerência no discurso público, que apregoa a descentralização, enquanto mantém esquemas centralizados. Isso implica o fortalecimento da demanda e cria ineficiências muito grandes na execução da política.

Falta de controle social – Concordando com o baixo desenvolvimento da descentralização na execução da política pública, o controle social apresenta-se muito precário. Ao manter-se a execução de ações de claro sentido local nas instâncias nacionais, a capacidade das comunidades para fazer o controle social restringe-se dramaticamente.

Tendência decrescente de recursos de investimento – É claro que o investimento de recursos públicos da nação não tem sido desprezível, mas não é compatível com os resultados obtidos no setor, o que torna fortemente questionável a eficiência do gasto público setorial. Essa apreciação genérica, já que não existem indicadores sólidos de impacto que permitam fazer uma avaliação justa e profunda, levou a uma tendência grave de redução dos recursos de investimento nas entidades do setor, não explicada pelas crises fiscais. Isso tem-se traduzido em tendência de encaminhar os recursos de

investimento setorial por fora da institucionalidade pública, diante da evidente desconfiança dos próprios governos sobre as instituições existentes.

Administração especial de recursos de crédito externo – O papel do setor bancário multilateral tem sido determinante nas áreas estratégicas de política. Na maioria dos casos, as operações com esses recursos introduzem a formação de *unidades coordenadoras*, que são instâncias organizacionais que garantem que a execução dos programas não seja *enredada* por problemas atribuíveis à institucionalidade pública dos países. Normalmente essas unidades geram inflexibilidades na gestão das instituições e um paralelismo técnico que tem debilitado, ao invés de fortalecer, a capacidade das entidades, com o qual se vêem comprometidas a sustentabilidade de tais programas e, em muitos casos, a perda de capacidade de planejamento e articulação das instâncias de definição política. É uma regra que, diante da debilidade institucional local, favorece as visões padronizadas do setor bancário internacional, que se reforça com o fato de que os programas mais desenvolvidos por essa via contribuem para a mesma debilidade institucional. A soma das agendas dos organismos internacionais de financiamento atenta contra uma agenda própria do país. A importância dessas intervenções dos organismos de cooperação técnico-financeira institucional reside em três contribuições chave: 1) fortalecimento da parte técnica dos projetos e programas graças à participação de equipes técnicas colocadas pelos bancos; 2) continuidade dos programas por estarem amarrados a compromissos contratuais internacionais, que são privilegiados pelas autoridades econômicas nas programações orçamentárias; 3) uma marcada tendência para privilegiar essas fontes de financiamento para as áreas consideradas prioritárias da política pública, localizadas nas áreas estratégicas. Essas considerações comprometem a institucionalidade multilateral nos resultados da gestão pública dos países, o que não está suficientemente avaliado.

Precário aproveitamento da experiência acumulada – Outro dos efeitos das carências de um sistema de planejamento, seguimento e avaliação de impacto é a falta de sentido histórico e acumulativo da rica experiência setorial. Os governos do continente latino-americano colocaram em prática múltiplos instrumentos de política, de organização institucional, de sistemas de gestão pública e de organização setorial. Sem dúvida, essa experiência é pouco aproveitada, estudada e utilizada para alimentar as novas estratégias. A raiz desse problema é a falta de visão de processo na política pública e a concepção de *desenvolvimento institucional* como algo natural na evolução

das instituições, a qual se vê afetada por diferentes manifestações de voluntarismo e *curtoprazismo*.

Instabilidade e falta de continuidade nas orientações – A falta de continuidade de estratégias, instrumentos, programas e ações constitui uma restrição estrutural básica do possível êxito institucional. A carência de sistemas de planejamento de metas, alcances e resultados que deveria permitir estabelecer a permanência de uma estratégia tem levado a deixar truncados custosos processos que requeriam cruzar o limite de cobertura ou de massa crítica para que conseguissem efeitos reais. Essa abundância de projetos incompletos desgasta grandemente a capacidade das instituições, com o agravante de que seu desmonte não tem sido acompanhado de processos de reconversão institucional. É comum encontrar equipes técnicas e funcionários responsáveis por programas paralisados ou eliminados gerando alto gasto público com custos profissionais e de recursos humanos.

Debilidade dos Ministérios de Agricultura para coordena e orientar – A complexa malha institucional é exigente com o órgão reitor do sistema, o qual tem carecido de força suficiente para enfrentar o tamanho de sua responsabilidade. A natureza intersetorial que nasce do sentido territorial da política de desenvolvimento rural implica um nível mínimo de coordenação e concorrência com políticas públicas que escapam à competência das organizações do setor. Essa coordenação é especialmente forte com: autoridades econômicas (política macroeconômica), autoridades sociais (política de infraestrutura social) e entidades responsáveis pela política de infraestrutura física e produtiva. A debilidade tradicional do setor reflete-se na debilidade dos Ministérios de Agricultura e de suas entidades, limitando sua capacidade de coordenar ações integrais e de desenvolvimento do território rural e os encadeamentos produtivos rurais.

Esse diagnóstico permite estabelecer a gravidade da situação atual e a pertinência e urgência de se empreenderem ações que permitam recuperar a institucionalidade pública sobre a base de considerações políticas que devem ser suficientemente claras e precisas. 1) É responsabilidade do Estado que as entidades públicas funcionem bem, com eficiência e transparência. Essa precisão, de sentido comum, é essencial já que a última década favoreceu uma idéia errônea e grave para a política pública, que se baseia em justificar o desaparecimento das entidades por razão de corrupção, ineficiência ou ingovernabilidade. Se a política e as responsabilidades e funções do Estado justificam a existência de uma organização pública, o Estado é responsável por

que esta cumpra os princípios de qualidade em sua gestão e não se pode declarar incapaz de consegui-lo. 2) Não se deve empreender um ajuste nas entidades públicas, se não se parte dos ajustes na institucionalidade em seu conjunto, isto é, sem realizar os ajustes pertinentes nas regras de jogo, nas normas e nas políticas nas quais se insere seu desempenho. Essa proposta de ajuste tratou de repisar as necessidades de ajuste institucional estrutural. Mudanças nas entidades, mantendo os problemas estruturais da política, não teriam nenhum sentido, ao contrário, significaria altos custos sociais e políticos. 3) No ajuste das entidades, não se pode empreender o caminho, aparentemente fácil, da *tentativa e erro*, mas deve-se partir para a definição de processo inteligente de capitalização das capacidades e dos recursos institucionais com que se conta no momento atual. 4) O ajuste institucional deve ser considerado como processo permanente de desenvolvimento institucional que deve estabelecer o tempo e as ações que o façam viável e sustentável.

Uma nova estrutura funcional pública por processos

Em correspondência com os princípios expostos, deve-se considerar uma estrutura para as organizações públicas que permita adequar a oferta institucional aos princípios de demanda por parte dos empresários e das comunidades e as funções do Estado, definidas nos capítulos anteriores.

Para isso, têm-se identificado cinco tipos de processos que acolhem as funções do Estado e requerem organizações públicas para seu desenvolvimento: organizações de definição de políticas e visão estratégia setorial; organizações para apoio ao mercado, à eficiência produtiva e à competitividade; organizações de regulação, proteção e administração para o uso sustentável de recursos naturais; organizações de conhecimento para o desenvolvimento tecnológico e a transferência de tecnologia; e organizações para o desenvolvimento do território rural, o desenvolvimento empresarial camponês e o desenvolvimento social.

O fortalecimento de estratégias de demanda, tal como se tem insistido neste documento, é um princípio básico da *nova institucionalidade*. Busca-se que as iniciativas de desenvolvimento produtivo partam das comunidades, das associações de empresários ou dos empresários individuais e os programas ajustem-se a essas demandas, sob condições e requisitos de organização e legitimidade no acesso aos benefícios de tais programas.

Organizações de definição de políticas e visão estratégica setorial – Essas organizações são responsáveis pela formulação e pelo seguimento das políticas públicas para o setor rural. Têm a função de gerar normas e regras de jogo que vão reger o comportamento dos agentes públicos e privados, direcionar, com visão de longo prazo, seu desenvolvimento, estabelecer metas, estratégias, programas, instrumentos de políticas, organizações e responsabilidades individualizadas a cada uma, regulamentação das normas, seguimento e avaliação. Esse é o espaço de concertação política e define os alinhamentos e as diretrizes básicas.

Essas organizações constituem-se da seguinte forma:

1) Parlamentos, ao qual foi designada a responsabilidade de legislação, é a máxima instância de decisão de estratégias de política do Estado, em que se estabelecem os fundamentos jurídicos que dão sustentação à ação do Estado no setor e se determinam os recursos públicos que financiam as políticas.

2) Os despachos presidenciais, que têm a responsabilidade da condução geral do desenvolvimento e da aplicação das políticas de Estado por meio de estratégias, programas, projetos, instrumentos e organizações. Igualmente são responsáveis por definir a forma como será dado o andamento à política mediante planos gerais de desenvolvimento com cobertura multissetorial e territorial. Atuam como instância máxima do Executivo na definição de ênfase e prioridade de governo.

3) Para a coordenação de suas ações e a articulação de políticas, os governos contam com um Gabinete de Ministros, que tem funções específicas diante das decisões de interesse nacional, setorial ou transectorial e constitui a instância política de maior hierarquia nos governos nacionais.

4) Os ministérios da Economia e Finanças ou do Planejamento, que são os responsáveis máximos pela política macroeconômica, incluindo a designação do gasto público, pelo acompanhamento e pela avaliação da gestão pública. Seu papel é mais que determinante das políticas setoriais e territoriais, constituindo-se em ator definitivo de estratégia de desenvolvimento rural.

5) Os Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, que são entidades diretivas, política e tecnicamente, da formulação e execução da política de governo e de Estado. Sua responsabilidade cobre os temas de desenvolvimento econômico setorial e de desenvolvimento territorial rural. Definem-se como entidade de definição de políticas, e não de execução.

6) Os ministérios setoriais, que têm responsabilidades especializadas em áreas determinantes da política do setor rural, como são a política social, a produtiva, a de comércio, a de infra-estrutura e a de justiça e defesa. A coordenação entre essas entidades, sujeitas a sistemas de planejamento especificamente setoriais, é um ponto crítico para a aplicação de enfoque territorial de política de desenvolvimento rural.

7) Finalmente as organizações públicas de política nas entidades territoriais, que definem estratégias de desenvolvimento em suas jurisdições com políticas públicas próprias. Constituem-nas as corporações legislativas locais ou estaduais.

Organizações para o mercado – O segundo grupo de organizações públicas é constituído pelas entidades em que participa o Estado e tem a responsabilidade e função de contribuir para a criação de condições de competitividade e eficiência econômica no setor, mediante a garantia de existência de sistemas que permitam o adequado giro dos negócios no setor rural. Basicamente, concentram-se nas áreas de comercialização e financiamento. Na definição dessas entidades, é necessário levar em consideração os argumentos colocados quanto ao papel do Estado na economia. Como foi discutido, hoje se justifica sua presença pelo fato de os mercados rurais, especialmente os agropecuários, pesqueiros e de serviços ambientais, serem altamente imperfeitos e terem condições especiais de risco e vulnerabilidade.

Na área financeira, apresentam-se esquemas como o seguinte: 1) Em consideração à necessidade de incrementar, de forma importante, o fluxo de recursos de investimento privado no setor, deve-se dar prioridade à criação de instâncias que facilitem e promovam o mercado de capitais. Para isso, têm sido desenvolvidas experiências com êxito na criação de fundos de capital de risco, com a finalidade de financiar projetos de investimento privado na qualidade de aportes de capital, risco compartilhado e titularização de projetos produtivos que canalizem recursos dos mercados de capitais nacionais e internacionais. 2) Bancos rurais orientados como entidades financeiras comerciais rentáveis cuja principal função é prover recursos para as empresas rurais viáveis, eficientes e competitivas. Isso implica o reposicionamento da vocação assistencial e de fomento que foi requerido designar a essas instituições, em aberta contradição com os princípios que regem o sistema financeiro. Os sistemas de financiamento para fomento deverão ser manejados por fundos especializados e focalizados. A razão básica da presença do Estado em um banco rural é a garantia de disponibilidade de recursos de crédito num momento em que os

altos riscos setoriais fazem com que os intermediários financeiros privados se interessem em participar do mercado.

A segunda área de organizações públicas em apoio aos mercados é constituída por entidades da área de comercialização e apoio ao mercado. Em essência, essa área é de responsabilidade privada, exceto os apoios subvencionados a pequenos produtores, que deverão ser manejados pelos fundos especializados. Será muito importante fortalecer os processos de comercialização em bolsa, particularmente o relativo a contratos de colheita, vendas a futuro e negócios rotativos, e consolidar estratégias que se vêm desenvolvendo, como as alianças produtivas, os acordos de competitividade e as alianças setoriais.

Organizações para a regulação – Uma das funções mais importantes do Estado é a regulação das atividades privadas, na procura do cumprimento da responsabilidade de proteger os recursos naturais, a saúde e os interesses dos consumidores. Temas como saúde animal e vegetal, biossegurança, inocuidade de alimentos, proteção ao consumidor e administração de recursos naturais são centrais na gestão pública. Nesse conjunto, é necessária a manutenção e o fortalecimento de institucionalidade pública com especialização em proteção e regulação, apoiada em sistemas de credenciamento de instituições de pesquisa para o fortalecimento e a descentralização de suas funções de pesquisa e controle.

Organizações para o conhecimento, a ciência e a tecnologia – Como ponto de partida da análise das organizações requeridas para o adequado desenvolvimento tecnológico, é necessário considerar a importância estratégica que tem o conhecimento na constituição da sociedade do século atual. O conhecimento e o desenvolvimento tecnológico não estão ligados unicamente ao incremento do potencial econômico pela via dos incrementos de produtividade. O conhecimento é chamado para determinar a natureza e a visão da sociedade do futuro. Mais ainda, quando, no cenário globalizado atual, os fatores de competitividade são determinados pela solidez do projeto nacional que acompanha o país. Se nós seremos uma região moderna que sabe conviver com seu substrato rural ou se nos basearemos no uso sustentável dos recursos naturais, a definição das estruturas sociais e produtivas dependerá do conhecimento de nós mesmos e de nossa natureza, dependerá do conhecimento próprio que possamos gerar nas próximas décadas.

A classificação do conhecimento de acordo com os tipos de problema que responde é uma primeira forma de abordar as responsabilidades de sua

geração. Ainda não sendo fácil estabelecer categorias precisas sobre o tipo de ciência, é útil aproximarmo-nos da classificação de ciências básicas, conhecimento estratégico e conhecimento científico e tecnológico aplicado à produção e aos processos de extensão ou adoção de inovações tecnológicas. Na medida em que se aproxima de uma aplicação produtiva individual, ou seja, na medida em que é incorporável e apropriável individualmente como parte de uma função específica de produção, o conhecimento científico perde seu sentido de bem público. Tal como já afirmamos anteriormente, os bens públicos são naturalmente responsabilidade do Estado, mas, em compensação, as aplicações apropriáveis são responsabilidade dos próprios produtores.

Com esses detalhes, define-se um esquema básico que estabelece que o Estado deve assumir a responsabilidade de gerar processos de geração de conhecimento básico estratégico. O conhecimento de nossa biodiversidade, a biotecnologia que pode aproveitá-la de forma sustentável, os conhecimentos sobre os comportamentos sociais e sobre a economia, a política e a cultura são de natureza pública e, por tal razão, devem ser financiados e garantidos pelo Estado. Por isso é necessária e urgente a revisão da tendência de se reduzirem os investimentos públicos que vem fazendo o Estado no setor. Essa pode vir a ser a mais grave omissão de política estratégica de longo prazo para os países latino-americanos.

A pesquisa aplicada tem valor estratégico para produtores individuais ou associados a grêmios, que têm a responsabilidade de considerá-la como um dos investimentos normais a serem cobertos em sua estrutura de custos produtivos. O esquema de financiamento e a competência para fazê-lo está nas mãos dos produtores associados. Para isso é necessário reforçar o esquema de centros de pesquisa privados, que são financiados, em essência, com recursos provenientes de recursos corporativos.

Quanto ao processo de adoção tecnológica, elo fundamental do processo de inovação tecnológica, deve entender-se que os produtores devem incorporá-los como parte normal do desenvolvimento dos projetos produtivos. O financiamento desses processos de adoção tecnológica é responsabilidade dos produtores, os quais podem ser subsidiados pelo Estado, mas sob a condição de que a aquisição se faça diretamente pelos usuários de mercado fortalecido de serviços tecnológicos que, como se manifestou anteriormente, deve ser fortalecido e estimulado.

Da mesma forma, o Estado deve garantir o financiamento das pesquisas que têm sentido estratégico de avançar na consolidação da democracia

econômica já mencionada e que implica uma preocupação de cobrir as necessidades daqueles que se encontram em condições de marginalidade diante dos mercados tecnológicos.

Para a execução da política de desenvolvimento tecnológico é necessário considerar a necessidade de consolidar o sistema de pesquisa pública-privada. O esquema de articulação de esforços privados com fundos públicos competitivos de financiamento deve ser uma estratégia a ser reforçada, mas, de forma especial, adequadamente financiada.

Um elo muito debilitado no desenvolvimento tecnológico é o de seu sistema de transferência, que não se articula de forma eficiente, gerando uma restrição importante de acesso de produtores aos pacotes tecnológicos desenvolvidos pelos centros de pesquisa. Esse é um tema central problemático do sistema atual. Para a reflexão, é necessário considerar que, em sua própria definição, cada processo de pesquisa tem incluído um sentido de pertinência que os relaciona com o destino e o usuário do conhecimento gerado. A transferência deve ser parte da estratégia de pesquisa. Se se trata de pesquisa estratégica, o Estado, como *cliente* desse desenvolvimento inovativo, deve ter claro como o incorporar na definição de suas políticas. Sem dúvida, a transferência não é o mesmo que a extensão e a assistência técnica; ela deve estar cada vez mais definida em termos de mercados de serviços tecnológicos, os quais, para os produtores em condições de marginalidade, devem ser subsidiados.

O sistema internacional é um componente de significativa importância no desenvolvimento tecnológico, em particular em relação ao conhecimento do trópico. Essas instituições devem estar articuladas no sistema e devem-se definir agendas estratégicas compartilhadas por meio de alianças e sistemas de cooperação técnica.

Organizações para o desenvolvimento de oportunidades e equidade – A responsabilidade do Estado para alcançar um modelo de equidade para o setor é hoje prioridade, no conjunto de crises sociais e econômicas que vive o mundo rural; sem dúvida, essa é a área em que maiores debilidades apresentam as organizações do setor, afligidas por alta dispersão, baixo impacto e carência de sistemas integrados de focalização e planejamento. É por isso que as maiores discussões sobre a institucionalidade ocorrem nessa área.

A visão de desenvolvimento rural que emana da colocação territorial implica a ação compromissada do Estado na criação de novas condições de acesso e oportunidades. É requerida uma institucionalidade com capacidade para

articular as ações de execução política que busquem o desenvolvimento integral do setor rural e o fortalecimento da democracia econômica. O mecanismo preferencial para esse esquema é o de *fundos competitivos*, em que os beneficiários, com acompanhamento, inscrevem-se para ter acesso aos recursos e programas, de acordo com sistemas claros de requisitos que permitam focalizar e manter contato com a organização, associação, eficiência, equidade e simetria territorial.

O primeiro princípio que deve reger essa institucionalidade é o da democracia econômica, como desenvolvimento coerente de modelo econômico que busque a eficiência econômica, a equidade, o desenvolvimento do território e a *competitividade social*. A democracia econômica parte do reconhecimento da economia camponesa, de pequenos e médios empresários agrícolas e não agrícolas como estruturas produtivas viáveis em um esquema de economia aberta apoiada na livre empresa. A essência desse princípio é a inclusão dos produtores e trabalhadores que não têm as condições de gerir autonomamente suas próprias necessidades e de desenvolver sua potencialidade por carências de oportunidades. Pressupõe-se que pequenos produtores com adequada *dotação inicial de ativos* tenham a capacidade de ingressar em dinâmicas econômicas competitivas, com altos níveis de possibilidade de êxito. Para que esse processo de inclusão seja possível, requerem-se a intervenção do Estado e o estabelecimento de sistemas de subsídio e transferências, com a idéia clara de que é uma ajuda ocasional em que o beneficiário deve ser capaz de jogar em esquema aberto de economia de mercado, beneficiando-se dos investimentos não focalizados do Estado e da nova economia rural. Esse princípio também se baseia no reconhecimento de que, mais que uma estratégia compensatória para populações marginais, o apoio a essas populações significa investimento que retribui as externalidades positivas quanto à contribuição à coesão territorial e social que têm os sistemas produtivos camponeses.

O segundo critério que se introduz nessa institucionalidade é esclarecer o ciclo do projeto produtivo, como forma de definir as estratégias de apoio à pequena produção. Para a realização de qualquer projeto produtivo, reconhecem-se três etapas que requerem estratégias de aproximação. 1) O processo de *pré-investimento*, que inclui a esquematização técnica do projeto, a análise de mercado, o estudo das alternativas tecnológicas, a programação financeira, a organização empresarial individual ou associativa., a capacidade e a programação do projeto. Esse pré-investimento deve ser garantido por meio

de subsídio direto aos beneficiários, como condição prévia para o desenvolvimento e o apoio do projeto produtivo. O pré-investimento habilita os produtores a gerirem autonomamente seu projeto. 2) A segunda fase é o *investimento*, que requer recursos para aquisição de insumos ou bens de capital. Esse investimento deve ser feito de forma compartilhada entre os produtores, com recursos próprios e com outras formas de financiamento, devendo, neste caso, ser subsídios diretos e/ou créditos a longo prazo ou hipotecários. 3) A terceira fase é a de desenvolvimento do projeto propriamente, que requer *capital de trabalho*, o qual deve ser garantido nos primeiros ciclos de produção por condições especiais de crédito assistido, associado e solidário. Nas atuais condições de marginalidade, nas primeiras etapas isso não seria suportável com sistemas de crédito extrabancário ou comercial corrente.

Um dos critérios básicos dessa estratégia de atenção focalizada para pequenos produtores é a consideração de que a economia rural é mais que o setor agropecuário tradicional e abre as possibilidades de elegibilidade de múltiplos setores produtivos que incluem comércio, turismo, artesanato agroindústria, transporte, serviços ambientais ou serviços em geral.

Outro princípio que rege essa nova institucionalidade é a concepção de que o desenvolvimento territorial é integral e cobre um conjunto amplo de setores sociais, econômicos, culturais e de infra-estrutura e de que a responsabilidade de zelar pelo desenvolvimento do território implica a necessidade de montar estratégias multissetoriais de coordenação pública e de apoio a visões integrais de desenvolvimento local e regional.

O fortalecimento de estratégias de demanda, tal como já se insistiu, é um princípio básico da nova institucionalidade. Busca-se que as iniciativas de desenvolvimento produtivo partam de comunidades, associações de empresários ou empresários individuais e que os programas se ajustem a essa demanda, sob condições e requisitos de organização e legitimidade no acesso aos benefícios de tais programas. O mecanismo que se favorece para este esquema é o de *fundos competitivos*, em que os beneficiários, com acompanhamento, inscrevem-se para ter acesso aos recursos e programas de acordo com sistemas claros de requisitos que permitam focalizar e manter contato com a organização, associação, eficiência, equidade e simetria territorial.

A descentralização da operação da política é um princípio básico que deve traduzir-se em esquema em que a focalização final, o acompanhamento e a negociação sejam feitos em nível local. Como há graves reservas sobre a

capacidade institucional local, o fortalecimento institucional territorial deverá ser uma tarefa básica complementar dos programas da instituição.

Os objetivos da nova institucionalidade de desenvolvimento de equidade e oportunidades podem ser resumidos da seguinte forma: 1) pôr em andamento programas de redestinação de ativos a produtores que estejam em situação de restrições de acesso a fatores produtivos, como terra, capital, tecnologia ou formação. Isso implica a aplicação de princípios e instrumentos redistributivos com uma visão integral; 2) promover o desenvolvimento empresarial camponês como fator estratégico de racionalização do potencial produtivo do setor rural e fator da equidade e justiça social; 3) executar as estratégias de combate à pobreza rural por meio de estratégias de geração de oportunidades e desenvolvimento das capacidades das comunidades pobres, em ambiente de democracia econômica que garanta o acesso ao emprego produtivo e ao patrimônio empresarial para os pequenos produtores excluídos da dinâmica econômica formal; 4) promover o desenvolvimento integral do território rural, apoiando o fortalecimento institucional local e regional e promovendo a coordenação e a convergência com os serviços que o Estado oferece por meio de suas entidades setoriais.

A nova institucionalidade rural favorece o uso e a aplicação de instrumentos que têm obtido êxito nos resultados em diferentes países da região, entre os quais vale a pena mencionar: 1) reforma agrária, quanto a redistribuição de terras, titulação de propriedades, regulação e promoção do mercado assistido de terras, saneamento de reservas indígenas, organização territorial, fomento da organização camponesa e desenvolvimento de pequenos produtores; 2) sistema de financiamento e assistência para pré-investimento nos projetos dos pequenos produtores por meio de fundos para o financiamento do pré-investimento; 3) desenvolvimento de política de crédito assistido, alimentado por recursos públicos em fundos de crédito que contem com condições preferenciais, sistemas de acompanhamento, sistemas de crédito solidário, microcrédito e assistência técnica; 4) programas de microempresa rural; 5) fundos de capital semente para empresas; 6) fundos para adequação de terras para pequena irrigação como apoio aos processos de investimento dos projetos produtivos; 7) formação e fortalecimento de organizações camponesas e de comunidade e fortalecimento institucional local.

6.6 Organizações de Acompanhamento

O terceiro grupo de entidades que completa o mapa institucional do setor está constituído pelas organizações internacionais, que têm crescente importância num cenário de abertura e globalização, marcado pela importância de estratégias de integração regional e pelo multilateralismo.

Organismos de crédito – Já foi mencionada a importância da presença e gestão do sistema bancário multilateral no desenvolvimento de estratégias do setor. É necessário reforçar o sistema de planeamento setorial das nações latino-americanas e caribenhas em busca da incrementação da capacidade de articulação e negociação com o sistema bancário, para se poder contar com agenda nacional própria e suavizar o grau de interferência das equipas técnicas dessas instituições na definição de prioridades nacionais. É claro que, se o país tem prioridades estabelecidas e capacidade institucional para levá-las adiante, os bancos são excelentes sócios, que aportam experiência e capacidade técnica. Mas, se esse não é o caso, produz-se uma grave dispersão de ações com alto custo para a política setorial, dado que são impostas as visões parciais das equipas negociadoras das agências multilaterais.

Organismos de cooperação técnica internacional – Os organismos de cooperação técnica internacional prestam serviços de acompanhamento e assessoria em áreas especializadas. Essas instituições têm ampla cobertura, entre as quais se destacam o Fundo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo Global Ambiental (GEF), o Fundo das Nações Unidas para a População, o Programa das Nações Unidas para as Migrações.

Mas, sem dúvida, a agência de maior importância na região tem sido o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), que vem acompanhando o desenvolvimento do setor em estreita e permanente relação.

7. IMPLICAÇÕES POLÍTICAS

A visão de *nova ruralidade*, desenvolvida no presente documento, introduz muito mais que uma mudança nos conceitos que permeiam a visão territorial do desenvolvimento rural. Implica redirecionamento de enfoques e de estratégias contidas nas visões predominantes da política setorial.

A proposta parte de um diagnóstico em que se evidencia um distanciamento entre a realidade do comportamento, a essência do mundo rural e as políticas que estão em andamento, assim como de suas estratégias, de seus instrumentos e arranjos institucionais vigentes na maioria dos países da região. Contém redefinições em aspectos fundamentais dos enfoques de desenvolvimento socioeconômico rural, enquanto recolhe elementos provenientes de experiências de sucesso executadas por comunidades, empresários e governos que enfrentam os desafios do desenvolvimento.

Uma síntese dos elementos chave do enfoque territorial do desenvolvimento rural permite configurar um panorama renovado do mundo rural. Arriscando uma visão esquemática, esses pontos sintetizam-se em:

1) uma nova definição do objeto de política rural, entendendo o rural como território, expressão de processos históricos de formação de sociedade, a partir de base produtiva dependente de formas de aproveitamento dos recursos naturais, dos quais emana um processo de localização de assentamentos humanos, relações econômicas, instituições, cultura, apropriação e pertinência;

2) o território rural é multissetorial, com o predomínio da agricultura como atividade estruturante da história dos mapas de distribuição espacial da população e da constituição de regiões, mas conta com crescente diversificação econômica, produto de processos de consolidação de cadeias de valor agregado da atividade agrícola, para a agroindústria e a consolidação de setores econômicos secundários e terciários, produto das demandas agregadas da população rural, em particular, o setor de serviços.

3) O território rural incorpora formas diferentes de assentamentos humanos, populações dispersas ou concentradas, independentes de seu tamanho, que mantêm uma lógica articuladora da economia, definida pelo aproveitamento de recursos naturais. Não existe a dicotomia urbano-rural, já que, enquanto há

concentrações urbanas que têm como base econômica atividades vinculadas ao aproveitamento dos recursos naturais ou cuja essência é prestar serviços ao seu entorno rural, essas concentrações são consideradas integrantes do território rural.

4) A definição do rural como território não implica desconhecimento ou rejeição das políticas setoriais, ao contrário, reconhece-as, mas lhes designa um papel subsidiário da visão territorial.

5) A construção de regiões, suas hierarquias, suas redes urbanas, seus desenvolvimentos de infra-estrutura, suas redes institucionais, culturas e formas de organização política configuraram a geografia dos países latino-americanos e constituem o acervo da política de desenvolvimento territorial rural.

6) O desenvolvimento do território rural tem alta dependência do comportamento harmônico e equilibrado de diversas dimensões de ordem econômica, ambiental, política, social e cultural, que requer uma política integral, da qual nasce a necessidade de atenuar a predominância do componente econômico produtivo como eixo exclusivo de uma política de desenvolvimento rural.

7) A economia rural aparece como função resultante, ou envolvente, de um conjunto de funções de produção setoriais e subsetoriais, com altas interdependências nos mercados de fatores produtivos, especialmente nos mercados de trabalho.

8) A compreensão do território como unidade de trabalho permite a incorporação mais clara dos aspectos do meio ambiente em modelos de interdependência com os processos produtivos setoriais. Essa é uma das mais importantes conclusões da relação solo-recursos naturais-aproveitamento, que permite entender e gerir mais eficientemente a relação econômica das estratégias ambientais com os sistemas produtivos, particularmente a agricultura.

9) Nessa relação, destaca-se a consideração aos serviços ambientais como espaço de interação entre a produção econômica do território e a sustentabilidade, permitindo incorporar funções de produção de tais serviços como parte importante das funções de produção do território.

10) Essa consideração conduz à necessidade de ampliar o conhecimento da economia do território, particularmente da microeconomia territorial e da

microeconomia ambiental. Aspectos como os processos de conformação de *clusters*, encadeamentos, economias de escala, economias de aglomeração, complementaridades setoriais, mercados de fatores, mercados locais e regionais e diversificação da renda requerem esforço de quantificação e interpretação que supere os grandes vazios de avaliação existentes, para construir uma base para políticas públicas mais eficazes e compreensíveis das verdadeiras dinâmicas da economia territorial, regional e rural.

11) A eficiência econômica rural e suas implicações, a produtividade, a rentabilidade e a competitividade são otimizadas ao se considerar o território como base produtiva rural de forma muito maior que nas considerações setoriais. Da definição de interdependências setoriais no território, depreende-se uma conclusão chave para a viabilidade rural, consistindo em que a competitividade de território é mais que as competitividades dos setores que engloba.

12) O cenário de integração comercial internacional tem girado em torno do setor agrícola, mas abrem-se hoje outras preocupações que farão parte dos novos esquemas de negociação comercial, que têm sua origem e efeito no território, antes que no setor agropecuário. Esses novos temas são mais bem compreendidos ao se referirem ao território e às suas inter-relações entre setores econômicos e dimensões do desenvolvimento.

13) Da mesma forma, adverte-se para a importância de dar maior integralidade aos processos de negociação internacionais em assuntos de meio ambiente, como componentes estratégicos das condições de desenvolvimento dos territórios rurais. Cada vez será mais difícil e custoso manter agendas separadas dos temas comerciais agrícolas e dos temas relativos ao desenvolvimento sustentável.

14) Como consequência das relações territoriais articuladas em torno do aproveitamento de recursos naturais, essência do novo enfoque territorial, evidencia-se novo requerimento de inovação e desenvolvimento de conhecimento e tecnologia, como fator crítico das novas funções de competitividade, e abre-se espectro muito mais amplo de inovação, que supera o mero desenvolvimento tecnológico agrícola.

15) O velho dilema entre o desenvolvimento setorial, agrícola, e o desenvolvimento rural, entendido tradicionalmente como desenvolvimento social, é claramente superado na visão territorial, já que o sentido multidimensional incorpora funcionalmente o desenvolvimento e a

competitividade econômica do território, com a otimização do uso dos fatores produtivos disponíveis no território, e não os exclusivamente relacionados com o setor agrícola. Em outros termos, o desenvolvimento humano da população rural é tema inerente à economia do território, antes que à economia de um setor particular, o agrícola, por exemplo.

16) A pobreza não é um problema dos indivíduos angustiados por ela, é um problema de ineficiência social, é um problema do coletivo, refletido nos territórios onde se gera e reproduz. O imperativo de equidade não tem substituto algum em outros ganhos do desenvolvimento. A mesma consideração é aplicável à equidade de gênero, como objetivo inseparável da eficácia de desenvolvimento do território.

17) As estratégias de alívio ou mitigação da pobreza das populações que dela padecem têm conduzido à busca de soluções fora do setor agrícola, via migração, emprego não agrícola ou diversificação dos espaços de trabalho, enquanto as políticas públicas a respeito continuam majoritariamente concentradas na agricultura.

18) O território oferece possibilidades variadas de modelos e sistemas produtivos, como expressão de sua diversificação e da integração de mercados, que determinam um portfólio muito amplo de alternativas de investimento produtivos e de formas de organização empresarial e trabalhista. O emprego rural não agrícola é expressão dessas possibilidades. Isso significa que as estratégias de desenvolvimento econômico são cada vez menos agrícolas, sem que o setor tenha perdido, ou que seja previsível perder, seu papel articulador da territorialidade rural.

19) O território rural compreende dois eixos econômicos que o cruzam, articulam seu desempenho e devem orientar sua política. Um eixo, de ordem setorial, envolve as cadeias produtivas, sob a visão de encadeamentos de valor agregado em modelos agroprodutivos, os quais incluem os setores agroindustriais, comerciais e de serviços à produção, sob o conceito de agricultura ampliada, assim como modelos de cadeias de serviços turísticos ou de serviços ambientais. Outro eixo, de ordem territorial, compreende as dinâmicas de integração, complementaridade e diversificação, próprias de modelos de economia territorial, que se baseiam em processos de racionalização do emprego e aproveitamento conjunto dos fatores produtivos disponíveis em determinado espaço, definindo como unidade econômica esses espaços econômicos, os quais dependem das vantagens do entorno – infraestrutura, instituições, segurança, dotação de recursos humanos ou físicos –

que oferecem as empresas ali localizadas. Se, no primeiro eixo, o centro de atenção da política de desenvolvimento econômico é a capacidade de articulação de elos da cadeia produtiva e economias de escala, no segundo, a atenção concentra-se nas economias de aglomeração.

20) A eficiência e a competitividade privada, isto é, relativas às empresas rurais ou aos indivíduos, são conseqüência das condições de desenvolvimento e eficiência desses eixos econômicos no território. São notórios os vazios existentes nas políticas públicas rurais de nossa região, em matéria de análise, conhecimento e formulação de estratégias claras no referente às economias de aglomeração e vantagens comparativas do território,

21) Novamente, aparecem evidentes os requerimentos de inovação e desenvolvimento tecnológico, assim como de informação, que se geram nesse modelo, toda vez que é o conhecimento e sua capacidade inovadora que podem entremear uma economia de território eficiente.

22) A economia ambiental, a valorização dos recursos naturais, a consideração das economias por degradação ou esgotamento de recursos, as potencialidades dos serviços ambientais convertem-se em fatores chave e, por sua vez, críticos dos modelos de economia do território rural. A lentidão em incorporar esses elementos às funções de desenvolvimento econômico e social rural teve graves conseqüências expressas em grave subvalorização da importância do meio rural nas economias nacionais da região latino-americana e caribenha.

23) Qualquer atividade produtiva gera externalidades positivas ou negativas, ou seja, gera efeitos que vão além da produção dos bens e serviços que propriamente produz. A hipótese central da significação estratégica da economia rural é que a produção rural, agrícola ou não, gera externalidades maiores que outros setores da economia. Esse fato reflete nas considerações de multifuncionalidade defendidas pela Europa, nas quais se sustenta um complexo sistema de subsídios e intervenções públicas. A razão básica que explica esse privilégio das externalidades da produção rural depreende-se de seu duplo caráter setorial e territorial.

24) A economia rural aporta para a sociedade um conjunto de benefícios valorizados, pelo menos politicamente. Adicionalmente à produção de alimentos ou serviços, o território rural e seus sistemas produtivos ou suas condições de eficiência econômica geram sustentabilidade ambiental, coesão territorial, coesão social, preservação de cultura e paisagem ou equidade

regional, entre outros efeitos desejados pela sociedade, em nível não só local rural, mas nacional e global. Esses benefícios geram satisfações que fazem que toda a sociedade esteja interessada em mantê-los.

25) Os mercados não refletem, nos preços e nas rendas dos produtores rurais, tais benefícios. Mecanismos como selos de origem, de qualidade, ecológicos ou de equidade social são exemplos que têm internalizado tais externalidades no preço do produto. Sem dúvida, uma grande porção deles não é possível incorporar nas funções privadas de produção, gerando espaço que tem justificado a intervenção pública em tais mercados, inclusive para subvencioná-los.

26) A diferença entre os preços de mercado dos produtos ou serviços rurais, que refletem as preferências dos consumidores pelo bem ou serviço em si mesmo, e os preços que, em teoria, deveriam pagar por eles mais os benefícios externos mencionados determinam um sobrepreço social, para se chegar a um preço de eficiência econômica. Essa condição estabelece que as rentabilidades privadas, baseadas na primeira parte da remuneração da produção, estão subestimando o potencial de rentabilidade dos territórios que propiciam tal produção. Na medida em se reconheça o preço de eficiência, produto mais benefícios sociais extras, pode-se falar de rentabilidade social.

27) Dessa forma, pode-se estabelecer que o desenvolvimento rural estará determinado pela rentabilidade e competitividade privada dos agentes privados que operam numa economia e pela rentabilidade social de tal atividade, como resultado de seu caráter territorial. Assim se estabelece que a eficiência econômica rural depende da competitividade social de seus territórios, que incorpora a competitividade privada, produto de atividade produtiva eficiente, e da competitividade social, produto da geração de benefícios sociais extras dos territórios onde essa atividade econômica tem lugar.

28) Essa visão de competitividade social, resultado do enfoque de território da ruralidade, impõe significativas condições às estratégias de política pública para o setor. Implica a necessidade de dar maior atenção à geração de condições de competitividade estrutural e de cuidado com as economias e *deseconomias* de aglomeração, como sustento da política de desenvolvimento socioeconômico rural. Implica uma revisão das estratégias e dos esquemas de negociação internacional, que deverão incluir considerações sobre a quantidade de externalidades positivas que o setor rural dos países latino-americanos e caribenhos aporta para a sociedade global e sobre os mecanismos para sua compensação. Reapresenta fundamentos do comércio

justo e aporta mecanismos para valorizar economicamente, com maior clareza, os temas do desenvolvimento sustentável.

29) As implicações políticas e institucionais de uma visão territorial do desenvolvimento rural são profundas e complexas. As décadas recentes mostraram uma transição importante nas regras do jogo e nas organizações que compõem o espaço institucional rural. Desde os ajustes estruturais de nível macro até as reformas dos mecanismos de participação em nível micro, deu-se um processo de mudança imperfeito, que conduziu a uma grande fragilidade institucional e a um Estado remanescente, que não pôde completar a transição, gerando altos custos para o setor.

30) Existe uma tendência reformista de alcance muito maior que o rural. As instituições estão-se ajustando por pressão das grandes forças geradas pelas mudanças tecnológicas, políticas e econômicas mundiais. As relações entre Estado e sociedade civil e entre diferentes âmbitos territoriais, desde o local até o global, estão-se redefinindo em processos políticos nem sempre assumidos conscientemente pelos países latino-americanos e caribenhos e submetidos a fortes pressões internacionais, que chegaram a colocar em dúvida os princípios de soberania político-econômica e estabeleceu novos cenários e esquemas de dependência.

31) No referente à institucionalidade do setor rural, esses fatores traduziram-se em crise e ajuste drástico do papel tradicional do Estado nacional, num processo de cessão de responsabilidades, funções e competências para maior autonomia do local e do privado, desregulação e integração nacional. Sobre o território estão ocorrendo, ainda com enormes precariedades, processos de descentralização e de integração internacional e globalização. No referente à relação Estado-sociedade, estão-se produzindo processos intensos de privatização e participação que mudam significativamente as relações público-privadas.

32) Esse panorama estabelece prioridades de mudança institucional, que chama a concentrar esforços no fortalecimento das estratégias de ajuste das instituições nacionais, na cooperação local e nos processos de integração regional internacional e de cooperação global, como cenários em que se condensam os mais importantes interesses do setor rural.

33) Uma nova institucionalidade rural deve permitir: a) desenvolver o princípio de participação, cooperação e autonomia dos agentes privados e comunitários como desenvolvimento do princípio de demanda que busca

incrementar, de forma real, o protagonismo dos agentes privados e comunitários na construção de sociedade rural mais eficiente, eqüitativa, estável e sustentável; b) ganhar a governabilidade nas instituições que regem o esquema de organização da sociedade rural, traduzida em capacidade para enfrentar os desafios do desenvolvimento, do progresso, do bem-estar e da liberdade; c) elevar a eficiência do gasto público, permitindo que os recursos públicos tenham maior impacto e sejam multiplicadores que alavanquem a mobilidade dos recursos da sociedade na empreitada comum de construir dinâmicas socioeconômicas que permitam realizar o sonho da sociedade rural, que têm os homens e as mulheres do campo e da sociedade em geral; d) reduzir os custos de transação e ineficiências gerais do sistema, que consomem, de forma improdutiva, porções gigantescas dos recursos escassos da sociedade rural, como resultado da falta de orientação, da redundância de ações, da falta de transparência, da incapacidade institucional e das estruturas excludentes; e) fortalecer a capacidade da institucionalidade para assumir a transição política e econômica com a qual se defronta a sociedade rural atualmente; f) melhorar a qualidade do Estado e enfrentar suas ineficiências respaldado no princípio irrenunciável de corrigir as imperfeições, ao invés de acabar com as instituições; g) constituir novas organizações para a oferta e demanda de políticas públicas; h) conceber, em correspondência com os princípios e as estratégias definidas, organizações no setor rural com fundamento nos princípios de criação de legitimidade política e eficiência econômica que se traduzam em governabilidade e transparência para uma sociedade informada e comprometida, consciente de que é parte de si mesma e de que sua gestão é tão importante, ou mais, que a gestão pelo próprio Estado; i) reforçar, como princípio básico, a demanda de políticas públicas, ou seja, dar protagonismo muito maior aos atores da sociedade – as comunidades e, em particular, os empresários –, e redefinir estratégias que permitam que a oferta pelo Estado adquira flexibilidade e compromisso com a natureza e as condições de tal demanda.

34) Impõe-se uma visão de política pública que favoreça a demanda, a iniciativa comunitária e empresarial, o combate decidido a mecanismos que incentivem o *subsidiismo* de grupos de poder e interesse, que se beneficiaram de rendas públicas sem compensação social, e ao assistencialismo, que limitou o desenvolvimento de capacidades e autonomia. A participação não é suficiente para garantir o desenvolvimento do potencial criativo e inovador da sociedade e abrem-se novas solicitações para a cooperação, como sócios do desenvolvimento, de todos os agentes que intervêm no desenvolvimento rural.

Num mercado de políticas públicas, deve-se avançar no conhecimento da microeconomia pública e da economia institucional. Em síntese, é imperativo aprofundar as reformas que buscam sustentar o desenvolvimento na iniciativa das sociedades e dos agentes econômicos do território rural, e não nas visões diretivas e centralistas que ainda prevalecem nos esquemas institucionais do setor.

35) O fortalecimento institucional deve compreender, em primeira instância, a geração de capacidades das organizações das comunidades e dos empresários e de outras formas da sociedade civil. Igualmente se faz necessário empreender estratégias de transição para racionalizar os processos de transferência de responsabilidades as entidades territoriais, com ênfase nas localidades e municipalidades.

36) O território rural requer maior presença de agentes privados que prestem serviços para o desenvolvimento de capacidades locais. Processos de formação de recursos humanos, transferência tecnológica, apoio a processos de pré-investimento e de geração de outros bens públicos são privilegiados por outros bens públicos, são privilegiados por modelos de apoio e subsídio à demanda, materializando a iniciativa privada.

37) Finalmente, reconhece-se, como essência da visão territorial, a importância dos processos políticos que a suportam. As transformações institucionais mencionadas não se restringem a recomendações de eficiência técnico-institucional. Incluem processos de mudança da estrutura de poder da sociedade rural, das instâncias nacionais e dos acordos de dependência internacionais. Esses processos políticos devem estar embasados no fortalecimento e na preservação das correntes democratizadoras que acompanham as reivindicações do mundo rural. Essa democracia haverá de sustentar-se em desenvolvimento e fortalecimento da cidadania ativa, que dê legitimidade às novas instituições locais, nacionais e internacionais, o que significa o desenvolvimento de cidadania local, nacional e global, como verdadeira empresa de construção de sociedade rural.

BIBLIOGRAFIA

ARIAS, Salvador. Perspectivas del desarrollo económico en el marco de la mundialización económica. In: CAMBIOS, REALIDADES Y PERSPECTIVAS EN EL TEMA: POBLACIÓN, TERRITORIO Y ECONOMÍAS RURALES. Foro de directores de Proyectos Financiados por la Comunidad Europea en América Central. Ciudad de Panamá, 20 al 23 sep. 2000.

BEJARANO, J. A. Un marco institucional para la gestión del medio ambiente y para la sostenibilidad agrícola. In: RECA. L. G.; ECHEVERRÍA, R. G. (Eds.). *Agricultura, medio ambiente y población rural en América Latina*. Washington: BID, 1998.

BERDEGU ; REARDON; ESCOBAR. *Empleo rural no agrícola en América Latina y el Caribe*. BID. 2000.

CEPAL. La brecha de la equidad: una segunda evaluación. In: SEGUNDA CONFERENCIA REGIONAL DE SEGUIMIENTO DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL. 15 al 17 mayo 2000, Santiago del Chile.

CEPAL-GTZ. Desarrollo económico y descentralización: aproximación a un marco conceptual. In: CEPAL/GTZ. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Santiago do Chile: 2000.

DE JANVRY, Alain; SADOULET, Elisabeth. *Pobreza rural y diseño de estrategias de desarrollo rural*. Documento presentado en la Junta Interamericana de Agricultura, IICA. Salvador, BA, 1999.

ECHEVERRÍA, R. G. *Colombia en transición: una visión desde lo rural*. Tercer Mundo Editores, IICA, 1998.

_____. Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe. *Revista da Cepal*, Santiago del Chile, p 147-160, abr. 2000.

_____. Opciones de inversión en la economía rural. In: ECHEVERRÍA R. G. (Ed.). *Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001. Cap. 7.

ESPINAL, Carlos F. *La competitividad de las cadenas agroindustriales: un asunto de cooperación público-privada*. IICA, 1999.

FALCK, Mayra. Territorio se escribe con T. In: CAMBIOS, REALIDADES Y PERSPECTIVAS EM EL TEMA: POBLACIÓN, TERRITÓRIO Y ECONOMIAS RURALES. Foro de Directores de Proyectos Financiados por la Comunidad Europea en América Central. Ciudad de Panamá, 20 al 23 sep. 2000.

HAUBERT, Máxime. Los modelos de desarrollo rural. In: CAMBIOS, REALIDADES Y PERSPECTIVAS EM EL TEMA: POBLACIÓN, TERRITORIO E ECONOMIAS RURALES. Foro de Directores de Proyectos Financiados por la Comunidad Europea. Ciudad de Panamá, 20 al 23 sep. 2000.

HOPKINS, Raul. Tendencias en la agricultura latinoamericana y el rol del FIDA. In: TALLER SOBRE EXPERIENCIAS, POLÍTICAS E INSTRUMENTOS DE DESARROLLO RURAL EM LOS PAÍSES LATINOS DE EUROPA Y AMÉRICA, Alcalá de Henares, España, oct. 2000.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). *Nueva ruralidad*. San José, Costa Rica: 2000. (Documentos Conceptuales).

_____. *Género y nueva ruralidad* San José, Costa Rica: 2000. (Documentos Pedagógicos, 1).

_____. *Género y nueva ruralidad, proceso en construcción*. San José, Costa Rica: 2000. (Documentos Pedagógicos, 2).

_____. *Nueva ruralidad*. San José, Costa Rica: 2000. (Documentos Pedagógicos, 3).

ILPES (Instituto Latinoamericano e del Caribe de Planificación Económica y Social). *La reestructuración de los espacios nacionales*. Santiago del Chile: 2000.

OCAMPO, José A. Retomar la agenda del desarrollo. In: TOWARD A POST-WASHINGTON CONSENSUS ON DEVELOPMENT AND SECURITY. (Ensayo presentado en el panel de la reunión anual de la American Economic Association) New Orleans, 5 a 7 ene. 2001.

_____. *Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis*. Santiago del Chile: Cepal, 1998.

PIÑEIRO, Martin. Opciones de inversión en la economía rural. In: ECHEVERRÍA, R. G. (Ed.). *Desarrollo de las economías rurales en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano del Desarrollo, 2001.

PIÑEIRO, Martín et al. *La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina: evaluación y propuestas para una reforma institucional*. Washington, DC: BID, 1999.

REARDON, T.; BARRET. *Agroindustrialization, globalization and international development: an overview of issues, patterns and determinants*.

Agricultural Economics. 2000.

**Secretaria de
Desenvolvimento
Territorial**

**Ministério do
Desenvolvimento
Agrário**



SBN Quadra 1, Edifício Palácio do Desenvolvimento, 8º andar
70057-900 - Brasília-DF
Fone: 61 3426 9888
Fax: 61 3328 5175
E-mail: sdt@mda.gov.br
Homepage: www.mda.gov.br



Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA
Representação do IICA no Brasil
SHIS QI 3, Lote “A”, Bloco “F” – Centro Empresarial Terracotta
CEP: 71.605-450 – Brasília-DF
Fone: 55 61 2106 5477
Fax: 55 61 2106 5459
E-mail: iica.br@iica.int
Homepage: www.iica.org.br

Realização Técnica



Secretaria de
Desenvolvimento
Territorial

Ministério do
Desenvolvimento
Agrário

