

A *SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL* expressa a efetiva colaboração tanto da Representação do IICA no Brasil quanto do Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável em busca do desenvolvimento agrícola e do bem-estar das comunidades rurais.

Reúne artigos assinados por renomados profissionais nacionais e internacionais com o objetivo de difundir e suscitar o intercâmbio de conhecimentos e de iniciativas bem-sucedidas de desenvolvimento sustentável no meio rural, promovidas por instituições acadêmicas, instituições governamentais e não-governamentais e organizações da sociedade em geral.

Realização:



Apoio Acadêmico:



Patrocínio:



Secretaria de Políticas Regionais

Ministério da Integração Nacional



Ministério de Minas e Energia

Secretaria de Desenvolvimento Territorial

Ministério do Desenvolvimento Agrário



IICA

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Reflexões sobre Políticas de Desenvolvimento Territorial

IV Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial



Volume 11

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - Volume 11 - Reflexões sobre Políticas de Desenvolvimento Territorial

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA)
REPRESENTAÇÃO DO IICA NO BRASIL

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Reflexões sobre Políticas de Desenvolvimento Territorial

VOLUME 11

Organizadores da Série
Carlos Miranda e Breno Tiburcio

Brasília/DF - novembro/2010

© Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). 2010

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação.
Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) no sítio Web institucional
<http://www.iica.int>

Coordenação editorial: Fernanda Tallarico

Revisão: Rever Assessoria em Comunicação

Diagramação: Artífice Design Estratégia

Foto da Capa: Rodrigo Germano/Arquivo IICA

Impressão: Ultra Digital Grafica e Editora Ltda EPP

Reflexões sobre políticas de desenvolvimento territorial /
Carlos Miranda, Breno Tiburcio (organizadores) -- Brasília: IICA,
2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 11).
269p., 15x23 cm.

ISBN 13: 978-92-9248-309-8

1. Desenvolvimento rural 2. Ordenamento territorial 3. Políticas
4. Comunidades rurais 5. Desenvolvimento sustentável I.
IICA III. Título

AGRIS
E50

DEWEY
307.72

PREFÁCIO

O Brasil é um país de regiões e territórios caracterizados por uma enorme diversidade geoeconômica e sócio-cultural, o que constitui uma das grandes riquezas nacionais. Esta realidade influencia fortemente a gestão das políticas e das ações de desenvolvimento, dando lugar a que numerosas instituições brasileiras incorporem, crescentemente, concepções de territorialidade em suas iniciativas. Reconhecendo esta tendência, assim como a proliferação de regionalização com distintos propósitos, o Governo Federal instituiu o programa “Territórios da Cidadania” como uma política pública de amplitude nacional de caráter multisetorial e interinstitucional, orientada à redução das desigualdades regionais e enfrentamento da pobreza.

Nessa perspectiva, o programa “Territórios da Cidadania” deveria dar respostas aos seguintes desafios no âmbito territorial: articulações das políticas setoriais com participação social, construção de um marco jurídico apropriado ao desenvolvimento territorial, fortalecimento da capacidade de gestão social e consolidação de sistemas de financiamento para iniciativas estratégicas territoriais. A sustentabilidade das ações territoriais depende, em grande parte, da possibilidade de efetivamente serem obtidos avanços reais na resolução dessas questões.

Com o lançamento desta obra, “Reflexões Sobre Políticas de Desenvolvimento Territorial”, o IICA pretende contribuir para o enfrentamento desses desafios. Os diálogos realizados durante o IV Fórum reúnem idéias, experiências empíricas e proposições de especialistas, acadêmicos e gestores públicos, nacionais e estrangeiros, sobre os temas mais relevantes para a construção e gestão das políticas públicas de desenvolvimento territorial. É esse acervo de conhecimentos, teóricos e práticos, que o IICA tem a honra de colocar à disposição das instituições nacionais interessadas na temática.

Carlos Américo Basco

Representante do IICA no Brasil

APRESENTAÇÃO

O IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura apresenta, por meio do Fórum DRS, *Reflexões Sobre Políticas de Desenvolvimento Territorial*. Uma série de seis entrevistas realizadas durante o IV Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, em Aracajú, no ano de 2009, com renomados profissionais e pesquisadores do âmbito do Desenvolvimento Rural Sustentável. Uma oportunidade única para o leitor conhecer as experiências e as opiniões de professores e gestores de políticas públicas que lidam diariamente com assuntos relacionados ao DRS.

As entrevistas fazem parte dos Diálogos do Fórum, que ocorreram em paralelo às atividades do programa do IV Fórum. “Diálogos do Fórum” foi uma seção publicada mensalmente, durante o ano de 2010, no Boletim do Fórum DRS, do IICA. A entrevista é feita por um ou mais especialistas no tema principal do diálogo, tornando a entrevista mais dinâmica e com conteúdo mais rico, assumindo algumas vezes as características de um debate. Neste livro, o leitor terá a oportunidade de ler todas essas entrevistas com uma introdução exclusiva elaborada pelos entrevistadores de cada um dos diálogos.

Os temas dos diálogos giram em torno de questões atuais, como a importância do território como alternativa de desenvolvimento, o envolvimento comunitário na gestão pública e a política de desenvolvimento rural.

Antes da leitura dos diálogos, o leitor pode acompanhar a palestra de abertura do IV Fórum, proferida por Renato Maluf, presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Maluf fala sobre os desafios para a sustentabilidade das políticas públicas de Desenvolvimento Territorial no Brasil.

O primeiro diálogo do livro fala sobre os principais desafios para o desenvolvimento sustentável da América Latina, focalizando, entre outras, as seguintes questões: implicações da globalização nos estados nacionais e nas diferentes escalas territoriais, dinâmicas territoriais e organização setorial dos estados nacionais, desenvolvimento rural versus desenvolvimento territorial, necessidade de integração das políticas territoriais e o papel dos Ministérios de Agricultura e, finalmente, tece considerações sobre a perspectiva de considerar o território como um novo paradigma para o desenvolvimento. Manuel Chiriboga, cientista social,

jornalista e pesquisador do Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP), ressalta o desenvolvimento sustentável da América Latina. Entrevistado por Carlos Jara, diretor de Desenvolvimento Rural do IICA, e Rafael Echeverri, secretário Técnico do PROTERITORIOS.

A segunda entrevista destaca a importância do território como alternativa de desenvolvimento em um contexto de globalização. O cientista social e diretor-geral do Ibase, Cândido Grzybowski, um dos idealizadores do Fórum Social Mundial, em entrevista aos professores Nelson Delgado (CPDA/UFRRJ) e Pedro Bandeira (UFRGS) defende uma nova forma de organização social. No debate sobre as políticas territoriais e a importância das institucionalidades públicas no campo e na cidade, os três especialistas discutem as implicações da globalização na ocupação de espaços, produção de alimentos e consumo de bens, o exercício da cidadania via movimentos sociais para a defesa do interesse público e o papel do Estado na preservação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

Entrevistado pelo Prof. Sérgio Leite, da UFRRJ-CPDA/OPPA, e pelo pesquisador Philippe Bonnal, do CIRAD-CPDA/OPPA, o Prof. José Emílio Guerrero, da Universidade de Córdoba, Espanha, fala sobre o a política de desenvolvimento rural da União Europeia e analisa a evolução das políticas de desenvolvimento rural da União Européia e, em especial, da Espanha. Aborda temas como os fundos de financiamento, a evolução e as mudanças estruturais da política, os conflitos interinstitucionais, os contratos territoriais e os sistemas de gestão dos Grupos de Ação Local (GAL), inclusive as formas de monitoramento das ações territoriais.

O leitor poderá acompanhar, também, a entrevista que o diretor-geral de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, Rural e Marinho da Espanha, Jesus Casas Grande, concedeu aos professores Sérgio Leite (CPDA/UFRRJ) e Ademir Cazella (OPPA/UFSC). O diálogo revela a abrangência da Lei de Desenvolvimento Rural da Espanha e a preocupação com o envolvimento comunitário na gestão pública, além de abordar questionamentos, por exemplo, como desenvolver Políticas de Desenvolvimento Rural heterogêneas e com escalas diferenciadas? Criar instâncias de participação social, organismos políticos de comunidades autônomas e interministeriais, adotar ações transversais por órgãos setoriais e financiar o desenvolvimento rural com recursos públicos? Qual a de forma promover a participação voluntária e renovar a política agrária com os contratos territoriais? Essas e outras questões foram respondidas por Jesus Casas Grande.

O quinto Diálogo fala da experiência do Equador na organização das comunidades rurais para a gestão das finanças populares e geração de trabalho e renda a partir da oferta de crédito a juros subsidiados. O diretor-executivo do Fondo

Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) e presidente da Cooperativa de Poupança e Crédito de Desenvolvimento dos Povos (Codesarrollo), José Tonello aponta as dificuldades de financiamento a projetos sociais na América Latina, a necessidade de criação de uma cultura de poupança entre os camponeses e o combate à especulação. Ele também defende a capacitação das camadas populares como forma de promover o desenvolvimento sustentável com a retenção, no meio rural, de parte das riquezas geradas no campo. Nesta entrevista ao professor Ademir Cazella (OPPA/UFSC), José Tonello explica como a existência de um fundo e as formas de organização em cooperativas possibilitam a multiplicação do capital social.

Por último, o presidente do Comitê Americano de Desenvolvimento Agrário, Ricardo Zeledón, entrevistado pelas pesquisadoras Leonilde Servolo de Medeiros, do Observatório de Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, e Maria Cecília Ladeira de Almeida, da Universidade Presbiteriana Mackenzie, fala da importância do território como alternativa de desenvolvimento em um contexto de globalização. O diálogo girou em torno de uma visão humanista para o desenvolvimento rural no Brasil. Neste sentido, foram abordados assuntos como a evolução do conceito de direitos humanos aplicado às questões agrárias, analisando as mudanças ocorridas nas três gerações desses direitos e suas implicações nas políticas públicas.

No último capítulo do livro, o leitor tem acesso à relatoria e à memória do IV Fórum, realizadas por Cláudio Gustavo Lasa e Karina Kato.

Carlos Miranda e Breno Tiburcio

Organizadores da Série DRS

RESUMO

O livro *Reflexões sobre Políticas de Desenvolvimento Territorial* reúne uma série de seis entrevistas realizadas durante o IV Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, em Aracajú, no ano de 2009, com renomados profissionais e pesquisadores do âmbito do Desenvolvimento Rural Sustentável. As entrevistas, realizadas por pesquisadores da área, abordam temas como o desenvolvimento sustentável da América Latina, a política de desenvolvimento rural da União Europeia, a importância do território como alternativa de desenvolvimento em um contexto de globalização e o envolvimento comunitário na gestão pública.

Cada entrevista possui uma introdução exclusiva feita pelos entrevistadores. Os entrevistados são **José Tonello**, diretor-executivo do *Fundo Equatoriano Populorum Progressivo* (FEPP) e presidente da Cooperativa de Poupança e Crédito de Desenvolvimento dos Povos (Codesarrollo); o presidente do Comitê Americano de Desenvolvimento Agrário, **Ricardo Zeledón**; o cientista social e diretor-geral do Ibase **Cândido Grzybowski**, um dos idealizadores do Fórum Social Mundial; o diretor-geral de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, Rural e Marinho da Espanha, **Jesus Casas Grande**; o professor **José Emílio Gurerrero**, da Universidade de Córdoba, na Espanha; e **Manuel Chiriboga**, pesquisador do Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP).

Além das entrevistas, o livro apresenta a palestra de abertura do IV Fórum proferida por **Renato Maluf**, presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e a Relatoria e Memória do Fórum, realizadas por **Cláudio Gustavo Lasa** e **Karina Kato**.

RESUMEN

El libro *Reflexiones sobre Políticas de Desarrollo Territorial* reúne una colección de seis entrevistas realizadas durante el IV Foro Internacional de Desarrollo Territorial llevado a cabo en Aracajú, en el año 2009, con la participación de profesionales e investigadores en el ámbito de Desarrollo Rural Sostenible. Las entrevistas realizadas por investigadores del área tratan de los siguientes asuntos: el desarrollo sostenible de América Latina; la política de desarrollo rural de la Unión Europea; la importancia del territorio como alternativa de desarrollo en un contexto de globalización y la involucración comunitaria en la gestión pública.

Cada entrevista cuenta con una introducción exclusiva hecha por los entrevistadores. Los entrevistados son: **José Tonello**, director ejecutivo del Fondo Ecuatoriano *Populorum* Progresivo (FEPP) y presidente de la Cooperativa de Ahorros y Crédito de Desarrollo de los Pueblos (Co-desarrollo); **Ricardo Zeledón**, presidente del Comité Americano de Desarrollo Agrario; **Cándido Grzybowski**, científico social y director general de IBASE, uno de los idealizadores del Foro Social Mundial; **Jesús Casas Grande**, director general de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marina de España; **José Emilio Guerrero**, profesor de la Universidad de Córdoba, España; y **Manuel Chiriboga**, investigador del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).

Además de las entrevistas, el libro incluye la conferencia de la abertura del IV Foro ministrada por **Renato Maluf**, presidente del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), así como el Informe y Memoria del Foro realizadas por **Cláudio Gustavo Lasa** e **Karina Kato**.

SUMMARY

The book entitled *Reflections about Policies on Land Development* contains a collection of six interviews handled during the IV International Forum of Land Development, held in Aracaju during 2009, with the participation of professionals and researchers specialized in the field of Sustainable Rural Development. The topics of the interviews, conducted by those researchers, are related to the sustainable development in Latin America; the European Union rural development policy; the importance of the territory as a development alternative in the globalization context and the community involvement in public governance.

Each interview has an special introduction prepared by the interviewers. The researchers interviewed are: **José Tonello**, executive director of the Equadorian *Populorum* Progressive Fund (FEPP) and President of the Savings and Credit Cooperative Development of the Communities (Co-development); **Ricardo Zeledón**, president of the American Committee of Agrarian Development; **Cândido Grzybowski**, social scientist and general director of IBASE, one of the idealizers of the World Social Forum; **Jesús Casas Grande**, general director of Sustainable Development of the Ministry of Environment, Rural and Marine of Spain; **José Emilio Guerrero**, professor of the University of Cordoba, Spain; and **Manuel Chiriboga**, researcher of Latin American for Rural Development (RIMISP).

The book also includes the conference for the opening of the IV Forum addressed by **Renato Maluf**, president of the National Council of Food Safety and Nutrition (CONSEA), as well as the Report and Aide-Memoire of the Forum prepared by **Cláudio Gustavo Lasa** and **Karina Kato**.

SUMÁRIO

Prefácio	3
Apresentação	5
Resumo	7
Palestra Inaugural	17

DIÁLOGOS DO IV FÓRUM

Globalização e Territorialidade	
Apresentação Carlos Miranda	29
Entrevista Manuel Chiriboga	31

A importância do território como alternativa de desenvolvimento em um contexto de globalização	
Apresentação Nelson Giordano Delgado	43
Entrevista Cândido Grzybowski	46

As políticas públicas de desenvolvimento rural e territorial da União Européia	
Apresentação Sérgio Pereira Leite	57
Entrevista José Emilio Guerrero	59

Os principais desafios e estratégias para viabilizar as políticas de financiamento do desenvolvimento rural na União Européia	
Apresentação Sérgio Pereira Leite	73
Entrevista Jesús Casas Grande	75

A experiência do Equador na organização das comunidades rurais para a gestão das finanças populares e geração de trabalho e renda a partir da oferta de crédito	
Apresentação Ademir Antônio Cazella	89
Entrevista José Tonello	92

Marco Jurídico: institucionalização de uma política de desenvolvimento territorial rural	
Apresentação Leonilde Servolo de Medeiros	105
Entrevista Ricardo Zeledón	107

Memória e Relatoria do Evento	119
Programação	119
Introdução	123
Abertura	125
Painel I	127

Painel II 169

Painel III 187

Painel IV 209

Painel V 231

Mesa Redonda 260

PALESTRA INAUGURAL

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: OS DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Renato S. Maluf *

UFRRJ/CPDA - CONSEA

Essa palestra tentará atender ao pedido de refletir sobre a experiência desenvolvida pelo Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional) desde sua recriação no início do Governo Lula, em 2003, de construção de uma agenda pública em torno da referência da SAN, visando inserir esse objetivo nas políticas públicas com ele relacionadas. Para responder ao pedido, optei por organizar minha fala em três pontos. Antes de abordar a SAN, é preciso iniciar com algumas considerações conceituais preliminares a respeito da referência deste fórum, que é a noção de DT. Em seguida, apresentarei quais são, sob meu ponto de vista, as principais lições aprendidas na construção da agenda de SAN no Brasil que, eventualmente, podem ser úteis no caso do DT. O terceiro ponto abordará alguns desafios próprios ao DT valendo-me, também, de meu envolvimento com pesquisas nessa área.

Três razões justificam esse esforço. Primeira: ambas as noções – SAN e território – enfrentam o desafio de se construírem como referenciais de políticas públicas no Brasil. Segunda razão: em ambos os casos trata-se de uma construção envolvendo governo e sociedade, refletindo os novos tempos na formulação e implementação de políticas públicas. A terceira razão decorre da anterior e diz respeito ao fato de que os espaços públicos de participação social desempenham papel-chave para o eventual êxito dessa construção; refiro-me aos Conseas nas três esferas de governo, ao Condraf, aos colegiados territoriais e às/aos CMDRs.

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA / UFRRJ) e Presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)

Considerações preliminares

Começo, então, pela noção de DT, perguntando o porquê de adotá-la – isto é, o que lhe confere relevância – em quais sentidos utilizá-la, a quem ela pode interessar – ou seja, os atores sociais envolvidos – e o que seria uma política de DT, ou melhor, o que representa inserir o DT nas políticas públicas. Nosso ponto de partida é o rural, com ênfase ainda grande no agrícola. Nesse âmbito, firmou-se entre nós que a adoção da abordagem do DT é portadora de avanços que lhe conferem grande relevância.

Essa abordagem permitiria ampliar o foco para além do agrícola e mesmo do rural, pensando as dinâmicas territoriais com esse foco ampliado, por mais débeis que ainda sejam os esforços de suplantar a dicotomia rural-urbano. O território representaria também o aprofundamento da descentralização e, inclusive, da desconcentração das políticas públicas, ao mesmo tempo em que ofereceria maiores possibilidades para os estreitos limites da ação municipal. Indo mais além, o DT, quando concebido desde a perspectiva do reconhecimento e valorização dos espaços construídos – territórios como construção social –, resultaria numa conformação que traz para o primeiro plano os atores sociais e a espacialidade que é inerente às suas ações e pode fazê-lo, sem dúvida, melhor que o critério de recorte espacial segundo as unidades político-administrativas que formam a federação brasileira. A questão aqui é perguntar até que ponto o território – e com ele o desenvolvimento territorial – vem se constituindo como uma demanda dos atores sociais, assim como temos buscado fazer com a SAN, a soberania alimentar e o direito humano à alimentação. Em contrapartida, sabemos do peso dos estados e municípios na gestão das políticas públicas.

Quais as consequências que se poderia extrair dessas considerações iniciais para os propósitos deste fórum? A primeira delas diz respeito à apropriação ainda limitada do enfoque territorial que, certamente, não é novidade para os aqui presentes. Creio poder afirmar que para os atores e políticas com os quais mais lidamos, DT não tem ido muito além de um DR em escala ampliada, visão à qual acrescentamos um recorte social com a categoria AF. Assim, tratamos mais propriamente de “territórios da AF”, portanto quase sempre excluindo ou tomando como externas as dinâmicas que não se quer ter em conta ou que não se sabe como fazê-lo, como são os casos do agronegócio e das grandes empresas. Não vejo esse recorte, necessariamente, como um problema, porém, ele traz implicações para o sentido dado às ações e políticas públicas.

A literatura econômica é farta em demonstrações do que poderíamos denominar como o “dilema fundador” da questão do desenvolvimento, que é compatibilizar os processos imanentes de desenvolvimento capitalista (em boa linguagem marxista) com a intenção de desenvolver num certa direção. No caso, a referida opção pela AF com as estratégias de desenvolvimento correspondentes transforma a promoção

do DT, no mais das vezes, na promoção de “dinâmicas contra-hegemônicas” frente àquelas lideradas pelo agronegócio ou por grandes empresas, sejam essas dinâmicas próprias a um dado território ou excedentes a seus limites. Penso ser este também o significado da maior parte das proposições emanadas do Consea. Não quero com isso sugerir o estreitamento do leque de atores sociais a serem envolvidos ou a recusa ao diálogo amplo, no entanto, é preciso reconhecer a escassez de referências no nosso campo sobre como lidar com setores hegemônicos em debates visando incidir sobre as políticas públicas, assim como não há que se iludir quanto à disposição desses setores em submeter suas estratégias ao debate público.

Os títulos do fórum e também da minha palestra sugerem que a expectativa é mais a de inserir a perspectiva do DT nas políticas públicas do que se limitar a um único programa. Nesses termos, o desafio é o de identificar as principais dimensões englobadas pelo enfoque do DT voltado para a promoção da AF e, a partir daí, indicar a melhor maneira de inseri-las nas políticas e programas existentes ou mesmo propor a criação de novos. Vejo aqui mais uma semelhança com o que se passa no campo da SAN, não por acaso, já que ambos – a SAN e o DT – colocam-se como temas transversais às ações e políticas setoriais.

Lições aprendidas da experiência do Consea

As duas semelhanças já antecipadas entre a SAN e o DT levam ao meu segundo ponto relativo às lições aprendidas na construção da agenda de SAN no Brasil por intermédio do Consea e que poderiam ser úteis ao DT. Antes, porém, dois esclarecimentos são necessários. Primeiro, falo aqui na condição de integrante da sociedade civil, como um dos representantes do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional do Conselho, apesar de a minha atual condição de presidente implicar a função de promover o diálogo entre a sociedade civil e o Governo Federal. Segundo, irei me concentrar na experiência do Conselho como espaço público de construção conjunta – governo e sociedade –, da agenda de SAN por meio da promoção de debates e elaboração de documentos e proposições, de modo que farei apenas referências pontuais aos espaços de governo envolvidos.

Estamos construindo um Sistema Nacional de SAN inter-setorial integrado (i) por conferências nacionais que se realizam a cada quatro anos, (ii) o próprio Conselho, composto por 38 representantes da sociedade civil e 19 Ministros de Estado, mais uma dezena de observadores internacionais e nacionais, e (iii) uma instância de governo que é a Câmara Interministerial de SAN, reunindo os ministérios que integram o Consea. A Conferência define as grandes prioridades e diretrizes, o Consea formula propostas com base nelas e em outras indicações oriundas da sociedade e do governo, e a Câmara Interministerial transforma (ou não) tais proposições em

políticas, programas e ações. Essa estrutura deve se reproduzir nas esferas estadual e municipal cujo engajamento é, ainda, voluntário e bastante desigual.

Primeira observação óbvia, porém importante, diz respeito ao grau de prioridade conferida ao tema em questão no Brasil. A experiência do Consea reflete a decisão do Presidente da República de conferir prioridade ao enfrentamento da fome localizando o Conselho na própria Presidência. Isso explica, em grande medida, a visibilidade e a capacidade convocatória do Conselho junto aos diversos setores de governo na busca de uma coordenação da ação pública e de uma participação social adequadas ao enfoque inter-setorial (ou transversal) de SAN desenvolvido no Brasil. A forma conselho não é, obviamente, peculiar à área de SAN, mas essa localização institucional do Consea constitui importante diferencial e estimula a difícil interlocução entre setores de governo, assim como induz a uma representação igualmente diversa dos setores sociais¹.

No entanto, a prioridade política conferida pelo Governo Lula não é suficiente para explicar a existência do Consea como tal e nem a dinâmica que adquiriu, para o que é imprescindível considerar o processo de mobilização social em torno da SAN no Brasil. Ele teve início no final da década de 1980 e se cristalizou na criação, em 1998, do FBSSAN, uma articulação nacional de organizações e redes sociais e indivíduos que abarca quase todas as áreas de SAN e se desdobra em muitos fóruns estaduais. Nossa experiência deixa bastante evidente que os espaços públicos, reunindo governo e sociedade civil, dependem muito da organização autônoma da sociedade civil que deles participa, além da pressão exercida pelos movimentos sociais, para que não se limitem a referendar decisões dos governos. A capacidade de organização da sociedade determina, em grande medida, a composição da agenda do Consea e a qualidade dos debates em seu interior.

Uma segunda observação refere-se à composição e à presidência do Consea. O conselho adota um critério de representação que tem como premissa a desigual relação entre Estado e organizações da sociedade civil, dela resultando uma composição com maioria de dois terços de representantes da sociedade civil contra um terço de representação de setores diversos de governo; a proporção em que se expressa essa maioria, hei que admitir, não possui uma justificativa clara. Igualmente importante, e até então pouco comum, é o fato de o presidente do Conselho ser escolhido entre os representantes da sociedade civil, ficando a Secretaria Geral a cargo do Ministério que concentra o maior número de ações relacionadas com a

¹ Em termos mais gerais, propõe-se a instituição de Consea's supra-setoriais sediados junto ao gabinete do chefe do Executivo da esfera de governo respectiva (Presidente da República, Governador de Estado ou Prefeito Municipal), já que existem conselhos estaduais e municipais.

SAN, a saber, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Entregar a presidência para a sociedade civil revelou-se decisivo para conferir maior autonomia na definição da agenda do Consea. A proeminência da sociedade civil contribui, também, para fortalecer a demanda por ações inter-setoriais que, no mais das vezes, vem de fora para dentro dos governos, embora se possa afirmar que a maioria das organizações da sociedade civil também atua com uma lógica setorial.

A terceira observação diz respeito, justamente, aos desafios da inter-setorialidade ou da implementação de objetivos transversais. O Consea tem o estatuto de conselho de assessoramento do Presidente da República, de modo que suas deliberações têm caráter propositivo, isto é, elas não são mandatórias ao Executivo. Houve intensas controvérsias a propósito dessa delicada questão. Meu argumento é que esse estatuto expressa o que considero como “o custo da inter-setorialidade”, inerente ao estágio atual em que se encontra a institucionalidade da SAN no Brasil e também em razão da evolução da própria experiência de democracia participativa com a proliferação de espaços de participação social em quase todas as áreas e programas. Acrescente-se ao anterior a óbvia dificuldade de os governos se submeterem às deliberações de um conselho assim constituído, contra o qual pode, legitimamente, argumentar que dispõe de um programa submetido ao crivo das urnas.

A inter-setorialidade implica incorporar setores e programas que possuem seus próprios espaços de deliberação, a grande maioria também com participação social na forma de conselhos setoriais de políticas públicas tão ou mais legítimas que o Consea, por sua experiência e maturidade institucional. Assim, a desejada inter-setorialidade da SAN – e de outros objetivos igualmente transversais, como o desenvolvimento territorial – tem que ser construída num complexo processo de diálogo e negociação entre as instâncias envolvidas, isto é, ela passa pela política mais do que por soluções formais ilusórias e, não raro, equivocadas no contexto atual.

A eventual alteração na direção de conferir caráter mandatório às deliberações do conselho depende de avanços no referido marco institucional, a começar pela revisão do critério de composição e pelos procedimentos de escolha de seus integrantes. Tem havido esforços para conferir maior legitimidade aos procedimentos e diversificar a representação, porém, persiste um grau de arbitrariedade (talvez inevitável) na consulta e indicação dos representantes da sociedade civil. Além disso, haveria que instituir mecanismos de articulação entre os espaços de participação das diversas ações e políticas de SAN (demais conselhos e outras instâncias de decisão de políticas).

A quarta observação refere-se à construção da agenda propriamente dita e aos encaminhamentos dela resultantes. Se adotarmos o enfoque cognitivo de

análise de políticas públicas, não me parece uma pretensão descabida caracterizar o desenvolvimento conceitual e a apropriação da noção de SAN no Brasil como um processo de construção de um referencial de política pública. Não é a segurança alimentar que é nova, claro, mas sim sua instituição como uma área de ação pública até então inexistente como tal e cuja conformação vem sendo definida pela abrangência, mobilização de atores e institucionalidade correspondentes ao enfoque de SAN desenvolvido entre nós. Desse enfoque, eu destacaria a caracterização da SAN como um objetivo de política pública orientado pelos princípios da soberania alimentar e do direito humano à alimentação adequada, uma política inter-setorial e com participação social.

Nos termos antes mencionados não há antecedente nacional e, até onde sei, internacional. Claro está que, como toda construção social, seu formato e sua própria continuidade estão sujeitos a indeterminações. Como já mencionado, até o momento esse processo vem sendo assegurado pela prioridade política do presidente da república assumida por parcela significativa de seu governo, mas não por todo ele, e também pela mobilização social. Os diferentes graus de incorporação da SAN pelos governos estaduais, na ausência de um mandato constitucional que os obrigue, é uma comprovação do que está sendo dito.

A construção da agenda do Consea determina, em larga medida, a agenda pública da SAN no Brasil, embora essa proeminência deva se modificar com a construção do Sistema Nacional de SAN. Ela resulta, de um lado, da identificação periódica (anual) das questões relevantes a serem debatidas e sobre as quais o conselho deve se pronunciar. Aí entram também os interesses tanto das organizações e movimentos sociais quanto de setores de governo de se valerem do conselho como plataforma para suas demandas em termos de políticas públicas. No entanto, essa construção da agenda envolve um elemento pouco destacado, que é o trabalho permanente de chamamento à participação dos setores de governo. Diferentemente de áreas mais consolidadas, não há imposição legal que obrigue os governos a submeterem seus programas ao debate com a sociedade organizada que pretende avaliá-los à luz do enfoque da SSAN e do DHA. A propósito, governos podem abortar essas iniciativas simplesmente se ausentando desses espaços ou conferindo-lhes atenção secundária, ou então, a sociedade civil pode provocar efeito análogo caso atue de modo a tornar tais espaços mais locais de reafirmação de suas próprias convicções (“clube de iguais”).

Note-se que a sociedade civil, começando pela presidência do conselho, tem desempenhado desde a recriação do Consea, em 2003, um papel importante (eu diria decisivo) na sensibilização e mobilização dos setores de governo para a construção de programas e ações e, mais recentemente, para a construção

do Sistema e da Política Nacional de SAN. Claro está que se trata de uma busca difícil para envolver setores de governo ou setores econômicos com os quais haja contenciosos importantes com a composição majoritária do Conselho. Basta citar as resistências à participação dos setores de governo envolvidos com a promoção do agronegócio de grande escala ou dos representantes dessa atividade e da grande indústria de alimentos, mesmo contando com representantes no Consea.

Destaco que, mais recentemente, temos observado uma dinâmica de convocação intragoverno a partir da instalação da Câmara Interministerial de SAN, localizada no Gabinete do Ministro Patrus Ananias, que é o Secretário Geral do Conselho. A Câmara foi a grande novidade trazida pela Lei Orgânica da SAN, sancionada em 2006, criando um interlocutor governamental compatível com o enfoque inter-setorial da SAN impulsionado pelo Consea. Muitos aqui sabem da dificuldade de criar um organismo governamental com a inter-setorialidade exigida pelo tema do desenvolvimento territorial. Talvez o Programa Territórios da Cidadania venha a dar origem a essa construção.

Abordarei agora brevemente a questão da efetividade do conselho, suas conquistas e derrotas e, naturalmente, o tema dos conflitos e como lidar com eles. Temos uma avaliação bastante positiva, quase consensual entre os conselheiros, sobre a capacidade do Consea de elaborar documentos próprios, reunindo governo e sociedade, que além de servirem para fundamentar proposições, têm cumprido um papel de apoiar debates na sociedade em geral. Já em termos da medida mais convencional de efetividade, que é o acatamento ou não de suas proposições pelo governo, a avaliação é que ela ainda fica bem aquém da capacidade propositiva do conselho, em alguns casos, ela não se manifesta de imediato.

Há, porém, uma medida da efetividade do Conselho, talvez pouco convencional, que é sua capacidade de evidenciar e mediar conflitos. Tenho a convicção de que um dos principais papéis dos espaços de participação social em políticas públicas é o de dar visibilidade aos conflitos existentes no seio da sociedade e que, portanto, se refletem no interior dos governos. Creio que o Consea tem cumprido bem com esse papel, havendo vários exemplos positivos e também negativos. A título de ilustração, dou alguns exemplos, por assim dizer, paradigmáticos. Além de ter sido a fonte da Programação de Aquisição de Alimentos (PAA) e da nossa recente participação na reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar, o conselho se envolve em disputas por recursos orçamentários ou quanto aos posicionamentos do país em âmbito internacional. Teve importante papel público ao se posicionar contrariamente à liberalização da comercialização de produtos transgênicos e ao projeto de transposição das águas do Rio S. Francisco, dois casos em que seus posicionamentos pouco repercutiram na condução dada pelo Governo Federal.

Quero, por fim, fazer uma breve observação sobre dois aspectos relativos à participação social que me parecem relevantes. Faz parte dessa construção a própria construção de capacidades no âmbito da sociedade civil para participar desses espaços. Refiro-me não apenas à apropriação de conteúdos técnicos – pensem, por exemplo, na discussão sobre o orçamento da União – mas também ao desafio de pensar políticas para além da lógica de projetos específicos que caracteriza boa parte das organizações. O outro aspecto constitui um dilema que é decisivo para muitos movimentos, a saber, participar de um espaço de concertação social envolve compromissos com os resultados obtidos, por vezes, bastante aquém das expectativas de cada um.

Por fim, chamo a atenção para o nosso desafio principal, nesse momento, que é assegurar a sequência da construção do Sistema e da Política Nacional de SAN, um processo com muitos aprendizados e já algumas conquistas. O Conselho liderou uma campanha nacional para retirar das gavetas da Câmara dos Deputados um projeto de emenda constitucional que introduz a alimentação entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição, já conseguimos sua aprovação em primeiro turno e aguardamos para os próximos dias a aprovação definitiva. Pretendemos, com isso, criar um ambiente legal para que a SAN se converta numa política de Estado, numa obrigação do Estado e da sociedade brasileira como a educação e a saúde e não apenas deste ou daquele governo. Lembro-me que o documento da I CNDRS falava de traduzir “o rural que queremos” numa questão de estado, embora eu não saiba exatamente como essa perspectiva se materializaria.

Na próxima semana, a plenária do Conselho deve apreciar a primeira versão de um projeto de lei instituindo a Política Nacional de SAN a ser encaminhado ao Presidente da República no início de 2010, acompanhado de uma proposta de decreto presidencial com o plano que traduzirá em metas e recursos o que estará previsto na política. Lembro que a política e, sobretudo, o plano dependem de uma complexa negociação inter-setorial pelo fato de essa ser uma espécie de “política de políticas”.

Não preciso dizer da nossa preocupação, também, em assegurar as atribuições legais e institucionais do Consea e da Caisan no próximo governo, mantendo a visibilidade da Política e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional na agenda pública brasileira.

Desafios comuns e desafios próprios ao desenvolvimento territorial

Para finalizar, quero destacar alguns desafios comuns às duas áreas e um próprio ao desenvolvimento territorial. No painel de abertura da I CNDRS, afirmei que apesar do enorme êxodo rural ocorrido no país e das permanentes agressões à natureza, ainda temos um meio rural com bastante gente e, obviamente, com natureza, cujo futuro nos cabe discutir, e isto é uma enorme vantagem, uma característica a ser valorizada. Aliás, famílias rurais, agricultura, produção de alimentos e natureza estão de volta ao centro dos debates mundiais.

Penso que desenvolver um olhar desde a ótica da questão alimentar, isto é, dos alimentos e da alimentação, constitui um dos meios que ajudam na necessária atualização do enfoque sobre o rural que queremos. Penso que o documento daquela Conferência, por seu conteúdo, ajuda a atualizar a visão do rural, cabendo debater em que medida as grandes diretrizes ali contidas têm sido operacionalizadas pelo Condraf, pelos ministérios envolvidos e pelas próprias organizações e movimentos sociais. Atualizar bandeiras significa tratar novos temas, mas também revisar vários dos antigos que seguem na pauta, mesmo que com novas roupagens.

Um desafio particularmente importante é o de desenvolver um olhar não produtivista, apesar da importância que atribuímos ao papel da agricultura e do meio rural na produção de alimentos. Isto implica colocar questões relativas à valorização das famílias rurais (produtoras e gestoras do território em que se localizam), à valorização da sociobiodiversidade, reconhecer os significados e papéis das várias situações abarcadas pela denominação genérica de agricultura familiar, à demanda por uma vida saudável com alimentos diversos e limpos, etc. Creio que nossas três referências fundamentais (Sob/SAN/DHA) unem os dois campos. Não por acaso há significativa superposição de atores sociais atuando em ambas as áreas, de SAN e de DT. É preciso, porém, mais elaboração, em especial, estamos colocados frente ao desafio de “desruralizar” algumas dessas referências em vista do requisito de buscar aliança com os vários setores da sociedade. Costumo dizer que temos que ser capazes de, por exemplo, fazer com que a noção de soberania alimentar tenha sentido para os habitantes de regiões metropolitanas. O meio rural, a agricultura, a conformação dos territórios e as relações com a natureza dependem do que espera a sociedade em geral. Os alimentos são um dos elos dessa interface.

Temos desenvolvido um diagnóstico da recente crise dos alimentos como sendo uma crise sistêmica que coloca em questão vários dos componentes do

SAN. Há que aproveitar o momento para revisar, criticar e propor alternativas ao produtivismo/pacote tecnológico da Revolução Verde (“mais do mesmo”), ao controle das grandes corporações internacionais, à falácia do livre comércio, à política dos principais países do mundo (UE e EUA), ao distanciamento entre a produção e o consumo valorizando circuitos regionais ou territoriais, etc. Temos uma proposta, ainda não plenamente assimilada pelo Governo Federal, de uma política de abastecimento com uma concepção descentralizada, com regulação pública dos mercados e que una a ampliação do acesso à alimentação adequada com a promoção da agricultura familiar, com ênfase naquela de base agroecológica. Essa é uma das principais respostas a esse contexto atual que está nos faltando.

Ficando no campo mais específico do desenvolvimento territorial e da promoção da agricultura familiar, e recorrendo a pesquisas das quais participei junto com vários colegas aqui presentes, há um elemento de contexto fundamental que nos obriga a uma visão global do que está se passando não apenas no Brasil, mas com certeza na América do Sul e, talvez, em toda a América Latina. Não sei se posso afirmar que estamos assistindo a uma transição agrícola. O que posso afirmar é que está em curso uma grande ofensiva do agronegócio em vários campos, do controle de sementes à aquisição de terras, passando pela legislação ambiental, etc. De outro lado, além do apoio fortalecido que tem sido concedido à agricultura familiar, nota-se o crescimento de um movimento – de dimensão mais acanhada que o primeiro, mas de muita repercussão – na direção de promover a agroecologia como uma nova e importante referência na disputa de modelos de agricultura, de relação com a natureza e de ocupação do espaço.

Nossas pesquisas revelaram as dificuldades que ainda persistem para que as dinâmicas territoriais e os projetos coletivos por nós estudados, presentes em muitos territórios, contemplem a agricultura familiar em suas múltiplas funções e heterogeneidade social e ultrapassem a dimensão econômica. As políticas públicas têm cumprido importante papel indutor e polarizador das dinâmicas territoriais que, contudo, são bastante diversas e específicas, envolvendo distintos graus e formas de intervenção da agricultura familiar nessas dinâmicas. Há, mesmo, casos com importantes divergências (e não apenas convergências) dos projetos coletivos relacionados com a agricultura familiar nesses territórios. Recorrendo à noção de multifuncionalidade, referência constitutiva de nossa rede de pesquisa, concluímos que essa característica da agricultura familiar é pouco reconhecida, embora esteja presente em grau variado nas dinâmicas territoriais. Ela é raramente valorizada pelas políticas públicas.

Entre os desafios para a conjunção dos enfoques da multifuncionalidade da agricultura familiar e do desenvolvimento territorial nas políticas públicas, destacaram-se: (i) adotar como referências os territórios e as famílias rurais (produtoras e gestoras do território); (ii) enfrentar questões de governança envolvidas na passagem do enfoque setorial convencional para o enfoque territorial; (iii) revisar o foco produtivo na agricultura familiar, tomando as unidades familiares em lugar dos produtos por elas gerados (crédito “sistêmico” e políticas não agrícolas); (iv) avançar no marco institucional, entre outros, no tocante à contratualização das relações entre o Estado e as famílias atendidas pelos programas.

Para materializar os novos e múltiplos olhares que abordei nas partes finais de minha palestra, são precisos diálogo e a construção de alianças entre os diferentes setores da sociedade e de governo; dei destaque especial à prática, sem dúvida muito difícil, da inter-setorialidade e da construção de programas integrados. Isso é tão mais verdadeiro se quisermos caminhar na direção da territorialização das políticas ou, mais precisamente, na construção de políticas territoriais, com descentralização e desconcentração. Esse rural que queremos exige a construção do diálogo do inter-setorial, de alianças entre diferentes setores. Quiçá o retorno dos alimentos e, com eles, da agricultura ao centro das preocupações, dê uma contribuição nesse sentido.

DIÁLOGOS DO IV FÓRUM

GLOBALIZAÇÃO E TERRITORIALIDADE

Apresentação

Carlos Miranda *

Numerosos países da América Latina cada vez mais incorporam concepções de sustentabilidade e territorialidade em suas estratégias e políticas de desenvolvimento e combate à pobreza rural. Esta constatação motivou o Fórum DRS a reunir três renomados especialistas do continente para realizarem uma reflexão estruturada sobre as implicações da aplicação das concepções mencionadas em diferentes países com realidades tão diversificadas e com distintos graus de inserção nos processos de globalização.

O diálogo girou em torno de Manuel Chiriboga, pesquisador do Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural – RIMISP, tendo como entrevistadores Carlos Jara, Diretor de Desenvolvimento Rural do IICA, e Rafael Echeverri, Secretário Técnico do PROTERRITORIOS. A característica principal do diálogo dessas personalidades foi evoluir de uma entrevista de simples perguntas e respostas para uma análise e reflexão mais aprofundada do que está acontecendo, de um modo geral, na América Latina em matéria de desenvolvimento rural e territorial.

As ideias-força que movimentaram o diálogo podem ser sintetizadas da seguinte forma:

GLOBALIZAÇÃO. A globalização tende a impactar os países não somente como conjunto, mas também na articulação de territórios, espaços e na relação com os recursos naturais territorializados. A relação de território globalizado é complexa e não uniforme. Há territórios que podem ser excluídos e empobrecidos e outros que podem se inserir na globalização de forma mais ou menos ativa.

* Especialista em Desenvolvimento Rural do IICA e Coordenador Executivo do Fórum DRS

A ESCALA DOS TERRITÓRIOS. Devem responder a alguns requerimentos mínimos, entre outros: institucionalidades territoriais capazes de alimentar um processo de desenvolvimento econômico permanente, capacidade de gerar emprego suficiente para sua população, dispor de uma base de recursos para um desenvolvimento sustentável de longo prazo.

MODELO DE GESTÃO TERRITORIAL. Existe uma tensão permanente entre o modelo de organização nacional estatal do tipo setorial e a dinâmica dos territórios. O padrão de desenvolvimento tradicional fortaleceu essa tensão ao dotar o estado setorial de níveis crescentes de complexidade para exercer um papel ativo na gestão das políticas. Nesse sentido, os Ministérios da Agricultura têm dupla restrição para atuar nos territórios, por um lado a tradição centralista, por outro a visão “agriculturista”.

DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E TERRITÓRIO. Falar em desenvolvimento territorial significa pensar em uma forma mais complexa de aproximação ao desenvolvimento rural nas áreas pobres que capture as potencialidades e riquezas que possuem essas zonas, nem sempre visualizados no plano nacional.

TERRITÓRIOS E HOMOGEINIZAÇÃO. Muitas das tendências da globalização buscam a homogeneização, a “comoditização” da atividade econômica e a perda da particularidade, mas, por sua vez, esse mesmo processo gera uma reação nas comunidades territoriais em termos de reafirmação da sua identidade primária para segurar suas especificidades, em particular, culturais e de seus valores éticos.

TERRITORIALIZAÇÃO, UMA TENDÊNCIA RECENTE. O desafio territorial tem uma evolução relativamente recente. Surgiu no final dos anos 1990 e início desta década como paradigma de referência fundamental na América Latina. Para isso contribuíram as críticas à insuficiência dos modelos utilizados até então, baseados no desenvolvimento local (DLIS) e regional integrado (DRI) para o enfrentamento da pobreza e desigualdades sociais. Em paralelo, emergem as discussões, reflexões e formulações sobre a nova ruralidade, que implica uma concepção ampliada do rural que vai muito além do “agriculturismo” e desemboca na questão espacial, tanto regional como territorial.

Entrevistado por Carlos Jara, Diretor de Desenvolvimento Rural do IICA e Rafael Echeverri, Secretário Técnico do PROTERITORIOS, o cientista social, jornalista e pesquisador do RIMISP, Manuel Chiriboga, fala sobre os principais desafios para o desenvolvimento sustentável da América Latina, focalizando, entre outras, as

seguintes questões: as implicações da globalização nos estados nacionais e nas diferentes escalas territoriais, as dinâmicas territoriais e a organização setorial dos estados nacionais, desenvolvimento rural *versus* territorial; a necessária integração das políticas territoriais e o papel dos Ministérios da Agricultura e, finalmente, tece considerações sobre a perspectiva de considerar o território como um novo paradigma para o desenvolvimento.

ENTREVISTA: MANUEL CHIRIBOGA

Carlos Jara: A América Latina, como você sabe, está inserida e fazendo parte do processo de globalização. Os países centrais, principalmente, estão sofrendo os impactos da recessão econômica. De que maneira você considera que a abordagem territorial, com suas políticas funcionais, pode ou não dar resposta, principalmente, a esta situação de crise que afeta o grupo mais vulnerável da sociedade, tanto rural quanto urbana?

Manuel Chiriboga: Efetivamente me parece que a globalização tende a impactar os países não somente como conjunto, mas como na articulação de territórios, espaços, modalidades e relação econômico-social com os recursos naturais territorializados. Este tipo de vínculo dos territórios com a globalização está ligado a diversos aspectos, como temas de fluxos e pessoas (tema mais que evidente). Primeiro, a globalização trouxe uma transnacionalização dos segmentos da população, segundo, a globalização implica tendências em buscar as particularidades dos territórios em temas de recursos naturais, de capacidades, busca de certa forma aproveitar as especificidades territoriais que existem e em terceiro lugar, eu queria tratar acerca da especial relação que há entre o território e a natureza, pois implica preocupações específicas do impacto que essas sociedades têm nesses recursos e sua contribuição em tendências mais gerais, como as mudanças climáticas que envolvem os territórios, em certo grau de descentralização dos sistemas políticos, forma de articular os atores através de sistemas políticos territorializados no nível de tomada de decisões. Isto, obviamente, indica a relação de território e globalização, que é complexa e que não é uniforme. Há zonas e territórios que podem ser excluídos, segmentados, empobrecidos pela globalização e outros que eventualmente podem inserir-se nessa globalização de forma mais ou menos ativa. Isso tem muito a ver não somente com as determinações físicas, vantagens tradicionalmente comparativas, como também com dimensões importantes, como o nível de coesão social e temas de identidade no território, formas criativas em que as sociedades buscam determinar suas particularidades e sua historicidade, mas também tem a ver com as capacidades das sociedades de desenvolver um conjunto de respostas para enfrentar de maneira

específica e particular essas tendências da globalização. Termino dizendo que isto obviamente é interligado às particularidades e capacidades de resposta dos territórios, como também com o papel e criatividade dos estados nacionais no sentido de apoiar essas tendências territoriais.

Rafael Echeverri: Nesse ponto justo onde você encerra a globalização, os territórios e o papel nacional, queria perguntar-lhe de que maneira você avalia os canais de mediação territorial ou os canais de condução territorial de tudo isto? Porque lhe ouvindo tenho a impressão muito mais de um território associado do que talvez local, mas a verdade é que finalmente do global ao local há um conjunto de níveis territoriais passando pelo nacional como um nível mais territorial na perspectiva da globalização, como você vê essa relação? Ou seja, o papel que deveriam exercer distintas escalas territoriais justamente nesse desafio do local e do global nos extremos de uma tendência de mudança, absorção, inserção, de domínios, entre outros.

Manuel Chiriboga: Enfim, isso poderia ser visto como uma continuidade de escalas em termos de construções sociais de identidade, econômicas, de recursos, etc., mas me parece que é importante se decompor essas escalas. Obviamente penso que há um nível local, no sentido de que há lugares com o predomínio de relações cara a cara entre os atores, onde as pessoas se conhecem através de relações entre vizinhos, familiaridade, práticas sociais cotidianas relativamente repetitivas, como ir a um mercado ou a um órgão público. Este é um nível básico de nossas sociedades onde elementos de segurança, identidade, rede social básica atuam e são muito fortes, porém se pergunta se esse nível básico, no entanto, será capaz de sustentar processos de desenvolvimento que aproveitem e que permitam esta inserção na globalização, a tendência de minha resposta para você é que este nível de relações interpessoais não é suficiente. O tema é: qual é a escala para isso? Creio, que é a pergunta que deveríamos nos fazer. Primeiro, se poderia responder qual é o nível mínimo de acesso aos recursos, sua organização econômica, institucionalidade nos territórios capazes de alimentar um processo de desenvolvimento econômico no tempo e isso pode ter esferas diferentes, no sentido de identificar qual é o território capaz de gerar emprego suficiente para a população. Qual é a capacidade desses recursos de constituir a base para um desenvolvimento sustentável em longo prazo? Qual é o nível mínimo de funcionamento de organizações, sejam públicas ou privadas, que alimentem essa gestão durável ou sustentável dos recursos? Onde atores de diversos tipos podem se encontrar para definir a partir de interesses distintos um campo de acordos que sustente esse desenvolvimento em longo prazo? Essas são as perguntas. No entanto, ao respondermos a essas perguntas, na realidade, isso pode ser definido pelo menos com três respostas possíveis, uma é um território que tem um conjunto de recursos mais ou menos articulável que serve para o desenvolvimento econômico.

Estou pensando em uma zona com recursos naturais de certo tipo, uma bacia hidrográfica, uma planície, uma depressão nos Andes, um grande vale, essa é uma resposta. Segundo, pode ser uma unidade político-administrativa, uma província, um departamento, associações comunitárias de unidades políticas dispostas a coordenar e cooperar para potencializar esses recursos. Terceiro, pode ser uma zona onde os atores ou pessoas que ali vivem se identifiquem como sendo parte de uma agregação maior, que culturalmente é distinta, e que outros grupos ou populações os reconheçam como diferentes. Recentemente me contaram sobre a situação de Olancho, em Honduras, este é o estado onde vive o presidente Zelaya, toda esta gente usa chapelão, tem certa forma de relacionar-se com a natureza e outra cultural para relacionar-se entre eles, é claramente uma zona distinta identificável. Definitivamente, creio que é a união entre esses níveis, unidade geográfica ou de recursos, unidade de atividade econômica de certa maneira, estes níveis de cooperação institucional e certo nível de identidade que formam um território.

Carlos Jara: Gostaria de voltar ao tema dos níveis. Qualquer que sejam os níveis se requer uma institucionalidade, estamos realmente em um processo de mudança de paradigma. Adotamos a abordagem territorial e as políticas territoriais como o melhor que temos até agora, mas as institucionalidades com as quais geralmente trabalhamos, apesar de existirem associações comunitárias que estão começando a surgir, são articulações políticas, muito fabricadas ainda dentro do setorialismo e da descentralização e que são colocadas como requisitos para viabilizar as políticas territoriais que ainda se encontram pouco amadurecidas em muitos países. Como você vê esse assunto?

Manuel Chiriboga: Em nossos países há uma tensão permanente entre um modelo de organização nacional estatal do tipo setorial e a dinâmica dos territórios, isso vem da mesma ideia do estado nacional, a ideia de que é o estado nacional que exerce a organização pública tendo como base setores específicos para atender o território administrado pelo estado nacional. Assim se constituíram nossos estados. Parece-me que o desenvolvimento tradicional fortaleceu essa visão ao dotar o estado setorial de níveis crescentes de complexidade para exercer um papel ativo no desenvolvimento. Mas tenho a impressão que esse estado com essas características e organização de base setorial tem uma enorme dificuldade de potencializar uma territorialidade mais complexa e mais diversa em termos de recursos de institucionalidades, identidades que ao produzir estas políticas setoriais, um pouco às cegas, em direção às dinâmicas territoriais, terminem privilegiando mais aqueles territórios que melhor possam responder aos estímulos setoriais, deixando de lado aqueles que requerem uma aproximação diferenciada, uma aproximação holística para potenciá-los plenamente. Não é fortuito, em minha opinião, que as políticas setoriais terminem potencializando aqueles territórios de identidade mais capitalista onde os sinais regulatórios emitidos

pelo Estado são mais capturáveis por parte de unidades, que partindo dessa base podem planejar na medida em que essas unidades médias ou grandes são capazes de traduzir esses sinais públicos em decisões das empresas que consideram as dinâmicas de mercado e, ao mesmo tempo reduzem os níveis de incerteza sobre as atividades que realizam. Mas nem sempre esse é o caso para a maior parte de nossos territórios, onde esses estímulos setoriais especializados são insuficientes na medida em que essas unidades necessitam de um conjunto mais complexo. Chamemos de sinais que só podem acontecer no âmbito territorial ou que são de tal nível de especialização que requerem uma institucionalidade mais complexa. Se você quiser por meio de políticas setoriais não “comoditizadas”, quer dizer, se quiser fortalecer produtos com identidade e únicos, se você quiser construir uma institucionalidade muito mais próxima da população, e isso lamentavelmente não acontece, e termina, portanto, gerando uma política setorial que tende a aumentar as diferenças em ritmo de desenvolvimento, modalidades de inserção na economia global, o que gera uma maior desigualdade.

Rafael Echeverri: Neste tema setorial de reconhecimento do território como complexidade, integralidade, articulação, visão de cima para baixo, visões prospectivas sobre o território, surge uma pergunta: o que se poderia fazer e o que ainda está por resolver sobre o velho dilema entre inclusão e compensação? Se observarmos a política tradicional de desenvolvimento rural com vistas a uma política de reconhecimento da instituição, objetivando compensar dentro do sistema geral e desenvolvendo a institucionalidade, constatamos que tem-se atingido grandes conquistas, como ministérios de desenvolvimento rural. Entretanto, na realidade orçamentária de nossos países, esses orçamentos de desenvolvimento rural são mínimos frente a todos os recursos que chegam ao território. Você considera que existe uma tensão entre esses conceitos de desenvolvimento rural *versus* desenvolvimento territorial, entre a identificação do que é rural como um objeto específico que concorra com a identificação do territorial, que pode seguir mantendo as políticas focalizadas no rural em contradição com muitos de nossos países de política territorial que seguem sendo manejadas como os únicos instrumentos de desenvolvimento rural da forma mais tradicional do mundo? Você acredita que exista tensão e se existe há de crer que o rural está perdendo espaço frente ao territorial, que o territorial é uma ameaça aos interesses do mundo rural?

Manuel Chiriboga: Como é sabido, recentemente o Banco Mundial elaborou seu último Informe de Desenvolvimento Mundial e este tem a ver com os temas da espacialidade do desenvolvimento, fundamentalmente o que você diz dos instrumentos de desenvolvimento econômico, que devem concentrar-se nas zonas de maior desenvolvimento econômico. A política social deveria ser a que predomina em áreas de maior atraso e que, portanto, deveria produzir uma espécie de transferência

de renda desde as áreas mais ricas até as mais pobres para ou mantê-las ou facilitar, em última instância, a migração até as zonas mais ricas. Obviamente alguns podem não ficar satisfeitos com essa resposta, especialmente quando temos a mesma ideia de desenvolvimento rural e quando pensamos que o que estamos fazendo tem a ver com a criação de instituições, intervenções, incentivos para gerar processos de desenvolvimento nessas zonas mais atrasadas. Por isso algumas vezes penso que o que fazemos em termos de desenvolvimento rural pode ser um passo perverso, onde temos feito parte do que denominaria “estudologia da pobretologia”, no sentido de ter programas denominados de desenvolvimento rural. Finalmente, são programas de transferência de recursos para as zonas mais pobres. Portanto, na verdade não estamos muito longe desse tipo de sentença proferida pelo Banco Mundial. Temos programas pobres para zonas pobres mesmo quando os denominamos de desenvolvimento rural. Agora devemos estar muito conscientes deste perigo e nesse campo eu diria que devemos estar muito conscientes de uma banalização do desenvolvimento territorial, que finalmente terminaria sendo um programa compensatório, algo mais sofisticado, mas gratificando as zonas mais pobres. Penso eu que ao falarmos em desenvolvimento territorial, devemos pensar em uma forma mais complexa de nos aproximarmos do desenvolvimento rural nessas zonas, uma forma que capture, além disso, as potencialidades e riquezas que possuem estas zonas e que a globalização nos permitiu observar talvez aquilo que em plano nacional não éramos capazes de ver. Refiro-me à riqueza em termos de produções locais únicas que não são “comoditizáveis”, senão que sua riqueza vem de sua particularidade de sua unidade. O fato é que mantendo uma relação cultural com seus recursos e meio ambiente isto resulta em um ativo extremamente rico para o desenvolvimento. Terceiro, que têm uma forma de relacionar-se com a natureza, que responde muito mais às tendências globais de preocupações sobre assuntos referentes às mudanças climáticas. Quarto, que se caracterizam por umas particularidades culturais que são cada vez mais valorizadas em termos dessa rebelião contra o que era pelo menos na primeira fase da globalização e sua tendência a homogeneização cultural. Então com isto quero dizer, e asseguro, que podemos multiplicar os exemplos. Neste momento há novos recursos que esta globalização nos permite ver e na verdade são recursos extremamente ricos para o desenvolvimento dessas zonas, desenvolvimento que gera riquezas. Creio que é imprescindível que melhorem os ingressos da população gerados a partir dos próprios recursos, o que pode torná-los mais sustentáveis e, portanto, valorizados em termos globais, e que podem adicionalmente ser muito mais inclusivos e de coesão social. Portanto, podem lançar as bases para um desenvolvimento mais durável no tempo. Mas para responder a estas oportunidades e possibilidades, temos que romper com esse paradigma da “pobretologia” e pensar obviamente em empoderar as comunidades para encontrar respostas produtivas de identidade institucionais a estas oportunidades e possibilidades. Isto implica também pensar em desenvolvimento não somente como uma coisa dos pobres e para os pobres, é importante ver como isto se articula com as estruturas de mercado que o valorize junto às empresas,

atores públicos, privados e a sociedade civil, desde o comércio justo às cadeias de produção orgânica globais, ao turismo global, mas com certa particularidade onde o desenvolvimento desta característica por definição tem que ser um desenvolvimento único, particular, não massificado ou do contrário pode terminar destruindo-o.

Carlos Jara: Esta ideia de massificar o desenvolvimento vem atada a uma espécie de discurso único, embora coloquemos a ideia de que o território e o enfoque territorial supõem não somente ativar as capacidades endógenas dos territórios e gerar riqueza, como você bem assinala. Também há outros objetivos paralelos que têm a ver com a boa gestão dos recursos naturais, maior equidade, cidadania, entre outros. Queria pedir que você pensasse acerca do tema da coesão, como um dos objetivos que aborda a proposta territorial e a identidade. Se bem que temos repetido que identidade é aquela que nos permite, pelo menos, facilitar uma espécie de força de gravidade nesses mercados onde os produtos não são “comoditizáveis”, como bem você diz, as identidades são muitas, mas a identidade de que “eu sou daqui” está sendo mais diluída e enfrentada por todo um processo de ocidentalização dos imaginários, como você vê o tema da coesão e de todas as tendências que levam a rompê-las?

Manuel Chiriboga: É um processo obviamente contraditório. Está claro que muitas das tendências centrais da globalização tendem à homogeneização, à “comoditização” da atividade econômica, a perda de sua particularidade, mas, por sua vez, esse mesmo processo gera uma reação na comunidade em termos de reafirmar-se em sua identidade primária. Pode-se ver em muitos dos jovens que eles não procuram assimilar plenamente os processos de homogeneização cultural, pelo contrário, vão transformar muito seus novos valores. Não se pode pensar neles isolados de tendências culturais relacionadas à música, por exemplo, ao rock, a essas coisas, mas eles têm gerado uma mescla de simbioses culturais que também são classificadas por suas próprias dimensões culturais. Tomo esse exemplo que me parece fundamental, porque não devemos pensar no tema da cultura como algo ancorado, algo que não se modifica, não se transforma, algo arraigado ao passado, são como as matrizes culturais que todos temos como seres humanos, pessoas vinculadas a certas localidades, que se transformam, mas mantêm determinadas matrizes cognitivas e de identidade fundamentada. Passando para o assunto desenvolvimento territorial, eu diria que devemos cada vez mais pensar em um desenvolvimento, isso quer dizer melhoria nas condições e qualidade de vida. Sim, devemos rebelar-nos contra situações em que as populações não podem livrar-se das ataduras e da escravidão das limitações econômicas, portanto não podem escolher, já que estão mais preocupadas em sobreviver, em impedir que uma criança morra ou que uma mãe acabe adoecendo pela sua abnegação e dor. Como encarar essas necessidades básicas para poder escolher a forma de obtenção? Isso não é simplesmente satisfazer esses direitos. Esta é a base fundamental, mas tem que ser de uma forma que seja culturalmente específica à matriz

cultural dessas populações, às instituições de que elas participam tanto comunitárias como os sistemas políticos locais, como as formas de articulação entre setores têm que ser de uma forma que se relacione com as dinâmicas de mercado. Finalmente, tem que ser uma dinâmica que valorize uma aproximação sustentável dos recursos naturais. Se não respondermos a estas necessidades de satisfação, direitos, melhoria de ingressos, etc., na verdade influímos nessa população para que tenham uma relação destrutiva dos recursos naturais, que façam maior exploração deles, que os utilizem como recursos para o desenvolvimento. Se não cumprimos com essas necessidades básicas, muitas crianças terminarão em filas de dependência da caridade pública, se não recebem educação. Insisto muito no conceito de desenvolvimento como base para melhorar o cumprimento dos direitos básicos, no sentido de dotar esta população de capacidade de escolha, porque somente assim se pode reforçar sua particularidade em relação ao desenvolvimento e com isto me rebelo um pouco contra certas ideias de que desenvolver é deixar que se mantenham as coisas em seu estado mais ou menos natural e normal, isso é restritivo em termos de capacidades humanas.

Rafael Echeverri: Ouvindo você me vem à cabeça uma inquietude muito grande, a integralidade, um tema, digamos, quase teológico da sociedade, realmente estamos falando da visão de elementos, como cultura, educação, etc., quer dizer, algo com uma dimensão enorme, então me vêm à inquietude em termos de institucionalidade, é que em quase a totalidade de nossos países, esta é uma grande reflexão sobre este mundo que está nas mãos dos Ministérios da Agricultura, isso é tudo o que está aí. Eu faço a revisão do meu Ministério da Agricultura, senhores agrônomos, ambientalistas, etc., e pergunto: será que essa institucionalidade é adequada para alcançar uma visão como a que estamos almejando? Até onde os ministérios da agricultura realmente têm a possibilidade de ser os grandes interlocutores de transformações de tais dimensões? Adicionalmente, porque dentro da estrutura de nossos países um dos setores definitivamente menos descentralizado é o da política agrícola, mas educação e saúde são outras institucionalidades que têm avançado mais em descentralização. Como você vê isso, como o drama que vive qualquer um que tenha sido Ministro da Agricultura. E agora, o que faço?

Manuel Chiriboga: Creio que os Ministérios da Agricultura têm uma dupla restrição, por um lado está a velha tradição centralista do ministério, que é concentração de saberes e conhecimentos a respeito do que é bom para a agricultura, por extensão para o meio rural. Qualquer um claramente pode dizer frente a isso que tem uma visão "agricultorista" e centralizada do meio rural, uma visão de cima para baixo, no sentido de que se crêem dotados de conhecimento, que constituem uma espécie de cópia de *Blueprint*, com dizem os norte-americanos, assimiláveis a qualquer pessoa. Por outro lado, depois de muitas políticas neoliberais em nossos países, essas capacidades foram ainda mais limitadas no sentido de converter-se em

organismos que faziam alguns tipos de regulamentações errôneas sobre comércio exterior, sanidade agropecuária, informação, etc. Obviamente é desejável, e me parece que existe na América Latina um retorno à valorização da importância do Estado, espero que ao menos estes exageros do neoliberalismo dêem um passo atrás e fortaleçam sua capacidade para temas fundamentais, como todo o tema de inovação tecnológica, todo o tema de fortalecimento de institucionalidade para a organização social e regulamentação do uso dos recursos naturais. Há funções importantes que os ministérios deveriam retomar, mas ao mesmo tempo talvez algo que não deveriam recuperar, que é a capacidade de cobertura e presença como ministério em todos os lugares dos territórios. Os ministérios devem ser afetados por essa tendência tão democrática, a meu ver, que é a descentralização. Parece-me que são os governos estatais, provinciais, segundo seja o país, que terão que dotar-se de maior capacidade de gerenciamento territorial e, dentro disso, também os temas de cooperação para o desenvolvimento agrícola, mas em uma visão que coloque o agrícola e o alimentar dentro de uma perspectiva mais complexa de seu meio rural. Isto por definição não será feito por um ministério da agricultura, porque ele sempre verá o mundo rural através dos olhos de alguém que faz agricultura, enquanto que somente um governo próximo pode ver as potencialidades, as riquezas, as dinâmicas em seu território e pode buscar fortalecer as diversas capacidades que tem o meio rural, porque também é uma institucionalidade descentralizada nos governos locais, que tem maior capacidade de resposta às demandas dos cidadãos rurais e de controle de dinheiro, enquanto que para as comunidades, especialmente aquelas onde há predominância da agricultura familiar, a maior parte está muito longe das grandes capitais para que essa institucionalidade lhes sirva.

Carlos Jara: A última pergunta. Sim pode ser a última. As propostas de desenvolvimento sempre partiram da ciência social, da academia, da intelectualidade, da tecnocracia, dos organismos internacionais, geralmente dos movimentos sociais que têm suas próprias propostas. Aqui se trata de colocar o imaginário no discurso dos estados e instituições, a abordagem territorial ou o território. Há poucas semanas assistindo a Junta Interamericana de Agricultura na Jamaica, fui chamado especialmente para que, em exatamente quatro minutos, explicasse aos representantes dos ministros em que consiste a abordagem territorial, levei cinco minutos. Quem presidia a mesa, não digo seu nome por respeito, me disse que se não pudesse explicar o que é a abordagem territorial em cinco minutos é porque essa se tratava de um modismo que não tinha sentido. Simplesmente o Caribe rejeitou a abordagem territorial. Contudo, países como o Brasil, que é um país continental, e o México, que não é continental, mas que é um país bastante grande, são eles que estão na frente, colocando, experimentando, trabalhando, avaliando e aprofundando o tema da territorialização nas políticas públicas. No seu conhecimento do continente latino-americano, como você vê, fazendo um voo de condor, a colocação deste discurso ou paradigma no imaginário dos governos ou das instituições?

Manuel Chiriboga: O desafio territorial tem uma evolução relativamente recente. Creio que surgiu no fim dos anos 1990, início desta década, como paradigma de referência fundamental na América Latina. Creio que para isso contribuiu fundamentalmente certa crítica à insuficiência dos modelos utilizados, até então, a insatisfação com modelos baseados no desenvolvimento local, nos fundos de inversão social, projetos DRI, etc. As visões agrícolas do mundo rural que evocaram a necessidade de desenvolver um novo paradigma, mas que também tiveram relação com evoluções da mesma tradição acadêmica vinculada ao desenvolvimento rural, a discussão sobre temas de *clusters* econômicos, de melhoria da relação entre a cultura e a economia, as preocupações da economia institucional, que eram novas. Lembremos que, pela primeira vez, temos uma não economista recebendo o Prêmio Nobel, discursando sobre algumas de nossas preocupações, como dizem os norte-americanos *outfit*. Acredito que estas críticas e outras evoluções econômicas têm também certa influência do comportamento europeu, mas não somente da Europa como também do Canadá e dos Estados Unidos nas discussões na OCDE, quando começaram também a preocupar-se com a nova visão sobre os temas dos recursos naturais, onde todos contribuíram para desenvolver um paradigma. O problema fundamental é que, como sempre acontece, a visão normativa do que deve ser o desenvolvimento territorial avançou mais rápido que o instrumental necessário para colocá-lo em marcha. Creio que um grande desafio é preencher essa lacuna. Entre 2003 e 2005, RIMISP e IICA começaram a desenvolver uma produção neste campo do desenvolvimento territorial, mas que é fundamentalmente normativa, ou deve ser, temos poucas evidências do que fez Rafael em quantidade e do que você fez em termos de redes sociais que contribuíram a este paradigma. Entretanto, as pessoas do âmbito da decisão pública começaram a perguntar se estávamos de acordo e como estávamos fazendo. Creio que desde meados desta década até agora temos trabalhado fortemente. Tem havido avanços importantíssimos, como os que foram feitos aqui no Brasil e no México, os dois países onde efetivamente mais se avançou na operacionalização deste conceito em termos de políticas, programas e projetos, com alguns dos desafios que discutimos anteriormente. Contudo, neste momento devo dizer que esta preocupação pelo territorial vai mais além do México e do Brasil. As discussões recentes da Comunidade Andina sobre seu programa de desenvolvimento rural têm uma forte ênfase em desenvolvimento territorial e quer fazer disso o eixo de sua intervenção. O Conselho Ministerial de Agricultura na América Central também fez disto um paradigma central. Não nos devemos preocupar que isto possa ser utilizado em economias que são definitivamente economias territoriais. Com o maior respeito às pequenas economias caribenhas, talvez isso seja viável para a Guiana, Suriname e Jamaica, mas me refiro a economias territoriais no sentido de uma articulação da atividade econômica, uma vinculação com território e identidade, são países, alguns deles, de um só território, que isto seja reproduzível para tudo. O que é importante para esses países de economias territoriais, uniterritoriais, é, entretanto, ter a aproximação metodológica. Como fazê-lo? Quer dizer, desculpe o exemplo, não tratar de dividir

Antigua e Barbuda em sete territórios, porque talvez não dê, mas voltando ao tema central, creio que depois de quatro a cinco anos de busca de ferramentas, de como fazer políticas, de como fazer programas e ações de desenvolvimento territorial, é importante que tratemos de consolidar essas informações para saber que boas práticas funcionam ou não e que possamos oferecer isto aos governos, porque tenho muito receio também de que, como acontece com muitos dos exemplos que se tornam moda, terminem por se banalizar. Portanto, terminamos fazendo coisas que sempre temos feito, mas que agora as denominamos territoriais. Precisamos dar-lhes um conjunto de conteúdos mínimos de exigência e qualidade para que possamos dizer que isto sim é territorial. Creio que isto requer um empenho de todos nós para sua construção, porque estou convencido de que se o desenvolvimento territorial não se tornar a forma de interrogar o mundo não rural sobre suas articulações com o mundo rural, vamos perder uma grande oportunidade em termos de aliados políticos e econômicos, que talvez tenha sido um dos nossos mais complexos problemas como ruralistas. Como vocês já falavam sobre isso, não conseguimos sair, muitas vezes, do gueto em que vivemos e creio que efetivamente o paradigma do desenvolvimento territorial nos permite não somente interagir com os Ministérios da Economia, Planejamento e Política Social, como também interrogá-los sobre o que fazem em termos de implicação para o desenvolvimento territorial.

Rafael Echeverri: Com respeito a esse tema do velho e do novo, chegamos à nova ruralidade, depois fizemos um mea-culpa, não era nem nova nem era ruralidade. Suponha-se que era um velho processo que estava em evolução, não havia existido uma revolução, nem tampouco era estritamente ruralidade, o que implicava uma concepção territorial. Nessa mesma reflexão que você estava fazendo, o que você acredita que pese ou tenha importância em todos os antecedentes de mais de cinquenta anos de desenvolvimento regional, desenvolvimento urbano, ordenamento territorial, avanços na geografia geomática, análise do espaço de todo o sistema de regionalização, malhas urbanas, etc., que talvez muito ausente dos processos territoriais e rural, e que são avanços conceituais, teóricos, epistemológicos, metodológicos, tecnológicos na manipulação da informação, avanços institucionais que foram e voltaram, que tiveram vai-e-vem, mas que se enxerga definitivamente como uma institucionalidade e um conhecimento muito forte. Você acredita que haja aí antecedentes para voltar a se levar em consideração? Ou é diferente o tema territorial rural do tema territorial urbano?

Manuel Chiriboga: Deixe-me dar uma resposta complexa a essa pergunta, porque é uma pergunta que de certa maneira tem a ver com minha própria biografia nesse campo. Poderia dizer duas coisas, quando começamos a falar sobre desenvolvimento rural, o tema da ruralidade e do agrário eram temas fundamentais nos processos de modernização e democratização de nossas sociedades, a luta contra

os fazendeiros e outras formas oligárquicas do meio rural não somente tinha a ver com o campo, mas também como nossas sociedades avançavam. Contudo, em um segundo momento, tenho a impressão que nos colocamos em um lugar cada vez mais estreito, onde ao tratar de solucionar o tema da inserção dos agricultores no desenvolvimento, perdemos a visão de desenvolvimento de nossas sociedades em seu conjunto. Eu descreveria esse processo como aquele que ocorreu no fim dos anos 1970 e 1980. O que nos preocupa é saber como os agricultores se incorporaram na modernização, mas creio eu que isto chegou em um terceiro momento, que é a reforma agrária, a modernização, mais recentemente podemos dizer que é insuficiente pensar no tema de desenvolvimento mais amplamente desde este lugar e que continuamos trabalhando ou expandindo os limites de nossas preocupações, saindo da “agriculturização” paulatinamente, saindo das cadeias produtivas para observar a pluriatividade, saindo do tema da ruralidade para ver o tema das relações rural-urbanas, saindo dos temas de tecnologia no sentido mais limitado da palavra para ver os sistemas de inovação mais amplos, sair do “homo economicus” e social para ver os temas da cultura, para sair dos limites estreitos do homem chefe de família e ver os temas de gênero, sair do microrregional para ver o territorial. Tudo isso tem sido um esforço contínuo de reinserir o tema agrário-rural como preocupação central de desenvolvimento, onde talvez o que me pergunto é se devemos pensar nisso como código de desenvolvimento nacional ou como temas de desenvolvimento em processo de integração, mas talvez isso seja algo à parte. Parece-me que neste processo de ampliação de nossas fronteiras de conhecimento e preocupação, e onde temos recuperado de maneira crítica alguns dos desenvolvimentos sobre desenvolvimento, perdoe a redundância, que estão sendo feitos em paralelo, considerando os temas de fundo do desenvolvimento, os temas de meio econômico, os temas da relação entre cultura e economia, papel do capital social, temas de identidade. Creio que estamos neste momento prontos para falar. O problema é que nem sempre aqueles com quem gostaríamos de falar estão nestes temas de desenvolvimento que queremos levantar como discussão. Muito da economia, ciência política e sociologia evoluiu muito em termos de preocupação da individualidade, como consumidor, cidadão e pessoa, enquanto nós seguimos, sem muito sentido, mas positivamente, falando de temas de coesão social, de desenvolvimento econômico, de comunidade, etc. Tenho algumas pequenas razões para o otimismo, de que justamente a crise econômica recente como modelo extremo do individualismo e da falta de regulação, as preocupações sobre a natureza, as preocupações sobre a “multiculturalidade” no mundo talvez façam com que essas disciplinas também tenham a tendência, ao menos certos segmentos, de avançar em direção a um centro comum, onde possa encontrar-se com o que nós estamos pensando.

DIÁLOGOS DO IV FÓRUM

A IMPORTÂNCIA DO TERRITÓRIO COMO ALTERNATIVA DE DESENVOLVIMENTO EM UM CONTEXTO DE GLOBALIZAÇÃO

Apresentação

Nelson Giordano Delgado *

Durante o IV Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável, o diretor-executivo do Ibase, Cândido Grzybowski, foi entrevistado pelo Prof. Pedro Bandeira, da UFRGS, e por mim, como parte de um conjunto de atividades denominado *Diálogos do IV Fórum*. Cândido é liderança reconhecida da sociedade civil brasileira e mundial e como diretor do Ibase teve atuação destacada na criação e no desenvolvimento posterior do “processo Fórum Social Mundial”, além de ter liderado ou colaborado com outras atividades marcantes no Brasil e no exterior ligadas a temas permanentes da agenda do Ibase, como governança e radicalização da democracia, além dos novos e urgentes desafios relacionados com os temas da crise civilizatória e da reivindicação por justiça ambiental. No IV Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável, foi um privilégio contar com a presença de Cândido Grzybowski como palestrante e como participante destes *Diálogos*.

Uma contribuição mais geral trazida por Cândido para nossa discussão, e que vem de encontro aos objetivos contidos na abordagem dos territórios rurais, é a afirmação de que a crise do modelo industrial produtivista e consumista que estamos vivendo – que se expressa no comportamento crescentemente irracional da economia mundial e na destruição da natureza e do meio ambiente – e o anseio por democratização das sociedades e dos estados em todos os cantos do mundo tornou premente a intensificação das lutas sociais em favor da realocação ou da reterritorialização da economia e do poder. Ou seja, a crise da globalização neoliberal e de sua utopia de desterritorialização total e sua ideologia de deslocalização dos controles sobre as atividades econômicas e políticas repôs a necessidade de

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA / UFRRJ) e membro do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA)

pensar alternativas ao modelo ideológico da globalização nas quais o princípio da subsidiariedade tenha um lugar orientador proeminente.

Em termos bastante simples, o princípio da subsidiariedade afirma que “sempre que decisões e atividades possam ser realizadas localmente, devem ser realizadas localmente”, o que se aplica tanto à economia quanto ao poder e mesmo a outras esferas culturais e sociais². Com esta perspectiva, pretende-se, de modo geral, reafirmar a disposição política de que as decisões devem ser tomadas o mais próximo possível das pessoas mais afetadas por essas decisões. De acordo com este princípio, portanto, a reterritorialização significa o fortalecimento das condições pelas quais os territórios ganham capacidade para recuperar o poder de determinar e controlar seus projetos de desenvolvimento ou as trajetórias econômicas e políticas preferidas por suas populações. Como diz Cândido, a questão dos territórios começa a ser discutida quando nos perguntamos: “como é que nós relocizamos e criamos bem-estar, justiça social e justiça ambiental com os recursos que os territórios oferecem?”.

Isto não significa, como também nos lembra nosso interlocutor, que, apesar de todos termos um endereço num local ou num território determinado, este território possa ser considerado uma autarquia isolada. Muito pelo contrário, todos os territórios estão, de uma forma ou outra e com maior ou menor intensidade, conectados com um global – que pode ser a região, a nação e partes do mundo – com o qual se liga econômica, política e culturalmente, sendo seus destinos afetados positiva ou negativamente por esta relação. Neste sentido, a reterritorialização não tem futuro se não for considerada na perspectiva de que estamos todos conectados e interdependentes no mundo, que temos de cultivar, com delicadeza e determinação, a formação de uma consciência interplanetária e que o futuro do planeta vai depender da qualidade da ação coletiva comum que daí possa derivar.

Extraí-se desta visão que da dialética que se estabeleça entre reterritorialização e solidariedade internacional está sujeito, em grande parte, o avanço da discussão e da formulação de proposições alternativas que, das perspectivas da democratização, da participação popular e da responsabilização internacional, contemplem de forma mais apropriada a consideração de temas prementes, como a preservação dos bens comuns da humanidade (água, ar, clima, sementes, etc.), a valorização da diversidade de povos, culturas e recursos naturais existentes no planeta e o significado possível do desenvolvimento, em escala nacional e mundial, quando este conceito é interpelado

2 Maiores esclarecimentos sobre o conceito de subsidiariedade podem ser encontrados, por exemplo, no capítulo 6 do livro de John Cavanagh and Jerry Mander, eds. *Alternatives to Economic Globalization. A Better World is Possible. A Report of the International Forum on Globalization*. San Francisco: Berret-Koehler Publishers, 2nd ed., updated and expanded, 2004.

dos pontos de vista do reconhecimento, da participação política e da equidade econômica, três componentes centrais e indissociáveis de uma noção abrangente de justiça ambiental e social global.

Por fim, vamos encerrar esta breve introdução destacando três pontos específicos deste diálogo com Cândido Grzybowski, que gostaríamos fossem considerados com particular atenção no contexto de nossas discussões acerca dos territórios rurais.

O primeiro é que a implementação e o aprofundamento da e de território só vai acontecer de forma sustentável se houver vontade política dos atores locais envolvidos na criação e na consolidação do território. Não basta criar territórios e institucionalidades territoriais por decreto governamental, é necessário “criar o sujeito território que tenha a capacidade de poder (...) determinar o tipo de sociedade” desejada naquele território particular. Posto de outra forma, a presença de atores sociais e de sujeitos políticos territoriais é essencial para a construção da política territorial e para a dinamização da institucionalidade territorial, Cândido arrisca mesmo dizer que é anterior a esta construção. Ou seja, é imprescindível a existência do que chamamos, em outro lugar, de “protagonismo social territorial”³.

O segundo ponto refere-se à questão de que a abordagem territorial que importa considerar na elaboração e na execução da política pública tem necessariamente de contemplar a dimensão urbana dos territórios. Como diz Cândido, “não tem como pensar em território sem algum cruzamento urbano. Você não tem como pensar território hoje em dia, sociedade humana, sem comércio, sem hospital, sem escola. É assim que as relações se estruturam e esse é um capital, chamado capital social”. Isto significa que progressivamente convém substituir um tratamento da política pública calcado no conceito de território rural por outro em que o conceito central é o de território, incluídas aí, de forma estruturante, suas dimensões urbana e rural. Isto significa que podemos, obviamente, formular políticas públicas destinadas ao rural dos territórios, mas que essas políticas não podem descurar as características presentes na dimensão urbana – e suas inter-relações com o rural –, sob pena de esvaziar ou de reduzir consideravelmente as potencialidades de desenvolvimento e de melhoria da qualidade de vida das pessoas que vivem no território.

3 Delgado, N.G. e Zimmermann, S. *Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Contexto das Novas Institucionalidades. Relatório 4: Território de Cidadania do Baixo Amazonas PA*. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRJ-IICA, mimeo, julho de 2010, 53 p. Neste texto, entendemos “protagonismo social territorial” como “o processo através do qual determinados atores sociais existentes no território agem coletivamente como portadores da abordagem territorial e como impulsionadores principais da implementação tanto da institucionalidade como do desenvolvimento territorial” (p. 48). Mais esclarecimentos podem ser encontrados no texto.

E o terceiro ponto sugere que, da mesma forma que a dimensão urbana, a abordagem territorial das políticas públicas e do desenvolvimento rural não pode deixar de fora de suas formulações a esfera do mercado, incluídos aí os atores do agronegócio. E por duas razões simples, embora controversas. Porque o território é um mercado – embora a ele não se reduza – e porque o território é resultado de pactos (econômicos, políticos, sociais), na medida em que criar vontade política local significa, no dizer de Cândido, “investir nos atores, falar, dialogar, conhecer, se admitir mutuamente, negociar, ceder. Um tem que ceder, outro tem que ceder, incorporando os vários atores do território e, com isso, chegar a pactos (...) e, com isso, se apropriar das possibilidades que as políticas oferecem”.

E como o mercado também constitui o território, não é possível pensar em territórios rurais sem considerar os agronegócios. E mais, segundo Cândido, “não dá para falar só com agricultura familiar, não é assim no mundo rural (...) então temos que sentar, é a única maneira de impor limitações ao agronegócio. Senão eles têm outras formas de impor a sua política”. E num país com as dimensões continentais do Brasil, o controle democrático da ação dos atores do agronegócio provavelmente não poderá ser feito de forma unicamente centralizada: ele exige a presença de uma cidadania local ativa, territorializada. Citando Cândido, para finalizar, “tem que cobrar os recursos que são de todos e que são usados por eles (...), agora eu diria que o desastre do agronegócio é a falta de regulação lá na sua base, pela cidadania local. É lá que se decide. Vamos dizer ‘se desmata e tem boi lá na Amazônia, é porque lá não se deixa a sociedade controlar aquele negócio’. Não há capacidade de controlar, com perspectiva democrática, um país baleia grande como o nosso, de forma centralizada. Para se controlar um cara lá no fim do mundo, se desmata ou não, se põe boi ou não, precisa-se de cidadania local, territorializada”.

ENTREVISTA: CÂNDIDO GRZYBOWSKI

Cândido Grzybowski, cientista social e diretor-geral do Ibase. A instituição foi fundada por Betinho no início da década de 1980 para democratizar as informações sobre a realidade social no Brasil. Cândido também é um dos idealizadores do Fórum Social Mundial. Em entrevista aos professores Nelson Delgado (CPDA/UFRJ) e Pedro Bandeira (UFRGS), ele defende uma nova forma de organização social. No debate sobre as políticas territoriais e a importância das institucionalidades públicas no campo e na cidade, os três especialistas discutem as implicações da globalização na ocupação de espaços, produção de alimentos e consumo de bens, o exercício da cidadania via movimentos sociais para a defesa do interesse público e o papel do Estado na preservação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais.

NELSON DELGADO: Uma primeira questão que me ocorre é a seguinte, como, em sua experiência – que não é exatamente a experiência de territórios rurais entendidos da forma como estamos lidando no Fórum, mas que está colocando esta questão da territorialidade como uma questão central na maneira de pensar e intervir –, você está vendo hoje, digamos assim, o papel da sociedade civil e a forma de ela interpretar as questões relativas à problemática da territorialidade? A questão destas institucionalidades públicas que incluem tanto sociedade civil como Estado?

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: Eu não estou familiarizado inteiramente com todos os aspectos do debate da institucionalidade territorial aqui no Brasil, não é isso. O debate é mais de ordem política e quase conceitual. Há que se adivinhar alguns aspectos e, em outros, vê-se uma perspectiva, como você bem insiste. Tem uma dimensão local, todos temos um endereço, que é um local, mas ao mesmo tempo interligado com o mundo, e eu sou um militante da cidadania planetária. Com os companheiros, demos origem ao Fórum Social Mundial e até hoje estou mergulhado nisso, nos últimos 10 anos, combatendo uma globalização que está destruindo o planeta. Esta visão é a que fala em como “desglobalizar”, “reterritorializar”, “relocalizar” a economia e o poder. Então há uma perspectiva, mas uma perspectiva que não pode deixar de fora metade da humanidade, que vive em cidades, não é uma perspectiva só ligada à questão territorial rural neste sentido. Ela é uma perspectiva de tentar ver como todos estamos conectados, interdependentes no mundo e com uma consciência interplanetária que existe hoje. Tornamos a valorizar as diversidades, porque é a única maneira de enfrentar um problema de fundo. Eu sou dos que falam: “não somos todos que falamos assim”. Na minha perspectiva, há uma crise dessa globalização. Nós anunciávamos há dez anos, mas ninguém acreditava. Achavam que éramos um bando de loucos no primeiro Fórum, lá em Porto Alegre. Não fomos nós a derrotá-la, mas, enfim, ela se mostrou incompetente. Todos os problemas de que falávamos, sobre não entregar o mundo a um governo de umas cem empresas, conglomerados desse tamanho, que tentam homogeneizar o planeta. Não é possível. E que o modelo que é exacerbado com eles, que vem dos últimos três séculos, principalmente, mas que começa antes, que é um modelo industrial, produtivista, consumista, não tem planeta que aguarde. A crise climática e a escassez de recursos naturais mostram que não dá para seguir assim. Tem que voltar a utilizar o que é possível no plano local, instaurar comunidades, territórios, nesse sentido, humanos. Como é que a gente imagina que muitos conseguem sobreviver no deserto, com aqueles recursos escassos? Como imaginar que aquilo lá, um dia, vai ter carro, como, aliás, estão fazendo, porque vendem petróleo para isso, para ter carro. Esta é uma mudança radical que acaba impondo um padrão de vida totalmente impossível de se ter naquele lugar. Então, como a gente faz? Se fosse viver *à la* média americana, precisaríamos de cinco planetas. Para mim, a questão do território começa a ser discutida por aí. Como é que nós relocizamos e criamos bem-estar, justiça social e justiça ambiental com os recursos que os territórios oferecem? Essa é a única maneira.

É claro que vai ter que ser complementada, tem que importar, não tem jeito, mas não tem sentido importar fruta no Rio, quando temos no norte fluminense uma área irrigável maior do que em todo o Chile. Exportar etanol do norte fluminense para importar fruta do Chile, tem sentido? Quem ganha com isso? É disso que temos que falar. Como criar o sujeito território que tenha a capacidade de poder, porque é de poder que estamos falando, não só de economia, que tenha poder de determinar novamente o tipo de sociedade que se quer. Essa é a questão que me parece central.

PEDRO BANDEIRA: Cândido não me conhece muito e eu queria dizer que eu venho dessa área da economia regional e tenho acompanhado ao longo do tempo, principalmente lá no Rio Grande do Sul, esforços de se construir institucionalidades no nível regional. Em outros estados também, até no Rio Grande do Sul eu acho que temos conseguido uma taxa de permanência dos esforços relativamente grande, as coisas não se perdem tanto quanto se perdem em outros lugares nas transições. Então as transições administrativas, todas essas situações que estão na interface do governo, sociedade civil, essas institucionalizações são muito frágeis, muito perecíveis. Eu queria perguntar, na sua opinião, o que pode ser feito para dar mais sustentação a esforços desse tipo num caso concreto? Por exemplo, um governo que institui territórios, me pergunto: “bom, neste ano tem eleição, será que isso sobrevive a uma eleição ou será que tem data de validade?”.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: Nós estamos em meio a contradições e, nesse sentido, tem uma enorme possibilidade, porque agora a gente vê os limites de tudo. Eu acho que há um limite no Estado Nacional. Para sobreviver hoje ao Estado Nacional, só sendo imperialista, como, aliás, o Brasil tende a ser com um projeto de conquista da região, financiando suas multinacionais num projeto colonizador da região. Se olharmos bem é para torná-lo acessível aos recursos naturais de toda a região. É isso que estão fazendo lá com o BNDES e mais os outros. Isso vai até à pequena região, repercute lá, repercute onde a gente vive, em qualquer lugar, é um território, nesse sentido. Há uma possibilidade para essa realocização, exatamente pela incapacidade das estruturas existentes de responder. Há um risco, sim, porque o velho ainda está aí, está vivo em termos de estrutura política, na forma de legitimar isso, que são as eleições e do jeito que são feitas nos níveis do município e do Estado. Mas, ao mesmo tempo, há um processo extremamente importante que abre possibilidades para quem for capaz de transformar. Não antes, porque a institucionalidade pode ser um complicador se vem antes do sujeito território, do ator território. Tem que ter uma vontade política local para aquilo virar um território no sentido político e alguns territórios não têm essa vontade. Eu fiz um estudo sobre a geografia do voto, associando a geografia e o voto, tentando entender porque diabos no Brasil populações com os mesmos indicadores socioeconômicos votam tão diferentemente, porque em alguns lugares o velho oligarca não manda. É onde havia movimentos sociais, onde existia densidade de movimentos sociais, havia uma mudança política, ou seja, um território em construção

no sentido literal e político do termo. Itaparica, na época, para mim, chamava muito a atenção por causa da resistência contra a barragem. Criou-se uma densidade política que mudou muitas outras coisas, não foi só uma oposição à barragem. Então isso revela que a vontade tem que se constituir para poder constituir o território. Eu vejo hoje – eu estou no Rio – o Rio como a sede dos Jogos Olímpicos, vejo o Rio da Copa, mas também vejo o Rio da Siderúrgica do Atlântico, o Rio da Comperj (Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro). Bom, de que Rio estamos falando? É a construção de um sujeito que pode se aprofundar e radicalizar totalmente uma cidade. A cidade do Rio é um território que internaliza o racismo, é um território “racializado”, tem favelado, 90% deles negros. Isso nós temos também naquela cidade.

PEDRO BANDEIRA: Que sempre foi assim.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: Sempre foi, mas da maneira que vai acontecer, a mudança anunciada vai atrair quinhentos mil migrantes e onde vão se localizar esses migrantes? E quem são esses migrantes? Enquanto a sociedade não tiver consciência política dessas dinâmicas, em particular os atores com capacidade de influir nesses processos, nós não vamos conseguir reverter isso. Eu acho que existe a oportunidade no momento. Estou acompanhando alguns fenômenos de povos indígenas e quilombolas, por exemplo. O aparecimento deles, que não tinham visibilidade em certos territórios, qualifica aqueles territórios como atores, dá outro sentido àqueles territórios, isso é berço de nova institucionalidade. Quando será uma nova institucionalidade é difícil saber, complexo porque há lugares que não tem nada disso, são áreas destruídas. Mas temos que pensar, sim. Nós temos esse contencioso Brasil e Paraguai com o pagamento da energia de Itaipu, mas para dentro do território do Rio Paraná não existe contencioso. Rio São Francisco, transpõe ou não transpõe? Quem usa ou quem não usa? Os rios, que são essência do novo modelo de território, só foram vistos nos últimos cinco séculos como fronteiras de territórios e não estruturantes de territórios, estruturantes naturais. E como se inverte isso agora? Como se recria uma outra sociedade tendo esses problemas? É extremamente complexo, não dá para se iludir com o tamanho da tarefa.

NELSON DELGADO: O que eu me pergunto é em que medida essa ideia de território pode ajudar nessa direção? A globalização neoliberal tentou eliminar toda a ideia de territorialização, então em que medida a ideia de território e essa âncora territorial pode ajudar, seja no fortalecimento da construção de identidades territoriais, seja do ponto de vista da atuação governamental, refazendo a atuação governamental. A questão da segurança alimentar, que é claramente uma questão dos territórios, que viabiliza a inter-setorialidade, que busca romper a prática tradicional da setorialização. Mas em que medida – esse seria um ponto interessante – essa ideia pode permitir alguns avanços, mesmo que pequenos, nessa reconstrução das

possibilidades? E levando em conta também a ideia de diversidade, por exemplo, pois acho que ambas estão associadas, quando a ideia de diversidade ganha importância, a ideia de território de alguma maneira ressurge, são indissociáveis.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: Veja, já existe a ideia de *cluster*, que não é outra coisa que um território que usa as suas potencialidades, que são várias. O central é um debate, que não está em discussão, que é o bem comum. E quais são os bens comuns num território? Porque as políticas ainda estão ignorando isso. Você tem coisas que são de diferentes ordens: tem bem comum do tipo natural, mas que extrapola o local. Um indígena que vive num território amazônico está lidando com um bem comum humanitário, que afeta o clima no mundo inteiro. Agora, o trabalho dele, de cortar ou não cortar uma árvore, quem paga por isso, na medida em que ele lida com um bem comum? Também lida com um bem comum quem lida com um riacho, uma nascente de água e que não pode considerar como dele, porque é um bem comum limitado. Ele é fundamental e limitado. Mas há outros bens comuns e, sobretudo, os construídos. Ninguém substitui os laços de um lugar, os laços de solidariedade, as formas, os sistemas de relações que se criam e que podem crescer. É a constituição de um bem comum que não é mercantilizado, mas que é base de estruturação daquele território. É o conhecimento, é a cultura local. Esses vários elementos são fundamentais, mas há alguns critérios hoje difíceis de transpor. Estamos falando de uma coisa aqui que eu pessoalmente combato, a própria ideia do desenvolvimento. Ela foi gerada na revolução industrial, uma ideia de crescimento de uma economia destrutiva, degenerativa. Ela cria lixo ao mesmo tempo em que cria bens e não cria bens segundo a necessidade humana, ela cria bens e acumula. Não tem mais harmonia e essa harmonia tem de se encontrar, nós temos que garantir os direitos básicos para todos. Então, nesse contexto, nós temos duas questões incontornáveis: o balanço de energia que entra e que sai de um território e a quantidade de massa natural que entra e sai num território. Como é que você faz? Você não tem tudo, tem limitações em termos de recursos naturais. Então, essa contabilidade tem que ser feita nos territórios. Porque uma política pública tem que partir da tomada de consciência desses balanços e aí explorar o possível. É claro que, em alguns lugares, existem recursos naturais que servem para milhões, não servem só para aquele território. Tem os solos, não tem? Vai produzir um tipo de fruta que o outro não pode. É assim mesmo. O mundo é assim mesmo. Isso não quer dizer que, se não produzir, não vai comer fruta. Há um balanço a fazer entre o que eu transfiro. O que não pode acontecer é o que a Vale faz, está deixando um buraco na Amazônia e transfere o minério para a China. Isso tem sentido? Isso é colonialismo do mais puro sob o nome de desenvolvimento regional. Não vamos esquecer que a Vale foi um vetor de desenvolvimento regional. Foi assim concebida quando, na verdade, é vetor de extração de recurso natural para um mundo que nem é para nós nem é para o Brasil, não fica nada aqui. Fica um pouco para o Bradesco e para os fundos de pensão.

PEDRO BANDEIRA: É, eu acompanho muito os *world development reports* e na época do *Wolfenson* e *Stevenson* houve alguns bem interessantes sobre pobreza. Mas o último, que eu não sei se você viu, é sobre essa questão geográfica. Eles fazem o elogio da aglomeração, o elogio da migração, da mobilidade e me parece que vai na contramão de tudo que nós aqui defendemos. Chegou a ver esse material?

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: Não, esse material eu não vi, mas a aglomeração hoje volta a ser uma opção: quanto mais concentrada a cidade, melhor. A questão central nas cidades é o consumo energético, se para viver nelas é necessário ou não o uso do carro devido às distâncias. Com o carro, a cidade está cada vez mais externa. Tem de se voltar a caminhar nas cidades. Para isto, quanto mais concentrada, melhor.

NELSON DELGADO: Eles estão defendendo que haja migrações para as grandes aglomerações, porque essas grandes aglomerações seriam mais inovadoras.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: E são, são os grandes centros inovadores da humanidade, as grandes aglomerações.

PEDRO BANDEIRA: Eu participei uma semana atrás de um evento em Foz do Iguaçu com o pessoal do Ministério da Integração Nacional e da União Europeia. E o pessoal da União Europeia, que tem uma política regional que é desconcentrada e valoriza a inserção territorial, tem uma posição muito crítica em relação a esses relatórios.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: Mas tem uma coisa, do que eu estou ouvindo aqui e de documentos que li, não tem como pensar em território sem algum cruzamento urbano. Você não tem como pensar território hoje em dia, sociedade humana, sem comércio, sem hospital, sem escola. É assim que as relações se estruturam e esse é um capital, chamado capital social. O que eu não gosto é do conceito, mas é um bem comum, por isso, talvez, chamem capital social. É um bem comum que não é visível, mas é um grande bem comum e pode ser potencializado. Quando você valoriza isso, há uma grande diferença para a qualidade de vida, para o tipo de potencialidade daquele território, porque você potencializa essas qualidades. E olha, até eu tenho que revisar minhas ideias, nós não temos como nos passar por empresas, por exemplo. São grandes atores de organização de relações humanas. O que não podemos admitir é que o mercado organize tudo, mas há uma parte em que o mercado foi muito melhor do que qualquer outra coisa. As grandes empresas fazem esta avaliação das potencialidades do chamado capital social da área, que concentra gente preparada, gente com saúde ou outras empresas localizadas que dão uma sinergia ao negócio, que dão possibilidades. Porque hoje há uma condição e já temos exemplos em grandes conglomerados de o que é lixo de um e suas sobras vira matéria-prima de

outro, até você acabar todo o processo, todo o ciclo. Você pensa um ciclo, o calor gera vapor, o vapor serve para outro, para gerar outra coisa e você vai assim, você fecha o ciclo de consumo da matéria e trabalho humano e, com isso, você potencializa. O território tem a vantagem de você poder pensar no ciclo. Eu defendo produzir aqui para se consumir aqui, isso é uma inversão total. Claro que isso me leva a criticar supermercados, por exemplo, que são exatamente a concentração que faz com que o agricultor deixe de produzir não sei lá o quê, porque diz que é mais barato comprar em supermercado. Mas o supermercado o que faz? Encomenda de sei lá onde. O pimentão do Distrito Federal é distribuído para o país inteiro e aí não tem sentido o cara achar que tem que produzir pimentão em Bagé.

NELSON DELGADO: É o domínio da economia de escala, o cara que produz não sei de onde e vende mais barato.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: É sobre isso, porque não se está pagando o custo comum que está embutido nisso, se pagasse seria totalmente inviável. E pensar território em termos de economia é pensar o máximo possível em ir fechando esses circuitos. Claro que vão se criar faltas, dependências. Sempre há excedentes e é essa troca que cria a base de uma integração maior, etc., é uma valorização das capacidades locais que temos que pensar em todos os sentidos.

PEDRO BANDEIRA: Isso numa economia de mercado você consegue criando produtos com identidade. Diferenciando o produto através da identidade.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: Mas a economia de mercado é uma forma de governo, não nos esqueçamos disso, só que é o governo privado, das grandes empresas. Você não tem o livre mercado, você tem caras não eleitos, que criam fortunas, que decidem como organizar isso. E se dizem privados, mas submetem a eles a lógica do poder público e exercem uma tarefa de poder público, de regulação desse mercado. O que são os contratos em cadeia de um supermercado? Voltando ao exemplo do supermercado, de um Carrefour, bom, são três no Brasil que dominam: o Wall Mart, o Carrefour e o Pão de Açúcar, que também é ligado a um grupo estrangeiro. Se pegar esses três, é como olhar para uma forma de governo da economia agrícola do país, da segurança alimentar, enfim, de uma série de coisas. Eles impõem o que a gente come, em última análise. Impõem o que se come na escola, porque mesmo com a descentralização do recurso para comprar merenda escolar, onde o prefeito vai comprar o alimento? Ele vai ao supermercado mais barato. E ele é de quem? Acaba que não há efetiva descentralização nesse sentido. Não está servindo para voltar a valorizar a cultura alimentar local, que significa valorizar um conjunto de atores locais de produção.

NELSON DELGADO: Agora, como é que a gente segue o diagnóstico para a construção de alternativas?

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: Para mim, a questão central é construir os sujeitos antes de imaginar a construção da política. A política é derivada, quem institui essa é a cidadania em ação. Tem que se criar vontade local, investir nos atores, falar, dialogar, conhecer, admitir mutuamente, negociar, ceder. Um tem que ceder, outro tem que ceder, incorporando os vários diferentes atores do território e, com isso, chegar a pactos – para mim, um território é um pacto, em última análise – e com isso se apropriar das possibilidades que as políticas oferecem. E aí, sim, passa-se a discutir em um nível mais alto, porque isso implica participar em níveis cada vez maiores, mas você inverte a cadeia, quer dizer, não vem mais de cima para baixo. Esse modelo de pensar em Brasília, digamos assim, ele poderia ser útil em termos de subsidiariedade ativa, de criar as condicionalidades menos duras possíveis para emergir a solução local, mas só criar condicionalidades. Vamos dizer, decide-se em Brasília o que não se pode decidir em um nível local. Tudo o que pode ser decidido *in loco* não tem porque ser decidido em outra instância. Agora, como essa decisão local tem de ser tomada, como é que se faz? Não tem a subsidiariedade ativa. É um conceito que a União Europeia desenvolveu para impor mecanismos em áreas onde há desigualdades. Então, na ideia de se criar equidade, desenvolveu-se o conceito de subsidiariedade, não se está impondo políticas, mas está-se exigindo que aquele grupo decida e, assim, terá recursos. É um pouco, é sua solução, mas tem que tomar uma, se não tomar, vai ser imposta. Esse seria o correto para, no meu ponto de vista, avançar. Mas a gente não está partindo do nada, se a gente mudar o olhar, a gente vai ver que tem muita coisa. Eu estou acompanhando mais o urbano, pela natureza do Ibase, estamos no Rio. Vejamos o exemplo do PAC Favelas: por que uma imposição se na favela tem movimentos, não tem só traficante? Por que dar a um escritório de arquitetura, uma empresa de engenharia fazer o PAC – Urbanização de Favelas? O que ela faz, faz segundo sua visão e suas prioridades. Manguinhos precisaria de cinco mil e setecentas casas, mas no PAC foram incluídas setecentas casas. Um desencontro. No entanto, fizeram um viaduto para a ferrovia que passa lá, porque acharam que seria bom para a comunidade. Claro que um PAC é bom, mas uma prioridade absoluta para a população é ter casa, isso foi ignorado e não tem dinheiro para isso. Então um programa para universalizar, para usar a linguagem do governo, de integração, de inclusão da favela é, na prática, um programa de dominação a favor da grande empresa construtora. É isso, na verdade. Continua o mesmo, reproduzindo a desigualdade do mesmo jeito, quando se poderia, simplesmente, escutar, ouvir. No caso do Lula, tem poder convocatório, tem legitimidade para fazer. Por que não faz? Bota um ministro, eu falo daquele de Cidades, que é ligado à construtora e tira o outro, o gaúcho, que, ao menos, ouvia a população. Com isso, a política de urbanização de favelas mudou, vira política de interesse da construtora. Estamos falando de territórios que estão recebendo muitos recursos, mais de um bilhão, no Rio, para cinco

complexos de favelas. Eu me pergunto se não acontece o mesmo em tudo. Eu fiz essa pergunta durante uma reunião de um desses Conselhos em Brasília. Sempre se falava que é complicado. Claro que entendo isso. Enfim, eu vivo na política e sei que há conflitos, há interesses e há relações de forças, o governo é todo dividido: Ministério do Desenvolvimento Agrário *versus* Agronegócios, Ministério do Desenvolvimento *versus* Meio Ambiente, há uma disputa interna. Mas, em plena crise mundial, com repercussões entre nós, aí eu já não entendo mais, porque em plena crise, um lado saiu perdendo e isso fortaleceu exatamente outro lado. O setor que foi atingido não foi o MDA. Não foi a agricultura familiar que foi atingida com a crise, foi o exportador agrícola. Não foi o meio ambiente que, pelo contrário, foi supervalorizado nesse contexto. Mas por que se financia o carro individual e não se tem recurso para outras coisas? Foram oito bilhões só de subsídio para os carros, para reativar uma indústria que estava em crise. Do meu ponto de vista, que bom que a indústria automobilística estava em crise, porque ela não tem solução a oferecer. Ela só tem solução a oferecer para automóvel. Mas automóvel não é a cidade, aliás, estão parando as cidades com tanto automóvel. Daqui a pouco, vamos ter que fazer mais viaduto para resolver esse problema e aí não tem dinheiro para casa, não tem dinheiro para saneamento, não tem dinheiro para todas as outras coisas. Por que, politicamente, a voz do outro lado excluído ainda não é ouvida? Pastor evangélico falar por eles não é exatamente a voz deles. No caso das cidades é isso, já no meio rural eu não diria isso, mas surpreende que as oligarquias que deram apoio ao governo militar sejam hoje, ainda, as que apoiam a situação no parlamento, Sarney e companhia.

NELSON DELGADO: Surpreende-me a continuidade do clientelismo mesmo em lugares onde os movimentos sociais são fortes, como a Borborema. Os militantes do movimento sindical são bastante reconhecidos como sindicalistas, mas não conseguem eleger um prefeito, um vereador. E esta situação se complicou nas últimas eleições, pelos depoimentos dos sindicalistas entrevistados (pesquisa do IICA-OPPA/CPDA).

PEDRO BANDEIRA: Isso é um problema, porque o novo ao chegar ao poder se contamina do velho e o reproduz.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: Então a gente teria que ver essa institucionalidade no contexto dessas contradições. Não tem como pensar em territórios rurais (os nomes a gente pode melhorar) sem estar junto a agronegócios. Não tem como, não dá para falar só com agricultura familiar, não é assim no mundo rural. Infelizmente não é assim. Então temos que sentar, é a única maneira de impor limitações ao agronegócio. Senão eles têm outras formas de impor a sua política. Tem que cobrar os recursos que são de todos e que são usados por eles. Já temos áreas no cerrado onde falta água porque alguns usam excessivamente. Então como fica quem está abaixo no rio? O rio não era de todos? Tem que negociar isso. Não tem outro jeito. E isso é só sentando

junto. Senão seria uma ficção criar territórios assim. É uma ficção do meu ponto de vista. Então tem possibilidades? Eu diria tem. Porque, uma vez, alguns não tinham voz autônoma. A diferença hoje é você ter a possibilidade de falar. Por exemplo, você fala do líder sindical, é uma novidade ter alguém que possa falar sem ter que pedir licença para falar, porque a estrutura é política.

NELSON DELGADO: Não. É mais, não é só isso. Líderes sindicais que fazem parte de um movimento que também tem propostas alternativas de desenvolvimento. Que não estão de costas para o governo, Que querem políticas públicas. Aliás, acho importante esta observação da necessidade de botar o agronegócio na mesa, é um assunto que tem que ser enfatizado aqui.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: É a maneira de combatê-los. É dizer: “escuta, somos também cidadãos”. E a cidadania é uma condição de igualdade em que você entra igual. Nada de vir com sutilezas aí. É a única maneira de enfrentar a situação com perspectiva. Agora eu diria que o desastre do agronegócio é a falta de regulação lá na sua base, pela cidadania local. É lá que se decide. Vamos dizer, se desmata e tem boi lá na Amazônia, é porque lá não se deixa a sociedade controlar aquele negócio. Não há capacidade de se controlar, com perspectiva democrática, um país baleia grande como o nosso, de forma centralizada. Para controlar um cara lá no fim do mundo, se desmata ou não, se põe boi ou não, precisa-se de cidadania local, territorializada.

PEDRO BANDEIRA: Tem tecnologia, hoje em dia, de tudo se tira foto de satélite, mas terão quantos milhões de pessoas olhando fotos de satélite?

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: Nada como o fiscal cidadão que tem sua sobrevivência ameaçada lá para defender isso. Então eu acho que é um processo, a gente teria que pensar em projetos de muitos anos, num longo percurso. Penso que a gente chegou ao limite dessa onda de democratização que vem da luta contra o regime militar até agora. A gente tem que ser capaz de reinventar uma onda mais substantiva, em que essa questão da reterritorialização ocupe um lugar central. Nós estamos num país que tem possibilidades de fazer isso mais do que outros. No Uruguai, por exemplo, eu não consigo imaginar como vão conseguir fazer isso, são tão poucas possibilidades, digamos assim. Mas num país como o Brasil, com essa diversidade, que é uma enorme riqueza. Ao mesmo tempo a gente falando a mesma língua, de Norte a Sul, que também é uma riqueza, é um bem comum enorme. Somos o quinto país em população do mundo. A gente deixa de pensar nisso. Nós temos possibilidade de, em várias frentes, reconstruir uma onda realmente inovadora de cidadania e democracia. Hoje, cidadania só tem sentido de fato no plano local, onde você tem poder real. Porque a partir daí é delegado, você elege alguém que vá longe, vá lá em Brasília. Como é que vai controlar esse cara lá? Só na eleição que vem. No entanto, quem

está aqui, você está de olho nele. Então que venha o máximo de política para cá, porque aqui nós temos condição de controlar e não precisamos delegar a ninguém, não precisamos de vereador para isso, vereador é só complementar.

NELSON DELGADO: É também o lugar das oligarquias.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: Mas por isso que tem que tê-las incorporadas no território. Porque senão elas vão lá em Brasília. Para elas interessa que seja lá e não aqui, elas podem e cidadãos normais, não.

NELSON DELGADO: Mas o local não está isolado. Quer dizer, as forças locais estão articuladas verticalmente também.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: Temos, também, algo que a gente não falou aqui, que é a internet. A internet permite dizer: “vamos globalizar o local”. Porque a gente pode controlar de longe e criar uma horizontalidade que a globalização não tem. Mas, em nível local, a gente consegue.

PEDRO BANDEIRA: E essa articulação por fora do local é central, porque as oligarquias estão articuladas.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: É porque não existe o local isolado, não existe o indígena independente.

NELSON DELGADO: Claro, claro. Mas esse é outro mito que entra com a ideia de território, do local como lugar da independência, das identidades singulares, é preciso cuidado com o emprego da noção de identidade e mesmo de territórios de identidade. Como se existissem identidades únicas, originárias, como se não fossem todas híbridas e múltiplas.

CÂNDIDO GRZYBOWSKI: Vamos pegar a maior floresta, fora a Amazônica, que é a floresta temperada da estepe russa. Está havendo degelo, vai acabar a floresta também. Não são eles os responsáveis, eles não estão desmatando. E aí? É um local afetado pelo mundo. E como é que trata isso? E a ilha lá do Pacífico, como é que trata isso? É um local, mas é um local que não tem gestão do mundo. Tem que pensar assim; que temos interdependência de responsabilidades, mas o local é o pilar.

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL E TERRITORIAL DA UNIÃO EUROPÉIA, EM ESPECIAL NA ESPANHA.

Apresentação

Sergio Pereira Leite *

Em 1999, a França, no contexto da emergência do debate sobre a multifuncionalidade da agricultura no continente europeu aprovava uma nova Lei de Orientação Agrícola, em que despontava um instrumento que chamou a atenção de especialistas e dos segmentos relacionados ao meio rural: o Contrato Territorial de Exploração. No Brasil, essa iniciativa ganhou eco junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS, na sigla utilizada à época) no início da década de 2000. Em termos muito gerais, esse dispositivo previa o repasse de recursos (oriundos de um fundo composto a partir de uma leve tributação sobre as transferências recebidas do Estado pelos grandes produtores) aos agricultores menos capitalizados e instalados em regiões desfavorecidas para que estes desenvolvessem um conjunto de atividades produtivas e estratégicas à produção familiar e ao estabelecimento rural num determinado prazo, mediante a assinatura de um contrato com o governo francês, onde os compromissos das partes envolvidas ficavam registrados. Quase dez anos depois, a Espanha, no final de 2007, aprova uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, ampliando enormemente o escopo e o desenho da experiência francesa anterior. É justamente sobre os alcances e limites dessa inovação institucional no quadro das políticas agrárias e de desenvolvimento rural da Europa Ocidental, que trata a entrevista concedida pelo professor da Universidade de Córdoba, José Emilio Guerrero, por ocasião do IV Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial. O entrevistado, além da sua atuação acadêmica, integrou, em diferentes momentos, diversas comissões do governo espanhol ou mesmo da comunidade europeia,

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e Coordenador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

responsáveis pela análise das políticas públicas e de programas direcionados ao meio rural, como o monitoramento da recente reforma da Política Agrícola Comum (PAC), em 2003. Integra também o grupo que está à frente da negociação e implementação da Lei de Desenvolvimento Rural supramencionada.

Como fica claro na argumentação desenvolvida por José Emilio, a nova lei de desenvolvimento rural do governo espanhol diferencia-se do instrumento convencional de apoio à produção agrícola inscrito na PAC, bem como estrutura-se como um mecanismo independente das políticas da União Europeia destinadas ao desenvolvimento regional e rural (naquilo que ficou convencionado como o “segundo pilar” da política agrícola comum). É certo que a separação, ainda no âmbito da PAC, dos fundos que financiam as medidas de apoio à produção e à comercialização, por um lado; daquelas que fomentam o desenvolvimento rural, por outro; é algo extremamente importante na explicitação dos compromissos com um processo de desenvolvimento estrutural (rural e sustentável) e não apenas um reforço da ótica produtivista. Porém, a iniciativa atual do governo Zapatero, na Espanha, busca algo mais ousado. Como afirma o próprio entrevistado, fazendo referência também ao exemplo anterior da lei francesa, “um contrato territorial não é um contrato de exploração. Um contrato territorial tem outra escala e outro nível de integração (...). É um contrato dentro do território, na região”.

Dessa forma, a partir de um intenso processo de negociação entre os representantes do governo espanhol e das comunidades autônomas regionais (comunidades que, praticamente, singularizam a experiência político-administrativa da Espanha frente aos demais governos europeus), a nova lei agrária amplia o horizonte dos mecanismos de apoio estrutural ao incorporar fortemente a ideia de desenvolvimento territorial, estruturando como instâncias decisórias as Juntas Diretivas dos Grupos de Ação Local (GAL), para uma elaboração mais abrangente do processo de *agenda setting* das políticas, incorporando as demandas – não necessariamente agrícolas – dos atores locais/regionais. De certa maneira, a construção desses grupos locais de atores públicos e privados que almejam um projeto de desenvolvimento territorial condizente às especificidades regionais já constava das experiências anteriores do Programa LEADER (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural), estimulados pela Comunidade Europeia para as regiões menos favorecidas, de forte característica rural e agrícola. Assim foram implementados a partir dos anos 1990 (LEADER 1, LEADER 2 e LEADER Plus). O próprio Guerrero integrou, em 1991, o grupo de especialistas à frente da implantação desse programa na Espanha. Entre um momento e outro, duas diferenças parecem ser objeto de destaque: a) no início dos anos 1990 ainda estava por se firmar um processo de construção de identidades regionais/territoriais que pudesse ser valorizado pelo apoio de políticas públicas específicas, portanto, uma boa parte do trabalho daqueles

que estiveram envolvidos no LEADER foi gasta com a capacitação dos atores locais e o estímulo a pensar determinadas configurações sociais que servissem de base à construção de projetos coletivos locais/regionais, ainda que os resultados alcançados e a forma de promovê-los sejam objeto de polêmica; b) se no contexto dos anos 1990 vigorava uma certa predileção pelas ações empreendidas pela chamada sociedade civil e os grupos de atores e setores privados que a representavam, a experiência do final dessa década acentua o papel do Estado como ator estratégico na condução desse processo, o que, no caso espanhol, significa pensar não somente a estrutura administrativa do governo central, mas também os diferentes arranjos político-institucionais das comunidades autônomas.

Certamente, os desafios que a nova lei de desenvolvimento rural enfrenta são maiores, mas não menos interessantes e animadores. O professor José Emilio Guerrero discorre, com entusiasmo, sobre os rumos dessa forma diferenciada de pensar o desenvolvimento regional no meio rural espanhol, chamando a atenção para a importância – simbólica e prática – dos compromissos assumidos pelos atores em jogo na construção de projetos que, apesar de localizados em regiões específicas, ultrapassam os limites territoriais estabelecendo novos circuitos de circulação que integrariam essas áreas a um contexto espacial bem maior.

ENTREVISTA: JOSE EMILIO GUERRERO

Entrevistado pelo Prof. Sérgio Leite da UFRRJ-CPDA/OPPA e pelo pesquisador Philippe Bonnal do CIRAD-CPDA/OPPA, o Prof. José Emilio Guerrero da Universidade de Córdoba, Espanha, analisa a evolução das políticas de desenvolvimento rural da União Europeia e, em especial, da Espanha. Aborda temas como os fundos de financiamento, a evolução e mudanças estruturais da política, os conflitos interinstitucionais, os contratos territoriais e sistemas de gestão dos Grupos de Ação Local (GAL), inclusive as formas de monitoramento das ações territoriais.

Entrevistadores: Temos um questionamento inicial para esclarecer. Como está se desenvolvendo a condução da Política Agrícola Comum – PAC, sobretudo com a criação do FEADER e FEAGA, a partir das agendas 2007-2013? E como essa divisão de fundos para financiamento de programas de apoio à agricultura e desenvolvimento rural estrutural está sendo praticada na Europa e, particularmente na Espanha, a partir desta mudança da divisão de fundos e de uma explicitação maior do apoio estrutural a partir do FEADER? Tenho conhecimento que a Espanha dispõe ainda de outra vertente da política agrícola, mais territorializada, que não está contemplada na

instrução da PAC. Consequentemente, temos uma situação mais complexa, conforme se menciona, inclusive observando essas mudanças recentes da PAC em especial. E, além da PAC, como está a Espanha agora no cenário europeu?

José Emilio Guerrero: Uma pergunta muito difícil de responder, já que faço parte da Comissão que está avaliando a política agrícola após 2003. É evidente que para fazer uma proposta para o futuro é preciso refletir o presente profundamente. Falando de assuntos muito concretos, a proposta de unir no mesmo fundo todos os apoios estruturais que estavam divididos entre o Fundo de Orientação e o Fundo de Garantia, no meu ponto de vista, foi um acerto de desenho. Acredito que realmente existiam medidas de orientação que estavam dispersas e que provavelmente seria oportuno unir em um mesmo fundo e, além disso, consolidar a aproximação do meio ambiental desse apoio público à forma de fazer agricultura e de criar território. Outra reflexão importante é que simplificaram enormemente os processos nas agências financiadoras vinculadas ao Fundo de Garantia, que antes apresentavam uma atuação importante de rigor, controle e procedimentos, financiadoras de um dos pontos fortes de toda a política para garantir o bom uso público. Com a entrada das agências financiadoras também como responsáveis pelo controle dos fundos estruturais, em termos gerais, aprimorou-se em transparência, rigore procedimentos. Isto é importante, mas o que tem acontecido? Onde está o debate? Eu tenho uma opinião, mas acho que mais importante é o debate, conforme sugerido no tema. É que ao entrar em um mesmo fundo todo estruturado como a ajuda à agroindústria, ajuda às estradas rurais, ajuda à eletrificação, com ajudas que estavam mais relacionadas aos processos de diversificação, não com uma focalização tão estritamente agrária ou agroalimentar, criou-se uma tensão, já que há muitas pessoas que pensam que se deveria criar alguns fundos estreitos para processos de diversificação e de desenvolvimento rural censitário. A realidade sobre a dotação orçamentária é que a maior parte do dinheiro ainda tem a mesma finalidade agrícola e agroalimentar, permanecendo residual todo o apoio aos mecanismos de diversificação, modernização da cidade, etc. Agora existe um movimento importante de voltar a separar e que se mantenha um fundo específico para desenvolvimento. Pessoalmente, não concordo com esta ideia, já que finalmente há um risco, mas todos os riscos são administráveis quando bem gerenciados e que os fundos que estão, neste momento, destinados ao desenvolvimento rural, e nos deparamos na obrigação de colocá-los em uma direção geral diferente da agricultura. Isto seria razoável, apresentando aspectos positivos e negativos. Poderia ser uma alternativa para que todos os fundos regionais fossem destinados à Direção de Política Regional (REGIO), o que é uma questão de cultura. A REGIO está preocupada com as grandes estradas, as ferrovias, os portos, as grandes estruturas, os nodos, os clusters, etc. É uma dimensão muito mais macro e não apresenta cultura de território rural. Poderia ser imperfeita, mas acho que os fundos provenientes do Fundo de Orientação ficariam muito diluídos dentro do que é o Fundo de Desenvolvimento Regional. Sempre fui partidário, por que tenho uma perspectiva muito romântica sobre este

tema de que os fundos e a gestão, independentemente da conceituação, devem estar contidos naqueles elementos do sistema correlatos e que estão mais próximos. É muito difícil entender os investimentos necessários no mundo rural a partir de uma ótica muito macro, esta é minha opinião. Porém, digo que indistintamente poderia ser uma solução válida num sentido ou em outro. O aspecto relevante é que as pessoas que aguardavam uma migração importante com a criação do novo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural – FEADER, esperavam que a ponderação sobre os procedimentos de diversificação e construção do território tivessem muito mais importância e isto não ocorreu. Estamos falando de cerca de 85% **versus** 15%. Não sei se isto responde à sua pergunta.

Entrevistadores: Sim, claro. Sobre o mesmo tema, como você vê a evolução da temática do segundo pilar do desenvolvimento rural? Há dez anos havia toda uma reflexão sobre o posicionamento, a valorização da multifuncionalidade da agricultura familiar, multifuncionalidade do território rural. Como isto tem evoluído?

José Emilio Guerrero: Penso que alguns dos elementos fundamentais estão se consolidando. Por exemplo, o tema da corresponsabilidade ambiental na forma de fazer agricultura e pecuária. Eu creio que neste momento é um acervo da comunidade que se consolidou. Creio que os próprios agricultores, governos regionais e estaduais já vêm isto como algo cotidiano. Isto foi um achado importante, ou seja, a responsabilidade na forma de transformar a natureza que eu interpreto como reforço do segundo pilar, porque o primeiro pilar, pelo menos em sua origem, sempre esteve relacionado a uma política de mercado e isto não é política de mercado, mas estrutural. É política de ação de território e creio que isto tem se consolidado. A maior parte dos condicionantes que tem havido, o próprio processo de dissociação tem sido um passo para o segundo pilar, sem nenhuma dúvida, no meu ponto de vista. Porém, há pessoas que não tem considerado essa migração suficiente. Interpreta-se que houve um avanço tímido, mas acho que houve um avanço conceitual importante, já não está na cabeça de ninguém entender que se pode fazer agricultura e transformar a natureza de qualquer forma. A outra questão é que cada vez está mais presente a necessidade de contemplar a cadeia de valores, ou seja, já não se prestam ajudas estruturais como antes. Agora os projetos que se subvencionam estão sendo considerados, assim como a cadeia em seu conjunto e a cadeia propriamente dita. Esta, pelo menos no meu ponto de vista, tem uma repercussão territorial importantíssima. As novas formas contratuais da agroindústria com os agricultores e pecuaristas, a forma de articular a cadeia, como está se estruturando em alguns países mais que em outros da União Europeia, sob o tema de **cluster** na indústria agroalimentar, está criando território. Neste sentido, respondendo à sua pergunta concretamente, em minha opinião houve avanço na filosofia do segundo pilar e o primeiro pilar, em definitivo, encontra-se “deslegitimado”, no sentido de que as pessoas começam a pensar o porquê de termos que ajudar

simplesmente pelo fato de ser agricultor, iniciando a ver e a trabalhar em torno da quantificação das externalidades positivas. Então, sim, se consolidou conceitualmente e a outra resposta, ainda que pareça contraditória, o avanço não tem sido suficiente em nenhum caso.

Entrevistadores: Como estamos agora em termos de orçamento entre os dois pilares? Estamos falando em 80% do primeiro?

José Emilio Guerrero: Foram mantidas as diferenças orçamentárias. O que acontece é que os condicionantes do primeiro pilar aproximaram-se do segundo, ou seja, o primeiro pilar não é tão íntegro como anteriormente. Apresenta uma série de “eco-condicionalidades”, então não é exatamente uns 80%. No caso de se optar por uma leitura negativa, são uns 80% *versus* 20%. Porém, se considerarmos 80%, o impregnamos de algumas restrições que o levam a aproximar-se desses 20%.

Entrevistadores: Creio que no apoio para a comercialização e transferência de renda, se apresenta ainda uns 30 e poucos por cento do orçamento geral, não?

José Emilio Guerrero: Sim, aproximadamente, se mantém. Em termos formais e contábeis, se mantém a grande diferença entre o primeiro e o segundo pilares.

Entrevistadores: Bem, a questão que me interessa, por exemplo, é trabalhar um pouco mais na dimensão da contabilidade da política agrícola europeia, por exemplo, há uma intenção expressa desde 2007, 2008 para olhar um pouco mais concretamente a distribuição e o monitoramento da aplicação dos recursos da PAC (que para os franceses é *ciblage*). Então isto estava para ser feito em 2009-2010 porque há uma margem de flexibilidade pela aplicação dos recursos das comunidades. Na Espanha isto é muito forte, pois temos o poder de aplicação, distribuição, destinação de renda e recurso orçamentário no nível das comunidades regionais, além da organização profissional agrícola.

Entrevistadores: Então como está esse processo de monitoramento, da aplicação de recursos, além do mau investimento da distribuição histórica?

José Emilio Guerrero: Bem, sobre o que é estritamente política de mercado (primeiro pilar) o sistema de controle e monitoramento é exaustivo. Neste momento, o nível de informação, o quadro de demanda do que se supõe a evolução na ocupação territorial e, em produtividade e qualidade, tudo isso é praticamente em tempo real. Há um monitoramento e os mecanismos foram agilizados. Posso dizer que as inspeções de campo se profissionalizaram em alto nível. Os inspetores de

campo se apresentam com seus computadores pessoais, com GPS, conectados a um servidor comum. A Comissão Europeia pode acessar diretamente, quer dizer, o controle e monitoramento da evolução dos cultivos, no tocante ao primeiro pilar desde o ponto de vista técnico, está bem resolvido. Há transparência absoluta, não existe nenhum problema e, sobretudo, é uma política muito finalista, vem de cima para baixo, há auxílio para isso. Você, em relação ao ano de referência, tinha muitos direitos, foi esclarecida toda a burocracia incrível de direitos porque tudo isso diz respeito a tudo que é estratégia de propriedade, proprietário do terreno, proprietário de direito. Atrevo-me a dizer que, do ponto de vista burocrático, tudo ficou bastante bem resolvido desde o ponto de vista técnico, foi incorporado tudo que diz respeito à infraestrutura e gastos espaciais. Particularmente, nosso grupo está trabalhando no tocante ao monitoramento integrando sensores, motores, equipamentos portáteis e terrestres, quer dizer, um monitoramento em conjunto com a União Europeia. Com respeito ao dinheiro destinado ao Programa de Desenvolvimento Rural (PDR), o procedimento está também bastante consolidado, o que ocorre é que as interpretações têm sido demasiadamente heterogêneas, isso quer dizer que cada membro tem que preparar um programa de desenvolvimento regional conjunto ao Estado e podem ter ações comuns para todo o Estado ou não tê-las. Escolha, no caso concreto a Espanha, se existe um programa conjunto para todo o Estado e logo existem 17 programas autônomos, porque a Espanha funciona quase como um país federativo. O processo de construção dos PDRs foi bastante negociável, porque dele participaram muitas organizações agrárias, que, no caso da Espanha, geralmente são estritamente reivindicativas e assumem poucos compromissos. Então, participam nas mesas, condicionam, mas isso não significa exatamente um aporte. Definitivamente, a construção do PDR foi um processo lento, relativamente transparente, no qual o procedimento obriga a que todo o processo de gestão seja rico. Por exemplo, a exigência de valoração antes do Programa de Desenvolvimento foi um autêntico e verdadeiro planejamento estratégico. Há que se definir objetivos, ferramentas de gestão, indicadores, atores, sistemas de distribuição do dinheiro e controle. Enfim, nesse sentido o procedimento em si trouxe muitos benefícios. Com relação ao monitoramento, foi necessário realizar uma avaliação intermediária, uma avaliação intercalada, porque não sei se você conhece as cláusulas de eficiência, o que se prevê para o gasto, se isso não se cumpre, torna-se mais tarde um mecanismo cibernético que bloqueia o dinheiro não utilizado. Então, continuamente temos que estar em monitoramento e não deixando para o final do marco comunitário em 2012. Isso não existe. Há uma consciência dos governos regionais que devem cumprir com todo esse esquema. Isso também melhorou um pouco, elementos mais transversais, por exemplo, a obrigatoriedade dos informes, dos relatórios, memórias do meio ambiente também foram incorporados, entre outras coisas, porque é o que deu vida no conjunto dos países da União, às autoridades e aos governos de meio ambiente que estão trabalhando em outra direção. Então, de repente observaram que tinham força e que para se aprovar um programa de desenvolvimento, eu, como

autoridade ambiental, tenho que dar a aprovação. Então, as revisões ambientais travaram uma batalha em todo o sentido da palavra e tiveram uma certa garantia de que não haveriam propostas dentro do Programa de Desenvolvimento Rural que não fossem amigáveis. Uma questão que não está resolvida e que provavelmente poderia ter andado um pouco mais é que uma parte importante dos fundos estruturais do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural – FEADER poderia perfeitamente ter avançado e a maior parte desses fundos seria gerida pelos grupos de ação local, mas não foi assim. Os governos regionais tomaram algumas precauções e deram aos grupos apenas uma parte. Avançou-se em uma política, no caso espanhol, muito importante e, no caso francês, também agroalimentar, os melhores interlocutores para construir políticas agroalimentares, sejam os grupos de animadores autênticos, animadores territoriais e de onde havia dinheiro. Mas isso não foi transferido, embora as petições e expedientes sejam feitos pelos governos. Então, respondendo à sua pergunta, avançou o processo de monitoramento. A valoração é, antes de mais nada, um magnífico exercício estratégico, há uma valoração para a cláusula de eficiência e se colocou uma série de indicadores automáticos por parte dos governos, a saber, o primeiro e mais importante é o orçamento. Então, não existe governo regional que não tenha um gráfico de previsões e de gastos, porque imediatamente tem que lançar novas normas, tem que agilizar os processos, tem que estimular porque a maior parte das políticas que estão refletidas nos PDR são políticas de demanda. Então tenho 100 unidades monetárias para investir na agroindústria, mas o governo não investe na agroindústria, tem que haver um empresário que venha e diga: “quero modernizar minha fábrica”. Então se você está em dúvida se há uma política de demanda ou apoia a política de demanda, ou corre o risco de que a diferença entre o previsto e o gasto seja muito grande, cláusulas deficientes lhe tiram o lucro. Então eu creio que nesse sentido se avançou um pouco. O tema mais complicado dentro de todos os níveis, do meu ponto de vista, é que a maior parte das iniciativas contempladas nos PDRs tenha um componente atomizado e individualizado. É verdade que o planejamento estratégico se estendeu no território porque os atores que necessitam de dinheiro podem fazê-lo de forma individualizada. Quer dizer, estou dizendo que quero criar um **cluster** da indústria de conservas, muito bem, mas na hora da verdade, é o empresário que tem que pedir dinheiro para sua empresa, mas isso, entretanto, não conseguimos, é um desafio importante.

Entrevistadores: Durante sua exposição, você falou um pouco sobre os contratos territoriais. Pode ampliar um pouco mais a ideia e precisar como você enxerga isso?

José Emilio Guerrero: Ao final da minha exposição, falei sobre os contratos territoriais. O que acontece é que existem dois tipos de contratos territoriais, um em nível de exploração, do qual o pioneiro foi a França, mas que no fim não funcionou,

porque não estava bem desenhado. Finalmente, resultou em uma ajuda desagregada, mas é muito complicado, como tudo na França. Existe uma parte substancial da política de desenvolvimento rural emoldurada por um acordo comum no patamar da Comissão Europeia. Até agora, praticamente não existiram políticas próprias de desenvolvimento rural em cada um dos estados membros, praticamente não se discutiam as medidas elegíveis. No caso particular da Espanha, em determinado momento se refletiu que seria importante colocar alguns elementos complementares para agregar maior valor a essa política europeia de desenvolvimento rural. Então um grupo de trabalho iniciou o desenho da Lei de Desenvolvimento Sustentável, que foi aprovada em novembro de 2007, essa lei surgiu como uma iniciativa de cima para baixo, obviamente sustentada na academia de cima a baixo, mas na qual o governo da administração geral do Estado decidiu tomar a iniciativa enfrentando muitos problemas com boas intenções, mas necessitando de elementos complementares para o desenvolvimento territorial. Vamos ver o que pode fazer a administração do Estado, colocar em andamento uma lei para dar cobertura e converter o direito dessa necessidade. Muito bem, uma concepção impecável, que ocorre quando nos propomos a trabalhar, e era uma coisa óbvia, a maior parte das competências políticas territoriais reside nas comunidades autônomas, como a comunidade autônoma de Andaluzia, que tem 100% de competência na agricultura de desenvolvimento rural. Supõe-se que se não existisse o Ministério do Meio Ambiente, não teriam esses 100%. Então, o Ministério em todo o avanço conceitual de que existem coisas complementares, imediatamente se choca com as competências da comunidade autônoma. Do ponto de vista político, há comunidades autônomas que entendem que esse processo de devolução é de minha responsabilidade, mas estou de acordo em colocá-las em uma trilha comum para fazer mais coisas e valorizá-las dentro do conjunto do Estado. Mas existem outras comunidades autônomas que eram de partidos políticos contrários aos de sustentação do governo e, obviamente, não queriam, embora não entendessem nem podiam entendê-lo, é semelhante a “dar um pulmão” ao inimigo político. Então, houve um grande debate sobre quais elementos ou não poderiam ser incluídos dentro da lei de desenvolvimento rural sustentável, eu estive trabalhando mais intensamente na elaboração dos contratos territoriais com o intuito de incluí-los dentro da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável. Esta lei apresentava uma questão muito importante, juntamos 14 ministérios e fomos de secretário em secretário de estado, eu e outro colega dizendo: “ouçam neste momento o que vamos fazer no tocante ao desenvolvimento territorial”. Eu não sei de nada. Eu sou de aeroporto e de grandes linhas férreas, mas como o Ministério de Fomento não vai se manifestar? E o da Saúde? E o Ministério da Segurança do Cidadão? No final, o que pensavam esses 14 ministérios, pelo menos em termos territoriais e de estrutura rural. Isso, entendendo o que é a Espanha, já é um passo de gigante que 14 ministérios tenham pensado parcialmente na importância do desenvolvimento rural, tanto assim que em determinado momento se vislumbrou a dimensão política da lei de desenvolvimento rural, todavia depende do presidente, de um ministério

horizontal. Então voltamos ao que falávamos anteriormente, eu sempre sou partidário de fixar as competências onde lhes dói mais, no bolso. Quem entende isso? Quem entende os agricultores? O Ministério da Agricultura, se você o coloca no presente, morre a lei. Bom, o Ministério do Meio Ambiente é o mesmo que o Ministério da Agricultura na Espanha. Isso foi talvez a grande importância que tiveram as reflexões prévias para amenizar o conflito do meio ambiente e agrícola que existia. À parte de outros condicionamentos políticos, decidiu-se juntar ambos os ministérios porque as duas ministras, Elena Espinoza e Cristina estavam, como todos, em um conflito. O que acontece é que os escalões intermediários de funcionários, entretanto, não entendem a nova cultura em toda a sua dimensão.

Entrevistadores: Mas não é necessariamente uma transposição de conflito entre Secretarias Ministeriais?

José Emilio Guerrero: Não exatamente, porque não se atrevem, embora a hierarquia ainda funcione um pouco. Entretanto, não se eliminou totalmente, são duas culturas distintas. Principalmente no caso espanhol há também um elemento fundamental, que são as políticas da água, a regulação das bacias – que é um elemento-chave para entender o território espanhol. Anteriormente, isso dependia do Ministério da Agricultura e hoje depende do Ministério do Meio Ambiente. Agora ao estar novamente na Secretaria de Agricultura e Água, existem pormenores que minimizam a gravidade de conflitos, sendo evidente e importante que haja uma única ministra para Meio Ambiente, Rural e Marinho, Elena Espinoza. Isto é estratégico. O Subsecretário é Santiago Espinoza e o Secretário de Estado é Giuseppe Couche, cuja pasta é de Agricultura e Água. Isto é muito importante, não trivial, que o novo grande ministério herde a Ministra da Agricultura, mesmo que isto incomode muito em termos gerais. Era quase imprescindível do ponto de vista político, cheio de complexidades. Bem, estávamos falando da Lei. Primeiro já conseguimos eliminar a crise institucional impropriedade, segundo, 14 ministérios foram colocados em conjunto para desenvolver mecanismos, começamos a preencher o conteúdo de uma lei de desenvolvimento rural que trata da segurança do cidadão, saúde, educação, uma nova geração de políticas e iniciamos a incorporação de instrumentos de execução, coisas aparentemente pequenas, porém com enorme potencial de criar outras formas de entendimento dos territórios e, particularmente, começamos a trabalhar nos chamados contratos territoriais. O que é um contrato territorial? Um contrato territorial não é um contrato de exploração, um contrato territorial tem outra escala e outro nível de integração, sobre os quais fazemos reflexões teóricas, é um contrato dentro do território, na região. Pelo menos a ideia que eu tinha quando trabalhava no tema é que o território era semelhante a um conglomerado de grupos de desenvolvimento, entre cinco e 10, que podem atuar no território em seu conjunto e já está realizando ações aqui e ali. Que outras coisas de valor agregado

podem fazer? Agora entramos um pouco nos detalhes, trabalhando nisto, outras questões vão surgindo, a exemplo de apresentar a lei aos governos regionais e aos seus parlamentos, dependendo do equilíbrio político. Principalmente na Espanha, algumas regiões majoritárias são politicamente nacionalistas, a Catalunha com a Convergência União neste momento, País Basco com o Partido Nacionalista Basco, Galícia nem tanto, mas o Bloco Galego era importante e inicia o trâmite, ainda assim era impossível lançar a lei, porque ela invadia competências. Havia grandes regiões, como Andaluzia, que manifestavam descaso achando que ganhariam de qualquer forma, mas, por exemplo, para a Convergência União e o Partido Nacionalista Basco era um aspecto de sustentação que não se podia transigir politicamente, não queriam pacto, não queriam nada. Houve um trâmite parlamentar muito complexo e algumas das ferramentas mais potentes de criação. Para se ter uma ideia, o governo catalão está construindo um programa de regiões de comarca, tem realizado uma nova comercialização que tem muita semelhança como o contrato territorial, porém, tem executado uma comercialização sem demasiada força, mais administrativa do que de empoderamento territorial, pois não queria que se mesclasse uma nova forma de construção de território com a que já existia. Então, no trâmite parlamentar, a potente ideia de contratos territoriais foi amenizada, lançando a lei no final do ano de 2007 e isso foi prioritário. Agora, uma vez passado o surto, como nós dizemos, iniciamos a abordagem de novas determinações e já existe um processo de negociação com as comunidades autônomas muito mais leais no sentido de combate político do parlamento, tendo havido um fracionamento do território. O diretor-geral está aqui e me disse esta manhã que as únicas alegações recebidas quanto ao programa de desenvolvimento territorial haviam sido provenientes de uma comunidade autônoma, a única comunidade autônoma onde não houve trabalho de base. Então, agora tem havido um processo de mais diálogo e hoje temos um programa de desenvolvimento territorial para todo o Estado espanhol que obrigava a lei para a demarcação de áreas, destinação e um mecanismo muito interessante que previa que a lei colocasse o programa em informação pública, permitindo a participação de qualquer pessoa para fazer alegações. Jesus Regidor era o chefe da equipe de redação, éramos Jaime Izquierdo, Jesus e eu. Agora Jaime Izquierdo, de Antúrias, é assessor-executivo do administrador. Digo isto para que se entenda melhor onde se encontra o contrato territorial, que agora estamos retomando. Penso que o novo passo que deveríamos dar nos contratos territoriais é passar de uma etapa descentralizada, participativa e de diversificação a uma etapa de compromisso. Este é o ponto de inflexão que os territórios com a demarcação que desejam decidam o que querem ser e que acompanhamentos necessitam, por exemplo. Estamos falando de um território com seis Grupos de Ação Local (GAL), aproximadamente 500 mil pessoas, cerca de 60 municípios, centros urbanos de pequeno, médio e grande portes, indústrias agroalimentícias, agricultores, rios, áreas de reserva, a biosfera. Há um certo capital em tudo isto. Quando começamos com o Programa LEADER, em 1991, não havia capital social para esta construção. Primeiro, damos identidade. Você se constituiu como

território porque você assim o quis, eu aceito a sua proposta. Que seja funcional e que a transitividade ecológica, funcional e administrativa tenha sido bem pensada, a única coisa que desejo é que não existam deficiências, grandes ou pequenas, não importa. Ouça bem, você tem uma política de portas abertas, não se incluiu nada que tenha algo a dizer referente ao território e eu fico tranquilo. Agora o que você quer fazer de seu território? Vou dar um exemplo do que na Espanha muitos territórios vão dizer, veja que aqui o quartel da Polícia Civil desapareceu, as pessoas gostam muito deste tema. Preste atenção, para meu território o que eu quero é que existam mais cotas de seguridade cidadã, veja o que tem aqui, um rio, e por isso tem que restaurar uma margem de floresta. Você quer passar de 18% de área protegida para 22% ou deseja reduzir? Isto é legal? Bem, quando já decidiram a sua carta referente ao que desejam fazer, você pode querer dar estabilidade à cadeia de valor agroalimentar. Então você teria que dizer que está assegurando as matérias-primas com os agricultores que mantêm contratos plurianuais, que vão pagar qualidade diferenciada. Diga-me o que você vai fazer, se é dentro da saúde, não pensará que vou dar-lhe todo o dinheiro e, em segundo lugar, dizer o que necessita de acompanhamento, este é o contrato.

Entrevistadores: Em que esfera são tomadas as decisões?

José Emilio Guerrero: Neste momento o que temos são as Juntas Diretivas dos GAL, que estão sendo estruturadas como se fossem os Conselhos Distritais. Neste sentido, falo isso, pois ainda estão sem construir o primeiro passo dentro da Lei, que é a demarcação, e também há uma definição de planos. Estamos impulsionando os grupos para que estes assumam a responsabilidade. Aqui na Espanha temos outra questão importante, que são os chamados grupos de cooperação que já têm tradição de trabalhar em conjunto. Há três anos houve uma convocação para se apresentarem grupos. Diga-me o que fazer com mais cinco grupos. Houve grupos que diziam que iriam desenvolver a banda larga em todo este território, outros que iriam impulsionar microempresas para desenvolver ferramentas de informática para não sei quando, outros diziam que iriam colocar o valor do capital natural de não sei o que, etc. Isso é magnífico, estes são projetos de cooperação. Agora temos alguns pilares de suporte, contamos com um território demarcado, dinheiro e há certa tradição de tomar decisões em grupo. Porém, acredito que as administrações públicas ainda não entendem isto em toda a sua dimensão.

Entrevistadores: Sim, porque atualmente não há uma institucionalidade específica, não há um presidente dos GAL.

José Emilio Guerrero: Existem vários acordos contratuais entre vários GALs para gerir projetos.

Entrevistadores: Então o contrato territorial é múltiplo entre os GAL?

José Emilio Guerrero: O contrato territorial é como um contrato de compra e venda múltiplo, em que haverá alguém que assine entre os industriais e agricultores, aqui as associações ecológicas, ali as associações culturais, é aditivo, além de inclusivo. Há quatro associações musicais. O que pretendem essas quatro associações musicais? Querem um conservatório de música? O que desejam fazer? Quer dizer, esta é a filosofia, dizer quem está disposto a fazer algo pelo território, mostrar esta vontade, então nós colocaremos os elementos complementares.

Entrevistadores: Como fazer a reparação nisso, dentro do território, para obter as múltiplas empresas do contrato?

José Emilio Guerrero: Boa pergunta, mas lhe digo que estão dentro de um acordo. Tocou-me estar nos grupos da comissão prévia quando projetamos LEADER I, não nos queriam dar, já que éramos quatro loucos discutindo na academia, que teria que haver mudanças, instalar um laboratório sociológico e territorial. Deveríamos mudar mesmo que fosse experimentalmente e logo fui designado para o governo com a incumbência de formar os grupos. Tive a enorme sorte de viver esta experiência. Agora estamos na etapa equivalente ao ano 1991. Anteriormente, um grupo era formado por 10 ou 12 municípios excludentes politicamente, territorialmente, culturalmente, de tudo. Grupos distintos, alguns comunistas, outros socialistas, conservadores, alguns com cacique e outros não, entre outras coisas, era muito mais difícil articular isto com toda segurança, porque aqui já existem algumas atividades comunitárias, como tudo o que são serviços conjuntos, as associações comunitárias, tratamento de resíduos sólidos urbanos, corpo de bombeiro, etc. Estes cumprem com seus próprios estatutos e se pode dizer que existem muitas variações, aqui o que falta é o compromisso privado. Você se compromete a que todas as empresas do seu território incorporem em seu código de responsabilidade social acompanhar empresas de jovens de base tecnológica? Você o consegue e eu avalio e lhe darei elementos complementares. Isto é uma tarefa importante.

Entrevistadores: Quem está aqui, o Estado ou a comunidade autônoma?

José Emilio Guerrero: Aqui está a comunidade autônoma. O Estado não tem competência. O que acontece é que o Estado tem conseguido viabilizar 200 milhões de euros este ano para começar os trabalhos, abordando diversos temas. Elaborou uma série de planos pilotos. Neste sentido, não tem competência no uso da água nem da gestão das bacias, etc. O território é capaz de realizar alguma política de autocontenção no uso da água ou vai seguir o atavismo antigo que tem que irrigar

mais e mais, ainda tendo um *déficit* estrutural de 30% de água e quando chega o período de seca não há água nem para o abastecimento humano? Já me reuni com várias comunidades autônomas e conseguir isto tem sido muito difícil, neste momento estamos em condições de poder fazer outras atividades.

Entrevistadores: Este território tende a ser permanente ou é um território de projeto?

José Emilio Guerrero: Uma pergunta importante. Mais que convocação de projeto, nós dizemos que o hábito faz o monge. Quando se estrutura em conjunto, finalmente se aprende a trabalhar em equipe. Essa é a filosofia, quer dizer, realizar atividades conjuntas. Ouça, você construiria aqui uma universidade? Estaria preparado para tornar este fluxo mais intenso e rico? Não diga que almeja o território de outra forma, diga o que você faria. Acredito que agora, depois do árduo trabalho, especificamente na Espanha, já que na França e Alemanha a maturidade é outra, pois nós temos que fazer tudo de maneira artesanal, uma parte importante do empresariado está entendendo que o código de responsabilidade social da empresa é um ativo intangível embora imperceptível para o mercado. Para este fim, até agora as alianças foram vistas como etiqueta e atualmente observa-se que abrem muitas portas a um mercado novo. Por exemplo, dentro da universidade tenho uma oficina de empresa com um grupo de estudantes e estamos tentando elaborar mapas, verificar a quantidade de empresas grandes e pequenas. O que faz sua empresa grande para que se criem novas empresas? Isto é meu negócio de responsabilidade social, nos faltam pessoas para apoiar os jovens a realizar negócios, se você não coloca isto no seu código de responsabilidade social. Eu me ocupo de que nas licitações públicas isto seja contemplado. É todo um processo mercantilista, mas é preciso que seja assim, não sei se ficou claro. Acredito que é ter compromisso e seu respectivo acompanhamento.

Entrevistadores: Sim. Está propondo aqui uma lógica de circuitos curtos para intensificar os fluxos que contemplem o tema, porém como fazer uma união desta lógica com outra mais global? Por exemplo, na lógica europeia os agricultores estão muito preocupados na comercialização fora da Espanha que enfrenta mudanças de cooperação de países, como o Marrocos, onde a cultura é muito forte, a mão de obra, etc. Como pensar nestas lógicas de circuitos curtos e longos dentro desta perspectiva territorial?

José Emilio Guerrero: Em nosso caso concreto, os circuitos curtos resolvem muito poucas situações de mercado, me atreveria a afirmar que menos de 20%. Essas lógicas são precisamente para integrar-se globalmente. Agora consta um documento, não sei se você o conhece, de um grupo de alto gabarito para a indústria

agroalimentar em nível de Europa e existe um documento estratégico – *Europa 2020* – em termos agroalimentares, mas que é territorial. Sabe qual é o principal **déficit** identificado? A garantia de abastecimento de matérias-primas. Este é o problema principal que apresenta a indústria agroalimentar. O que nós pretendemos é preparar-nos precisamente para isso, ou seja, estabelecer relações contratuais com os agricultores, transparentes e leais, para assegurar a interanualidade de suas relações com eles e não indique empresas problemáticas. Precisamente a maior dimensão a ser contemplada é ter mais valor endógeno para maior intercâmbio. Esta é a filosofia. Concordo absolutamente com você, isto é muito difícil de construir, mas na prática, como fazer? Tenho trabalhado com diversas associações ecológicas visando seguir um planejamento de tudo ou nada e de reivindicar e depois cortar não sei quantas estradas. É a sua opção. Estou apto a esclarecer nosso texto sem que se exceda seu limite de exigência neste sentido. Se você se encontra em um território onde há uma sociedade ecológica muito forte, que é uma riqueza impressionante para um território e quadros culturais relevantes, como o empresário vê de fora o conjunto do território? Ele o enxerga como uma riqueza, esse é o problema de não ter uma interlocução real. Então que haja uma nova forma de relacionar-se em torno de compromissos. Eu sei que quando venho aqui, assimilo muito. Isto eu elaborei antes de preparar a lei de desenvolvimento rural, gostaria de formalizar a lei com todo este conteúdo. A única referência que existe é que haverá contratos territoriais. Óbvio, mas isso não é suficiente.

OS PRINCIPAIS DESAFIOS E ESTRATÉGIAS PARA VIABILIZAR AS POLÍTICAS DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO RURAL NA UNIÃO EUROPEIA

Apresentação

Sergio Pereira Leite*

A Espanha assiste hoje a um importante processo de transformação institucional na implementação de políticas públicas dirigidas ao meio rural e ao desenvolvimento territorial. Não é à toa, portanto, a unificação recente do ministério que tratava do setor agropecuário e pesqueiro com aquele responsável pelas políticas de meio ambiente. A partir de 2008 as duas pastas estão sob a mesma estrutura, no denominado Ministério do Meio Ambiente, Rural e Marinho (MARM). Assistindo e participando diretamente dessas mudanças, como funcionário primeiramente do Ministério da Agricultura, depois atuando no Ministério do Meio Ambiente e agora no MARM, Jesus Casas Grande discute com muita propriedade, nessa entrevista concedida ao Fórum de Desenvolvimento Rural Sustentável do IICA, por ocasião do IV Fórum Internacional sobre Desenvolvimento Territorial, a iniciativa espanhola na formulação, implementação e financiamento de uma política específica dirigida ao desenvolvimento rural e territorial.

Para uma melhor compreensão sobre as inovações institucionais que caracterizam a política examinada por Casas Grande nessa entrevista, é preciso contextualizar o ambiente no qual tal proposição surge ao final de 2007, transformada imediatamente em Lei. Com efeito, o caso espanhol apresenta particularidades que o diferencia do restante dos países da União Europeia no que tange ao processo de

descentralização e execução de políticas públicas, embora a Espanha também integre a complexa rede de instituições e instrumentos que dão suporte à implementação da Política Agrícola Comum (PAC).

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e Coordenador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

Assim, na Espanha, o peso e a autonomia que as comunidades regionais (como a Comunidade Valenciana) possuem no desenho e na gestão de políticas executadas em seu território é bastante diferente (e maior) do que aquele que em geral se encontra nas regiões, províncias e/ou estados dos demais países europeus. Obviamente que a maior autonomia suprarreferida torna o processo de articulação de políticas nacionais e regionais muito mais complexo e difícil, para não dizer, como em alguns casos (na região basca, por exemplo), muito mais dramático. Uma das implicações disso é também o maior controle e aporte das comunidades sobre os recursos financeiros empregados na execução dessas políticas.

Por outro lado, como dizíamos acima, a Espanha integra os países que compõem a PAC. Esta política, criada com o intuito de aumentar a produção europeia de alimento no contexto posterior à Segunda Guerra Mundial, obteve um sucesso grande ao tornar a Europa Ocidental superavitária e registrar significativos incrementos de produtividade em diferentes culturas e criações. No entanto, como diria Michelle di Benedictis, o sucesso da PAC foi também o seu fracasso, ao consumir cada vez mais recursos fiscais num programa com forte viés produtivista e um elevado índice de concentração de agricultores beneficiados com as transferências financeiras embutidas na política. Questões como sustentabilidade e desenvolvimento regional/territorial estavam delegadas ao chamado segundo pilar da PAC (visto que o primeiro destinava-se à sustentação de preços dos produtos agropecuários), cuja participação no orçamento geral da política sempre foi muito pequena. Esse quadro começa a se alterar com ao acordo de Berlim, em 1999, com a emergência do debate sobre a multifuncionalidade da agricultura e o necessário reforço financeiro das medidas inscritas na política estrutural da PAC. Em 2007, outra mudança importante é implantada, o antigo fundo que lastreava os gastos da política (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – FEOGA) é dividido em dois outros, buscando deixar mais explícitos os compromissos financeiros com essas duas orientações de políticas (produção e comercialização, de um lado, e desenvolvimento rural, de outro). Nesse sentido, foram criados o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), atendendo o primeiro caso, e o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) para o segundo.

No entanto, como acentua Casas Grande, mesmo essa divisão dos fundos não foi suficiente para moldar uma efetiva política agrária que desse conta não apenas das questões produtivas e de desenvolvimento rural, mas também da dimensão espacial/territorial em que as diferentes atividades e atores estão envolvidos. E não somente atividades/atores agrícolas, mas um conjunto grande de iniciativas (industriais, de serviços, de cooperação, ambientais, etc.) operadas diretamente no meio agrário dessas regiões. É, portanto, nessa direção que o governo de José Luis Zapatero passa a construir e a implementar uma política diferenciada e ousada na sua proposta

de conjugar ações privadas, das comunidades e do governo federal para financiar e executar ações, definidas regionalmente, que privilegiem o desenvolvimento estratégico – e não apenas econômico – dessas áreas, algumas delas objeto de um esvaziamento demográfico nos últimos 30 anos.

Com certeza os desafios são grandes e a política em pauta é ainda bem recente para que se faça uma avaliação mais exaustiva. Casas Grande explora particularmente o tema do financiamento da política, que envolve um arranjo institucional não desprezível: governo central, governos regionais, bancos públicos, bancos privados e empresas. Para além da complexidade administrativa e política que tal programa enfrenta, como apontávamos no início, a recente crise financeira, que afetou de modo especial a Espanha (que, no momento de realização dessa entrevista ainda não sentira o impacto fiscal da crise), deve aumentar o rol das dificuldades na implementação de um programa com estas características. Mas o empenho e a visão estratégica que o entrevistado deixa transparecer nesse *Diálogo* torna o caso extremamente interessante, para não dizer um rico laboratório de uma experiência inovadora.

ENTREVISTA: JESUS CASAS GRANDE

Como desenvolver Políticas de Desenvolvimento Rural heterogêneas e com escalas diferenciadas? Criar instâncias de participação social, organismos políticos de comunidades autônomas e interministeriais, adotar ações transversais por órgãos setoriais e financiar o Desenvolvimento Rural com recursos públicos? E, além disso, de que forma promover a participação voluntária e renovar a política agrária com os contratos territoriais? Essas e outras questões, como as consequências da fusão dos Ministérios da Agricultura e Meio Ambiente para a gestão pública, fazem parte da entrevista que o diretor-geral de Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, Rural e Marinho da Espanha, Jesus Casas Grande, concedeu aos professores Sérgio Leite (CPDA/UFRRJ) e Ademir Cazella (OPPA/UFSC).

Entrevistadores: Estava falando um pouco com José Emílio sobre a Lei de Desenvolvimento Sustentável da Espanha, falávamos da lógica da implantação do processo de contrato territorial, que creio ser uma experiência muito interessante, porque na experiência francesa de contratos territoriais a implementação foi muito burocrática e curta, percebe-se que havia um enfoque muito individual do produtor. A experiência espanhola, como disse José Emílio, é muito mais abrangente em termos de ações previstas no território do processo de enlace das diversas partes que não são somente agrícolas, como também alimentícias, empresas de turismo, estradas,

infraestrutura, etc. Há algo muito mais complexo no processo e gostaríamos de saber um pouco mais da dimensão do financiamento do processo dos contratos. Como estão pensando em fazê-lo concretamente? Porque o Estado espanhol tem o dinheiro previsto para fazer pelo menos algo nisto que se está iniciando. Há competências específicas da comunidade e há os projetos da população envolvida no território. Como fazer este contrato múltiplo e o financiamento dos projetos que estão previstos e definidos pela Junta? Onde se dá a definição dos projetos que seriam objeto do desenvolvimento territorial?

Jesus Casas Grande: Bem, são duas questões: por um lado, o conceito de contrato territorial é um conceito jurídico que está começando a desenvolver-se na Europa, fundamentalmente ligado ao esgotamento dos cenários clássicos da política agrária comum. Isto é, a política agrária, durante muitos anos, tem sido uma política basicamente de apoio às vendas, baseada geralmente em incentivar a produção, isso por distintas razões, algumas relacionadas com a Organização Mundial do Comércio e outras com questões ambientais e, de outro lado, digamos que está subordinada à certo processo de transformação. Neste cenário, na Europa, pensamos que ao manter uma atividade agrária ligada ao território, na medida em que é um espaço físico, cultural, que contém a biodiversidade e as paisagens europeias em geral, o contexto estético e paisagístico não responde às pautas de naturalidade na maioria dos casos, já que engloba alguns ou muitos elementos culturais. É todo um processo dentro da natureza que justifica a manutenção dessa atividade e desta ideia surge a perspectiva agrária e o contrato territorial, ou seja, não vamos incentivar a produção porque isso não encontra respaldo nos atuais cenários de mercado.

Entrevistadores: O que se pretende fazer?

Jesus Casas Grande: Vamos incentivar e apoiar efetivamente aquele agricultor que se mantém ligado ao território e que mantém uma atividade que permita a conservação dessa biodiversidade e estética, embora seja um conceito, digamos, que extrapola a lei, é um conceito global. Como no futuro iremos estabelecer modelos de contrato com os agricultores para vincular um apoio a essa atividade – que, entendemos, deve ser mantida – e que do ponto de vista da cidadania em geral queremos que se mantenha além da produção que realiza, ou seja, independente da produção, desvinculando-a. Outra questão é como formulamos o cenário econômico ligado a esta implantação da Lei de Desenvolvimento Rural, que pode ou não ser instrumentalizada por meio de contratos territoriais. O que estamos delineando é o seguinte, nos últimos 30 ou 40 anos, no meio rural espanhol tem havido um grande apoio de investimento por parte das administrações, tanto a administração geral do Estado (administração federal, no contexto do Brasil) como a administração das regiões e da própria União Europeia, esse apoio ao meio rural, exercido fundamentalmente

através dos agricultores, não tem resolvido alguns problemas, embora não tenha conseguido deter um processo de desvertebração do mundo rural. Se na Europa o mundo rural está perdendo população, está se masculinizando e envelhecendo e se seguimos tendo a sensação de que as cidades seguem melhor que os povoados e as pessoas continuam indo embora, o que às vezes não é real e resulta completamente falso, porque atualmente numa situação de crise, no campo ou meio rural existem provavelmente mais oportunidades de emprego do que há no meio urbano, mas as pessoas continuam saindo. Então é a partir daí que dizemos: bem, o que estamos fazendo até agora não é suficiente e é onde se propõe a lei, assim como o cenário de intervenção. O que nós estamos sugerindo é realizar uma política adicional sobre o território que permita cobrir essas carências existentes, o que as políticas setoriais preexistentes e em funcionamento não são capazes de responder.

Entrevistadores: Como isso será organizado?

Jesus Casas Grande: É um tema complexo, primeiro porque não pretendemos que seja uma política homogênea, digo para situar um pouco o contexto. Estamos falando de ações singulares para os territórios, ou seja, alguns territórios irão requerê-las e outros não, alguns territórios talvez tenham alcançado já um nível de renda e de qualidade de vida que não justifique uma maior intervenção pública acima da norma reguladora ordinária sobre o que possa ocorrer, então é uma política que não queremos que seja homogênea para todo o território. Segundo, é uma política aplicada a uma determinada escala, uma situação relativamente habitual das políticas territoriais. É que estão feitas numa grande escala, se a política territorial que fazem os planejadores de estradas, que evidentemente fazem política territorial, os planejadores de trens e grandes infraestruturas que atravessam um território, porém não a escala local. O que queremos é fazer uma política escalonada uma a uma à demanda dos cidadãos. Isso obriga que o mecanismo de formulação funcione de baixo pra cima, um mecanismo ascendente, mas também obriga a criação de cenários territoriais onde possa ser aplicado. Pensamos que o cenário municipal não é válido. Não podemos colocar em cada município um hospital ou uma fábrica ou, melhor, sim. Pensamos o cenário regional, entendendo regiões como temos na Espanha, comunidades autônomas em excesso, quer dizer, pensamos que é necessário formular unidade de território como uma unidade autônoma – população e superfície – para fazê-la viável, mas com uma superfície suficientemente delimitada para que, dentro de um programa, haja coerência e justificativa.

Entrevistadores: Como articulá-los?

Jesus Casas Grande: Bom, os programas têm que ser feitos pelo território, as ações têm que configurar-se a partir do território em um processo de ascensão

e logo voltar a descer. No entanto, há que compatibilizá-las com a capacidade das administrações regionais e o certo é que os agentes territoriais no modelo político espanhol são as comunidades autônomas. Em consequência, os executores das políticas sobre essa zona vêm a ser as comunidades autônomas. Qual é o cenário financeiro? Bom, o Estado aporta dinheiro adicional, vamos colocar dinheiro adicional do orçamento espanhol, evidentemente, para cada euro que nós colocamos, as comunidades autônomas terão que pôr outro euro ou, dizendo de outra forma, a cada euro que as comunidades autônomas ponham, nós colocaremos um euro. Além disso, pretendemos que esse dinheiro tenha um valor de crescimento, quer dizer, pretendemos que haja um dinheiro privado que se adicione a esse conjunto. A chave está na formulação do programa. Isto não é uma espécie de convocatória, em que aparecem os cidadãos e solicitam projetos, mas se configura em um programa e a partir desse programa configurado, que possui uma quantificação global, um período de execução global definido (2010-2014) e mecanismos de acompanhamento onde se apoia financeiramente. Esse é um pouco o cenário no qual nos situamos, este cenário pode estar bem planejado, mas tem um inconveniente, se cada território formula seu programa em um certo regimento de autonomia e de empoderamento para o território, nós podemos encontrar depois o somatório da quantificação de todos os programas reunidos, quer dizer, o que está claro é que o envolvimento financeiro que o Estado tem exigirá um correlato apoio por parte das comunidades autônomas. Se nós fizéssemos e deixássemos que os programas se organizassem de forma autônoma e independente, provavelmente quando fôssemos somar, não encontraríamos dinheiro, tampouco podemos pressupor que todos os programas serão simultâneos no tempo, porque cada território tem sua própria formulação. Podemos nos encontrar com territórios que tenham capacidade de organizar-se e de formular cenários muito rápidos, de modo que se concretize rapidamente o programa, e outros que sejam mais lentos. Tampouco pode ser que iniciemos o financiamento de programas e que os primeiros possam ser dotados e que os últimos não.

Entrevistadores: E o que está sendo feito?

Jesus Casas Grande: O que temos feito é estabelecer tudo de acordo com as características intrínsecas de ruralidade do território, sempre estamos falando de territórios rurais, não urbanos. Para cada uma das comunidades autônomas, o que temos chamado de índice de ruralidade indica uma porcentagem que é o teto máximo provisório do conjunto dos programas de zona que afetam essa comunidade autônoma. Esse índice não é um dinheiro que se coloca na mesa, mas digamos que é o topo a que o Estado, em seu conjunto, pode chegar. Desta maneira, dentro do território dessa comunidade autônoma, os distintos territórios que estão formulando programas iniciam sua formulação podendo ajustar-se ao envolvimento global, não têm porquê os programas serem homogêneos. Alguns poderão ter maior

financiamento e outros menor, mas o envolvimento global se mantém. Então, isso permite tranquilizar um pouco o funcionamento. Evidentemente cada programa pode ter suas características distintas, é o que nós temos feito nesse momento em informação pública, temos elaborado um folheto, que vou entregar-lhes, além disso elaboramos em nível nacional um cenário macro de planejamento, do qual se recolhem as 140 linhas possíveis de atuações que podem ter os programas de zonas. Essas linhas de atuação estão divididas numa série de eixos que vão desde economia, saúde, educação, cultura, segurança cidadã, indústria e agricultura até todo tipo de atividades. Quando os territórios organizarem seus programas, poderão eleger, dessas linhas, as que desejarem, de forma que os programas não têm porquê serem iguais, já que os territórios não são.

Não há praticamente nenhuma limitação de que graus de linhas possíveis que podem escolher, isso faz com que possamos ter programas muito distintos, de pura inversão pública ou de características de tipo formativo, educacional ou de capacitação a outros que tenham um componente de maior diversificação econômica e de apoio financeiro à iniciativa privada, a outros que efetivamente se possam formular como contratos territoriais de apoio à atividade agrária. Não pretendemos, tampouco, condicionar além do alcance dos programas, porque o que pretendemos é que sejam os próprios territórios que se organizem. Na atualidade, a Lei foi aprovada no final de 2007, houve uma mudança de governo em meados de 2008. Primeiro, o que temos trabalhado é chegar a um acordo com as comunidades autônomas sobre o programa, temos tido 45 dias de informação pública, tanto do programa como da [população ambiental?] e o que estamos definindo com as comunidades autônomas são as zonas de aplicação. Isso que se vê aqui são as 180 zonas de aplicação da Lei. Como já dito, a Lei não se aplica sobre todo território nacional, aplica-se a algumas zonas determinadas e com modos distintos de prioridade. As zonas que estão em vermelho são as zonas mais desfavorecidas, em amarelo, são zonas intermediárias e verdes são praticamente zonas pré-urbanas.

Entrevistadores: São certas áreas da União Europeia?

Jesus Casas Grande: Não, porque são zonas rurais, os territórios líderes da União Europeia em algumas comunidades autônomas assemelham-se bastante, porém, em outras, há diferentes critérios de zoneamento, muito mais ajustados à realidade do território. O que fizemos, previamente, foi estabelecer de comum acordo com todas as comunidades autônomas alguns critérios para a qualificação das áreas, de forma que o que aqui é vermelho, em outra comunidade autônoma também existe razão para ser da mesma qualificação. Este é o cenário no qual vamos nos movimentar entre os anos 2010 e 2014. Quais serão as responsabilidades? Bem, a administração geral do Estado lança a Lei, aporta financeiramente os 50% que, na totalidade dos

casos não executaremos diretamente, senão que serão executados por meio das administrações regionais, as quais aprovam os programas e se encarregam de sua execução; o território os configuram e assumem de modo geral o monitoramento da elaboração destes. Para cada uma dessas áreas de atuação é preciso criar um órgão de empoderamento e gestão do programa. Nós temos criado três órgãos: um órgão de participação social, no qual estão os setores sociais; outro órgão com as comunidades autônomas, que é o órgão político, que toma as decisões, e um terceiro, com todos os Ministérios implicados, porque a característica do programa é que, sem desconsiderar o planejamento territorial que possa existir das distintas atividades setoriais, a atuação é uma espécie de revestimento que equilibra as possíveis carências dessas. Ou seja, nós, na administração de estradas, não vamos impedir que se faça o que tem previsto, mas vamos sugerir que adicionalmente, em determinadas áreas aonde não se chega, faça-se algo a mais para cobrir esse diferencial que pode ocorrer se os programas de zona assim o recolham.

Entrevistadores: O Ministério dos Transportes tem orçamento para executar essa ação ou vai compartilhar o orçamento com o Fundo Territorial e Desenvolvimento Rural?

Jesus Casas Grande: Há várias possibilidades. Em primeiro lugar, tem que se considerar que esta é uma cenografia relativamente complexa e é o primeiro programa. Ademais, para nós, tão importante quanto desenhar o programa para o futuro é conseguir aliados no resto dos departamentos ministeriais, ou seja, a gestão territorial transversal não é fácil porque todos tendemos a jogar com nosso componente de competência e dizer “veja, esta é minha competência”, no entanto, fundamentalmente o que nos interessa nesta etapa não é tanto forçar o aporte de recursos de terceiros, mas também conseguir que os terceiros sentem conosco à mesa, neste caso é mais importante o caminho que o resultado. Logo surgirá um segundo programa no qual possamos fazer mais, os programas de zonas terão três partes, uma parte é de possibilidade de financiamento privado, isto é, digamos que sejam aquelas ações que serão executadas pela iniciativa privada e que nós apoiaremos com o conjunto do programa. A maior parte das performances dos programas é de iniciativa privada. Evidentemente, o que corresponde à iniciativa privada é de competência desta, embora possa ser apoiada financeiramente, a parte que corresponde às comunidades autônomas, às autoridades regionais, que são a imensa maioria, porque estamos falando de política territorial – que na Espanha está descentralizada. Na questão de comunidades autônomas financia-se 50%, assim 50% é colocado pelas comunidades autônomas e restante vem aportado pelo Estado. A totalidade do recurso, seja para o que for, é colocada pelo Ministério de Meio Ambiente, Meio Rural e Marinho (MARM), ou seja, nós manejamos a totalidade dos fundos, independentemente de que depois o programa de área diga que com esse fundo a comunidade autônoma faça uma

escola ou um posto policial e em seguida fica um terceiro quesito que são aquelas situações dentro dos programas que não são muitas, mas existem. Estão [inibidas?] e são de competência da administração do Estado. Nesse caso, por exemplo, a polícia na Espanha corresponde ao Estado. Para tal caso, cada Ministério terá que aportar os fundos respectivos para financiar a alocação, inclusive pode haver atuações do MARM. Se há atuações do MARM executadas diretamente pelo MARM em função de serem das suas competências, o MARM as assumirá, embora isto seja independente da parte mais importante que é o cofinanciamento que fazemos junto às comunidades autônomas.

Entrevistadores: De quantos Ministérios estamos falando?

Jesus Casas Grande: Estamos falando de 16 Ministérios com um grau muito variável de participação. De fato, aqui nas ações, quando nos referimos ao MARM, somos nós; comunidades autônomas são comunidades autônomas, o MITIC (Ministério de Indústria, Turismo e Comércio). Diagnostica-se cada departamento ministerial que é associado, aí estão as ações que os Ministérios têm desejado colocar, porque o programa está feito a partir da ótica do voluntariado. Quer dizer, é uma diretriz política. Não pretendemos fazer um programa imposto, mas um que some aliados e há Ministérios que têm sido mais generosos que outros, mas isso não importa neste momento, o que nos importa é achar uma nova forma de trabalhar o meio rural.

Entrevistadores: Eu gostaria de falar um pouco sobre o papel dos bancos.

Jesus Casas Grande: Bem, os bancos aqui situados, ou seja, o que vamos tratar é, em princípio, dos fundos desta soma, que são públicos, no qual não há participação dos bancos, é dinheiro público do Estado financiado por meio de impostos. Ademais, não há participação de dinheiro de instâncias comunitárias. O Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) é a contribuição da política agrária para o desenvolvimento rural, mas não é a política do desenvolvimento rural. O FEADER tem seu próprio cenário e as medidas não vão estar aqui para evitar problemas. Então isto é contribuição regional, na contribuição privada pode haver um programa de área que esteja concentrado em questões de diversificação econômica, novas linhas de atuação e aí, evidentemente, queremos que entrem os privados. O que nós iremos tratar é fundamentalmente diferente do crédito formal, é que existam linhas de crédito que com interesse de índice baixo possam apoiar nesta contribuição. Neste caso, inclusive, poderíamos definir alguns cenários de bonificação, ou seja, o que queremos por meio da rede bancária pública e das instituições creditícias oficiais é instar os bancos privados para que, particularmente nas áreas prioritárias onde há programas de diversificação, estejam em condições de aportar essa porcentagem de financiamento à empresa privada, uma forma para que as iniciativas de diversificação

tenham um respaldo financeiro adicional ao que podemos dar. Imaginemos que para fazer algo custe 100, bem, se o incorporarmos ao programa, podemos subsidiar sua contribuição desde as administrações com 50 e os outros 50 podemos facilitá-los via créditos bonificados. O programa tem basicamente três objetivos: primeiro, cobrir os déficits estruturais; segundo, cobrir os déficits de serviço e, terceiro, criar atividade econômica sustentável. Porém, sustentável quer dizer que não está apoiado no subsídio permanente. Ou seja, consideramos que é possível o apoio aos empreendedores em um primeiro momento, inclusive apoio intensivo no caso de se tratar de uma atividade de risco elevado ou com pouca experiência, mas o que não podemos fazer é uma economia que esteja apoiada na subvenção, porque socialmente não seria rentável. Então, o que pensamos é que precisaríamos criar na estrutura social a infraestrutura que permita o desenvolvimento econômico e em seguida apoiar o desenvolvimento dos projetos, os quais tendam a ser viáveis, ou seja, não contemplamos elementos permanentemente subsidiados. O contrato territorial do qual falávamos se assinala aqui como uma possibilidade, como um instrumento, dos muitos possíveis, que ancora a população a uma determinada forma de gestão do território, a qual tem uns lucros cessantes ou desvantagens ambientais que, de alguma forma, a sociedade em geral reconhece. Estamos falando da contraprestação de todo um sistema social a alguns cidadãos que desenvolvem determinadas atividades que supõem benefícios para todo o conjunto.

Entrevistadores: Podemos imaginar o que pensa a sociedade? Como está a resposta frente a essa posição do Estado?

Jesus Casas Grande: O programa neste momento está na fase de informação pública, medida tomada conjuntamente pela administração geral do Estado e pelas 17 comunidades autônomas implicadas e partícipes.

Entrevistadores: Pergunto porque a tradição é que em algumas comunidades nacionalistas a tendência territorial seja muito forte.

Jesus Casas Grande: Sim, o que acontece é que isso está sendo respeitado, considerando-se que o programa está concebido a partir da perspectiva do voluntariado, ou seja, não estamos impondo um modelo. O que estamos dizendo é que o Estado tem uma política em matéria de território rural, que deseja desenvolvê-la com os agentes territoriais competentes, que são as comunidades autônomas e, na medida em que estas se somam ao processo, nós contribuímos. Se uma comunidade autônoma nos tivesse comunicado que não queria fazer parte desse cenário, provavelmente não seria compelida. Até este momento, não se deu nenhum caso de negação em participar deste cenário, isso é muito importante porque o Estado não trata de recuperar habilidades nem de impor uma forma de fazer, o que ele faz

é colocar, primeiro, a abordagem ideológica do que cremos para gerir o território e, segundo, alguns fundos, na medida em que compartilhamos identidade e trabalhamos juntos. Obviamente que a comunidade autônoma tem que cumprir com as suas responsabilidades, quando aqui colocamos Ministério – MARM – é que esta atividade ainda faz parte da distribuição de competência espanhola, sendo incumbência do Estado. De fato, o programa segue com as 130 medidas possíveis, 90 delas, que são a imensa maioria e as mais importantes, são competências das comunidades autônomas e vão ser feitas por elas. Nós juntaremos órgãos de avaliação e monitoramento de cada comunidade autônoma para calibrar como está sendo executado o programa, não tanto numa perspectiva fiscalizadora ou financeira, que não é o objetivo, ainda que, evidentemente, sejam necessários controles destinados a identificar se está servindo para algo, porque se trata de garantir, na finalização do programa, em 2014, que os objetivos traçados se cumpram e que os indicadores definidos permitirão avaliá-lo. O programa responde a uma estratégia com características que queremos que se cumpram, nosso trabalho não será executá-lo e sim avaliá-lo, acompanhar e apoiar financeiramente, estar com a comunidade autônoma, já que nos sentimos corresponsáveis pela execução. Aqui atrás figura a referência de página *web* para lembrar onde está localizada a íntegra do programa com sua avaliação ambiental e todas as suas características.

Entrevistadores: Desde o ponto de vista da lógica dos recursos para os projetos que são financiados, estes recursos são a fundo perdido ou há alguma fórmula para financiá-los junto ao governo espanhol ou às comunidades autônomas?

Jesus Casas Grande: Do nosso ponto de vista são a fundo perdido, o que não quer dizer que em cada programa concreto não possamos estabelecer um cenário que implique algum programa ou atividade concreta, ou seja, o que temos tratado é não descartar nenhum cenário. Em princípio nos colocamos na posição mais generosa possível, mas não descartamos que, como a configuração do programa é para ser feita pelos territórios e agentes territoriais, possam existir ações que gerem algum retorno. Não digo que não, mas não estamos necessariamente inspirados nesse princípio, partimos de uma realidade e somos conscientes de que temos um problema para resolver com generosidade, não se trata de conseguir um retorno. Na Espanha, os 85% da população vivem em 10% do território e é uma tendência que avança, que progride. Temos províncias inteiras com menos de dois habitantes por quilômetro quadrado, o interior está ficando vazio. Temos um problema, não podemos ter um país partido em dois com 90% vazio e com 10% totalmente aglomerado. Obviamente, se esses 90% fossem na Amazônia, talvez fosse justificado, mas não é o caso, pois trata-se de um território cultural que teve pessoas e processos humanos, em que a biodiversidade está associada à manutenção de determinadas práticas agrárias. Então se o deixarmos vazio, o país será dividido. Partindo disso, a partir do ponto de vista da

sustentabilidade, impõe-se que a produção se faça aqui e o consumo ali, circulações de fluxos econômicos que provavelmente não podemos sustentar. O que queremos é manter um território vivo e articulado, onde cada espaço tenha vitalidade, que as pessoas vivam onde queiram e que não se sintam obrigadas a sair porque não vislumbram possibilidades de futuro em seus cenários, então aí simplesmente não pretendemos retornos econômicos, porque sentimos que temos responsabilidades com esses cidadãos.

Entrevistadores: O programa específico de microcrédito.

Jesus Casas Grande: Sim, esse vem concretamente se incorporando; efetivamente sim. Normalmente estamos acostumados quando pensamos no investimento público às grandes operações, no mundo rural as coisas não se costumam resolver com grandes operações, mas com pequenas operações. Às vezes é muito mais importante criar dois postos de trabalho em um povoado que pensar em construir grandes estruturas. Então para criar dois postos de trabalho, às vezes, colocar uma loja é suficiente e se a esta pessoa conseguimos habilitar um microcrédito para colocar essa loja, melhor. Então não estamos pensando em grandes situações de investimento, mas em algo muito ajustado à realidade do espaço e que dê resposta ao problema local que existe em um lugar concreto. Não é um programa para grandes cenários financeiros. Neste caso, acreditamos que as coisas devem ser bastante mais ajustadas às pessoas que aos cenários econômicos.

Entrevistadores: Por exemplo, o balanço da política agrária foi conhecido a partir da reforma do ano 2000, que informou que o subsídio regional reflete um total desequilíbrio da distribuição dos ingressos dos recursos da política agrária. Há uma concentração muito forte e que permanece na direção do fundo agrário e de desenvolvimento. Então, há uma preocupação intensa no processo em relação à política de pensar como fazer isso de uma forma mais equilibrada.

Jesus Casas Grande: Bem, isso é outra discussão. Quer dizer, a mesa está aberta porque o cenário da política na área comum está voltado a uma reforma a partir de 2013, precisamente nestes dias estão se iniciando as discussões, inclusive, a Comissão Europeia tem que elaborar um livro branco que ficou para trás como consequência da nova comissão – e veremos que cenário financeiro nos apresenta. O setor agrário está preocupado porque o nível de apoio direto às rendas que se derivam da política agrária comum é muito importante, para os 900 mil beneficiários na Espanha e aproximadamente sete milhões de euros anuais, a posição espanhola é muito simples e, além disso, parece bastante razoável. Não gostaríamos de perder dotação financeira, o que não significa que não estejamos cientes de que o cenário se apresenta com muito mais complicação. Acredito que a Política Agrícola Comum (PAC) já não é um debate

de desenvolvimento rural, mas um debate de política agrária. A PAC foi concebida com três objetivos: primeiro, proporcionar alimentos aos europeus, segundo, prover alguma renda para os agricultores e, terceiro, conseguir certa estabilidade nos mercados. Estes três objetivos foram realmente alcançados. Nós, europeus, comemos todos os dias. Nossos agricultores têm um nível de renda provavelmente inferior ao desejado e os mercados apresentam certa estabilidade. Também é verdadeiro que a PAC evidenciou algumas contradições internas demonstrando um processo, uma tendência, primeiro com as políticas de acompanhamento, que têm encerrado com o assunto do FEADER, que é um instrumento complexo e também possui uma leitura muito polivalente por parte do setor agrário que, em alguns casos, não esclarece muito bem algumas suas medidas, principalmente nos eixos três e quatro, no que se refere à diversificação. Consideram que a política agrária é política agrária e a política de desenvolvimento rural não agrária tem que ser financiada com outro instrumento. Não sabemos como vai terminar essa discussão, para nós, que já temos implantado uma política nacional de desenvolvimento rural territorial, entendemos que o prioritário seja que a política agrária dê resposta aos agricultores, quer dizer, se tivéssemos que prescindir de algum elemento no âmbito da política agrária ou caso tenhamos que concentrar em algo os recursos econômicos, seria para os agricultores, uma vez que temos uma política nacional. Também tem outro cenário adicional que vem contribuir um pouco mais com a incerteza que paira sobre a política agrária, que é a geração de orçamentos comunitários, o que gostaríamos que fosse resolvido o mais rapidamente possível. Isto é consequência da vigência da aplicação do Tratado de Lisboa, através do qual é criado um novo conceito de coesão territorial, que agrega uma nova coesão junto à coesão econômica, com o fundo de coesão ou com a coesão social com vista ao fundo social europeu, e dentro já se discute o conceito de coesão territorial. Ainda não está muito cristalizado o que significa o conceito de coesão territorial. Tampouco sabemos se haverá um fundo específico, nem sabemos o que realmente quer dizer o conceito de coesão territorial. O Livro Verde, lançado pela União Europeia, prega o que se assemelha ao que nós denominamos política de desenvolvimento sustentável, embora não saibamos se terá um fundo próprio ou se será uma linha ideológica que vai ilustrar o resto das políticas segundo a questão política e, no caso de haver fundo próprio, não sabemos se há pretensão de que esse fundo seja nutrido de fundos regionais ou de fundos agrários. Tampouco sabemos a que unidade da comissão, neste caso, estaria imputada. O que nós defendemos é que primeiro haja o estabelecimento de uma política de desenvolvimento rural com base territorial. Temos elaborado uma lei independente, mediante a qual a agricultura possa fazer contribuição junto ao desenvolvimento rural. Acreditamos que a PAC tem que seguir existindo e que nossos agricultores, além do mercado e da ansiedade de abrir a agricultura ao mercado, estão cumprindo os serviços essenciais, que devem manter-se e serem compensados. Não é ruim que os países saibam cultivar a terra, pensamos que é bom. Fundamentalmente, o dinheiro da PAC deve ser direcionado ao mundo agrário, o que não quer dizer que não tenhamos que investir no desenvolvimento

rural territorial. Evidentemente, à medida que tenhamos um instrumento próprio, potente e com financiamento próprio, podemos nos inclinar a que os fundos agrários se destinem ao setor agrário.

Entrevistadores: Por exemplo, tem havido na Espanha uma mudança institucional importante pela fusão dos Ministérios do Meio Ambiente e da Agricultura. É surpreendente que isto envolva a reconstrução do processo. Em termos de financiamento, o processo da política à medida na qual se considera a união dos recursos é do Ministério agora resultante. Como isto se comporta em termos de território? Temos, por exemplo, uma secretaria mais próxima dos assuntos agrícolas, outra para assuntos hídricos e outras de meio ambiente. Como isso ocorre na prática, no momento do investimento dos recursos dos projetos?

Jesus Casas Grande: Primeiro, são duas questões. Por um lado, a fusão de duas máquinas administrativas enormes que atuavam sobre o mesmo espaço territorial, embora com enfoques conceituais provavelmente muito diferentes. No meu caso, por exemplo, sou originário do Ministério do Meio Ambiente que, foi criado, no ano de 1995, com os elementos que este Ministério foi criado, um deles procede do Ministério da Agricultura, onde eu estava desde o ano de 1985 até 1995; a partir de 1995 até 2008, no do Meio Ambiente e agora voltei ao da Agricultura, se é que alguma vez me desvinculei. Basicamente, tenho trabalhado toda minha vida na função pública, no tema de conservação da biodiversidade. Bom, então, a fusão é complicada. Além disso, existem algumas unidades que visualizam melhor a fusão e outras, pior. As que visualizam melhor são aquelas que tiveram fusão. A direção geral na qual me encontro é produto da fusão. De fato, se o Ministério novamente se separasse, a mim surpreenderia pela metade, pois tenho metade do meu pessoal no Meio Ambiente e a outra metade na Agricultura. Evidentemente, as unidades que não mudaram, como a Direção Geral de Impacto Ambiental, uma direção típica do meio ambiente, ou a Direção Geral de Produção Agrária ainda apresentam reminiscência da cultura que as caracterizaram durante muitos anos. Este quadro demorará, ou seja, não se pode pretender que a fusão seja concretizada nesse nível. Neste cenário, a questão é um pouquinho diferente, pois, primeiro, o programa é direcionado ao território, motivo pelo qual nós não definimos para onde devem ser destinados os fundos. Segundo, estamos conscientes que este não é um programa agrário, a política agrária comum tem um instrumento específico de desenvolvimento rural agrário, que é o FEADER, onde se encontram dotações basicamente regionalizadas nas quais nos apoiamos. Terceiro, a contribuição do dinheiro para estas atividades procede, na sua íntegra, aos fundos do Estado, da Direção Geral do Desenvolvimento Sustentável, que é uma Direção Geral, por definição, DISAGRA. Acredito, então, que esse problema, nesse nível, está resolvido. Bem, há um mês, houve setores de ecologistas que protestavam contra a fusão e queriam a volta do Ministério do Meio Ambiente, porque diziam que

o Ministério atual era muito agrarista e há dois dias houve uma manifestação das organizações de produtores agrários que pediam a volta do Ministério da Agricultura porque diziam que o atual é muito ambientalista. Bem, sabemos que estas coisas vão ocorrer. Onde estamos? Acredito que pretendemos ser um Ministério Territorial Rural que implica um esforço centralizado na atividade predominante do meio rural que o caracteriza conceitualmente, que é o enfoque agrário. Ou seja, não podemos deixar de ter um enfoque agrário, que é o que modula a paisagem. Estamos conscientes de que há muitas coisas e que a atividade agrária em nosso mundo rural se dedica a 10% da população ativa e supõe os 30% ou 40% das rendas. Nosso mundo rural já não é, no que se refere à população ativa, majoritariamente agrário. No que se refere à geração de riquezas, tampouco, mas está claro que o primeiro setor econômico do mundo rural é a agricultura e a configuração territorial está muito caracterizada pela prática agropecuária. Por isso, se queremos ser um Ministério Territorial Rural, não podemos ignorar essa consideração.

A EXPERIÊNCIA DO EQUADOR NA ORGANIZAÇÃO DAS COMUNIDADES RURAIS PARA A GESTÃO DAS FINANÇAS POPULARES E GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA A PARTIR DA OFERTA DE CRÉDITO.

Apresentação

Ademir Antonio Cazella*

Cerca de 35 milhões de pessoas físicas e mais de 10 milhões de pequenos empreendimentos são clientes potenciais de ações de microfinanças no Brasil. No final de 2008, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) contava com pouco mais de 600 mil beneficiários ativos⁴. O PNMPO foi instituído pelo governo federal em 2004 com o objetivo de prover recursos financeiros às organizações que operam com microcrédito. As verbas são oriundas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dos depósitos compulsórios (exigibilidade bancária). A diferença entre público beneficiário potencial e clientes ativos desse programa é brutal e revela a incongruência entre o fato de o Brasil dispor, por um lado, de um sofisticado sistema financeiro e, por outro, de um contingente enorme de pessoas excluídas desse sistema.

No meio rural, os dados do último Censo Agropecuário indicam a existência de cerca de dois milhões e seiscentas mil famílias de agricultores brasileiros que se enquadram na linha B do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Essa linha de microcrédito foi criada para atender às famílias de agricultores de baixa renda, que apresentavam renda bruta anual familiar inferior a

* Professor do Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e membro do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

⁴ FELTRIM, Luiz; VENTURA, Elvira C. F.; DODI, Alessandra von B. Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão dos diferentes atores. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

R\$ 3.000,00 em 2006, ano de referência do Censo. Esse contingente representa cerca de 64% do universo de agricultores familiares brasileiros. Em 2006, ano em que o Pronaf completou uma década de existência, o número de beneficiados pelo Pronaf B chegou próximo a 600 mil.

Temos, portanto, em torno de dois milhões de unidades agrícolas familiares de baixa renda excluídas da principal política pública de apoio à agricultura familiar. E não se trata de exclusão decorrente somente de entraves de uma política em fase de implantação, as primeiras avaliações sobre o desempenho dessa modalidade de microcrédito rural indicam que os serviços públicos de extensão rural e o Sistema Financeiro Nacional (SFN) não têm tradição de trabalho com esse tipo de agricultor. Isso ajuda a explicar, em parte, o fato dessa linha de crédito apresentar elevados índices de inadimplência, colocando em risco sua própria sustentabilidade.

Além desses agricultores familiares empobrecidos, as periferias de sedes de municípios rurais abrigam famílias também pobres, a maioria ex-agricultores ou descendentes dessa categoria social. Na atualidade, grande parte delas vive de trabalhos sazonais na agricultura, de recursos da previdência social ou de auxílios de outros programas públicos de cunho assistencial. A inclusão dessas famílias e dos agricultores de baixa renda numa política abrangente de microfinanças, que não se limite a ações pontuais e efêmeras, representa um dos maiores desafios para os atores sociais que coordenam programas de desenvolvimento territorial em zonas rurais.

Um breve retrospecto da evolução dos debates sobre o papel das microfinanças nas dinâmicas de desenvolvimento permite constatar uma preocupação crescente a respeito da qualidade das relações existentes entre os grupos sociais demandantes de crédito e os agentes financeiros. Nos anos 1980 e 1990, a onda de microfinanças dominou as discussões de diversos programas de financiamentos direcionados aos países pobres. Nos anos 2000, os primeiros resultados dos programas criados nas décadas passadas apontavam que não bastava aumentar a oferta de recursos financeiros para se romper com os círculos viciosos da pobreza. As políticas de financiamento associadas ao desenvolvimento rural entram na década de 2010 com a convicção de que é importante se dispor de **sistemas financeiros inclusivos e territorializados**. Com isso, estimular-se-ia a formação de arranjos institucionais visando facilitar o acesso dos mais pobres a seus produtos e serviços, fortalecendo iniciativas econômicas individuais e, sobretudo, coletivas.

Se de um lado é possível identificar iniciativas exemplares de popularização do SFN, como uso de cartões eletrônicos (especialmente de débito), do crédito consignado e a utilização de correspondentes bancários – agências lotéricas e outros estabelecimentos comerciais –, por outro, pouco se avançou em relação a serviços

bancários considerados fundamentais na estruturação dos tecidos socioeconômicos, tais como poupança, seguros e microcréditos. Isso indica que as iniciativas governamentais e de organizações privadas ligadas às microfinanças, embora significativas em determinados aspectos, não alcançaram o sucesso esperado.

A posição tímida do Brasil no setor das microfinanças é confirmada por um estudo elaborado em 2008 pelo *Economist Intelligence Unit Limited*⁵. A pesquisa apresenta um panorama do grau de difusão desse tipo de operação financeira em vinte países da América Latina e do Caribe. Nesse estudo, o Brasil aparece na 14ª posição, sendo superado por países cujos desempenhos econômicos são bem menores, tais como Perú, Bolívia e Equador, respectivamente os três melhores classificados no *ranking* das microfinanças. A exemplo do Brasil, Argentina, Chile e México também apresentam desempenhos inferiores, indicando a existência de uma dissociação entre a riqueza de um país e a qualidade dos serviços microfinanceiros.

Temos, portanto, a necessidade e a oportunidade de aprender com as experiências exitosas de microfinanças implementadas em países que se defrontam com problemas de pobreza semelhantes aos nossos. Nesse campo, não são países da União Europeia nem os EUA que nos aportarão ensinamentos. Muitas boas práticas de microfinanças podem ser encontradas em países vizinhos da América Latina. É o caso do assunto-tema da entrevista sobre a experiência do Equador com microfinanças, concedida por José Tonello, diretor Executivo do *Fundo Equatoriano Populorum Progressio* e presidente da Cooperativa de poupança e crédito de desenvolvimento dos povos (Codesarrollo). Tonello destaca, entre outros aspectos, a importância de se reter as riquezas geradas no meio rural e de se associar a gestão de um fundo de desenvolvimento com outras iniciativas cooperadas, que possibilitem a geração e o fortalecimento do capital social dos territórios rurais. A rede da qual participa reúne 1.200 organizações, sendo 700 delas de microfinanças, 100 mil famílias e, aproximadamente, meio milhão de pessoas. Para ele, qualquer política de desenvolvimento territorial precisa romper as barreiras do simples aporte de recursos financeiros a projetos, quase sempre desarticulados entre si, e passar a empreender ações necessariamente integradas e de forma cooperada com destaque para a formação profissional, a comercialização, o acesso à terra e a sustentabilidade ambiental. Nesta, José Tonello começa nos explicando porque devemos empreender uma política de microfinanças e não meramente de microcrédito.

⁵ EIUL. Microscopio 2008 sobre el Entorno de Negocios para las Microfinanzas en América Latina y el Caribe. BID/CAF, 2008

ENTREVISTA: JOSÉ TONELLO

Diretor executivo do Fundo Equatoriano Populorum Progressio (FEPP) e presidente da Cooperativa de Poupança e Crédito de Desenvolvimento dos Povos (Codesarrollo), José Tonello fala sobre as dificuldades de financiamento a projetos sociais na América Latina, a necessidade de criação de uma cultura de poupança entre os camponeses e o combate à especulação. Ele também defende a capacitação das camadas populares como forma de promover o desenvolvimento sustentável com a retenção, no meio rural, de parte das riquezas geradas no campo. Nesta entrevista ao professor Ademir Cazella (OPPA/UFSC), José Tonello explica como a existência de um fundo e as formas de organização em cooperativas possibilitam a multiplicação do capital social.

Cazella – Interessa-nos muito conhecer a experiência do Equador na área do microcrédito.

José Tonello – Má palavra microcrédito.

Cazella – Por quê?

José Tonello - Porque não é nem micro nem crédito. Ou seja, para que sejamos sustentáveis, nós falamos em finanças. As finanças começam com a poupança e os pobres devem poupar se quiserem modificar sua situação. A nova Constituição do Equador já fala em finanças populares. No ano passado criou-se uma instituição. Queremos que os pobres produzam mais do que sejam capazes de absorver em suas comunidades e, então, se dirijam às grandes cidades e depois para Miami ou Nova York, ou seja, os pobres trabalham para aqueles que não são pobres também. Então, na abordagem da finança popular, não tenho problema com o microcrédito, diga-se de passagem, Reifeissen na Alemanha, Casse Rurali na Itália, Crédit Agricole na França, Rabobank na Holanda, Cajas y Cashiers na Espanha, ninguém pode sonhar em dizer que são micros, eram micros quando nasceram, há cem anos. Penso que este é o destino de nosso processo de organização das finanças populares, se formos capazes de fazê-lo seriamente.

Cazella – Explique-nos as finanças populares no Equador. Vocês trabalham com cooperativas de crédito?

José Tonello - Sim, assim é. Vou um pouco mais além. Minha instituição se chama Fundo Equatoriano Populorum Progressio. Fundo, não Fundação. Fundo é dinheiro, fundo é crédito. Começamos a dar crédito com duas finalidades: 1) combater os juros excessivos – há muitos especuladores desde 1970. Nascemos com a inspiração de uma encíclica de Paulo VI, que se chama *Populorum Progressio*, de 1967, em dois

momentos postconciliar no Equador, na Igreja Católica. Somos uma instituição de inspiração cristã que surgiu em um momento de muita efervescência, durante a teologia da libertação. Os camponeses eram vítimas dos especuladores e não tinham dinheiro para investir. Então, primeiro se cria um fundo de crédito com essas finalidades, como já havíamos dito, para não serem vítimas dos especuladores e, segundo, produzir. Os balanços que publicamos todos os anos, inclusive com acesso aos camponeses, são entregues aos dirigentes das organizações camponesas que trabalham conosco. Depois, indicamos com precisão todas as fontes de nossos financiamentos, que são muitas. Somos uma grande instituição, são muitas páginas, mas se um camponês de Rio Bamba vê a doação de US\$152 mil proveniente da Organização Intereclesiástica para o Desenvolvimento (ICCO), da Holanda, pode perguntar o que se fez com todo esse dinheiro. Nesse caso há um dever de transparência, mas uma coisa interessante é que, ainda que o montante não seja muito grande, porque tudo isso é cooperação internacional, já são contratos e vendas de serviço de nosso pessoal. A América Latina é menos prioritária que a África para os países doadores. Em um país como o Equador diminui muito o aporte de recursos externos. Então, estamos buscando encontrar novos mecanismos para nossos financiamentos.

Cazella – O que aconteceu ao longo dos anos?

José Tonello – Quando os camponeses vieram a nós para receber o crédito, sentimos que nos abriam suas portas para fazermos um trabalho muito mais intenso. Então, nós aproveitamos das portas que o crédito abre para capacitação, para formação profissional, para organização popular, para assistência técnica e, quando tudo isso começou a produzir bem-estar e recursos excedentes, os recursos eram canalizados para os bancos. Bem, em comparação com a crise financeira da Argentina, nos fins dos anos 1990, a do Equador foi mais profunda. Não foi conhecida porque o Equador não tinha tantos investimentos internacionais, isso foi por volta dos anos 1998, 1999 e 2000. Como você sabe, perdemos a moeda no Equador, agora temos o dólar, por causa de uma inflação e desvalorização que ninguém controlava. Então, os camponeses vieram a nós dizendo que nos confiavam seu dinheiro, mas, legalmente, não poderíamos fazê-lo dentro do que chamamos de Grupo Social Fundo Ecuatoriano Populorum Progressio (GSFEPP). Se estivéssemos no mundo das empresas, isto se chamaria Holding FEPP. Constituímos o que é uma cooperativa controlada pela Superintendência de Bancos com cobertura em todo o Equador, cooperativas de poupança e crédito e todas as poupanças dos camponeses foram transferidas para lá. Esta é uma cooperativa de segundo nível, nós apoiamos 700 cooperativas de camponeses.

Cazella – Quantos sócios?

José Tonello – Há de tudo. Existem cooperativas de 5 mil sócios, há outras que

têm 30, 40, 50, etc. Bom, antes o mínimo era de 15, mas agora se requer 50 sócios para constituir uma cooperativa.

Cazella – Somente camponeses ou também outras categorias socioprofissionais?

José Tonello – Esta é uma realidade que está se transferindo aos bairros pobres das cidades e também aos povoados rurais. Nossa visão tem sido sempre de desenvolver os três setores da economia.

Cazella – Existe uma visão territorial?

José Tonello – Sim, ou seja, não é possível manter o aumento da população rural, pois é superior ao aumento da terra, a terra não se espalha e as famílias continuam tendo filhos, o que criou um processo migratório enorme para as cidades. Nós queremos que as pessoas fiquem no campo. Nosso estudo nos fez ver como do campo sai muita riqueza e dinheiro. Podemos demonstrar quanto dinheiro sai, é produto sem valor agregado, é mão de obra sem profissionalização, ou seja, mão de obra que recebe apenas o salário mínimo. Então, ao juntarmos ao fato de que há dinheiro no campo o fato de que se pode profissionalizar os jovens para que saibam transformar seus produtos, cria-se uma realidade rural muito mais dinâmica e capaz de absorção, criam-se povoados onde se pode viver muito bem. Bom, isto foi o que nos sucedeu. Agora, o gerenciamento das finanças requer determinados conhecimentos. Há que se fazer as coisas muito bem feitas e isto obriga a uma melhor formação dos dirigentes que são camponeses, ainda que a lei tenda a exigir profissionais de alto gabarito nas estruturas financeiras em certos níveis. E não estamos de acordo, porque o que se deve fazer é capacitar.

Cazella – E se não se respeita a lei?

José Tonello – É impossível não respeitar a lei, porque existe uma superintendência de banco em certo tipo de cooperativa que é muito exigente, mas o tema das finanças populares já é visto como um dos instrumentos mais importantes para a promoção do desenvolvimento e uma das causas da pobreza rural é que o campo não foi capaz de reter as riquezas por ele criadas, tudo foi para as cidades. Então nós falamos da inversão dos fluxos da economia onde há muito dinheiro, a cidade, arrecadamos muito na cidade, inclusive através desta cooperativa, para logo mandá-lo ao campo. Os bancos fazem o contrário, recolhem no campo e concentram na cidade ou no exterior. Então, as finanças chegam a ter um componente político, chegam a ter uma visão da sociedade que queremos: da criação de postos de trabalho,

da agregação de valor, do respeito à cultura, que é mais que dar crédito e receber a devolução dos créditos. Outra diferença entre finanças populares e microcrédito é que o microcrédito é realizado por entidades, como bancos, fundações, associações, não é realizado pela população. Assim, são as palavras que existem por trás dos conceitos.

Cazella – Havia uma tradição de cooperativas no Equador?

José Tonello – As primeiras cooperativas no Equador nasceram nos anos 1950, mas tiveram muitas dificuldades de desenvolvimento. Temos ainda uma legislação complicada e houve alguns problemas de corrupção no gerenciamento. Em algumas cooperativas houve roubo por parte dos dirigentes e isto prejudicou a imagem das cooperativas. Hoje em dia, a Constituição do Equador dá possibilidade de funcionamento às cooperativas, aos bancos comunitários, aos bancos rurais, às caixas de poupança, às poupanças juvenis, dá uma gama de possibilidades, de acordo com uma legislação mais simplificada. Ainda não saiu a nova legislação, porque a Constituição tem apenas um ano e são necessárias leis que se adaptem a isso, mas existe uma grande efervescência, quer dizer, todo mundo quer fazer isto. Então isso requer muita capacitação de dirigentes, de pessoas que trabalham e não são dirigentes, o caixa, o tesoureiro, mas mesmo dos sócios, e requer um esforço especial em um país como o Equador, que recebe o efeito das remessas dos emigrantes para que os investimentos não sejam para o consumo – do dinheiro dos emigrantes, 85% vai para o consumo. Eu digo que os filhos dos emigrantes atuais terão também que emigrar, porque não estamos criando postos de trabalho. Então, existe essa situação, mas também boa parte dos créditos das caixas onde não existe uma reflexão profunda vai para o consumo e achamos que deveria ir para a produção e com o fruto da produção se compraria a televisão. Não há problema, eu não estou contra a televisão. Como se chega à televisão? Como se chega à casa nova? Como se chega à moto? Como se chega à geladeira? Isto é, 80% da carteira dos bancos estão dirigidas ao consumo. Nós estamos chegando cerca de 70% ou 80% de nossa carteira dirigida diretamente à produção de bens ou serviços: produção agrícola, artesanal, agroindustrial, de laticínios, marmelada, salame, farinha em vez de vender o grão, produção pesqueira, produção de madeira, onde há sustentabilidade.

Cazella – O Equador é o terceiro país da América Latina em microfinanças, finanças populares. O Brasil é o décimo-quarto. Como explicar essa diferença?

José Tonello – Temos trabalhado muito e o tema das finanças nasce no mundo das ONGs. Nós, como Fundo, sempre o temos feito. Vou lhe dar apenas um número para você entender a potencialidade do Fundo. Quando nós tínhamos o nosso próprio fundo de crédito, com o dinheiro da cooperação internacional, no melhor momento de nosso Fundo tínhamos cinco milhões e meio de dólares. Hoje que trabalhamos através

da cooperativa, estes cinco milhões e meio entraram na cooperativa como capital social e a cooperativa já tem hoje 45 milhões. Os outros quarenta não são próprios, são do público, mas eu, com cinco, reuni quarenta. E este é o potencial. Eu digo também que amanhã uma das formas de cooperação que mais dará frutos é a capitalização destas estruturas financeiras locais que podem ser cooperativas, caixas ou bancos comunitários. Como lhe falei, se você capitaliza isso e lhes dá assistência para que não destruam o capital, para que não o comam, você multiplica os impactos, porque um aumento de capital social permite uma maior captação de poupança e, querendo, você também pode ir captar poupança nas cidades. Então para nós foi muito importante esse passo, em função inclusive da cooperação internacional que nos dá menos do que dava anteriormente. Ter encontrado estes mecanismos é seguir adiante. Existem muitas ONGs equatorianas com tendência a reduzir seu âmbito de atuação, segundo a diminuição da cooperação que recebem. Consequentemente, demite-se pessoal, fecham-se áreas de trabalho e, com esses instrumentos em mãos, falar de empresas no mundo das ONGs resulta numa palavra escandalosa, mas nós desafiamos. Também colocamos o social para não sermos demasiadamente criticados, mas desafiamos um pouco esta opinião porque, ao final, devemos criar nossa própria sustentabilidade sobre bases éticas, não explorando ninguém, trabalhando, e parece que estamos alcançando.

Cazella – E as parcerias entre Estado, bancos e cooperativas de crédito?

José Tonello – Os bancos equatorianos descobriram que o microcrédito é um grande negócio. Não aumentaram seu amor pelos pobres, porque o crédito comercial no Equador, com dólares, está taxado em 12, 14, 15%. O microcrédito dado pelos bancos aos pobres está na faixa de 30%, 32%, 34% em dólares, elevadíssimo, é usura legal. Quando este governo começou, estava em 48% e conseguiu baixar com um boicote claríssimo dos bancos que enfatizavam: “então, não daremos mais crédito aos pobres”. Bem, o que dizem os bancos é que dar um crédito de US\$ 500 ou US\$ 200 tem um custo muito alto e são muitas operações e necessidade de muito pessoal. Mentira, porque nós damos crédito às pequenas cooperativas, damos crédito a 9% mais para ajudar, com esta taxa que é baixa, depois explico porque é baixa. Damos crédito também a pessoas particulares e aí chegamos a uma taxa entre 15 e 17%. Isso nos ajuda um pouco a subsidiar a outra taxa. O governo atual no Equador abriu muitas linhas de crédito e oferece muitos recursos. Nós também somos beneficiários de fundos do Estado e logramos receber mais ou menos a 5%. Com algumas linhas há uma coisa que se chama o Fundo do Migrante, por exemplo, um fundo consignado que constituiu o Estado com o intuito de oferecer crédito em zonas de alta migração para preveni-la. Há um fundo que se chama justamente Programa de Finanças Populares, cujo subsecretário é o antigo gerente de CODESARROLLO, um companheiro nosso que também dá crédito em condições de extrema facilidade, ainda que com muita segurança e muito fácil de conseguir. Falamos de muitos milhões de dólares em

crédito. Contudo, há entidades estatais, como o Banco do Fomento. Eu falei há duas semanas com o Ministro da Agricultura, que é presidente do diretório, que estava superfurioso porque o Banco de Fomento oferece aos pequenos agricultores menos de 10% de sua carteira. Querem ver como fazem para motivar, mas aí existe uma velha burocracia que não quer. Então há esta situação. Os bancos estão invadindo um campo que até quatro ou cinco anos atrás era somente nosso, das ONGs. Agora estão competindo, o que não soa tão bem.

Cazella – Há bancos públicos e bancos privados?

José Tonello – Há grandes bancos públicos no Equador. Ainda existe o Banco Ecuatoriano de la Vivienda, Banco de Fomento, que é banco público, e a Cooperação Financeira Nacional, que também é um banco público.

Cazella – Eles trabalham na zona rural?

José Tonello – Eu disse que o Banco de Fomento está oferecendo menos de 10% de sua carteira aos camponeses, pequenos produtores com dois hectares de terra ou meio hectare de terra. Então, sim, devem trabalhar em zonas rurais, mas com as grandes propriedades, isso vem acontecendo há 50 anos e ninguém consegue modificar. Porém, há fenômenos importantes. O Estado oferece também recursos para financiar a capacitação, a formação profissional dos dirigentes das pequenas cooperativas. Nós realizamos muitos trabalhos de capacitação com o fundo do Estado.

Cazella – Isso é recente, não? E antes?

José Tonello – Sim, recente, com este governo. Antes não. Este governo tem uma clara orientação popular. Por isso é vítima de tantos ataques da imprensa. Nós, institucionalmente, somente nos anos 1990, no governo que era de Rodrigo Borja, tivemos uma relação tão estreita. Não nos identificamos politicamente, embora possamos ter simpatias. Porém, somente nesse período iniciamos um grande programa agrário onde milhões de hectares de terra foram doados aos indígenas equatorianos. Um milhão de hectares no Equador não é como um milhão de hectares aqui no Brasil, porque aqui não é nada. No Equador é impactante. O governo de Rodrigo Borja, governo de centro-esquerda, nos deu muitos recursos e agora o governo outra vez nos dá muitos recursos para poder trabalhar.

Cazella – Quais são os projetos para o futuro?

José Tonello – Hoje somos 460 pessoas. Há dados muito interessantes. Ainda temos uma parcela de ações que depende mais da cooperação internacional. Mas a maior parte das nossas ações é financiada com recursos próprios: uma cooperativa que faz finanças, uma empresa de comercialização dentro do conceito do comércio justo e com muita exportação, uma escola de formação profissional, uma construtora de projetos de construções civis e hidráulicas, uma importadora, uma provedora que atende os camponeses com produtos, sementes, ferramentas, etc., uma impressora, um centro de informática, uma empresa para medição e legalização de terras, uma empresa para a sustentabilidade ambiental. Aqui nós colocamos um capital inicial e as pessoas que participam dessas iniciativas devem frutificar esse capital inicial. Hoje, um terço de nosso pessoal depende da cooperação internacional, dois terços já são sustentáveis, venha o que vier. Então, na pior das hipóteses, nós continuaremos como grupo social de uma forma mais desarticulada, mas o que é finança, comércio, escola, são coisas que vão além. Se você vê o quadro que temos aqui, este não é um livro para ler, é um livro muito antipático, é somente documentação. Não é uma coisa boa de se ver. Mas como você vê, isto é o nosso pessoal. No ano passado éramos 441 mais sete cooperados estrangeiros que não constam aqui: auto-financiamento, financiamento institucional e externo da cooperação internacional; auto-financiamento, 53%, financiamento institucional, 13%, financiamento externo, 34%. Ou seja, de três pessoas, duas são autofinanciamento ou financiamento institucional.

Cazella – O que vocês denominam financiamento institucional?

José Tonello – Um pouco dos recursos acumulados em anos anteriores que estamos gastando neste processo, ou seja, essa gente em um ou dois anos passa de um lado para o outro. Estamos “suando a camisa”, como se diz, mas esse é um processo de transição. Mas veja que interessante: até aqui são os escritórios regionais. Então, essa ideia das empresas nos custou bastante tempo. Não é uma ideia fácil, porque não dá um salário fixo no fim do mês, oferecem salários variáveis, muitos dizem que são conceitos capitalistas. Sim, então está bem. Se isso é um conceito capitalista, fechamos. Ficamos somente aqui com os que recebem dinheiro de fora e tudo bem. Mas, sim, nós estamos trabalhando com cem mil famílias pobres neste momento, em 1.200 organizações das quais 700, como disse antes, fazem finanças, outras comércio. Cem mil famílias que são meio milhão de pessoas. Se não tivéssemos isso, teríamos que trabalhar com 50 mil. Digo sempre que se alguém fizer mais e melhor que nós, no Equador, diremos “louvado seja Deus”. Daremos graças a Deus, mas não é fácil encontrar, porque nossas áreas de trabalho são muito isoladas, cada um desses pontos é de equipes de pessoas residentes nas áreas. A maior concentração está na serra central, serra indígena, onde está concentrada a maior pobreza do Equador. Aqui está na Amazônia. Aqui há pouca população. Em intensidade de trabalho é como aqui, com um conflito muito grande, porque estamos na fronteira com a Colômbia.

Justamente nessa pontinha (indicação no mapa do Equador) é onde se iniciou um bombardeio no ano passado. Em uma comunidade em que nós fizemos medição e legalização de terras com o PROTERRA, nas quais nossos topógrafos, que foram fazer as medições há três anos, jogavam vôlei de tarde com o pessoal das FARC, estavam lá há anos e todo mundo sabia disso. Então essas equipes trabalhavam no território, nós temos nossos escritórios nas cidades, porque é nelas que chegam todos os camponeses, mas depois das cidades localizamos as equipes de trabalho em zonas de difícil acesso, onde o Estado não chega. Esta é a nossa opção pelos pobres.

Cazella – Entre todas as empresas, quais são as principais?

José Tonello – Uma, a melhor de todas, a principal, é a de crédito. Aqui há 130 pessoas.

Cazella – A partir dela é que todos os outros trabalhos começaram a ser fomentados?

José Tonello – Não, a mais antiga é Camarie Comércio. Outra que vai superbem é esta da escola, é realmente uma maravilha, uma escola que não tem nenhuma sala e tem a autorização do Ministério da Educação para dar formação profissional. Temos as aulas, mas não temos nenhum bem próprio. É uma novidade no Equador: a única escola do Equador sem local, sem construção, mas com seus títulos reconhecidos porque sabem que trabalham com seriedade. Porém, o segredo da escola é: escola ligada ao emprego, formação profissional ligada ao emprego, ao trabalho na comunidade. Então temos crédito educativo, são estudantes indígenas aos quais damos um crédito para que possam terminar a universidade, mas veja bem, no ano passado trabalhamos com 3.300 pessoas das quais, ao terminar o ano, 2.159 já tinham trabalho remunerado garantido na comunidade. Então trata-se de unir a formação com a criação de postos de trabalho. Se eu crio agroindústria, queijarias, por exemplo, e formo profissionais para trabalhar nesse campo, eu devo saber se nessa comunidade existe potencial de leite para formar uma queijaria, senão formo um profissional para que acabe indo embora para a cidade. As demandas e as respostas que damos em capacitação, em formação profissional, estão ligadas às possibilidades diretas de que estas pessoas trabalhem em sua comunidade com remuneração.

Cazella – E como acontece a formação sem escolas? As atividades são feitas nas propriedades?

José Tonello – Nós nos reunimos nas províncias uma semana por mês, as pessoas se inscrevem nos cursos de formação, durante cinco, seis, oito ou 12 meses,

segundo o tipo de profissão que estão seguindo. Então nós os levamos para fora de seu *habitat*. Há casas de religiosos onde são feitos retiros, mas nós fazemos é capacitação e reunimos as pessoas ali durante uma semana, porque não podemos tirar os camponeses de sua terra por mais tempo, precisam cuidar de suas plantações e animais. Então uma semana depois regressam. No restante do mês há tarefas para cumprir e documentos para estudar. Quando regressam, eles têm que informar o que fizeram e estudaram durante o tempo em que estiveram fora e têm outra semana. Há módulos que duram cinco meses, uma semana por mês, outros que chegam até doze. Estamos também fazendo formação à distância, um dia por mês, com um instrutor que vai aos lugares onde vivem as pessoas. Com isto, logramos ter 3 mil inscritos e aí organizamos cursos aos sábados, quando as pessoas podem estudar. Um dia por mês se encontram em um lugar mais cômodo um grupo de trinta pessoas comandadas por um instrutor. Eles revisam o que estudaram, as provas que têm que fazer e nos mandam também por internet, fax, etc. Aí recebem novo material para que sigam estudando. Temos também muitos servidores públicos que fazem esses cursos.

Cazella – E como se dá a parceria entre as diferentes empresas sociais e de formação?

José Tonello – Não é um tema fácil, ainda que deva ser a maior fonte de nossa sustentabilidade. É o que nós chamamos de sinergia entre todos, na prática, eles têm que se financiar. Então você perde um pouco de vista o território, ou seja, a urgência de meu financiamento me obriga a buscar trabalho enquanto que uma visão do território mais orgânica, completa e ordenada, diria que entramos em acordo. Mas se nos colocamos de acordo e depois não temos financiamento, no fim do mês como pago meu pessoal? Este é o problema, mas qual será a teoria, temos muita sinergia, este pessoal é o que está nos territórios, conhece as realidades, faz os primeiros esforços de organização das comunidades, os primeiros diagnósticos, ouve o que as pessoas desejam. Portanto, a preparação para as intervenções necessita de crédito, aqui está o crédito. Logo se dão conta que não há os conhecimentos para fazer o projeto que levantaram, aqui está a escola. Sim, com os créditos produzidos, aqui há agrônomos, veterinários, etc. que dão assistência técnica quando os problemas se apresentam. Entra depois a empresa Camarie, obrigatoriamente, para comercializar. Quando se comercializou e se ganhou, nós dizemos que vem o momento do bem-estar, que é a água canalizada, por exemplo, casa nova, educação dos filhos a níveis mais altos, mais saúde, documentação, maior cuidado com a natureza e entram essas empresas. Esta é a teoria. E quando funcionará? Há algumas formas que estão funcionando. Nós aqui já não fabricamos crédito, já passamos os créditos. Portanto, os técnicos daqui quando falavam que vocês poderiam produzir leite, feijão e fruta tinham naturalmente que ir a CODESARROLLO. Podem também ir a outros lugares, são livres. Então algumas coisas vêm naturalmente, porque quando eu estou aqui no escritório central e necessito

imprimir isso, que o faça nossa impressora, não posso ir à reprografia e pedir que me imprima esse livro, porque você é da FEPP e eu também. Eles me dizem: “eu aqui tenho 14 pessoas que trabalham e imprimir este livro custa tanto”. Eu estou seguro que imprimem por um preço melhor, que cuidam da qualidade, que entregam em tempo hábil e que fazem o mesmo com os camponeses, mas eu devo pagar pelos serviços. Se aparecem camponeses muito pobres que não podem pagar a medição de suas terras, eu posso dizer ao PROTERRA que o faça gratuitamente. Tenho que buscar o financiamento eu mesmo para pagar esta empresa, porque senão se rompe todo o esquema, mas até agora tem funcionado. Você vê a quantidade de pessoas que temos, metade do nosso pessoal está dentro desse esquema de empresa.

Cazella – Sobre o funcionamento da cooperativa e, em especial, dos agentes de crédito, qual é o papel desses profissionais?

José Tonello – Primeiro, sobre a cooperativa é uma forma legal para trabalhar com dinheiro de terceiros e, como lhe falei, nessa cooperativa que tem US\$ 45 mil, somente US\$ 5 mil são dos sócios. Os sócios dessa cooperativa, neste momento, são 23 ONGs, 130 cooperativas camponesas e algumas pessoas físicas.

Cazella – Então os camponeses são sócios também?

José Tonello – Não. As cooperativas camponesas são sócias, é cooperativa de segundo nível. Os camponeses são sócios de suas cooperativas locais. Todo o nosso pessoal nasceu como um Fundo, embora tenhamos uma cooperativa. Temos a cultura do crédito e todo o nosso pessoal cria condições para que o crédito não tenha riscos maiores. Não substituímos os camponeses. Tem que ter, portanto, uma boa carteira. Não damos crédito a nenhuma cooperativa que tenha mais de 10% da carteira contaminada. Nas pequenas cooperativas, quem tem mais de 10% da carteira global contaminada, não somente carteira vencida, talvez seja 5%. Mas a contaminação da carteira, não sei como será a terminologia aqui.

Cazella – E a inadimplência?

José Tonello – A inadimplência é a carteira vencida, mas quando eu tenho um crédito de mil dólares, peguei US\$ 200, depois não paguei esses US\$ 200, me ficam outros US\$600. Esta é a carteira contaminada, US\$ 200 mais US\$ 600. Porque se não paguei estes US\$ significa que isto também está em risco. Não lhe damos crédito, porém, se alguém não tem pelo menos os 10% de capital próprio nas cooperativas. Se não há um rendimento anual que demonstre que se está ganhando para poder capitalizar, ainda que não se distribuam os lucros entre os membros, não damos

crédito, ou seja, há exigência. Não damos somente crédito e permanecemos sentados sem ter o que fazer. Nas cooperativas, vemos como controlar a carteira, os erros que cometemos, como aumentamos o capital social, como motivamos os sócios para que depositem não somente os lucros. Os lucros podem ser retirados a qualquer momento, mas o capital social não se move. Este é um pouco do trabalho que fazemos. Depois, há um trâmite burocrático que se faz nos escritórios. Aqui faltam mais três escritórios que abrimos esse ano. E se você observar La Tacunga, Puerto Viejo, Coca, etc., ou seja, quase todos os lugares são paralelos. Há um trâmite muito burocrático, muito administrativo. Nossa cooperativa é controlada pela Superintendência de Bancos que não entende nada ou talvez entenda muito e não deseja que façamos o trabalho que estamos fazendo e coloca obstáculos. Se você concede uma pequena liberdade de dar crédito a alguém que tem alguma debilidade, castigam e te obrigam a fazer mais reservas, ou seja, é a guerra com a Superintendência de Bancos. Não entendem.

Cazella – Houve alguma mudança com o outro governo?

José Tonello – A Superintendência de Bancos é autônoma. Algumas coisas se modificam, mas muito lentamente. Há uma burocracia que não entende ou não quer entender. Imagine, a Superintendência de Bancos nos castiga. Significa que eu também sou presidente da cooperativa? Porque o FEPP tem a maioria do capital. Enfim, é a nossa concepção e as pessoas me querem também e os camponeses me elegem igual. Nós os deixamos em paz, se nos dão uma taxa de pelos menos 20%. É um mau exemplo dar taxas tão baixas como as nossas, porque os camponeses dizem que se CODESARROLLO pode dar esta taxas porque os bancos dão 10 pontos a mais? Então a Superintendência é aliada dos bancos. Nós preferimos guerra, mas mantemos as taxas que queremos, o que é possível. Este ano, nossa cooperativa, e tenho vergonha de dizer, termina o ano ganhando 550 mil dólares, que extraímos da economia campesina. Não é muito, mas terminamos o ano com um rendimento de 11% sobre o capital dos sócios, que são esses 5 milhões, que você não o teria no sistema financeiro e a mim aborrece. Bom, ao final isto se capitaliza, não é para distribuir entre os sócios, isto permite crescer e fazer mais captações. Nós podemos captar oito vezes mais do que o nosso capital social. Portanto, se nesse ano capitalizamos 500 mil, no próximo ano poderemos captar quatro milhões adicionais de poupança, mas, finalmente, é uma extração de recursos da economia pobre que queremos ajudar, ou seja, com essas taxas ganhamos dinheiro. Mas nos bancos equatorianos um gerente ganha US\$ 20 mil ou US\$ 30 mil mensais. Nosso gerente ganha US\$ 2 mil sem nenhum outro benefício. Por isso é possível.

Cazella – Todo o território nacional está coberto de terra livre?

José Tonello – No Equador sim. Em alguns lugares mais e, em outros, menos. A serra tem uma tradição, serra indígena, principalmente de comunidade, não de

cooperativa, mas sim de comunidade, de muita solidariedade. A Amazônia também, a costa muito menos. Nós temos, por exemplo, os maiores problemas de morosidade na costa, porque não há tradição comunitária.

Cazella – Uma cooperativa tem vários postos de atendimento?

José Tonello – Não, buscamos que as cooperativas sejam locais, ou seja, no local onde nascem, ali se alicerçam. Nós preferimos muitas cooperativas pequenas em vez de cooperativas grandes em uma cidade ou grande povoado.

Cazella – Foi estimado o custo operacional dessas pequenas cooperativas?

José Tonello – Sim. Há algumas que já têm agências, lamentavelmente também as cooperativas camponesas. Eu tenho observado e feito um estudo sobre isso, tendem a colocar suas agências em outros lugares, nascem em um povoado rural e a sua próxima agência vai para a cidade. Eu já demonstrei a eles que se vão à cidade para depositar dinheiro desta no campo ou o dinheiro do campo na cidade e realmente vão colocar o dinheiro do campo na cidade, ou seja, o que levam à cidade é mais do que o que arrecadam na cidade.

Cazella – Há um controle sobre isso?

José Tonello – Não, há liberdade absoluta. O tema é de concepção, de como você deseja, ou seja, onde se concentra o dinheiro, se concentra a gente, sem freio. Isto eu digo quando vou à Europa com todos os problemas de visto. Vocês, brasileiros, podem ir aonde querem, mas nós andinos pobres temos que ter visto para qualquer lugar aonde queremos ir, nada detém a emigração se não há uma redistribuição de riqueza. Onde se concentra o capital? Os grandes movimentos de populações? Eu nasci na Itália. Chamávamos as invasões dos bárbaros a Roma, eram grandes fenômenos migratórios, em Roma parecia que tudo era ouro, que tudo brilhava, que tudo era festa, era gente pobre que ia em busca de lugares melhores, a emigração é o mesmo, só aí se moviam a golpe de 10 mil com armas, etc. Hoje se movimentam cinco em um barco, cinquenta em outro, mas é o mesmo fenômeno. Onde há concentração de riqueza vai a população. Estamos buscando inverter o fluxo de dinheiro. Os camponeses me fizeram ver, por exemplo, como estão perdendo biomassa por estes mesmos fluxos de concentração nas cidades. Eu não sei se você tem ideia de quanto material orgânico jogam fora nos mercados de verduras e frutas do Rio de Janeiro. E toda essa biomassa saiu do campo e se joga fora depois, destrói-se e não retorna, até nisso somos cada vez mais pobres, pense em quantos campos se podem aplicar uma reflexão sobre os fluxos de bens, recursos e serviços.

MARCO JURÍDICO: INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

Apresentação

Leonilde Servolo de Medeiros *

No momento em que, no Brasil, são dados os primeiros passos para a Institucionalização de uma política de desenvolvimento territorial rural, um dos temas importantes para discussão refere-se às dimensões jurídicas dessa política. Trata-se não só de pensar possíveis desenhos de novos marcos normativos que acompanhem essa institucionalização, como também de analisar a legislação já existente sobre vários temas relacionados ao desenvolvimento rural e verificar como ela pode se constituir em base para novas ações ou até mesmo obstaculizar a mudança de abordagem que está em curso.

No caso brasileiro, há tensões evidentes entre um projeto de desenvolvimento territorial baseado no estímulo à agricultura familiar e à proteção dos direitos das chamadas “populações tradicionais” e as possibilidades jurídicas de intervenção sobre o sistema agrário, de forma a permitir não só uma ampliação da distribuição da terra, mas também a articulação de leis e políticas que permitam ações relacionadas à regulação do uso dos recursos naturais. O avanço das grandes empresas produtoras de grãos, de cana, de algodão e de mineração tem não só reforçado o sistema fundiário vigente, como também produzido danos ambientais, de efeitos difusos, que têm afetado em especial aqueles que são considerados o suporte de uma política consistente de desenvolvimento territorial. As dificuldades em relação à possibilidade de legislar sobre o tema podem ser avaliadas, por exemplo, pelos impasses dos debates em torno da construção de um novo Código Florestal.

* Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA / UFRRJ) e membro do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA)

O professor Ricardo Zeledón Zeledón, conhecido especialista em direito agrário, autor do livro *Derecho Agrario Contemporáneo* (Ed. Juruá, 2009), ao longo do *Diálogo* realizado por ocasião do *IV Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial – Pensando o futuro das políticas públicas de desenvolvimento territorial*, tocou em temas relevantes para pensar estratégias de desenvolvimento rural. As páginas que se seguem tratam de questões candentes, como o encontro, muitas vezes carregado de tensões, entre a legislação nacional e os costumes locais; os sentidos possíveis da delimitação de territórios, pensados como unidades à parte ou como espaços de intervenção privilegiados para determinadas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento e fortalecimento de certos segmentos sociais; a importância, por um lado, do reconhecimento legal de determinados grupos, como produto de suas lutas políticas e, por outro, como condição para que eles possam, uma vez reconhecidos, reivindicar novos direitos; as possibilidades e dificuldades de intervenção sobre determinados territórios a partir de mudanças na estrutura fundiária e as abordagens de determinadas correntes do direito contemporâneo sobre o tema.

Ao longo do *Diálogo* surgiram questões polêmicas, especialmente para o Brasil, país onde um dos temas mais significativos do ponto de vista do debate em torno do desenvolvimento ainda é o lugar da propriedade fundiária. Sob esse tema, o professor Zeledón foi enfático quanto à necessidade de buscar novas experiências de acesso à terra e arranjos produtivos que não passem pela divisão pura e simples da propriedade da terra, mas que se utilizem de mecanismos, tais como arrendamento, usufruto, consórcios, contratos de integração, etc. Trata-se de propostas que, em diversos contextos de nossa história recente, já foram aventadas, algumas delas até mesmo experimentadas, mas que não encontram sustentação nas demandas que emergem do campo, em especial dos movimentos sociais rurais e das concepções de direitos de que eles são portadores.

Ao mesmo tempo, o professor Zeledón levantou uma questão crucial do ponto de vista filosófico e também político. Segundo ele, quando for efetivamente aceito o princípio dos direitos humanos, talvez não seja necessária a existência de tantas leis, porque todos estariam protegidos. Essa afirmação nos leva ao paradoxo já apontado por Marshall⁶ no final dos anos 1940, quando afirmava as tensões existentes entre a ampliação dos direitos e as desigualdades existentes na sociedade contemporânea.

Como mostraram autores como Marshall e Bobbio⁷ desde a Declaração dos Direitos do Homem, na Revolução Francesa, novos direitos se constituíram e a luta pelos direitos humanos se fortaleceu, sempre trazendo à pauta, de forma direta ou indireta, a complexa questão da relação entre direitos e desigualdades econômicas

⁶ Marshall, Thomas Humphrey. *Cidadania e classe social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967

⁷ Bobbio, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

e sociais. Não por acaso, o tema dos direitos se torna uma das matrizes do debate sobre desenvolvimento, na medida em que este deixa de se igualar ao crescimento econômico e coloca no seu cerne dimensões sociais e ambientais. É a bandeira do respeito aos direitos humanos que dá força e legitimidade às reivindicações dos movimentos sociais, revestindo suas demandas de uma forte dimensão moral, que impõe reconhecimento porque fala a partir de uma linguagem já consagrada.

No entanto, uma das lições aprendidas ao longo da história ocidental é que a concretização e a ampliação de direitos de segmentos subalternos dependem, simultaneamente, de sua inscrição no corpo legal e da capacidade de fazer com que sejam atualizados cotidianamente. Alguns de nossos marcos jurídicos têm constituído caminhos para o reconhecimento da especificidade de determinados grupos sociais e de seus direitos, como é o caso dos quilombolas, tema bastante tratado no *Diálogo*. Outros corpos legais têm sido instrumentos de perda de direitos por esses segmentos, ilustrado pelo fato – também tratado durante o *Diálogo* – de que em diversas situações o direito de propriedade tem se anteposto a direitos ancestrais, fundados em princípios de posse e uso da terra.

Evidentemente, não há linearidades nesse processo de reconhecimento dos direitos humanos como chave para o desenvolvimento no sentido amplo do termo. O *Diálogo* que se segue mostra algumas possibilidades desse debate.

ENTREVISTA: RICARDO ZELEDÓN

A seção *Diálogos do IV Fórum* apresenta neste mês a entrevista com o presidente do Comitê Americano de Desenvolvimento Agrário, Ricardo Zeledón. Participaram da entrevista as pesquisadoras Leonilde Servolo de Medeiros, do Observatório de Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, e Maria Cecília Ladeira de Almeida, da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

O diálogo girou em torno de uma visão humanista para o desenvolvimento rural no Brasil. Neste sentido, foram focados assuntos como a evolução do conceito de direitos humanos aplicado às questões agrárias, analisando as mudanças ocorridas nas três gerações desses direitos e suas implicações nas políticas públicas.

Ricardo Zeledón: O Estado federal é um grupo de Estados dentro de um Estado unitário. Na América, Estados Unidos, Canadá, México e Brasil são Estados federados,

todos os outros são Estados unitários. Na Europa, todos os Estados unitários são regionais. Na Espanha, a Catalunha é formada por três províncias, o Sul é formado por quatro províncias e o país Basco, também por quatro. A Itália, a França e a Alemanha também possuem essas formações. Todos. Por exemplo, com o grave problema da Segunda Guerra Mundial, a Suíça possui uma Suíça Alemã, uma Suíça Italiana e uma Suíça Francesa. A Alemanha ficou dividida em duas partes: Alemanha Oriental e Alemanha Ocidental, as quais agora estão se unindo por territórios. Outro exemplo: os Estados Unidos formaram um Estado Federal, contrário aos Estados Indígenas. Eles não querem nem nunca eram territórios indígenas. Nos Estados Unidos existem os territórios do Leste, do Oeste, do Meio Oeste, etc., porém eles não têm independência, funcionam como territórios. Por exemplo, os do Meio-Oeste são os grandes produtores de grãos, mas não têm nenhuma importância do ponto de vista político.

No Direito Constitucional, o Estado é formado por três partes: território, população e poder. São os três elementos do território. Pode ser que um Estado se proteja e se divida, mesmo tendo territórios, população e poder, pode ser que apenas se divida, ou pode ser que se una e, neste momento, o Estado unitário se junte. O importante é que o território é um elemento do Estado.

Por exemplo, a Constituição de 1988 estabeleceu para o Brasil a criação de territórios – uma divisão determinada por Estados. Em todos os países existem territórios para facilitar os assuntos relacionados à educação, à saúde, etc. Pode haver setores e isso é planejamento, isso é uma coisa política. Quanto a isso, eu acredito que não há problema, o problema é se entramos no plano jurídico modificando a divisão dos Estados ou o tamanho dos Estados ou modificando o tamanho dos municípios, porque está na Constituição, se é planejamento político, não há nenhum problema. Então, o que eu insistia muito com [Rafael] Echeverri era para que se pudesse sempre estar no campo político. Se um território tem características determinadas, que o Estado atue e trabalhe politicamente.

Leonilde Medeiros: Eu sou membro do Observatório de Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Estamos realizando uma consultoria para o IICA, como apoio à política territorial, com discussão das políticas territoriais que são feitas relacionadas a alguns eixos temáticos sobre os quais estamos fazendo uma reflexão: gestão social do território, financiamento das políticas territoriais, novas institucionalidades que os territórios estão criando, políticas públicas comparadas para os territórios e marco jurídico para o desenvolvimento territorial.

A preocupação da política brasileira de desenvolvimento territorial não é de redividir Estados e nem de refazer contornos de municípios. Por força de algumas

dificuldades encontradas na gestão de determinados programas para agricultores de base familiar, evoluiu-se no sentido de tentar delimitar alguns territórios, que se chamam “territórios de identidade”. É essa a política do governo brasileiro. Esses territórios de identidade foram mapeados e constituídos a partir de um longo exercício, de uma longa pesquisa dos diferentes territórios, procurando identificar traços comuns: as identidades. Esse programa está em desenvolvimento.

Qual é a questão que eu gostaria de colocar para o senhor? Quando estamos pensando em um marco jurídico para o desenvolvimento territorial, ainda não estamos pensando numa mudança constitucional, embora precisemos de uma legislação que ajude a fazer a articulação das instâncias municipais. Por exemplo, como os recursos vêm para os municípios, como tomar as decisões que não são do âmbito exclusivo do município? O desenho territorial leva a pensar em decisões colegiadas territoriais. Ao longo desse tempo foram criados colegiados territoriais no Brasil inteiro.

Como o Senhor vê a questão dos marcos jurídicos nesse quadro, onde não está envolvida a legislação constitucional? Seria uma legislação que facilitasse a operação desses acordos, que os regulasse minimamente e, ao mesmo tempo, conseguisse colocar na agenda pública a discussão sobre o desenvolvimento rural com base territorial.

Ricardo Zeledón: Creio que existem três, quatro ou cinco temas totalmente distintos. A gestão é uma coisa, o financiamento e desenvolvimento são temas diferentes e a organização jurídica é outra coisa, se eu organizo juridicamente a gestão, tenho que organizá-la em nível nacional, se organizo juridicamente o financiamento, tenho que fazê-lo dentro das leis de financiamento nacional, se organizo o desenvolvimento, devo fazê-lo dentro das normas jurídicas nacionais. Mas acho que não posso organizar juridicamente os territórios. Somente posso desenvolver os territórios de identidade, já que, segundo entendo, os territórios de identidade devem ser os projetos da Convenção 169 da OIT. A OIT deu um regime especial aos indígenas, às etnias, aos negros e às culturas originárias. Inclusive os separou dos sistemas judiciais e, em todos os países, criou territórios para eles e lhes deu independência. Essas situações têm um regime especial em todo o mundo: os indígenas norte-americanos, os que estão no Polo Norte, os que estão na Austrália, os poucos que estão em Costa Rica, quilombolas no Brasil, etc. Todos têm seu território e eles mesmos resolvem seus próprios problemas com o direito consuetudinário.

Maria Cecília de Almeida: É aí que está o grande problema, porque essa mesma Convenção 169 da OIT criou no Brasil, por força da que a antecedia, a de 1957, o artigo constitucional no Ato das Disposições Transitórias da Constituição, que determina o reconhecimento das populações quilombolas no Brasil. Depois, a 169 da OIT altera a anterior, que é do ano 1957. Portanto, a Convenção do ano 1957

foi a inspiração para esse dispositivo constitucional. E aí o que acontece? Nós temos hoje no Brasil esta população quilombola que tem como base a 169 da OIT e temos uma lei que não é consuetudinária, uma lei escrita, e nós, com nossos costumes e hábitos, queremos regulamentar a vida dessas populações, o que está dando o maior problema, o maior choque. Eu aplico essa lei. Eu tenho que aplicar essa lei. Eu faço essa regularização fundiária e é impossível. É aquela lei feita para não dar certo. E é aí que está o grande choque.

Leonilde Medeiros: Eu queria acrescentar algumas coisas na questão dos quilombolas. Na verdade, são populações que tradicionalmente nós vimos como comunidades negras, posseiras, ou seja, pessoas que viviam nas terras e não tinham título. A Constituição permitiu o reconhecimento dessas populações como quilombolas, mas elas antes não eram tidas como quilombolas, elas eram populações posseiras. Qual é a tensão que existe aí? Avança-se sobre a terra dessas populações. Ontem uma expositora da mesa falou em cerca de 1.200 comunidades quilombolas que não são comunidades reconhecidas e com terra regularizada. São comunidades que estão o tempo inteiro sobre pressão para sair de suas terras.

Ricardo Zeledón: Mas veja que interessante, se os quilombolas não têm propriedade inscrita é porque eles não necessitam de propriedade inscrita. Mas estão sendo excluídos do Estado, estão sendo expulsos. Então a lei tem que protegê-los. Nós não podemos levar a eles o sistema napoleônico de propriedade e dizer-lhes: “olhem, agora para que vocês, quilombolas, sejam iguais a nós, vamos registrar suas propriedades”. Não. “Vocês prosseguirão com o sistema que vocês quiserem e nosso sistema napoleônico não pode influenciá-los, nem afetá-los, nem diferenciá-los.” Seus direitos, na forma que eles tenham, têm que ser respeitados.

Maria Cecília de Almeida: Mas afeta, porque o juiz da comarca de Taubaté, por exemplo, ele retira o quilombola, porque aparece, desculpe o termo politicamente incorreto, o branco e porque ele tem um título sobre a terra do quilombola, ele não reconhece o direito quilombola. Por isso eu digo que o marco jurídico deve rever a falta de discriminação. Se ali existe uma população quilombola e ela não tem título, essa população se sobrepõe àquele que “criou” o título, porque você inventa no papel o que quiser, um título, por exemplo. Então nós não temos, no Poder Judiciário e em nossa estrutura, o conhecimento e o reconhecimento dessas populações e este é o grande problema.

Ricardo Zeledón: Mas, Leonilde, conforme se resolve em todos os países, se existe, por exemplo, um julgamento entre um quilombola e um branco em relação a uma propriedade, nenhum juiz branco pode julgar porque esse caso só pode ser resolvido pelos quilombolas. Quem resolve é a comunidade quilombola.

Maria Cecília de Almeida: Para isso essas comunidades precisariam ser socialmente, politicamente e juridicamente reconhecidas como tal, do ponto de vista da nossa lei. Até a Constituição de 1988, as comunidades quilombolas eram entendidas juridicamente como posseiras. Portanto, tradicionalmente na nossa história entre o posseiro e uma pessoa portadora de um título de terra a tendência é o posseiro perder, mesmo que ele esteja há muito tempo assentado. É uma tendência histórica do nosso Direito, que é um Direito muito fundamentado no Código Civil, totalmente fundamentado no Código Civil. A ideia de propriedade é fundamentada no Código Civil. Então o que acontece? A Constituição de 1988 admite a possibilidade de reconhecimento das comunidades quilombolas, mas é preciso reconhecer cada uma dessas comunidades. Cada comunidade precisa ser individualmente reconhecida. Dia 20 de novembro, no Brasil, é o dia da Consciência Negra e o Presidente da República assinou um decreto reconhecendo cerca de 20 comunidades quilombolas na Bahia. Então essas comunidades estão protegidas. As que não foram reconhecidas como tal, na hora do julgamento do direito à terra estarão mal amparadas. Por isso é que eu digo que tem que haver uma lei maior proibindo a discriminação, ponto final. Esta é a base da coisa. Porque para o Presidente da República assinar esse decreto, foi preciso todo um processo judicial, quando não administrativo (se as terras fossem públicas), porque senão ele não vale absolutamente nada. Eu tenho em São Paulo comunidades que estão pressionadas. Imagine na região de Ubatuba, de altíssimo valor, de exploração imobiliária, turismo de altíssimo nível, tenho lá três comunidades quilombolas. Imagine. Elas são metralhadas. O juiz não me permite dar política pública a elas. Ele diz: “enquanto não acabar a ação judicial para ver se eu reconheço ou não como comunidade quilombola, eles não terão políticas públicas”. É um absurdo.

Leonilde Medeiros: Retomando e saindo da questão das comunidades quilombolas para o tema dessa política territorial brasileira de hoje, ela não é uma política territorial estritamente voltada para as populações tradicionais, quilombolas, indígenas. Não, ela é mais ampla, é voltada para as regiões. Qual foi o critério para delimitação dos territórios? O critério básico foi a forte presença de agricultores de base familiar. É essa a lógica de uma política de desenvolvimento rural, essa política que nós, no Brasil, estamos tentando implementar. É uma política de apoio à agricultura familiar. Então o critério do território é esse, são áreas de predomínio de agricultores familiares. Em alguns territórios, há comunidades quilombolas, mas o foco não é o quilombola, a população tradicional, o foco são os agricultores de base familiar, que são proprietários, a maior parte deles, alguns são parceiros, arrendatários, mas são agricultores da base familiar. A lógica da política territorial é, a partir de seu desenho, estimular e criar redes de apoio de diferentes tipos para esses agricultores, no sentido de alavancar uma política de desenvolvimento que não seja só crédito, como foi na origem, quando se começou a reconhecer o agricultor familiar como importante, que tem uma contribuição significativa no Brasil. O primeiro reconhecimento foi enquanto categoria sócio-profissional, política. Uma linha específica de crédito para pequenos

agricultores familiares é uma coisa muito recente, há, no máximo, 13 anos que essa linha de crédito existe. Até então, os pequenos agricultores disputavam crédito com os grandes empresários e, é evidente, em condição de desvantagem. Este é o perfil desses territórios.

O senhor poderia pensar um pouco sobre políticas para esse tipo de território? Claro que não seria um marco jurídico para cada território, seria um marco jurídico nacional, que regulasse um pouco esses territórios, porque nós temos aí tensões, por exemplo, entre municípios que os compõem. Há territórios que são interestaduais, como o caso do Xingu, desenhado pegando um pedacinho de cada Estado. Isso implica conciliar políticas, estar atento à maneira como tem sido colocado o tema pelos participantes desse processo. Seria interessante ter marcos jurídicos que pudessem regularizar isso. A gente gostaria de ouvir o senhor a esse respeito.

Ricardo Zeledón: Quando Carlos Miranda me chamou por telefone para participar desse Fórum, acreditei que esse era o tema que iríamos trabalhar e, de fato, escrevi um documento. Carlos até me mandou um livro recentemente publicado, de instrumentos jurídicos brasileiros. Mas, à medida que passava o tempo, me dei conta que não era isso. Isto é mais fácil.

Vamos situar-nos historicamente. Se no ano de 2010, no Brasil, temos que iniciar a tarefa de criar todo o instrumental jurídico necessário para que haja um novo ordenamento agrário e haja uma reforma dos antigos institutos da propriedade, da posse, dos contratos, a tarefa é mais fácil que programar os territórios, é mais fácil criar novas figuras empresariais, novos contratos, novas figuras da propriedade, que é o que dizem agora os acordos das Nações Unidas. Depois do Rio de Janeiro, sempre se volta, e é necessário voltar, a revisar os velhos sistemas para recriar a reforma agrária, para levar o desenvolvimento rural através de novos instrumentos: isso é mais fácil. Por quê? Porque temos muita experiência nisso. Sabemos como criar a propriedade familiar. Junto à propriedade familiar vem a fazenda. Desapropria-se, paga-se uma quantidade gigantesca, depois tem que se dividir a propriedade, dar a cada um uma parcela, o que custa um dinheiro gigantesco e no final do ano não há nada, porque todos venderam a parcela. Hoje se sabe que há outros sistemas. Podemos utilizar o Arrendamento Agrário, Usufruto Agrário, coisas diferentes e muito mais coisas. É mais fácil. As instituições de reforma agrária foram criadas há 50 anos, antigos institutos baseados na mesma propriedade do direito civil. Hoje temos muito mais tecnologia. O crédito agrário hoje em dia não é simples; toma-se o dinheiro e, se não paga, a garantia é a propriedade, não é mesmo? Hoje existem muitas fórmulas para produzir. Produz-se por consórcios, contratos de integração vertical entre o produtor e o industrial, com comerciantes, etc. São fórmulas diferentes, inclusive as fórmulas de produção não são rurais. Quando se constrói uma fábrica para produzir vinho, não se

monta na montanha, mas em um lugar que seja cômodo, onde a uva chegue com facilidade, para que os trabalhadores da cidade possam trabalhar. Desse ponto de vista, existem muitas experiências em diversos campos. Acredito que esse é o terreno que temos que trabalhar bastante se quisermos conseguir a propriedade familiar. Definimos os parcelamentos e aqui surgem os problemas de gênero, haja vista que estamos *por aqui* com os homens, não é verdade? Não se pode atribuir a terra somente ao homem, agora há que se atribuir ao casal, se não existe casal, há que se atribuir à mulher. Atribuir à mulher significa atribuir à família. Se a família se dissolve, há uma grande quantidade de coisas que antes era atribuição do homem. Bem, isso está resolvido e também é fácil de resolver, mas também há fórmulas plurifamiliares, de fazendas maiores. É mais fácil ter uma fazenda maior e outorgá-la a uma cooperativa que dividir a fazenda em 80 partes, fazer 80 projetos, 80 vendas, 80 garantias, etc. É melhor criar uma cooperativa ou uma empresa de desenvolvimento agrícola ou criar empresas de qualquer tipo. Nesse setor há muitas experiências. O que aconteceu? Creio que, lendo todos os documentos que examinei este mês, quase todos são documentos que foram originados de metodologias, metodologias dos territórios, etc. e são documentos que, no final das contas, me dizia este homem que está falando agora, o equatoriano [refere-se à palestra que estava ocorrendo no Fórum no momento em que o Diálogo estava sendo realizado], que são documentos nos quais as organizações não governamentais têm que mencionar todos esses elementos se quiserem obter créditos. Quer dizer, quando se falava antes de gênero, caso não se mencionasse a palavra gênero para pedir um crédito para uma ONG, não havia forma de consegui-lo. Então se converte em uma linguagem que obriga a todo mundo ficar no mesmo lugar. Não sou especialista neste assunto, nem quero me imiscuir nisso, eu sou especialista em outra matéria, no que seriam todas as instituições que possam acompanhar um processo de desenvolvimento e é aí onde eu creio que nós, no Brasil, digamos que, desde 1964, não fizemos nada, somente o imóvel rural. Nada mais além do Estatuto da Terra. Quando se seguiu melhorando a máquina, buscando políticas mais simples? Por que comprar para dividir? Muito caro.

Maria Cecília de Almeida: Além de tudo, nós temos um acervo de terras públicas e terras devolutas. É muito mais barato dar acesso a essa propriedade com vistas à produção. Então hoje, quando a gente pensa em política de reforma agrária, que a Constituição de 1988 me permita, ela fez um grande desserviço à nação, porque ela acabou com toda e qualquer outra forma de acesso, ressalvada a desapropriação para fins de reforma agrária, que é, como medida de política, a última opção, mormente num Estado como o brasileiro, que tem um acervo de terras públicas enorme. Temos a colonização, tínhamos o usucapião de terras devolutas, que a Constituinte acabou. Você tem uma série de regularizações fundiárias, legitimações de posse e, por último, o imóvel que descumpra a função social. Que não pode permanecer como está, eu concordo. Aí você aplica uma política de exceção, de desapropriar, porque ela não cumpre a função social. Eu não desaproprio porque eu sou contra a propriedade

privada: eu desaproprio porque sou a favor, mas essa é uma política extremamente cara. Eu tenho outras formas, no Brasil, de dar acesso, de incrementar a atividade da produção agrícola e acessos muito mais “baratos”.

Leonilde Medeiros: Eu queria retomar a questão das terras devolutas. Normalmente, elas ficam em áreas onde não estão os demandantes de terra, o que é o nosso grande dilema. Eu estou pegando esse tema para tentar dialogar um pouco com o senhor sobre um dos eixos que me pareceu muito rico em sua exposição ontem, que é a questão dos direitos humanos, das sucessivas gerações dos direitos humanos. Quando hoje, no Brasil, nós estamos falando de uma política de desenvolvimento rural, é uma política de desenvolvimento olhando principalmente para os agricultores familiares que já têm propriedade, mas correm sempre o risco de perdê-la na lógica do mercado. É uma tentativa de fortalecer esse segmento, porque a nossa história de longo prazo, mas principalmente a nossa história nos últimos 40 anos, que é o momento da modernização da agricultura brasileira, foi marcada pela desestruturação da pequena propriedade em várias regiões e de um empobrecimento atroz das populações rurais. Eu acho que isso é um tema importante para ser pensado na lógica dos direitos humanos, porque é uma situação de pobreza tão grande, que lhes tira o direito à educação, à terra, à saúde, à alimentação. Quando observamos os índices de pobreza no Brasil, verificamos que a maior parcela está concentrada no campo. A ideia dos territórios é de atuar nessas áreas extremamente fragilizadas do ponto de vista dessa população que, muitas vezes, é proprietária, mas tem uma situação tão frágil em relação a esta terra que pode perdê-la a qualquer momento e não consegue se reproduzir como agricultor. Esse é um país de gente que migra. Temos populações do norte do país que passam um período do tempo no Mato Grosso ou em São Paulo cortando cana, colhendo algodão, passam quase o ano inteiro migrando pelo país para ter alguma de renda. A própria ideia da política dos territórios é tentar entrar nessa cunha. Queria que o senhor explorasse essa relação com a questão dos direitos humanos, que considero relevante.

Ricardo Zeledón: Considero que a ótica pela qual se possa ter uma política de territórios, uma política agrícola ou uma política de qualquer natureza e, sobretudo, creio que, no Brasil, se possa entender muito bem uma proposta, seja de desenvolvimento ou território, com base nos direitos humanos. Deve ser porque li muito sobre a filosofia brasileira. Creio que é o país com maior riqueza em filosofia e onde se criou uma visão como um *chip* inserido no brasileiro, que tem um sentimento de justiça, de entender as coisas e em que os direitos humanos são fundamentais. Se nós estamos falando de desenvolvimento ou do desenvolvimento sustentável somente como um processo, ou como uma metodologia, ou o que seja, não tem o mesmo impacto se o encaramos como um tema de direitos humanos, porque é diferente. Quando, em 1992, no Rio se falou pela primeira vez de desenvolvimento sustentável, era

uma cúpula de desenvolvimento, não era uma cúpula de meio ambiente. Já o meio ambiente era um superdireito humano de terceira geração e já o desenvolvimento era um superdireito humano. Quando se juntam esses dois direitos humanos é, como diriam vocês, brasileiros, “um mega direito humano, gigantesco, importantíssimo e fundamental”. Quer dizer, o que existe não é pelo desenvolvimento sustentável. É para salvar o homem, salvar o planeta, salvar as novas gerações e salvar todo mundo em um processo equilibrado. Isso impacta os mercados, impacta o consumidor e impacta todos. Se nós o vemos de qualquer ponto de vista, sem vê-lo como direitos humanos, não é tão rico. Ao vê-los como direitos humanos, eu estou dentro disso. Todos fazem parte disso e não somente do ambiente e do desenvolvimento, mas de tudo. O conceito importante que vocês formaram de cidadania, de direitos fundamentais é porque quando se violam os direitos fundamentais das outras pessoas, violam-se os direitos fundamentais. Quando nós chegarmos, aceitarmos e entendermos a filosofia dos direitos humanos, talvez não necessitemos de tantas leis, nem dizer que necessitamos de uma lei para os negros a, b, c, d, ou qualquer um, para saber que cada um desses tipos de negros tem algum tipo de proteção, não? A mesma filosofia de entender os princípios de igualdade, solidariedade, etc. me faz compreender que todos eles, sem necessidade da lei, estão protegidos por um regime especial. O tema dos direitos humanos também é uma forma de interpretar o direito que permite que com poucas normas um dos grandes vazios que estamos vivendo aqui no Brasil possa ser resolvido com base em princípios gerais. No tema dos direitos humanos, falamos da axiologia, de toda uma disciplina que nos permita compreender que esses valores que nutrem a sociedade transformam o direito sem necessidade de que o legislador intervenha. Quer dizer, a forma de pensar a cidadania de todos os seres humanos, que conformam isso sem a necessidade de que haja mudanças na lei. Essa é uma mudança. A mim parece muito importante e substancial, que vale a pena ser considerada em parte deste grande projeto em que vocês estão trabalhando.

Maria Cecília de Almeida: Eu só queria fazer uma consideração final, justamente observando tudo o que o Zeledón tem falado e tudo que tenho observado sobre a evolução do estudo do território. Efetivamente, relembando o exemplo que ele deu, em que os quilombos ou quem quer que seja devem resolver os seus problemas dentro de si próprios, é que a eventualidade de um marco jurídico seja exclusivamente no sentido de que não haja discriminação: a proibição da discriminação. Todos os elementos que compõem a sociedade brasileira estariam protegidos por esse grande guarda-chuva, que é a norma constitucional de que “somos iguais e é impossível a discriminação”. Cada grupo, como o próprio Zeledón disse, deve eventualmente resolver seus problemas dentro daqueles seus costumes, porque voltando ao exemplo que estávamos dando, quando mencionei uma lei para regularizar a situação dos quilombolas, eu trouxe a eles um conceito que eles não têm, que é o papel, o título de propriedade, o “mas isso é meu”, como tem acontecido com os nossos caiçaras, que vêm sendo expulsos de toda a orla marítima nacional

porque chega alguém com um documento, com um papel escrito dizendo “essa terra é minha”. “Mas estou aqui há 300 anos, há 500 anos, há tempos imemoriais.” Então você diz a ele: se não tem o papel, você não é dono. Por quê? Essa é uma contradição muito grande: a imposição por uma sociedade de uma normativa convencional a uma população que não tem essa normativa, que não precisa dela, isso é um perigo. Temos que estudar melhor para ver a não imposição, porque na hora em que nós impusermos regras a esses quilombolas sobre como regularizar as suas áreas, nós imporemos as nossas regras e não as regras deles. O que nós tínhamos de impor era a obrigatoriedade de reconhecê-los como tal, com as regras deles, ponto final e nada mais. Acho que em tudo isso há uma coisa que é muito importante: a gente precisa de mais *merchandising*, a gente precisa disseminar mais esses conhecimentos, a gente precisa disseminar mais nossos seminários, disseminar as conclusões de nossos fóruns, porque nós falamos para nós mesmos, não é verdade? Isso é uma grande verdade: não sai daqui, ou melhor, sai daqui para um grupo mínimo, mas a população nacional não conhece.

Leonilde Medeiros: Eu acho que nós temos nestes eventos situações, isso que você está chamando de *merchandising*, que têm tido certa eficácia, não é verdade? Eu tenho acompanhado. Sem dúvida.

Eu acho que nós temos a questão do reconhecimento do agricultor familiar, que é um tipo de agricultor. Eu prefiro usar o termo agricultor de base familiar, que é aquele que trabalha fundamentalmente com a sua família, que existe no Brasil desde que o Brasil existe. Só que esse agricultor sempre foi visto como símbolo do atraso, o “caipira”, o “jeca tatu”. Visto como algo que tem que ser profundamente transformado para que ele entre em outro mundo que não é o dele e, de preferência, desapareça. Bem, as lutas desses mesmos agricultores nos anos 1970, 1980, as mobilizações e manifestações provocaram o seu reconhecimento. Hoje o agricultor familiar é reconhecido. É uma coisa impressionante, nas feiras de agricultura familiar as pessoas vão, pessoas do mundo urbano, que não são os acadêmicos que têm alguma relação com isso, vão e reconhecem naquilo um valor, reconhecem uma determinada forma de produzir os alimentos que a gente consome.

Maria Cecília de Almeida: Porque eles mesmos estão se dando o direito que eles achavam que não tinham. Eles precisam entender que eles têm direitos.

Leonilde Medeiros: Mas para isso eles precisaram de um marco jurídico, o que é importante. No Brasil, hoje, nós temos uma lei, a Lei da Agricultura Familiar, que reconhece, como categoria sócioprofissional, o agricultor familiar. Mas isso foi o final de um processo que vem de muito tempo, de disputas políticas para mostrar que “nós existimos, nós produzimos, somos nós que alimentamos as cidades”.

Maria Cecília de Almeida: Posso ver isso em minhas aulas. Leciono em uma escola extremamente urbana, na terceira maior cidade do mundo, que é São Paulo, e depois de meio semestre, quase um semestre dando aula de direitos reais, direito de propriedade, em que vou interagindo com um pouco de direito agrário (tenho uma média de 800 alunos por semestre, não em direito agrário, mas em direito civil), vou jogando a questão agrária e os problemas da zona rural fazendo um paralelo. No final do semestre, eu pergunto: "Quem aqui é filho de produtor rural?". Há dez anos eles não diziam, porque eles tinham preconceito contra eles próprios, porque o pai do Zequinha é médico, é advogado, é empresário, é lutador de boxe, seja o que for, e meu pai é produtor rural, ele não vale nada, é um cidadão de segunda categoria. Hoje, dentro da aula, na medida em que eu vou demonstrando, ao falar da propriedade, a importância da propriedade urbana e da propriedade rural especificamente, no final do semestre, ainda timidamente, aparece alguém levantando a mão nas salas. É que eles próprios tinham, justamente por esse contexto histórico, um tremendo preconceito em relação à sua própria origem.

MEMÓRIA E RELATORIA DO EVENTO

PROGRAMAÇÃO

Sistematizadores

Cláudio Gustavo Lasa e Karina Kato

Pesquisadores

Leonilde Medeiros, Nelson Giordano Delgado,

Philippe Bonnal, Sérgio Pereira Leite e

Ademir Cazella

Dia 24 de novembro de 2009

Abertura do IV Fórum Internacional

Palestra Magna: “Desenvolvimento Territorial: os desafios para construção de uma agenda nacional de políticas públicas”

Prof. Renato Maluf, Presidente do CONSEA

Dia 25 de novembro de 2009

Painel I: Políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil e em outros países: lições aprendidas a partir de uma análise comparativa

Coordenador: Carlos Basco (IICA)

Introdução ao tema: Philippe Bonnal (CIRAD/CPDA/OPPA)

Apresentação de três exemplos de modelos de gestão de políticas públicas no Brasil;

1 - Política desconcentrada: Programa Luz para Todos/MME

João Moraes – Luz para Todos

2 - Política descentralizada: Sistema Único de Saúde

Jacinta de Fátima Senna, Coordenadora do SUS

3 - Política territorial: Programa um Milhão de Cisternas

João Carlos – ASA/Programa um Milhão de Cisternas

Expositores:

Arilson Favaretto (UFABC)

Manoel Chiriboga, Diretor Executivo do RIMISP

Debatedores:

João Torrens – CONDRAF/DESER

Manoel Batista de Araújo – CODETER

Painel II: Gestão de políticas públicas de desenvolvimento territorial e suas relações com as novas institucionalidades de governança social

Coordenador: Prof. Ricardo Oliveira Lacerda de Melo, Universidade Federal de Sergipe

Introdução ao tema: Prof. Nelson Delgado (CPDA / OPPA)

Expositores:

José Emilio Guerrero, Professor da Universidade de Córdoba, Espanha

Pedro Bandeira, Professor da UFRRS

Debatedores:

Ubiramar Bispo de Souza - CET-BA

Jacinta de Fátima Senna - Conselheira do CONDRAF

Dia 26 de novembro de 2009

Painel III: Gestão social dos territórios

Coordenadora: Maria Augusta Mondim (UFSE)

Introdução ao tema: Prof. Sergio Leite (CPDA/OPPA)

Expositores:

Carlos Jara, Diretor de DRS do IICA

Cândido Grzybowski, Diretor Geral do Ibase

Debatedores:

Rita Surita – Território do RGS

Luis Cláudio da Silva – CONDRAF

Painel IV: Marco jurídico normativo para o desenvolvimento territorial

Coordenador: Fernanda Corezola – Diretora de Assuntos Territoriais (SDT / MDA)

Introdução ao tema: Leonilde Medeiros (CPDA / OPPA)

Expositores:

Prof. Ricardo Zeledòn Zeledòn, Presidente do Comitê Americano de Direito Agrário

Rafael Echeverri, Secretário Técnico do Proterritórios.

Debatedores:

Professora Maria Cecília Ladeira de Almeida, Universidade Presbiteriana Mackenzie

Ivonete Carvalho – Diretora de Programas para Comunidades Tradicionais – SEPIR - Conselheira do CONDRAF

Dia 27 de novembro de 2009

Painel V: Sistemas de financiamento para projetos estratégicos territoriais de natureza multisetorial

Coordenador: Nonato Lima – Gerente da Unidade de Desenvolvimento Sustentável em Brasília

Introdução ao tema: Ademir Antonio Cazella , Professor da UFSC/OPPA

Painelistas:

José Tonello, Diretor do Fundo Equatoriano Populorum Progressio: experiência Equatoriana

Jesus Casas Grande, Diretor Geral de Desenvolvimento Sustentável do Meio Rural, do Ministério do Meio Ambiente, Rural e Marinho, da Espanha. Sistema de Financiamento para o Desenvolvimento Rural: experiência Espanhola, Helena Lastres, Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Ormina de Almeida Ferreira, Banco Central

Debatedores:

José Paulo Crisostomo Ferreira, Presidente UNICAFES

Aloísio Lopes Pereira de Melo – CONDRAF

Mesa Redonda: Pensando o futuro das políticas públicas de desenvolvimento territorial

Coordenação: Lucia Falcón, Secretária de Estado de Planejamento (SEPLAN/SE)

Expositores:

Professor Ignacy Sachs (Escola de Altos Estudos Sociais – Paris/França)

Professora Tânia Bacelar (UFPE)

Debatedores:

Alberto Broch (CONTAG);

João Daniel (MST/SE);

Humberto de Oliveira, Secretário de Desenvolvimento Territorial/MDA;

Henrique Villa, Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional/MI.

Antônio Galvão, Coordenador do CGEE.

INTRODUÇÃO

○ **IV Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: pensando o futuro das políticas públicas de desenvolvimento territorial**, realizado no período de 24 a 27 de novembro de 2009, em Sergipe, teve como objetivo colher subsídios político-institucionais e técnicos para aperfeiçoar as ações das entidades públicas e privadas visando à sustentabilidade das políticas de desenvolvimento territorial. O evento foi realizado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e pelo Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS). A Secretaria de Planejamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEPLAN) do Governo do Estado de Sergipe, Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), o Ministério de Minas e Energia (MME), o Ministério da Integração Nacional (MI) e o Banco do Brasil foram parceiros e apoiadores do encontro. A relatoria do evento coube ao Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) do CPDA/UFRRJ.

O IV Fórum dá continuidade aos eventos internacionais realizados anualmente pelo IICA no âmbito do Fórum DRS. O I Fórum Internacional: *Território, Desenvolvimento Rural e Democracia*, realizado em Fortaleza, em 2006, centrou-se no debate sobre a importância do reconhecimento da dimensão espacial, tanto em seus recortes regional como territorial, para a formulação e implementação das políticas públicas. No ano seguinte, em Salvador, foi realizado o II Fórum de Desenvolvimento Territorial: *Articulação de políticas públicas e atores sociais*, que buscou aprofundar a reflexão em torno do território como espaço privilegiado para a articulação de demandas sociais, políticas públicas e atores sociais. No ano de 2008 foi a vez do III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial: modelos e instrumentos de gestão social, realizado em Fortaleza, cujo objetivo era obter subsídios político-institucionais e técnicos para aperfeiçoamento dos modelos e instrumentos para gestão social dos territórios envolvendo entidades públicas e atores sociais.

A presente edição do Fórum incorpora na grade de seus conteúdos temáticos os avanços teóricos e operacionais logrados pelo IICA e seus parceiros nos estudos orientados à formulação de uma nova geração de políticas públicas de desenvolvimento com enfoque territorial. Tais estudos contam com o apoio acadêmico do OPPA/CPDA e estão atualmente em fase de formulação de proposições de políticas, focalizando os seguintes eixos temáticos: (i) Articulação de políticas governamentais e atores sociais;

(ii) Novas institucionalidades territoriais; (iii) Gestão social dos territórios; (iv) Marco jurídico normativo para o desenvolvimento territorial; e (v) Sistemas de financiamento para projetos estratégicos territoriais.

Esclarecemos que o material aqui compilado refere-se à memória do evento (apresentações e debates), não constituindo análise das exposições realizadas, nem tampouco sua transcrição literal. Nossa intenção restringiu-se ao resgate dos principais pontos das exposições e discussões que compuseram o Fórum de forma a permitir que esses registros possam ser utilizados futuramente em análises mais aprofundadas, que venham efetivamente a contribuir com a consolidação de processos participativos e de gestão social nos territórios e com o fomento de processos de desenvolvimento territorial no Brasil.

Dia 24.11 - Abertura

Mesa diretora:

Belivaldo Chagas, Governador em exercício do Estado de SE
Ana Lucia, Deputada Estadual - Assembléia Legislativa
Lúcia Falcon – Secretária de Planejamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano do Estado de SE
Humberto Oliveira – Secretário da SDT
Carlos Américo Basco – Representante do IICA no Brasil
João C. Silva Fernandes – Representante do Banco do Brasil
Rafael Echeverri – Secretário Técnico do Programa Iberoamericano de Cooperação em Gestão Territorial (Proterritórios),
Edilson Nascimento – Representante do SEBRAE
Renato Maluf – Presidente do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional).
Banda de Pífanos – Território de Baixo São Francisco

1 - Representante do IICA, Carlos Américo Basco

Expressou sua satisfação pela continuidade e fortalecimento dos Fóruns de Desenvolvimento Rural Sustentáveis promovidos pelo IICA junto com seus parceiros: MDA, MI, MME e BB. Este evento trata de refletir à luz de estudos que se direcionam para uma nova geração de políticas públicas para o desenvolvimento rural com enfoque territorial, com apoio principalmente do OPPA/CPDA/UFRRJ.

Apresentou os principais pontos da programação, experiências acadêmicas e operacionais de grande riqueza que estimulam a integração de esforços entre o Brasil e outros países da América Latina e da Europa.

2- Secretário da SDT, Humberto Oliveira

Agradeceu ao Governador em exercício, assim como à Secretaria Lucia Falcon e à toda equipe do IICA, principal e fundamental parceiro nesta discussão e implementação da política de enfoque territorial. Também cumprimentou todos os membros da mesa e do governo do Estado de Sergipe presentes, que prestigiam o evento. Assim como a Renato Maluf, acadêmico e presidente do CONSEA, certamente uma das maiores autoridades no tema da Segurança Alimentar e Nutricional e do Desenvolvimento Rural, e à equipe do CPDA pela colaboração que tem prestado à SDT no pensar a execução desta política.

Destacou que o estado de Sergipe tem feito méritos suficientes para sediar este IV Fórum. Hoje o estado tem se convertido em uma referência para o Brasil por seu êxito em adotar a estratégia de desenvolvimento territorial e nesta última

semana, Aracaju tornou-se a capital ibero-americana do Desenvolvimento Territorial, em função do curso internacional realizado na semana anterior, fazendo deste IV Encontro o que conta com maior presença de representantes internacionais dos quatro fóruns já realizados.

Informou com satisfação o acordo de cooperação técnica entre as Secretarias de Planejamento dos estados de Sergipe e Bahia, que vêm construindo um significativo debate acerca de programas comuns (por exemplo, abatedouros públicos). Esses dois estados têm sinalizado o caminho de outros, como o Rio Grande do Norte, que também tem territorializado seu planejamento participativo e sua intervenção no estado.

Desejou sucesso e expressou sua vontade de que este evento possa ajudar na identificação de instrumentos apropriados para melhorar a construção da política territorial para fazer um mundo rural melhor e diferente.

3 - Governador em exercício, Belivaldo Chagas

Cumprimenta, em nome do Governador Marcelo Deda, a todos, à Deputada Ana Lucia, ao Secretário Humberto Oliveira e aos outros conterrâneos da sua cidade natal, Simão Dias, presentes no ato de abertura, a Carlos Basco, do IICA, à Secretaria Lucia Falcon, a Renato Maluf e a Rafael Echeverri, a todos os prefeitos presentes, aos representantes do BB, do SEBRAE, Delegados do MDA, da Universidade Federal de Sergipe, ao MST. Sem dúvida, sediar este evento é motivo de grande orgulho para o estado.

Deixou claro que o projeto de governo do estado está ancorado nos atores e autores que representam os territórios e no planejamento participativo que indicou as demandas que são verdadeiramente necessárias para a população, a exemplo do Programa Sergipe Cidades, desenhado a partir daquilo que foi discutido por todos os agentes públicos e da sociedade civil nos territórios.

Dia 25.11 – Painel I

Políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil e em outros países: lições aprendidas a partir de uma análise comparativa

Coordenador: Carlos Basco (IICA)

Introdução ao tema: Philippe Bonnal (CIRAD/OPPA/CPDA)

Inicia a apresentação agradecendo pelo convite e precisando que sua apresentação será fruto da consultoria desenvolvida pelo OPPI e pelo IICA, baseada no trabalho realizado no âmbito do OPPI/CPDA sobre análise comparativa de políticas públicas (tema desta mesa). A pesquisa teria sido realizada pelo pesquisador e por Karina Kato. Seu objetivo é realizar uma análise comparativa sobre políticas públicas que têm a ver com o recorte territorial e se fundamentará nesse trabalho para fazer algumas observações interessantes para a mesa.

O desafio é construir um olhar diferenciado da territorialização das políticas públicas ou de desenvolvimento territorial. Importante reconhecer que o enfoque central é o enfoque comparativo de políticas públicas. Aproveita para destacar que se trata de uma entrada, um ponto de vista meramente científico que vem ganhando espaço nos últimos anos, formando um campo de trabalho bem definido e bem identificado dentro das Ciências Políticas. A dificuldade maior em se manter esses olhares cruzados seria conciliar um mesmo olhar sobre coisas diferenciadas, estabelecendo um diálogo entre diferentes políticas a partir de um ponto de vista comum. Como dialogar a universalização da saúde, a difusão da energia elétrica e a construção de cisternas no semiárido? Precisamos definir uma porta de entrada que possua um sentido. Não se trata de saber se uma é mais eficiente que outra, mas de estudar e compreender os processos que se passam em cada política pública no seu processo de territorialização. Como os gestores públicos em cada caso particular, por meio de parcerias com a sociedade civil, colocam coerência entre um corpo de ideias, um corpo normativo e um conjunto de normas institucionais e com interesses compartilhados. Um trabalho de construção que permita o olhar cruzado.

Duas observações:

1 – O território construído ou pelo menos o recorte territorial de ação pública é uma noção ou um instrumento amplamente difundido dentro dos órgãos do Estado, pelo menos dentro do Brasil. Ele é fundamental para o MDA e para a SDT, mas vemos que também é amplamente utilizado pelo MMA (Proambiente),

pelo MDS (Consad, Cisternas), MDIC (APL), MME (Luz para Todos), MS (SUS Territórios-teias), MEC (Educação do Campo).

Assim, o recorte territorial é verdadeiramente uma peça de organização e planejamento da ação pública bem difundida nos órgãos de Estado. Para compreender a importância desse recorte, temos que abrir a perspectiva temporal. Ver que muitos desses territórios, não todos, mas muitos deles foram estruturados para resolver problemas que surgiram no passado. Problemas que não foram resolvidos nos modelos de desenvolvimento anteriores, e aqui me refiro concretamente ao curto modelo neoliberal do início dos anos 1980 e ao longo modelo de cunho desenvolvimentista que veio de 1930 a 1980, mais ou menos. Eles não realizaram um serviço público particular. Isso fica muito claro no caso do Luz para Todos, que tenta generalizar o serviço de eletrificação rural no século XXI. Mas também está presente em outros serviços. Esses territórios da ação pública são reveladores do que podemos denominar deficiência do Estado e deficiência do mercado. Do Estado porque o serviço público não foi organizado e do mercado porque ele foi incapaz de regular esse serviço e esses territórios. Estamos na encruzilhada de dois tipos de ineficiência. Além disso, o referencial da democracia ganhou muita força com a redemocratização do país e faz com que se tente conquistar espaços de democracia generalizada. Como estamos no quadro de um seminário internacional, é importante dizer que o que acabei de mencionar sobre a deficiência do Estado e do mercado e da importância da democracia não se resume ao Brasil, mas se generaliza para toda a América Latina, impondo o desafio de um novo padrão de desenvolvimento.

2 – Quando se entra na questão de territorialização das políticas públicas, em desenvolvimento territorial, sempre aparece o tema da governança, os dois aspectos estão sempre interligados. Mas como caracterizar a relação entre território, políticas públicas e governança? Chegamos a quatro grandes tipos de tentativas: desconcentradas, descentralizadas, de fomento a projetos territoriais e políticas criadas nos territórios.

Desconcentradas: o Estado é central e não reparte poder. Estamos no papel clássico do Estado e na tentativa de territorializar as políticas públicas, no sentido de estar mais perto do usuário, aperfeiçoar o serviço público. Mas a responsabilidade é do Estado. Caso do Luz para Todos.

Descentralizadas: nesta há uma repartição de poder, existe uma repartição de responsabilidade entre os órgãos públicos nas diferentes esferas e entre os atores públicos e privados. Este é o caso do SUS.

Estes dois tipos de políticas limitam-se à organização do serviço público, os dois outros grupos são mais novos e inovadores.

Projetos territoriais: territórios rurais do MDA. Onde há uma tentativa de delegar a criação de projetos à sociedade civil, mas com o controle do Estado. O estado define as prerrogativas e define as regras.

Políticas nascidas no local, nos territórios: caso do programa Um Milhão de Cisternas, onde a sociedade civil inovou e criou e o Estado se interessa depois. Posteriormente, o Estado fomenta essa inovação como uma política pública governamental.

Termina a introdução destacando as interrogações que nascem da tipologia:

1 – Existem perguntas específicas para cada tipo de política. Por exemplo, as descentralizadas têm perguntas em termos de adequação entre o corpo normativo, as instituições, interesses e a eficiência desse sistema. Interessante analisar cada política para aperfeiçoar.

Outras são perguntas mais ricas, questões transversais a todos os grupos de políticas.

1 – Sobre as articulações de territórios: pode ser articulação interna política no nível territorial entre os atores envolvidos no programa no território, podem ser articulações horizontais, no mesmo nível da esfera (local, estadual, federal) entre políticas que dependem e tentam atingir o mesmo público e articulações verticais entre um mesmo território e as demais esferas (estaduais e nacionais).

2 – A segunda é sobre o marco jurídico. Teremos uma mesa específica sobre isso. Mas dos quatro tipos de políticas mencionadas, duas delas correspondem a categorias do direito administrativo: descentralizadas e desconcentradas. Possuem um marco jurídico bastante claro. As demais não têm correspondência no direito constitucional e a partir daí surgem interrogações para fortalecer esse marco jurídico.

3 – Sobre o reconhecimento institucional dos territórios e dos macroatores tanto privados quanto públicos. Refere-se principalmente aos atores financeiros, ou seja, os bancos, que possuem papel fundamental no funcionamento desses territórios.

Apresentação de três exemplos de modelos de gestão de políticas públicas no Brasil:

1 - Política desconcentrada: Programa Luz para Todos/MME

João Moraes – Luz para Todos

O que é o programa Luz para Todos?

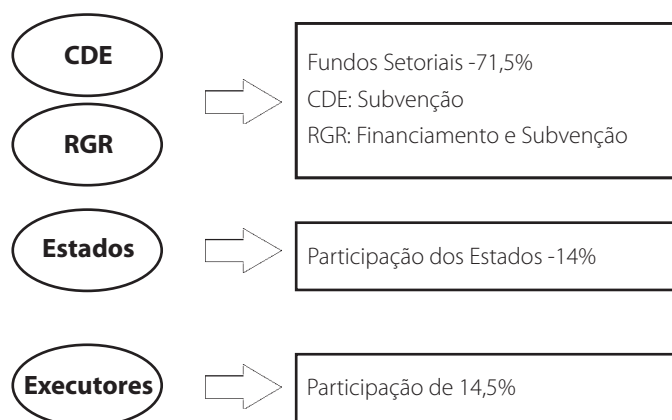
Ele é resultado da política de governo para redução da pobreza e da fome utilizando a energia como vetor de desenvolvimento.

Qual é o objetivo? O nosso objetivo é garantir o acesso à energia elétrica a todos os moradores do meio rural até o ano de 2010.

Faz uma observação: a abrangência do Luz para Todos é todo o território nacional, nós fizemos um recorte no meio rural do Brasil. Todos os moradores do meio rural no Brasil, ricos ou pobres, têm direito a energia elétrica gratuitamente.

Como fazemos isso? Levamos a energia elétrica por extensão de rede com tecnologia de baixo custo, sistema de geração descentralizada, com preferência para fontes locais e renováveis.

Para se executar um programa dessa envergadura, cerca de 20 bilhões de reais, é necessário que tenhamos uma fonte de recursos segura, para não haver problema no andamento do programa. Aportamos pelo governo federal cerca de 70% dos recursos necessários para o programa, esses recursos vêm da Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e da Reserva de Global de Reversão (CGR). A CDE, quando repassada para nossos parceiros, é toda subvencionada, ou seja, é dinheiro passado para as concessionárias como subvenção. As concessionárias cuidarão da manutenção dessa extensão de rede.

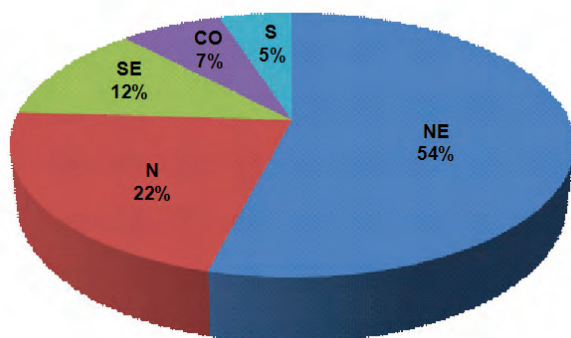


E de onde saem esses recursos? Saem da nossa conta de consumo de energia elétrica, todos os consumidores pagam. Há também a participação dos estados, que aportam 15% dos recursos como contrapartida, bem como das cooperativas de eletrificação rural e as concessionárias de energia elétrica. Cada um com 15%, aproximadamente.

A estrutura organizacional do programa é composta por: Comissão Nacional de Universalização, que estabelece as políticas e diretrizes do nosso programa. O MME coordena toda a operação, estabelecendo as políticas e ações do programa. A Eletrobrás, que é quem aporta os recursos, assina os contratos com as concessionárias e fiscaliza física e financeiramente a execução do programa. Há o comitê Gestor Nacional, que define as prioridades do programa, e o Comitê Gestor Estadual, que está onde as coisas acontecem, com representação do MME, do governo estadual, das concessionárias e dos segmentos da sociedade. Ele define as prioridades, possui agentes que estão no campo diariamente, anotando as demandas e acompanhando a gestão do programa.

No início do programa, o NO e NE tinham em torno de 76% da exclusão elétrica no Brasil, as demais regiões já estão universalizando praticamente a energia elétrica no meio rural.

Exclusão Elétrica por região:



Nossa previsão inicial para universalizar era no ano de 2008, mas quando fizemos nossos levantamentos, surgiram mais ligações a serem feitas, por isso ampliamos o prazo até 2010. Dois milhões, mas com levantamentos surgem mais ou menos 900 mil ligações novas no meio rural.

Exemplo: na Bahia, quando começamos o programa, tínhamos 350 mil ligações para fazer, e as fizemos, mas apareceram mais 280 mil ligações a serem feitas. Pessoas retornam ao campo e essa demanda cresce novamente, o que não é um aspecto negativo.

Qual é o perfil das famílias? Noventa por cento das famílias recebiam menos de três s.m., destas, 60,4% recebiam menos de um s.m. É um dos ambientes mais excluídos do Brasil.

Como definir as prioridades?

Estabelecidas no Comitê Gestor Estadual, relacionam-se com a quantidade de pessoas atendidas, tipo de comunidades, etc. Citaria como prioridades os municípios com índice de atendimento inferior a 85%, baixo índice de desenvolvimento, com presença de índios, quilombolas, assentados, atingidos por barragens, etc. E por aí seguem as prioridades.

Lista de prioridades:

- Comunidades atingidas por barragens de usinas hidrelétricas;

- Assentamentos rurais;
- Municípios com índice de atendimento inferior a 85%;
- Municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH);
- Escolas públicas, postos de saúde e poços d'água;
- Projetos de eletrificação rural que enfoquem o uso produtivo da energia elétrica e fomentem o desenvolvimento local integrado;
- Populações do entorno de unidades de conservação ambiental;
- Comunidades especiais, tais como minorias raciais, comunidades remanescentes de quilombos, comunidades extrativistas, indígenas, etc.;
- Projetos de eletrificação rural oriundos de demandas coletivas.

Em cada casa colocamos três pontos de luz, com lâmpadas e tomadas respectivas e nos postos de saúde e escolas fazemos todas as ligações necessárias.

Resultados do Programa até outubro de 2009:

Ligações

Norte	1.886
Nordeste	5.356
Sudeste	1.862
Sul	869
Centro-Oeste	758
Total	10.732

Investimentos (contratos assinados)

	R\$ bilhões
Governo Federal	10,181
Agente Executor	2,325
Governo Estadual	1,731
Total dos Investimentos	14,237

Já foram atendidas 10 milhões 732 mil pessoas. Contratamos mais 14 milhões, e só o Governo Federal já liberou 7 milhões e meio, bem como as concessionárias e governos estaduais. Destacamos uma estimativa de geração de 322 mil empregos diretos e indiretos, consumo de equipamentos e materiais em torno de 5 milhões 387 mil postes e 791 mil transformadores. O programa não atinge apenas as pessoas que estão no campo, mas o comércio em geral. O efeito na economia foi muito grande. Destaca também como ponto positivo o aumento no consumo, no conforto doméstico, promovido pela maior oferta de energia elétrica. Aumenta o consumo de televisões, geladeiras, etc.

Mas mesmo assim, o programa não é apenas de eletrificação rural, mas também de inclusão social, a energia como vetor de desenvolvimento. Antes do programa, 10 milhões de pessoas que viviam no meio rural não tinham acesso à energia elétrica. Dessas, cerca de 90% possuíam renda inferior a três salários mínimos e estavam em localidades que apresentavam os mais baixos índices de IDH.

Alguns indicadores da melhoria da qualidade de vida dessas famílias (segundo pesquisa realizada pelo MME):

- Do universo de famílias pesquisado, 4,8% nos disseram que retornaram ao campo. Teremos um número de 96 mil famílias que retornaram ao campo, com um retorno total de 480 mil pessoas.
- Melhoria da qualidade de vida – 91,2% - 1.824.000 famílias – 9.120.000 pessoas.
- Melhoria nas condições de moradia – 88,1% - 1.776.000 famílias – 8.810.000 pessoas.
- Melhoria na renda familiar – 35,6% - 712.000 famílias – 3.560.000 pessoas.
- Deixaram de ter gastos com diesel, velas, querosene, pilhas – 53,1% - 1.062.000 pessoas.

Para a energia ser vetor de desenvolvimento, temos o departamento de ações integradas, que visa otimizar a energia, transformando isso em insumo para promover a inclusão social. Destacamos os Centros Comunitários de Produção, pequenas unidades agroindustriais implantadas em certas comunidades que tiveram acesso à energia a partir do Luz para Todos. A visão é gerar trabalho e renda para que tenham condições de pagar a energia elétrica que estão adquirindo. Garantir o poder de compra dessas famílias.

Nas ações integradas, temos muitas ações intragovernamentais, com a articulação entre diferentes instâncias: Arca das Letras, postos furados pela CODEVASF, hortalças com irrigação, abertura de minimercados, que estimulam, também, associações comunitárias e cooperativas rurais para beneficiamento e resfriamento de leite, com apoio do MDA. Estamos totalmente integrados no Território da Cidadania.

Como pedir a Luz? Basta que se dirijam às cooperativas de eletrificação rural ou concessionárias ou comitê gestor e solicitem a ligação via do Luz para Todos. Não se gasta um centavo para isso.

Outras áreas que são beneficiadas pelo programa:

Saúde:

- Postos de Saúde: vacinas podem ser mantidas em refrigeradores;
- Fim do uso de querosene nos lampiões, que pode ocasionar problemas de saúde ou se converter em risco de incêndios dentro das casas;
- Fim de problemas respiratórios ocasionados pela poeira, em função da utilização de nebulizadores.

Educação:

- Crianças podem fazer lição de casa pela noite;
- Adultos podem estudar em classes noturnas.

Economia:

- Os vários casos de uso produtivo da energia elétrica: bomba d'água elétrica para irrigação e para poços; máquinas de fazer ração; ordenhadeira elétrica; ativação de fábricas de farinha e de cooperativas de costureiras; uso de resfriadores de leite; etc.

2 - Política descentralizada: Sistema Único de Saúde

Jacinta de Fátima Senna, Coordenadora do SUS

Inicia a fala fazendo uma correção: se autodenomina militante do SUS e não coordenadora do SUS. O SUS é um sistema muito complexo, não caberia a ela fazer a coordenação do programa.

Faz um recorte a partir de 1975. O contexto era a luta pela redemocratização do Estado brasileiro: anistia, Diretas já, Assembleia Nacional Constituinte, apresenta os antecedentes, os referenciais para a construção do programa. Inicia dialogando com o movimento da reforma sanitária: Saúde é Democracia (1975), esse movimento surge na metade da década de 1970 e tem como grande apogeu o movimento pelas liberdades democráticas, ele se sustenta até 1990 e algumas questões ainda estão em construção. Um programa que surge com práticas ideológicas, culturais, políticas, acadêmicas, um movimento que participava desde a academia até os movimentos populares, partidos, parlamentares, entidades sindicais, pessoas.

Outro marco desse movimento foi a VIII Conferência Nacional de Saúde (1986), que tinha mais de cinco mil pessoas discutindo a saúde como direito, onde se escreveu o arcabouço jurídico-legal do SUS e suas referências conceituais. Grande conferência, que surge 10 anos depois da reforma sanitária.

Outra grande referência, dez anos depois, foi a Constituição Federal (1988), que consagra a saúde como direito.

Em 1990, a Lei 8080, que dá as diretrizes da organização e funcionamento do SUS.

E outro marco recente, o Pacto pela Saúde 2003-2006, para pensar em novas modelagens para a gestão do sistema público e novas concertações no sistema público brasileiro por causa da saúde.

A reforma sanitária pretende produzir mudanças de valores, tendo a saúde como eixo de transformação e solidariedade. É um processo civilizatório. A saúde como valor estruturante.

- Levanta alguns dos marcos da VII Conferência (marco político conceitual da transformação da saúde no Brasil):
- Direito à saúde como dever do Estado
- Um conceito ampliado de saúde, compreendido como resultado das condições de habitação, alimentação, meio ambiente, transporte, renda, emprego, lazer, acesso a terra e acesso aos serviços de saúde, entre outros.
- E introduzir a questão da inter-setorialidade da gestão e a determinação dos condicionantes e determinantes do processo saúde-doença.

Compreendemos que o SUS é um processo social emancipatório, de busca de efetivação do direito à saúde, mas que não chegou ainda para todos: é de inclusão social, de ampliação da esfera pública e promoção da igualdade.

Atualmente vivemos num momento crucial, muito promissor, especialmente a partir de 2003, pois temos muitas políticas de inclusão social que impelem e impõem a melhoria do padrão de saúde no Brasil.

Princípios do SUS: divide-os em ético-políticos e organizativos.

Os princípios ético-políticos são:

A universalidade é a atenção para todos.

A integralidade é ter no mesmo sistema as ações de promoção, de prevenção e recuperação de saúde.

Igualdade refere-se à igualdade de acesso.

Equidade é possibilitar, criar capacidades de acesso para todos, principalmente para aqueles que estão em patamares diferenciados.

Participação popular na gestão pública.

Os organizativos são:

Descentralização.

Hierarquização da rede de serviços.

Inter-setorialidade da gestão.

Transversalidade das políticas.

O SUS é um sistema gratuito, de acesso universal, com desembolso direto. Acesso mediante pagamento ao prestador. O gasto público *per capita* é de R\$ 358,54 e adquire uma proporção no PIB de 8% do total. Não é totalmente público, tem uma parte suplementar. O custo *per capita* ainda é muito baixo.

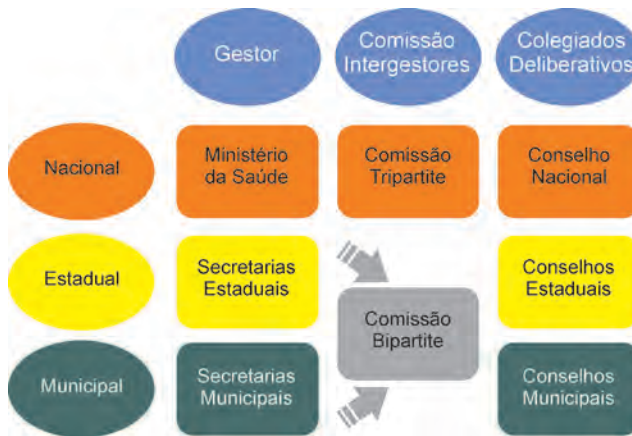


Estrutura institucional e decisória no SUS: nacional, estadual e municipal. O gestor é o Ministério da Saúde, secretarias estaduais e municipais.

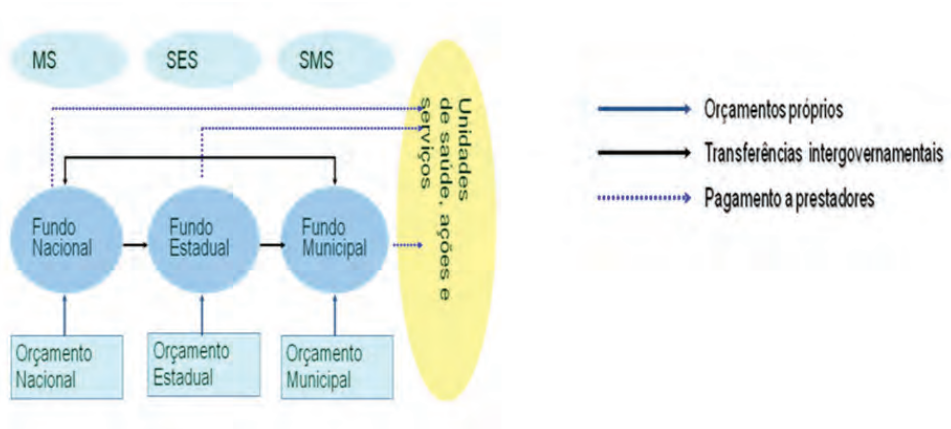
Temos também o Colegiado de Gestão Compartilhada, a Comissão Intergestores (CIT – tripartite – MS, CONAES, CONASMES e as comissões bipartites na esfera estadual no SUS).

Temos os colegiados deliberativos nacional, estaduais e municipais. A composição é governo, trabalhadores de saúde, prestadores e usuários.

Estrutura institucional e decisória do SUS:



Como financiam o programa? O MS tem um orçamento nacional e as secretarias estaduais possuem um fundo estadual e as secretarias municipais possuem fundo municipal.



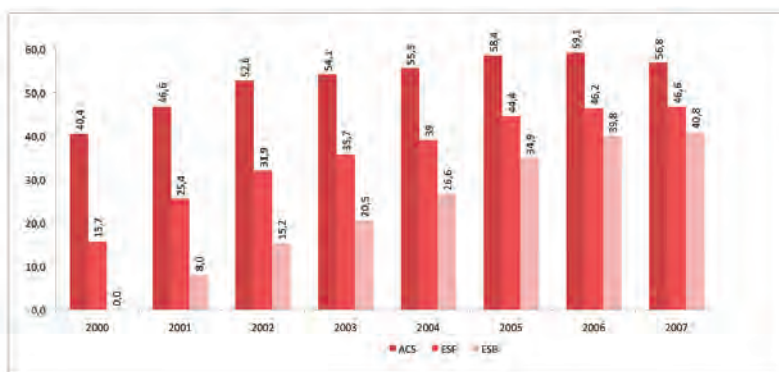
Avanços do SUS:

1 – cobertura da população com agentes comunitários de saúde, pela estratégia de saúde da família, que é o carro-chefe do SUS. A estratégia estruturante, a porta de entrada. Destaca a estratégia de saúde bucal.

2 – 100% da população depende das ações da vigilância sanitária.

3 – 70% usam apenas o SUS para cuidar de sua saúde.

Cobertura da População (%) por ACS, por ESF e por ESB (2000 a 2007*)



Desafios para a consolidação do programa:

A grande questão nossa é se tratar de um país complexo, imenso, que organiza-se geopoliticamente em 26 estados, um distrito federal e 5.564 municípios. Destes, 70% possuem menos de 20.000 habitantes. Neste contexto, os entes federados possuem autonomia política, administrativa e financeira com competências constitucionais e infraconstitucionais estabelecidas.

1 – Qualificação da gestão pública/construção da governança – uma possibilidade de se construir e fortalecer a governança num sistema tão complexo. Com autonomia em diferentes escalas e muitas diferenças e diversidades territoriais.

2 – Implementação de políticas equitativas, um conceito que ainda está bastante distante. Construção de políticas diferenciadas. Estão relacionadas com a construção de uma governança.

3 – Regionalização solidária – como articular a capacidade instalada regional para potencializar o acesso ao serviço e a universalidade e integralidade da assistência?

4 – Fortalecimento da gestão democrática – como se dá a concertação nos espaços de diálogo? Temos uma grande questão com relação à concertação, por exemplo, temos no Brasil 5.564 conselhos municipais de saúde, 27 estaduais e um nacional, quase 72 mil conselheiros no Brasil, 405 a mais que o número de vereadores. Como concertar todos esses atores?

5 – Financiamento solidário. Temos uma emenda constitucional (EC) para ser regulamentada, para que cada esfera de gestão aporte o que é devido no seu orçamento para a saúde.

6 – Enfrentamento dos processos de judicialização – os processos de judicialização são articulados por pessoas da classe média que por meio do MP e outras instâncias fazem com que o gestor seja obrigado a pagar um procedimento caro que muitas vezes chega à totalidade do orçamento anual previsto para aquela comunidade.

7 – Efetivação do Pacto pela Saúde – movimento de defesa permanente dessa política de Estado.

Pacto pela vida: compromisso dos gestores em torno de prioridades que apresentam impacto sobre a situação de saúde da população;

Pacto em defesa do SUS: expressa os compromissos entre os gestores do SUS com a consolidação da reforma sanitária brasileira, explicitada na defesa dos princípios do SUS.

Pacto de gestão: definição de responsabilidades sanitárias, constituindo espaços de cogestão e resgatando o apoio entre os entes num processo compartilhado.

3 - Política territorial: Programa um Milhão de Cisternas

João Aldo – ASA/Cisternas

O objetivo da fala é apresentar o programa Um Milhão de Cisternas, um programa pautado e construído pela sociedade civil, apoiado pelo governo e gerenciado pela sociedade civil. Esse é um elemento muito importante.

Para falar desse programa, precisamos falar da articulação do semiárido brasileiro, uma grande rede que comporta mais de mil organizações da sociedade civil de todo o semiárido brasileiro e que vem pautando essa política há mais de 10 anos. Sua missão é fortalecer a sociedade civil na construção de processos participativos para o desenvolvimento sustentável e convivência com o semiárido referenciados em valores culturais e de justiça social.

A área de atuação é o semiárido brasileiro, que compreende 1.133 municípios e onde vivem 22 milhões de pessoas.



A ASA nasce em 1999, ainda que as organizações que a compõem já existissem há muito tempo. É uma articulação social. Isso marca um novo olhar da sociedade civil sobre a seca e o semiárido. Reforça que a ASA tem construído seu trabalho e sua dinâmica a partir de uma estratégia clara do tema combate à seca, as pessoas que aqui moram e constroem os seus processos, não combatem a seca, mas aprendem a conviver com a seca e com o semiárido. Pautamos uma estratégia de convivência com o semiárido a partir dos atores.

A realidade do semiárido não se esgota na dimensão ambiental, pela seca, mas é atravessada pela dimensão social, política, econômica e cultural diversificada. E não reduzida pelo aspecto físico.

A concepção política da ASA trabalha no contrafluxo das formas de tratamento que sempre foram direcionadas ao semiárido. Estimulamos as estratégias coletivas, combatendo as políticas históricas de grandes projetos. Estamos assim inseridos num contexto que busca reforçar a partilha no lugar da concentração.

A tradição das dinâmicas de atuação na região sempre foram estruturas grandes, concentradas: grandes açudes, barragens. Ao longo da história, sempre as políticas eram de combate à seca. O DNOCS, nos seus 100 anos, armazenou 25 bilhões de metros cúbicos de água. A ASA em sete anos construiu 5 bilhões de metros cúbicos de água em projetos pequenos e descentralizados. A hegemonia das políticas de combate à seca sempre propagandearam a noção de semiárido como terra seca, terra partida, terra rachada. A veiculação de uma imagem de pobreza absoluta.

Para a ASA, o sujeito é o principal ator, o protagonista. Ele tem um histórico e uma convivência com aquela região. Lançamos uma semente de que o semiárido é viável. Utilizamos em nossos programas tecnologias sociais construídas a partir de muitas mãos, antigas, muito experimentadas por vários agricultores, tecnologias sem donos, a construção sempre é coletiva.

As parcerias ao longo desse tempo são muitas e muito diversificadas, são firmadas com diversos setores da sociedade, com cooperação internacional, Iniciativa Privada e o Governo Federal. A cooperação internacional com várias entidades é muito importante, a iniciativa privada, FEBRABAN, também é. O governo federal, a partir de 2003, por conta da experiência exitosa que aconteceu no governo anterior, faz com que se amplie o apoio ao nosso programa a partir de então. E as parcerias políticas, como a participação no CONSEA, pois nestes locais e espaços a sociedade civil está presente, o MDS vem se constituindo como nosso principal apoiador. Ampliação do leque de ações é feita por várias organizações e instituições: MDA, CODEVASF, BB dentre outros.

Na verdade, o programa Um Milhão de Cisternas faz parte de um outro programa maior, o Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido, que achamos ser uma ação transformadora. Esse programa maior comporta o Um Milhão de Cisternas, que é o fornecimento de água para abastecimento humano, que atende com essa cisterna uma família com até seis pessoas por um período de oito meses de estiagem e o P1+2, uma Terra e duas Águas,

com uma segunda água para a produção. Trabalhamos numa política de estocagem, tanto de água quanto de sementes (valorizando tradicionais), alimentos e forragem para os animais.

As estratégias de sistematização de nossas práticas ao longo dos anos serviram para instrumentalizar a construção do que hoje é uma política pública assumida pelo Estado. Ao longo de alguns meses, visitou-se vários locais onde se desenvolviam as cisternas, realizou-se levantamentos, travou-se conversas com agricultores e agricultoras, realizou-se reuniões em comunidades e organizações de base, fóruns de debates e, ao final, a muitas mãos, construiu-se um produto: o projeto P1MC, com seus princípios, metodologias, componentes e custos.

O Estado aciona parcerias com governos estaduais e municípios, a metodologia é nossa. A ASA assume que as práticas desenvolvidas pelas comunidades se constituem na estrada básica da convivência. A construção do P1MC foi um processo que demandou visita a vários locais, levantamento, diagnósticos e negociações com o governo.

Trabalha com seis componentes

1 – Mobilização social – entidades (58 unidades gestoras microrregionais espalhadas pelo semiárido em vários estados) que possuem equipe técnica formada por seis pessoas (um coordenador, um gerente financeiro, um auxiliar técnico e três animadores de campo que fazem o processo de mobilização com as equipes).

2 – Controle social do programa é feito nos diversos fóruns, dentre eles a Comissão Municipal. Nas comunidades existe uma comissão de acompanhamento de materiais de construção, que acompanha os pedreiros que sempre são agricultores capacitados.

3 – Capacitação: todas as famílias são capacitadas com cursos de gerenciamento de recursos hídricos, capacitação e recapacitação de pedreiros e de jovens para fazer as bombas de água.

4 – Construção das cisternas.

5 – Fortalecimento institucional das organizações da sociedade civil pelo programa.

6 – Comunicação.

Resultados

Construímos 287.134 cisternas com 294.563 famílias mobilizadas.

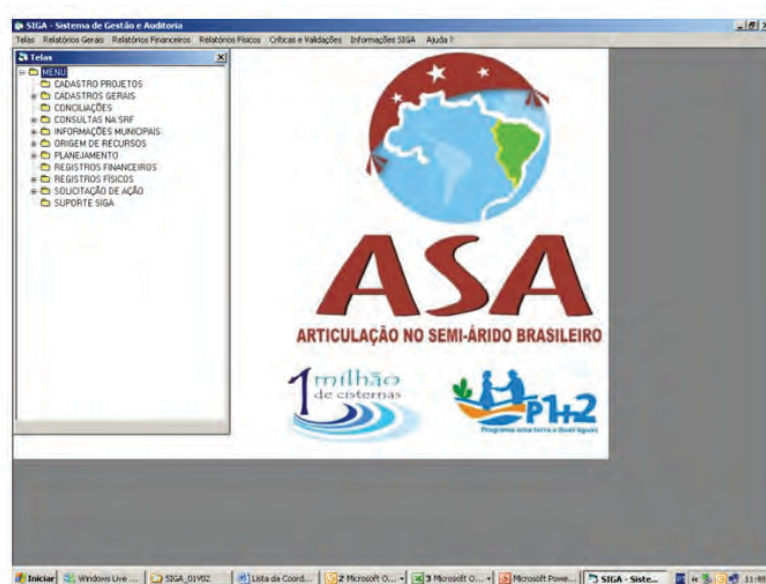
Pedreiros são mais de cinco mil capacitados.

Atendemos com água de beber em torno de 1.450 bilhão de pessoas no semiárido.

Estudos da FEBRABAN atestam que com a cisterna em casa, foi detectada a diminuição de doenças relacionadas à água. Houve também um aumento da frequência escolar.

Um elemento muito importante é o aumento da mobilização social, as pessoas têm participado mais dos espaços coletivos. Isso leva à geração e fortalecimento do capital social.

Nosso programa é acompanhado em tempo real por meio de um Sistema Integrado de Gestão em Auditoria – garante toda a transparência da ação. São lançados todos os dados físicos e financeiros do programa e são acompanhados por todos os financiadores.



Ao final, a família assina um termo de recebimento da Cisterna, tira-se uma foto da família.

TERMO DE RECEBIMENTO DA CISTERNA DO P1MC

1 - Financiador: MDS

2 - Cisterna Nº: 242.933

Termo de Parceria 001/2003

MDS/AF1MC

3 - Execução

3.1- Construção de 28/12/2006 a 23/12/2006

3.2- Unidade Gestora Microregional BAE5 - CASA

3.3- Unidade Executora PARÓQUIA DE NOSSA SENHORA DO LIVRAMENTO - IGAPORÁ

3.4- Município Igaporá/BA - Geodócio: 2913409

3.5- Localidade Lagoa Funda

3.6- Localização Geográfica S 13° 51.834' - W 42° 46.197'

4 - Identificação do(a) Beneficiário(a)

4.1- Nome do Beneficiário(a)

4.2- CPF

VALENTINA MARIA DAS NEVES

737.453.915-00

4.3- Número de Pessoas na Família

Total	0 a 6 anos	7 a 14 anos	15 a 18 anos	Adultos	Idosos	Na Escola 7 a 14 anos	Necessidades Especiais
13	1	3	2	5	2	3	2



Declaro que recebi do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semi-Árido:
Um Milhão de Cisternas Rurais - P1MC, 01 (uma) Cisterna com capacidade de 16.000 (dezesseis mil) litros,
com bicas, tubulação (cano e conexões), tela de proteção, bomba manual, um colapso, lâmpa e placa de
identificação, na localidade acima referida.

Município: Igaporá



Data: 30/12/2006

Assinatura do(a) Beneficiário(a)



Ao longo do tempo, tentamos criar uma imagem positiva do semiárido. Na verdade, é a imagem que se encontra por onde se passa no semiárido. Um povo capaz, inteligente.

Tempos atrás, lançamos uma Campanha Um Clima de Otimismo no Semiárido, que foi muito importante, porque estimulou as nossas ações internas e também a comunicação para fora. O programa ganhou muito mais visibilidade nacional e até internacional, ganhamos um prêmio da ONU.

Isso estimula as ações internas, a comunicação foi potencializada para referência de nossos trabalhos no programa e maior visibilidade para fora. Isso reforça o potencial de multiplicação.

145

Ocupar os espaços de elaboração e proposição de políticas: uma estratégia que vem sendo implementada ao longo do tempo. Essa sempre foi uma estratégia da ASA, CONSEA, CONDRAF e demais conselhos.

Desafios para a concepção e execução da política:

- A partilha da água tem que configurar com uma ruptura com o modelo.
- A metodologia tem que ser participativa.
- O enfrentamento da concentração fundiária no semiárido, elemento que ainda é muito forte nessa região.
- Agir com transparência, eficácia e eficiência.
- Ação autônoma com relação ao Estado e com relação aos demais parceiros.
- Desafio de trilhar os caminhos da inter-setorialidade. Evitar trabalhar em caixinhas.

Expositor: Arilson Favaretto (UFABC)

Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial: lições aprendidas em perspectiva comparada

Destaca que o debate sobre novas políticas de desenvolvimento territorial é muito importante. Inicia sua fala trazendo alguns elementos que demonstram a importância do debate:

- 1 - Estamos em 2009, o debate sobre desenvolvimento territorial faz parte das discussões implementadas há 10 anos sobre desenvolvimento rural em diversas esferas e espaços.
- 2 – O ano que vem será palco de eleições, o que independente do resultado, sempre é um momento de balanço de políticas e de reflexões para se traçar novas metas.
- 3 – Estamos numa virada de década, onde novos temas se colocam na agenda internacional, particularmente destaca duas crises: a financeira internacional e a crise ambiental. No cruzamento dessas duas crises, o papel do meio rural é de extrema importância.

Destaca que ao menos as três razões apresentadas fazem com que a discussão do IV Fórum seja de enorme qualidade. Abordará o tema que lhe cabe a partir de uma

perspectiva um pouco diferenciada dos demais colegas de mesa. Irá tentar ao final da apresentação dialogar com as experiências, mas centrará sua fala a partir da óptica do Estado Brasileiro e em como esse novo referencial repercute no desenho de novas políticas públicas.

A apresentação está estruturada em quatro grandes questões:

- 1 – Recuperar o que aconteceu nos anos 1990 e que levou à emergência da abordagem territorial.
- 2 – Destacar traços marcantes na tentativa de incorporar essa abordagem territorial na América Latina.
- 3 – Pontuar as lições aprendidas mais marcantes da experiência brasileira.
- 4 – Concluir apontando desafios para a próxima década.

O que aconteceu nos anos 1990 e que levou à emergência da abordagem territorial ?

Inicia a análise por volta de 1993-1995, período em que se institui o Pronaf, em que se cria o MDA, em que os movimentos sociais do campo começam a falar de um outro modelo, de um projeto alternativo de desenvolvimento rural. A palavra território praticamente não existia neste contexto, ela aparece no início da década de 2000.

Três elementos são fundamentais para o entendimento da abordagem territorial, o primeiro deles é a crise de um modelo de desenvolvimento. No pós-guerra, as principais vias para promover o desenvolvimento eram a industrialização, que geraria trabalho e, portanto, desenvolvimento. Em meados de 1990 a industrialização não apresentava perspectivas de promover a inclusão das pessoas pelo trabalho e com isso deixa de ser sinônimo de desenvolvimento. E o desenvolvimento e a modernização agrícola apresentavam problemas. Cada vez mais se precisava de menos gente para ampliar a produção. Nem a industrialização e nem a modernização agrícola apresentavam perspectivas de desenvolver as regiões rurais. Apresentavam perspectivas de gerar crescimento econômico, mas um crescimento econômico que tinha como clara contrapartida o aumento da desigualdade.

Em paralelo a essa identificação dos limites do industrialismo e da modernização da agricultura, havia o reconhecimento de que algumas regiões rurais conseguiam

escapar à crise. As que escapavam, principalmente no plano internacional, eram as que tinham duas características mais marcantes: uma economia mais diversificada (capaz de absorver outros setores da economia em que o trabalho que se tornava descartável pela modernização da agricultura e da indústria) e uma base econômica mais desconcentrada (um panorama mais favorável à dinamização incluindo as pessoas no processo econômico).

Um terceiro elemento, a literatura denominou de novas vantagens comparativas das regiões rurais, que deixam de ser meras exportadoras de matérias-primas agrícolas e minerais (bens primários). Isso se deu nas últimas três décadas, dependendo de cada país. Essas áreas começam a atrair rendas urbanas, seja por transferências públicas ou por novas atividades econômicas, como o turismo rural. Isso levou a uma mudança no desenho das políticas no sentido de dizer que não bastava mais apenas política agrícola e agrária, mas outras que pensassem a diversificação do seu tecido econômico. Perspectiva de diversificar a base econômica.

No caso do Brasil, estes três elementos também se fizeram presentes, mas outros elementos se mostraram mais fortes e determinantes na introdução da abordagem territorial. O primeiro deles foram os limites do Pronaf ou das políticas agrárias, de assentamento rural e agrícolas. Essas políticas deixavam claro que eram insuficientes para promover o desenvolvimento das regiões rurais. O segundo elemento era o reconhecimento dos limites dos investimentos municipais, suas estruturas muito frágeis e pequenas deveriam ser pensadas em escalas intermunicipais.

Esse era o contexto de emergência da abordagem de desenvolvimento territorial.

Qual o traço marcante das tentativas de incorporar a abordagem territorial nas políticas de desenvolvimento rural na América Latina?

Quando se olha como esse discurso se traduz e se transforma em políticas de promoção do desenvolvimento rural, podemos perceber alguns traços marcantes.

Incorporação da retórica do desenvolvimento territorial nos debates sobre desenvolvimento. Primeiro traço marcante é que esse debate se incorporou de maneira impressionante e rápida. Num período curto, em torno de dez anos, quase todos os gestores adotaram uma forma de territorialização das políticas de desenvolvimento rural, os movimentos sociais também adotaram forte disseminação desta retórica.

Em contrapartida, contraditoriamente, o quadro institucional que dá suporte a essas políticas não mudou com a mesma intensidade e velocidade que se observou nas mudanças dos discursos. O quadro institucional é o mesmo da década passada. Exemplo no âmbito do governo federal, o principal órgão responsável pelas políticas de desenvolvimento territorial é o MDA, que tem, como o próprio nome indica, como área de atuação as políticas de desenvolvimento agrário, enquanto o desenvolvimento territorial pressuporia uma articulação maior com outras áreas, como Ciência e Tecnologia, Turismo e com gestão descentralizada. Nos anos recentes, temos uma ampliação disso com os Territórios da Cidadania, mas temos uma aproximação dos ministérios da área social do governo e não de outros que são importantes para pensar estratégias de desenvolvimento territorial. Continua com um forte viés setorial, agrário e agrícola, ainda que com uma importante participação das áreas sociais.

Como consequência das duas anteriores, o que aconteceu foi um ajuste periférico e incompleto das políticas. Isso não quer dizer que essa transformação não tenha sido importante, mas é preciso reconhecer que ainda há uma dificuldade em transformar essa mudança de retórica em mecanismos institucionais. Isso fica mais claro ao observarmos retratos de três países da América Latina. No Brasil, a origem do debate de desenvolvimento territorial começa com as avaliações do Pronaf Infraestrutura e a ideia de que os investimentos eram muito pulverizados e que deveriam ter sua escala ampliada, não apenas geograficamente (o que tem sido feito), mas também do escopo de iniciativas que se financia (o que não tem demonstrado avanços). O que se tem no momento são os mesmos investimentos observados anteriormente, só que aplicados numa escala intermunicipal. No meio da década atual, temos uma ampliação do Pronaf a cargo da SDT, grande responsável pela disseminação de desenvolvimento territorial, e uma incorporação da retórica do desenvolvimento territorial pelo governo federal no âmbito do território da cidadania. No entanto, para que pudéssemos falar efetivamente de um programa de desenvolvimento territorial, duas coisas deveriam ser aprofundadas, romper com o viés setorial e ampliar o rol de ministérios que fazem parte do programa e avançar na articulação das políticas. Neste sentido, teríamos uma espécie de contraponto ao PAC, uma política de solidez voltada para as áreas interioranas. Por outro lado, nós temos um conjunto de ministérios e iniciativas onde políticas com forte repercussão territorial são implementadas, como exemplo, a política de gestão de recursos hídricos, o programa de mesorregiões, o programa de desenvolvimento de turismo, o programa de APLs, entre outros. Políticas que deveriam ser integradas para se falar em uma abordagem de desenvolvimento territorial no Brasil.

Isso não é um privilégio nosso. Se olharmos para o Chile, que tem uma estratégia econômica de desenvolvimento territorial, uma ação do ministério da agricultura fortemente setorial. Um programa que atinge as 100 comunas rurais e

que atua em âmbito regional com presença das instituições do agro. No caso da experiência chilena, estamos falando de uma política, uma tentativa de estratégia de desenvolvimento territorial que vai ocupar um papel reduzido, periférico no desenho das políticas. Enquanto isso, temos outros 15 programas de desenvolvimento regional com impacto territorial. O que essas experiências mostram é que enquanto uma iniciativa de desenvolvimento territorial é implementada, ela atua num universo muito mais restrito que outras iniciativas de políticas que têm incidência nos territórios.

O México foi o país que talvez mais tenha avançado nesse sentido. Tem uma lei de desenvolvimento rural que tenta estabelecer competências, papéis entre os vários níveis de governo. O Conselho de Desenvolvimento Rural foi criado nesta lei, mas similarmente ao que acontece com o CONDRAF no Brasil, também é vinculado ao Ministério da Agricultura mexicano. Outro componente importante é um fundo criado com recursos dos vários ministérios, voltado para o desenvolvimento rural. Mas algo interessante é que a administração e a execução desse fundo é feita de forma isolada em cada ministério, de modo que não necessariamente ele significa a articulação das diversas iniciativas.

A maior parte das experiências demonstra uma dificuldade enfrentada pelas políticas de cunho territorial: a dificuldade em se integrar em estruturas de governo rigidamente separadas por áreas administrativas.

O desenho desse quadro que engloba os três países nos demonstra que muitas das dificuldades enfrentadas no Brasil não são apenas nossas, mas encontradas também nas demais experiências e relacionadas com o processo de aprendizado, que significa o desenho de políticas territoriais. Temos esse paralelismo entre as iniciativas de desenvolvimento territorial e rural com as políticas que acontecem em outros ministérios. Todos esses são desafios que se colocam para vários países.

Quais são as lições aprendidas mais marcantes para a experiência brasileira?

Existem talvez cinco lições importantes que ficam de legado para a próxima década.

1 – Limite ou os limites do produtivismo. Se formos olhar para o que acontece nas regiões rurais brasileiras, onde a agricultura é mais avançada e mais modernizada, o que veremos é que necessariamente uma contrapartida nessa região é que essa atividade econômica tem quase que uma inércia para gerar desigualdade. Na soja, 200ha geram um único emprego. E assim segue. Apostar nessa como a via única de desenvolvimento das áreas rurais é um “tiro no pé”.

2 - Junto disso, uma outra constatação importante é a importância da AF. Uma importância que se materializa em vários aspectos, mas entre outras razões porque nas regiões que possuem uma maior participação da agricultura familiar, existe um tecido social que faz com que os efeitos da modernização sejam menos deletérios, as oportunidades são mais distribuídas e isso se reflete nos demais indicadores. Destaca que a tendência de redução do número de postos de trabalho gerado na agricultura não é uma coisa apenas da agricultura empresarial, mas observada também na agricultura familiar. Isso seria uma tendência generalizada.

3 – Importância de se diferenciar o rural do agrícola. A produção é apenas uma função para os espaços rurais. Ao longo do próximo século, a produção agrícola será uma das funções com menos importância e valorizadas no espaço rural.

4 – Os avanços e os limites da abordagem territorial. Há avanços porque hoje se pensa na necessidade de ter políticas para o meio rural que vão além das políticas produtivas e de crédito. Isso não é resultado da emergência de políticas territoriais, mas as políticas territoriais tiveram uma boa participação nesse reconhecimento. Sabe-se que é necessário ter políticas para o conjunto das regiões rurais, portanto há avanços importantes. Por outro lado, o viés ainda é majoritariamente setorial.

5 – Por fim, avanços e limites da participação social. Avançamos muito na última década em transparência, mas ainda estamos muito longe do que pode ser considerado gestão social nos processos de desenvolvimento territorial. Existe mais controle social, sabe-se mais e melhor onde estão sendo aplicados os investimentos, mas ainda precisamos aperfeiçoar os processos para que haja gestão social.

Quais os desafios para as políticas de desenvolvimento rural para a próxima década?

Na última parte da apresentação, traz os desafios que se fazem presentes para as políticas de desenvolvimento territorial na próxima década. São três os principais desafios.

1 – Está mais que maduro o choque de institucionalidade nas políticas de desenvolvimento rural, ou seja, temos que passar desses ajustes periféricos para um projeto estratégico de longo prazo para as áreas rurais brasileiras.

2 – Completar a transição ou adoção da abordagem territorial, passando do corte setorial para o territorial.

3 – Introduzir a variável ambiental como eixo principal norteador do território. Não no sentido do conservacionismo, mas no de transformar o uso racional dos recursos naturais em um vetor do desenvolvimento para essas áreas.

Proposições para materializar desafios:

1 – No âmbito do planejamento governamental, é necessário mudar a definição do que é rural no Brasil. A definição que temos é defasada, dos anos 1930, sendo que não faz sentido definir o rural como era definido naquele momento. Temos que pensar as áreas rurais em seu conjunto. Desde 1920, as dinâmicas territoriais mudaram absurdamente. O rural é um terço do Brasil e estabilizado. Isso muda o contexto dentro do qual devemos pensar as políticas de desenvolvimento rural.

2 – O momento é ideal para propor uma lei de desenvolvimento rural sustentável que defina horizontes estratégicos (paridade) e competências (complementaridade e subsidiariedade). Por exemplo, já é mais do que tempo de estabelecer um horizonte para equiparar as áreas rurais com as áreas urbanas em vários indicadores.

3 – Algo em discussão no CONDRAF: definir uma política de desenvolvimento rural sustentável que deveria ter quatro grupos de medidas – fortalecimento da produção agropecuária, promoção da qualidade de vida nas regiões rurais, grupo de medidas voltadas à inserção competitiva com diversificação das economias regionais e discriminação positiva e participação social –, temos que trazer os agentes dos grandes grupos econômicos para discutir o desenvolvimento dessas regiões (trazer a diversidade de agentes pressupõe tratar de maneira diferenciada esses mesmos agentes).

4 – É necessária uma profunda reforma das organizações e serviços para o desenvolvimento rural sustentável (pesquisa, ATER, INCRA), as que temos atualmente foram desenhadas cerca de 30 anos atrás. Houve tentativa de atualização, mas há espaço para uma reforma dessas organizações e serviços para o desenvolvimento rural sustentável, tornando-as mais coesas e mais preparadas para os desafios que se fazem presentes para as políticas de desenvolvimento rural nas próximas décadas.

Expositor: Manoel Chiriboga, Diretor Executivo do RIMISP

Começa destacando que há na América Latina uma série de mudanças nas sociedades rurais e nacionais que empurram a uma mudança no paradigma de desenvolvimento rural e territorial.

1 – Reconhecimento da diversificação das economias do meio rural. Olhamos as zonas rurais não apenas como a visão da agricultura, mas valorizando a multifuncionalidade do meio rural. Isso leva a deixarmos de olhar para o meio rural apenas como o que está fora dos centros urbanos e cada vez mais prestar atenção às relações estabelecidas entre o meio rural e urbano.

2 – Urbanização e novas relações estabelecidas entre o urbano e o rural. Importante prestar atenção no papel das cidades médias e grandes.

3 – Descentralização: adicionalmente, observa-se na América Latina uma tendência muito forte à descentralização.

4 – Presença de novos atores sociais e econômicos: cada vez mais fortemente se observa também a presença de novos atores sociais e econômicos que modificam as visões do mundo rural. Tanto de setores ligados aos movimentos sociais quando dos setores dominantes, aparecem novos atores, como as grandes fazendas, os supermercados e as grandes empresas de exportação. Esses atores modificam as relações entre o meio rural e o meio urbano.

Todos esses fatores em conjunto nos levam a uma conclusão: o rural não pode ser pensado mais exclusivamente como agricultura e nem o desenvolvimento rural deve ser pensado como sendo impulsionado unicamente pelas atividades ligadas à agricultura. Temos que pensar a multiatividade e a multifuncionalidade da agricultura como vetores do desenvolvimento rural. Com maior destaque para as funções ambientais e indenitárias do meio rural.

O tema das políticas no meio rural é objeto de grandes discussões e tomadas de posição sobre o que se fazer. Menciona dois estudos do Banco Mundial como uma forma de destacar duas grandes diferenças de perspectivas realizadas para a preparação do Informe sobre o Desenvolvimento Mundial de 2008.

O primeiro que se dedica ao papel da agricultura, ao desenvolvimento econômico e destaca a relação entre crescimento da produção, redução da pobreza

e maior igualdade de rendas diferenciadas por grandes regiões. Não se pode ter uma aproximação homogênea setorial no meio rural sem dar conta da diversidade de territórios que se observa no meio rural atualmente. E propõe que uma mesma política setorial tenha diferentes impactos em diferentes territórios aplicados, havendo a necessidade de adaptá-la às diferentes circunstâncias do meio rural e que uma política de desenvolvimento territorial acabaria privilegiando alguns territórios em detrimento de outros. E isso tem que ver com as capacidades diferenciadas para aproveitar as possibilidades de desenvolvimento.

Conclusão que tiramos desses olhares:

A mesma política, quando implementada, pode ter impactos diferentes em distintas regiões.

Devem-se explorar capacidades diferenciadas entre as regiões, de forma a aproveitar as oportunidades de desenvolvimento.

O informe mais recente é centrado na análise territorial. Ele traz um ponto de vista totalmente diferente. Reflete um novo consenso de Washington para pensar o desenvolvimento rural. Para esse último, a política de desenvolvimento econômico para os produtos, empresas e regiões deve se concentrar nas regiões com vantagens comparativas em detrimento das regiões que não as possuem. As regiões mais pobres deveriam ser objeto de políticas sociais. Cremos que essa separação entre integração econômica e integração social não dá conta das diversas vias possíveis de desenvolvimento econômico no meio rural. Deve haver espaço para políticas de desenvolvimento, inclusive para as regiões que carecem de vantagens competitivas naturais.

Conclusões:

- 1 – Uma separação entre a integração econômica e a integração social.
- 2 – Haveria espaço para definir políticas de desenvolvimento incluindo as regiões que carecem de vantagens competitivas naturais?

O mesmo organismo possui duas visões bastante diferentes do que fazer com o desenvolvimento rural.

Um outro ponto que menciona, é que devemos cuidar de uma certa banalização

supérflua do desenvolvimento territorial. Quase todos os programas têm um objetivo de recorte territorial, mas o que cada um entende como território é muito diferente. E que a combinação de políticas contraditórias num mesmo território acaba anulando efeitos positivos.

Para dar conta das diferenças territoriais em nossos países, RIMISP começou um estudo para entender as diversas dinâmicas territoriais desde o ponto de vista do desenvolvimento econômico, inclusão social e sustentabilidade ambiental e suas implicações para as políticas públicas. O nome do estudo é Programa de Dinâmicas Territoriais Rurais. Trabalhamos em 11 países da AL em cinco anos, com a colaboração de parceiros ou sócios em cada um desses países que podem ser universidades ou instituições diversas e procuramos estudar em profundidade certos territórios para compreender o que se passa neles.

O programa encontra-se finalizado em sua primeira etapa, onde nosso objetivo era estabelecer uma metodologia comparativa a ser aplicada nestes 11 países com a elaboração de indicadores comparativos em termos de dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Procuramos nos perguntar:

1 - Haveria mudanças nos indicadores rurais como elementos da dinâmica de desenvolvimento?

2 – Quais teriam sido as variações no tempo dos indicadores de desenvolvimento no nível local nos países participantes?

Os indicadores utilizados eram basicamente três: o bem-estar econômico, aproximado por meio do consumo *per capita* ou renda *per capita*; um indicador de pobreza – qual o grau de pobreza do ponto de vista territorial; e do ponto de vista da identidade econômica, por meio da utilização do coeficiente de Gini em termos de consumo *per capita* ou renda.

A metodologia utilizada centra-se na estimação em base estatística de pequenos territórios utilizando como fonte as informações censitárias, que possuem uma cobertura nacional detalhada. A metodologia utilizada foi analisar nestas localidades modelos que capturassem a associação entre consumo *per capita* ou rendas e o conjunto de correlações individuais localizadas em nível regional. Encontrar essas mesmas correlações nos censos. Utilizar os indicadores aproximados de consumo para projetar informações a toda a população. E, por

fim, fazer estimações para calcular medidas de pobreza, medidas de consumo a qualquer nível de agregação.

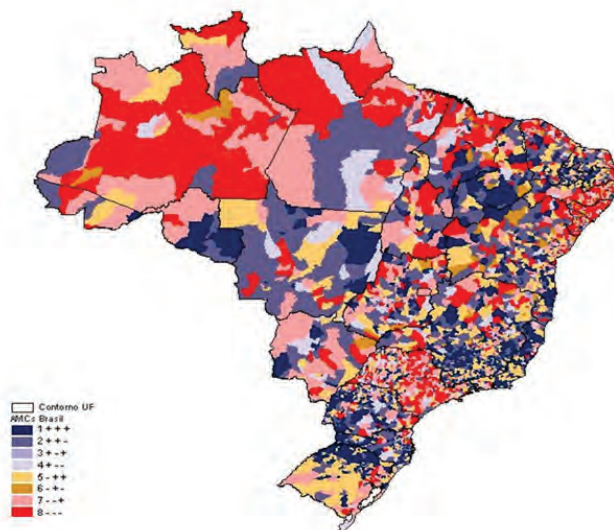
A pesquisa cobriu 400 milhões de pessoas (73% da AL). Analisaram-se as mudanças entre dois censos (os dos anos 1970 e 2000) para ingressos de renda, níveis de pobreza, coeficiente de Gini para renda *per capita*, estimando quanto melhorou e quanto piorou. Neste universo, apenas 9% da população está em municípios que possuem características positivas: aumenta fr renda, diminuição da pobreza e também redução das desigualdades. Eles se localizam em 12% dos municípios. Mas ao contrário 35% da população, ou 51 municípios, onde piorou a renda, piorou a desigualdade e aumentou a pobreza (32% dos municípios). Há também certas zonas que aumentaram a renda e diminuíram a pobreza, mas aumentaram a desigualdade (15% da população e 20% dos municípios). De onde se infere que o crescimento econômico *per se*, incluindo as transferências públicas, pode contribuir com o aumento das rendas e a redução da pobreza, mas ao mesmo tempo ocasionar uma acentuação das desigualdades.

Resultados da Primeira Fase da Pesquisa:

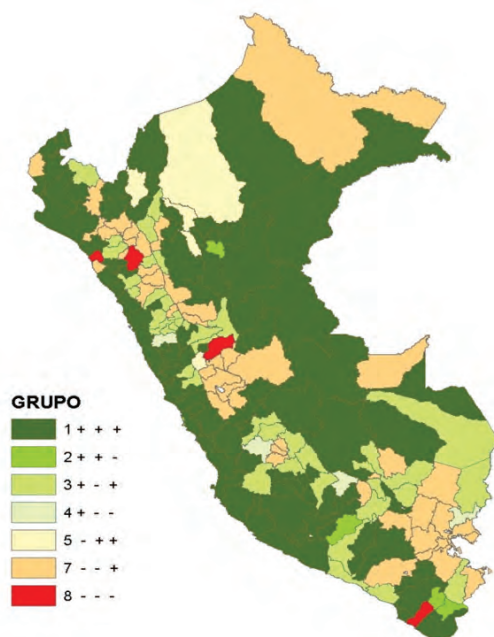
Indicador	Población	%	Municipios	%
1 W W W	34.810.814	9%	1.260	12%
2 W W L	60.920.050	15%	2.129	20%
3 W L W	5.512.634	1%	120	1%
4 W L L	32.708.854	8%	736	7%
5 L W W	30.934.332	8%	1.034	10%
6 L W L	9.462.410	2%	395	4%
7 L L W	85.462.336	21%	1.388	13%
8 L L L	139.697.708	35%	3.359	32%
Total	399.509.138	100%	10.421	100%

Finalmente construíram mapas de renda, pobreza e desigualdade nos 11 países: México, El Salvador, Honduras, Brasil, Guatemala, Nicarágua, Colômbia, Peru, Equador, Bolívia e Chile.

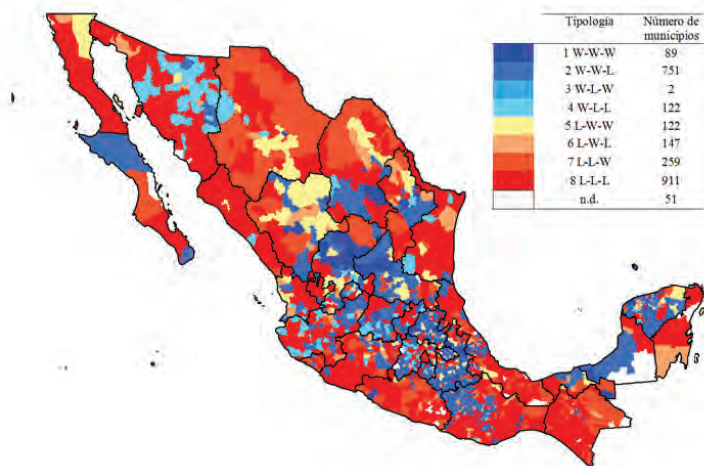
Tendências no Brasil de 1991 a 2000



Tendências no Peru 1993 – 2005



Tendências no México 1990 a 2005



Tendências no Chile de 1992 a 2002



A experiência dos últimos 20 anos em termos de dinâmicas de desenvolvimento territorial e rural desenha uma nova imagem da desigualdade que se torna cada vez mais uma desigualdade territorial. Essa desigualdade não se dá mais apenas entre os centros urbanos e rurais, mas está presente no interior dos territórios rurais. Existem claramente territórios ganhadores, que foram bem em todos os quesitos analisados e os que não foram bem, os perdedores.

Neste momento, trabalhamos numa segunda fase, em que analisamos porque

alguns territórios foram bem em termos de renda, pobreza e desigualdade. Com base na investigação aprofundada de 19 territórios, queremos compreender e explicar as diferenças observadas nos resultados de cada um deles. Temos um território em Sergipe, um em Santa Catarina e um na Bahia. Nos demais países, 12 em Chile, 12 em Equador, um em El Salvador, um em Honduras, etc. Queremos entender porque alguns territórios foram bem, que fatores de identidade, institucionais, econômicos, determinaram esses resultados positivos. Essa análise será realizada tendo como base métodos qualitativos e quantitativos e com base em estudos interdisciplinares.

Este estudo está em processo.

Quais são os resultados preliminares:

1 – Em quase todos aqueles territórios que foram bem, a história de como se conformaram estes territórios é importante em termos dos tipos de relações sociais consolidadas. Os fatores de relação inter-étnicas e relações culturais. Destaca três fatores importantes: estrutura agrária, de forma geral nesses territórios as terras se distribuem de maneira mais igualitária e os camponeses e a agricultura familiar possuem um acesso facilitado a esses recursos; as características dos mercados em que se inserem, normalmente mercados mais competitivos sem situações monopólicas e oligopólicas e que permitem que os camponeses possam capturar a maior parte dos ganhos; há uma boa identidade, identificação da população com o território, ou seja, as pessoas se sentem participando de uma comunidade política e social com a qual se identificam plenamente.

2 – Em geral, as transformações dos territórios sucedem na maior parte dos casos como resultados de impactos externos; se existem investimentos privados, se estão inseridos em mercados dinâmicos, se existem boas políticas macroeconômicas e setoriais. Contudo, o aproveitamento desses fatores externos está condicionado pelas condições prévias do território, ou seja, se são adequadas em termos de características sociais, culturais, econômico-produtivas e políticas. Os que possuem uma melhor distribuição das capacidades, melhor capital humano, organização social, fazem com que as inversões sejam potencializadas em termos de desenvolvimento.

3 – Nos territórios com melhores resultados, existem coalizões conformadas por diversos atores articulados em torno de uma visão compartilhada para o futuro desse território. Muitas vezes essas coalizões estão em conflito umas com as outras. Analisou um caso no Chile (Chiloé, perto de Santiago) onde

havia uma indústria de salmão criado em fazendas marítimas e isso gerou emprego, melhorou as rendas, mas teve um impacto social muito grande. Analisar a coalizão em torno desta atividade conformada por grandes empresas salmoneiras, os trabalhadores, os empresários e boa parte das políticas públicas, parecia ser uma forte coalizão. Uma coalizão dominante que parecia ter excluído todas as outras. Contudo, ela produziu um enorme impacto ambiental. Vimos então surgir um outro tipo de coalizão formada pelos pescadores artesanais, ambientalistas e outros atores internacionais. Havia duas coalizões disputando o destino do território.

4 – As coalizões exitosas em torno de desenvolvimento territorial parecem sempre incluir de maneira viva os grupos subordinados. Em todas as coalizões, por exemplo, no Equador, os pequenos produtores por meio de suas organizações desempenham um papel central na dinâmica do território, fazem parte da coalizão dominante. Assim, onde os grupos subordinados possuem uma voz ativa e significativa, isso se reflete no bem-estar total do território. Nem sempre a ausência de conflitos sinaliza a existência de coalizões, pelo contrário, ela pode sinalizar a existência de coalizões fortes no território.

6 – Elementos centrais na participação de grupos tradicionalmente excluídos se relacionam com suas disponibilidades de capital social, cultural, humano e físico. Fizemos um estudo interessante no Peru, que mostrou uma correlação entre estes indicadores positivos e a existência de organização social, demonstrando um alto nível de correlação.

7 – A definição do que constitui um território nem sempre é simples, ela contém muitos problemas. Quando falamos de territórios, temos que falar de alguns critérios exclusivamente objetivos, como os espaços onde predominam relações próximas econômicas e pessoais, relações cara-a-cara, redes ou, ao contrário, devemos definir eles em termos de critérios normativos que favoreçam o desenvolvimento? Nos nossos territórios temos os dois tipos. Com base em nosso estudo, do nosso ponto de vista, o território deve ser pensado pela capacidade de sustentar o crescimento para a população desassistida, reduzindo a pobreza e a desigualdade, e isso implica territórios mais complexos do ponto de vista político e dos sistemas de decisão.

8 – Os territórios se organizam em torno de uma diversidade de atividades econômicas não exclusivamente agropecuárias. Nenhum dos territórios se baseia num alto nível de especialização. Em primeiro lugar, de forma geral, são atividades diversificadas que se combinam de alguma maneira nas dinâmicas dos territórios. Trata-se sempre de território com um tipo de vínculo com

zonas urbanas e, muitas vezes, com as comunidades internacionais. Segundo, a diversidade de formas de organização para as atividades econômicas. Nem sempre os territórios onde predominam a agricultura familiar são os que têm melhores resultados. O fundamental é como se articulam as diversas formas de organização da produção, sejam da agricultura familiar, médias ou grandes empresas. Em terceiro lugar, tratam-se sempre de territórios com algum tipo de vínculo com as áreas urbanas e com as comunidades internacionais, mais importantes nos países andinos. Quarto, em todos os territórios, há modalidades institucionais inovadoras com articulação entre atores públicos, privados e sociais que podem gerar diversos tipos de conselhos em que não participam apenas atores privados ou públicos, mas também a sociedade civil. Isso facilita a solução dos conflitos que existem nos territórios. Destaca a importância das universidades e de que a população se sinta parte efetiva do território, apropriação do território. E, finalmente, a importância da infraestrutura básica, estradas, aeroportos, escolas, universidades, etc. são centrais do ponto de vista do território e do desenvolvimento territorial. E um problema: em nenhum dos territórios encontramos uma preocupação fundamental com os temas de manejo ambiental. Em muitos deles, a questão ambiental aparece como um empecilho para as oportunidades de desenvolvimento. É fundamental internalizar as dimensões ambientais no território.

E, por fim, tirando algumas conclusões a respeito das políticas públicas, poderíamos sintetizar naqueles vinculados ao desenvolvimento institucional e aqueles vinculados à transformação produtiva. Isso tem que ver com temas de acesso e competitividade aos ativos territoriais, mas também ao desenvolvimento das instituições, tanto públicas como privadas e sociais. Como funcionam os mercados e como se dão os canais participativos. Quero dizer que há muito que se pode fazer no nível dos territórios. Muito depende também dos contextos nacionais em que se incluem os territórios.

Debatedor: João Torrens – CONDRAF/DESER

Como representante do CONDRAF, gostaria de trazer questões, complementações que poderiam contribuir para o aprofundamento deste tema.

O CONDRAF ao longo de seus sete anos de existência, mais precisamente ao longo dos últimos três anos, tem se desafiado a construir, aprovar e implementar uma política nacional de desenvolvimento rural. Isso vem no bojo, se dá a partir de um processo de construção que inclui a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural de Olinda, no ano passado, e também a partir de avaliações das ações desenvolvidas pelo MDA. Propõe-se a construir uma política para o Brasil rural que dentre as suas

características procure contemplar uma nova visão do rural e, ao mesmo tempo, trazer para seu conteúdo, sua estrutura, uma abordagem territorial. Estas duas abordagens devem estar presentes no conjunto de suas ações e formas de implementação. É a partir dessa leitura de como a gente vem desenvolvendo e construindo nossa visão que eu tecerei alguns comentários aqui.

1 – Diz respeito à própria história recente da abordagem territorial. Lidamos com um referencial que se encontra em construção e que não é único em sua forma de abordagem e de leitura. De um lado e de outro temos que perceber que lidamos com experiências ainda em processo embrionário e em processo de gestação. E experiências que em grande parte têm sido provocadas e estimuladas a partir de políticas que partem do governo federal. Isso caracteriza essa situação e condiciona as particularidades deste processo. Assim, são poucas ainda as iniciativas de políticas e ações com abordagem territorial nos estados e nos municípios. Isso coloca uma tensão na medida em que a cultura política e institucional de produção de políticas públicas no Brasil está centrada numa abordagem e forma de implementação fundamentalmente setorial, como levantado por todas as pessoas nesta mesa. Isso rebate a forma como se busca construir uma nova forma de implementação e construção dessas políticas como as que o território se propõe. A tradição do Estado brasileiro e da própria sociedade tem a marca de um forte autoritarismo e de uma cultura política descendente, de cima para baixo e da setorialidade. Estamos aqui buscando influenciar as políticas do governo de forma a terem um outro referencial. É importante fazer um destaque e considerar o contexto histórico, ou seja, como se conformam as políticas em cada país e em cada região. Isso demonstra as limitações que temos, limitações institucionais e políticas, e que demarcam a própria disseminação da abordagem territorial. A retórica é mais ampla do que poderíamos imaginar há dez anos atrás. Mas essa retórica ainda está presa e circunscrita por uma inadequação das instituições e das próprias organizações sociais brasileiras no sentido de adquirir essa perspectiva de modo a garantir a inter-setorialidade e a transversalidade. Importante perceber que estamos navegando num mar conflituoso. Num contexto em que há ainda uma cultura política fundamentada em torno da implementação de políticas setoriais. Mas que ao mesmo tempo, a partir de leituras modernas e contemporâneas a respeito do meio rural e seu papel, da multifuncionalidade, da necessidade de integrar e territorializar as políticas públicas para o meio rural no Brasil, abrem-se caminhos para se romper com as antigas formas de construção de políticas, para se construir novas dinâmicas e novas formas de integração não só das instituições públicas com as organizações privadas e da sociedade civil, mas entre suas ações públicas e conjuntos de programas com impacto no meio rural.

Portanto, é importante fazer essa caracterização. Ela nos permitirá perceber o contexto onde estamos pisando e as forças com as quais estamos lidando. E é importante percebermos também as forças que a sociedade acumulou ao longo dos

últimos 10 anos para transformar essa abordagem em algo que possa ser traduzido efetivamente num conjunto de políticas existentes não só no plano federal, mas que tenha reflexos também nos planos estaduais, como demonstrou Sergipe ontem ao apresentar seu planejamento territorial, e nas próprias organizações da sociedade civil.

Importante reconhecer que a abordagem territorial, por mais que o Philippe demonstre que está sendo divulgada e apresentada por um conjunto de ministérios, ainda não entrou no cerne das políticas estruturantes. Ou seja, no cerne das políticas macro que desencadeiam as ações ligadas ao desenvolvimento nacional. Assim, por mais que abordagem territorial tenha se disseminado no plano da retórica, ela apresenta, ainda, sérias limitações para que possa ser incorporada e traduzida também pelos setores que hegemonizam a elaboração das políticas públicas macroeconômicas no Brasil.

Levanta dois aspectos que parecem importantes:

1 – Desafio de, a partir da construção dessa política de desenvolvimento do Brasil rural, abrir caminhos para uma nova visão do rural e de ruralidade com bases multifuncionais.

2 – Importante para a política é que ela enfrente o desafio de não querer atingir e integrar todas as políticas existentes do governo federal, mas que priorize ações que possam estar integradas e que tenham uma maior capacidade de construir uma nova estratégia de desenvolvimento do Brasil rural. Uma estratégia que dentre suas possíveis ações venha a integrar os espaços rurais e urbanos de forma mais efetiva. Envolvendo, nesse processo, ministérios e instituições públicas que hoje não se encontram participando, mas que são importantes para a construção de uma estratégia para o Brasil rural, de forma a fazer com que incorporem a abordagem territorial em suas ações.

Esse é um ponto de partida para ampliar a construção e ampliar a disseminação de uma nova cultura de pensar, planejar e executar ações a partir de uma abordagem territorial.

Debatedor: Manoel Batista de Araújo – CODETER

Eu venho do Acre. No meu estado, temos um território que faz parte de um consórcio de desenvolvimento intermunicipal. Nossa história caminha em direção aos debates que estão postos nesta mesa. Não adianta a política do Estado brasileiro estar dissociada das políticas de outros países, do que ocorre no entorno.

Temos como exemplo de articulação os Comitês de Fronteira. Quando o governo reconheceu o TC, nós já tínhamos cinco anos de acúmulo de organização social com esta outra instância. Nosso histórico vem da luta de Chico Mendes, que trilhou nosso caminho. A experiência dos Territórios da Cidadania, em nossa opinião, foi muito boa.

Levanta a importância do Luz para Todos, que é muito importante para levar dignidade, oportunidades às famílias rurais. Tem dúvidas da inclusão de indígenas e ribeirinhos, bem como de seringueiros, no Luz para Todos, pois além de incluí-los, tem que mantê-los. E as unidades mantenedoras da região não conseguem manter a luz, por condições climáticas e de distância. Como garantir a qualidade e a frequência? Como garantir que a luz chegue aos ribeirinhos? No Acre, temos a experiência do Fogão Gera-luz, um fogão que ao cozinhar acumula energia para um ponto de luz. Mas este nosso produto ainda não tem tecnologia madura. Como competir com a energia fotovoltaica produzida na Alemanha? Precisamos de incentivos para o desenvolvimento tecnológico.

Outro pensamento é com relação ao desenvolvimento, a energia deve estar consorciada com o desenvolvimento, sempre. Na fábrica de preservativos de Xapuri, por exemplo, colocamos fotovoltaica para que os seringueiros conseguissem conservar o leite da seringa por mais tempo. Isso tem uma vantagem. A luz chega como desenvolvimento e não apenas como um bem.

Quanto ao SUS, nós, da região amazônica, passamos a morrer mais longe de casa. Seringueiros e indígenas nunca tinham acessado o sistema de saúde. Hoje acessam e chegam aos centros mais desenvolvidos. O SUS é a garantia da saúde às pessoas mais humildes no meio da floresta. Mas gostaria de questionar o plano estratégico. As pessoas devem ser formadas para evitar doenças fáceis de ser eliminadas ou prevenidas. Questionamos os médicos, não temos médicos, e eles muitas vezes não estão preparados para a nossa realidade. Poderíamos avançar, por exemplo, a partir dos médicos e do sistema de Cuba.

Quanto à água, a ASA luta pelas cisternas e nós lutamos no Norte pela manutenção de nossas bacias, preservando. Complicado lidar com esse sistema, complicado garantir o que diz a lei. Complicado lidar com o sistema de preservação em si, mas estamos no caminho certo.

No que concerne à forma de execução das políticas públicas, destaco que aqui nasce um novo cidadão. Um cidadão que pensa global e age local. Muitas vezes não conseguíamos fazer a leitura do território, porque a pessoa não conseguia olhar além

de sua colônia ou de sua área de trabalho. E hoje ele consegue pensar o mundo, o município, o regional. Esse pensar global o emancipa em parte. Ampliar o conhecimento no território, como ele pode ser ordenado, que riquezas podemos usufruir e agir para isso. Mas esse cidadão precisa conhecer o território. Assim, há a necessidade de compatibilizar as políticas públicas com as capacidades e características de cada território. Desafio maior é trazer a educação, bem como consolidar um novo modelo de arranjo, de ganha-ganha, onde ganham a iniciativa privada, o poder público e as comunidades. Todos trabalhando e crescendo juntos. Tudo deve ser somado.

Perguntas à mesa:

Matheus – articulador do Território da Bacia do Jacuípe (BA)

Contemplado a apresentação de Arilson, queria trazer uma pergunta. Já há uma discussão sobre a importância de se criar instrumentos para discutir a questão rural de forma mais regimental. No início deste século, o professor José Eli da Veiga traz essa questão de rediscutir o que é rural e urbano. E nesse sentido, ele propõe uma lei de desenvolvimento rural. A pergunta, não sei se esse é o primeiro ou único documento nesse sentido. Sendo essa necessidade tão acentuada, por que não houve avanço no sentido de concretizar essa demanda?

João - MST Sergipe - Território Sertão Ocidental

Para o professor Arilson. Desenvolvimento rural. Em sua opinião, é possível haver desenvolvimento rural sustentável sem fazer mudança na estrutura fundiária do Brasil? Por que ao invés de fazer outra lei não adequar a lei da Reforma Agrária e do Estatuto da Terra, dando entrada à universalização da terra?

Lucas

Pergunta para o professor Arilson: fala-se muito a respeito da necessidade de um desenvolvimento integrado e completo se comparado com outros antigos modelos que não conseguiram realizar essas metas, ou seja, garantir o crescimento econômico, mas também a melhoria da qualidade de vida das populações. Gostaria que o senhor elencasse de maneira didática as convergências e divergências entre o desenvolvimento territorial e local.

Representante do Peru.

As diferenças sub-regionais físicas, geográficas e culturais produzem relações

em alguns casos predominantemente urbanas e predominantemente rurais. E isso dificulta a elaboração de políticas nacionais em cada país devido a essas diferenças. Como articular decisões nacionais para manejos de territórios tão diversos, tão distintos e diversificados? Como estruturar este tipo de políticas integradoras se considerarmos o contexto de nossos países muito heterogêneos.

Angélica – Território Litoral Sul – Bahia.

Gostaria de provocar a mesa no sentido de como discutir estes temas sem contextualizar o modelo econômico do Brasil.

Respostas:

Arilson Favaretto (UFABC)

Primeiro bloco: a discussão tem antecedentes no trabalho do José Eli. Naquele período foi um marco, porque a partir dali foram iniciadas conversas para a criação do marco do Pronaf Infraestrutura. Não sei como ficou, mas se iniciou um diálogo com o IBGE na época. Mas levanto que essa não é uma questão consensual, ainda que eu concorde com ela. O IBGE também levantou uma série de dificuldades operacionais e técnicas para fazer essas alterações. O que eu levanto é que independente do IBGE, o governo poderia levar em conta no planejamento uma escala que tivesse uma abordagem territorial. Os limites rural e urbano são muito tênues. As razões são várias, como levantou o João Torrens. Como trabalhamos num período de dez anos, tratamos de um processo de aprendizado. Existe um viés extremamente urbano no âmbito do conjunto dos ministérios, dos agentes de planejamento. O grande problema é que existe uma inércia institucional que vai contra a valorização das áreas rurais. Ainda há um terceiro elemento, mesmo dentre os colegas que são dos organismos rurais do governo, há uma dificuldade enorme em pensar o rural para além do agrícola e setorial. Acredito que o desafio é ampliar o leque de atores na mesa de negociação, reconhecendo as assimetrias de poder.

Segundo, com relação ao João, do MST: É possível ter desenvolvimento rural sem ter reforma agrária? Eu diria que sim. Nós não precisamos esperar que aconteça uma reforma ampla e maciça no Brasil para pensar a sustentabilidade. Democratizar o acesso a terra é um dos melhores caminhos, mais rápidos e mais profundos, para tornar os territórios rurais mais sustentáveis e desenvolvidos. Não estamos passando por uma política de reforma agrária maciça no Brasil, mas não temos isso. Finalizo dizendo que a reforma agrária mostra-se fundamental, que a democratização do acesso a terra é um dos elementos mais seguros e fáceis para se garantir a sustentabilidade, mas não é suficiente. Podemos pensar o desenvolvimento das áreas rurais sustentáveis mesmo na ausência da reforma agrária.

Se a gente pensasse na ideia de fazer uma ampla reforma agrária, não haveria condições para isso no Brasil atualmente. Não há condições e não há demanda suficiente para a execução da reforma agrária. Não temos condições econômicas, sociais e políticas. Não podemos esperar e não devemos esperar a reforma agrária para pensar o desenvolvimento rural sustentável.

Segundo bloco: o desenvolvimento local é muito mais antigo. Começa nos anos 1950. Depois tem uma retomada nos anos 1980/1990, onde a ideia central é que toda comunidade tem potencialidades que precisam ser mobilizadas e valorizadas a partir de políticas para um processo de desenvolvimento. Geração de um potencial de desenvolvimento, uma força endógena em favor das comunidades. Ênfase nos processos locais, nos processos endógenos. Nesse discurso cabem desde uma comunidade, um município a uma região.

A ideia de desenvolvimento territorial surge um pouco depois. Na Europa, tem como marco um estudo de 1977 sobre a Itália, depois, na virada de 1980 para 1990, nos estudos sobre emprego e áreas rurais, isso ganha corpo. Até entrar no rol dos planejadores de políticas de desenvolvimento. A essência da ideia de território, eu diria primeiro numa escala de processos de desenvolvimento. Portanto, falar em articulações institucionais e econômicas numa escala mais ampla que municípios e menor que as zonas macro, as grandes regiões. O que determina os limites desse contorno? Isso varia muito. Em alguns casos, mecanismos culturais, de identidade, em outros ambientais, em outros, dinâmicas econômicas. Há elementos que conformam uma territorialidade. Em segundo lugar, a ideia de intersectorialidade. Claro que cada lugar tem um carro chefe, mas levanta a necessidade da diversificação econômica. Quanto mais especializada, mais rígida a estrutura econômica e mais difícil superar crises e incorporar pessoas no processo produtivo. A terceira é a mobilização das forças locais tentando fazer convergir os investimentos em torno de uma ideia compartilhada de território.

Segundo para o representante do Peru: como conciliar políticas nacionais com políticas locais? Não tenho uma resposta para isso. Pensando desde o ponto de vista nacional, há quatro incentivos para o desenvolvimento das regiões rurais. Primeiro, dotação de infraestruturas. No Brasil, notamos que as famílias saem das áreas rurais porque elas não conseguem cumprir suas mínimas realizações. Necessidade de garantir as mesmas oportunidades de acesso a equipamentos básicos e serviços em áreas rurais e urbanas. Dotar as regiões rurais dessas infraestruturas é um importante passo, tornando o rural um espaço de realização das pessoas. Colocar a organização como ponto básico e inicial para a organização das políticas públicas. Dotar as regiões rurais destas infraestruturas é um dever dos governos nacionais, aliás, esses governos deveriam firmar pactos com a sociedade no sentido de colocar

a coesão social como ponto central da organização das políticas. O segundo elemento é estabelecer algumas dimensões, como infraestrutura, serviços, etc. em que as áreas rurais deveriam ficar equiparadas às áreas urbanas. Ter metas para equidade entre áreas rurais e urbanas. O terceiro, é a dotação de competências, é inadmissível que a gente naturalize a dicotomia entre regiões que serão foco de investimentos de desenvolvimento e crescimento econômico e regiões depositárias de políticas sociais, isso não pode acontecer. Há dificuldade nas regiões mais pobres de aproveitamento das rendas que são passadas para essas regiões. O desafio é transformar isso em atividades econômicas que garantam melhores condições de vida e um futuro mais sustentável. Isso é possível e para isso os governos nacionais poderiam e deveriam fazer esses investimentos. Que tipos? Alguns como ciência e tecnologia e desenvolvimento industrial são atualmente voltados apenas para o meio urbano, isso é inadmissível. Quarta, como os governos federais podem ajudar regiões rurais? Criando um ambiente para os projetos de desenvolvimento, para que haja convergência dos programas e políticas em direção a uma visão de futuro daquele território. A política territorial é apenas o início. A maior parte dos planos de DT não passa de listas de demandas mais que projetos de desenvolvimento. Precisamos dar um maior salto para ter maior convergência. Melhor acesso a equipamentos sociais (educação, saúde e conectividade), redução da pobreza, desigualdade, aumento da renda e conservação ambiental. Estabelecer metas nessas dimensões e pensar atividades e políticas que possam promover o alcance dessas cinco metas.

Manoel Chiriboga, Diretor Executivo do RIMISP/Equador

Um dos atores que devemos considerar é verificar e analisar os modelos de assentamentos que existem nos territórios. Muitos dos centros que pensamos como urbanos são centros rurais no sentido de que não predomina o espaço construído, em que boa parte do crescimento vem das atividades rurais. etc. É fundamental que em qualquer política pública se considerem as modalidades de integração dos centros urbanos, a atividade rural ou agrícola, pensar que tipo de serviços se quer incentivar nesses centros. Que tipo de institucionalidade pode contribuir com o desenvolvimento?

Sobre o tema de políticas nacionais, me parece importante que o Estado, além de promover projetos de ampliação de infraestrutura e de definir um marco voltado para o desenvolvimento rural de novo tipo, pense o desenvolvimento territorial de longo prazo. É possível fazer políticas territoriais de longo prazo. Esses territórios serão centros de produção de conhecimento. O Estado desenvolva políticas territoriais que devem pensar com relação às populações de assentados. Esses territórios serão centros que no futuro podem se constituir como vinculados ao fortalecimento das atividades e da biodiversidade farmacêutica, indústria, etc..

Dia 25.11 – Painel II

Gestão de Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial e suas relações com as novas institucionalidades de governanças social

Coordenador: Prof. Ricardo Oliveira Lacerda de Melo, Universidade Federal de Sergipe

Introdução ao tema: Nelson Delgado (OPPA/CPDA)

A ideia desta introdução não é pautar temas que os palestrantes e debatedores tenham que seguir. Mas trazer questões particularmente estimulantes para polemizar. O PRONAT (Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial) representa o desdobramento de uma tentativa anterior dos movimentos sociais, no fulcro da criação do Pronaf Infraestrutura e Serviços e de uma política de desenvolvimento rural focada nos municípios (criação dos CMDRSs) que vem da constituição dos espaços paritários de políticas presente na Constituição de 1988. A SDT, com a formulação do PRONAT, tem como objetivo dar continuidade a essas conquistas dando um salto de qualidade em termos de formulação e operacionalização das políticas. Esse passado explica a importância da AF nessa política. O programa desencadeia uma série de processos que desafiam os pressupostos originais quanto à concepção mais adequada de território, quanto aos atores que devem estar presentes nos colegiados, quanto aos marcos que podem regulamentar os territórios. Quer dizer, o avanço da política põe em questão a própria concepção original da SDT.

Há uma relação entre o desenho institucional e os atores, entre as arenas, o marco institucional, as relações entre a sociedade civil e o estado, o papel de um e do outro, o que deve pautar essa relação. Serão relações de complementaridade? Enraizamento dessas agências (os Colegiados) na sociedade transpassando essa divisão entre o público e o privado. Quais seus papéis, são os mesmos, são diferentes, quais são precisamente? Esse é o atual desafio.

Questões de poder e de conflito que podem dinamizar ou imobilizar os processos, mas que têm que ser enfrentados para construir hegemonias difusas e cambiantes, pontuais e conjunturais.

Qual é o estado que se quer? Tem que ser discutido a partir do tripé Desenvolvimento-Natureza-Democracia. Pensar e agir sobre esse tripé vai ajudar a definir que tipo de estado o processo de DT necessita. Algo que não é óbvio nem está dado, precisa ser repensado e reconstruído depois do vendaval neoliberal, mas sem cair no autoritarismo e no planejamento verticalizado dos anos 1960 e 1970.

A questão ambiental nas discussões territoriais está ausente (a exceção do Território da Borborema – Paraíba). Caminhar no sentido de institucionalidades que levem em conta questões de inovação, de conhecimentos e mesmo de C&T.

Relação fundamental ocorre entre os Colegiados e entre eles e o conjunto da população, pois os territórios não são nichos isolados da sociedade, outro desafio é poder trazer os outros atores que não participam do debate territorial (capital e agro-negócio), essa questão tem que ser enfrentada para os territórios poderem se sustentar no tempo.

“Gestão de políticas públicas de desenvolvimento territorial e suas relações com as novas institucionalidades de governança social”

Expositor: Professor José Emilio Guerrero, Universidade de Córdoba, Espanha

Inicialmente, o palestrante fez alguns esclarecimentos: i) as áreas rurais da Europa são caracterizadas por uma variedade e diversidade de territórios que inclui desde características físicas, geomorfológicas, biodiversidade e de paisagem, até características sociais, usos do solo, cultura, tradições, símbolos; ii) deve-se evitar que a padronização do modelo de desenvolvimento resulte na homogeneização destes espaços; iii) o tamanho e a diversidade dos territórios da UE é um marco para a compreensão e a prática dos benefícios tangíveis e intangíveis da coesão territorial. Portanto, deve-se ter cuidado com o risco de simplificação e homogeneização desses territórios.

Âmbito da reflexão – 4 níveis: UE, Espanha, Andaluzia, Grupo de Ação local – GAL



União Européia	Espanha	Andaluzia	GAL Guadalhorce
27 Países 499.747.211 hab. 4.324.782 km2	17 Regiões 250 GAL 8.112 municípios 46.157.822 hab. 504.645 km2	50 GAL 771 municípios 8.285.692 hab. 87.597 km2	7 municípios 73843 hab. 722 km2

Rede Europeia de Desenvolvimento Rural - os países que pertencem à UE continuam sendo nações soberanas e independentes, mas juntaram suas soberanias em algumas áreas para ganhar forças e influências políticas que não poderiam ter de forma isolada. Congregação de soberanias significa que os Estados-membros delegam alguns dos seus poderes em instituições comuns, de modo a assegurar que assuntos de interesse comum possam ser decididos democraticamente ao nível europeu.

O processo de tomada de decisões na UE envolve três instituições principais: Parlamento Europeu, eleito diretamente e que representa aos cidadãos da UE, Conselho da União Europeia, que representa os Estados Membros, e a Comissão Europeia, que defende os interesses de toda a União.

Como se toma uma decisão no Parlamento Europeu? Alemanha, França, Itália e Reino Unido têm 29 votos no Conselho da União Europeia, pois os países com maior número de habitantes têm mais deputados. Os países grandes decidem muito e os pequenos, pouco. Isto leva a buscar conciliações de interesses e construir alianças.

Diversos órgãos que desempenham missões específicas:

- Comitê Econômico e Social Europeu, representa a sociedade civil, os empregadores e os trabalhadores;
- Comitê das Regiões, representa as autoridades regionais e locais;
- Banco Europeu de Investimento, financia projetos de investimento da UE e ajuda pequenas empresas por intermédio do Fundo Europeu de Investimento;
- Banco Central Europeu, responsável pela política monetária;
- Provedor de Justiça Europeu, investiga reclamações dos cidadãos sobre má administração das instituições e órgãos da UE;
- Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, cuida da privacidade dos dados pessoais dos cidadãos;
- Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, publica informação sobre a UE;
- Serviço Europeu de Seleção do Pessoal das Comunidades Europeias, recruta pessoal para as instituições e os outros órgãos da UE;
- Escola Europeia de Administração, oferece formação em áreas específicas aos funcionários das instituições da União Europeia.

Regulamento de Desenvolvimento Rural: conjunto de normas e procedimentos para os territórios. O principal doador financeiro é a Alemanha, embora receba menos do que outros países menores e mais pobres, isto é política de coesão e de correção de desigualdades.

Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural – FEADER:

Objetivos

- a) Aumento da competitividade da agricultura e da silvicultura através do apoio à reestruturação, ao desenvolvimento e à inovação.
- b) Melhoria do ambiente e da paisagem rural através do apoio à gestão do espaço rural.
- c) Promoção da qualidade de vida nas zonas rurais e da diversificação das atividades econômicas.

Algumas definições necessárias:

Estratégia local de desenvolvimento: conjunto coerente de operações execu-

tado em parceria, destinado a satisfazer objetivos e necessidades locais.

Beneficiário: operador, organismo ou empresa, de caráter público ou privado, que é responsável pela execução das operações ou que recebe o apoio.

Parcerias: a) Autarquias locais e regionais e outras autoridades públicas competentes; b) Parceiros econômicos e sociais e c) Qualquer outro organismo apropriado em representação da sociedade civil;

Subsidiariedade: Estados membros são responsáveis pela execução dos programas de desenvolvimento rural ao nível territorial, de acordo com as suas próprias disposições institucionais, em conformidade com o Regulamento do Desenvolvimento Rural.

Eixos de ação: competitividade, melhoria do ambiente e da paisagem rural, diversificação da qualidade de vida e o leader.

Especificamente o eixo 3 – Qualidade de vida nas zonas rurais e diversificação da economia rural, abrange:

a) Ações para diversificação da economia rural.

I. diversificação para atividades não agrícolas;

II. apoio à criação e ao desenvolvimento de microempresas para promover o espírito empresarial e desenvolver o tecido económico;

III. incentivo a atividades turísticas;

b) Ações para a melhoria da qualidade de vida nas zonas rurais,

I. serviços básicos para a economia e a população rurais;

II. renovação e desenvolvimento das aldeias;

III. conservação e valorização do património rural.

c) Ação de formação e informação de agentes económicos que exerçam atividades nos temas definidos pelo eixo 3;

d) Ação para a aquisição de competências para execução de uma estratégia local de desenvolvimento.

Regiões de convergência: aquelas que estão abaixo de 75% do PIB per capita recebem ajudas dos outros países.

Objetivos da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural:

- Análise e divulgação de informação sobre ações comunitárias de desenvolvimento rural;
- Divulgação e consolidação, ao nível comunitário, de boas práticas de desenvolvimento rural;
- Disponibilização de informação sobre evolução das zonas rurais da Comunidade e de outros países;
- Organização de reuniões e seminários comunitários de desenvolvimento rural;
- Redes de intercâmbio técnico para apoiar a execução e avaliação da política de desenvolvimento rural;
- Apoio às redes nacionais e às iniciativas de cooperação transnacional.

Rede Rural Nacional:

Cada Estado-membro cria uma rede rural nacional reunindo as organizações e administrações envolvidas no desenvolvimento rural. E se elabora um Plano de Ação com a identificação e análise de boas práticas com informações sobre gestão da rede, intercâmbios de experiências e conhecimentos especializados, programas de formação para grupos de ação local e a assistência técnica para a cooperação interterritorial e transnacional.

Lei do Desenvolvimento Sustentável do Meio Rural (45/2007):

Objetivos

- Coordenar as diversas administrações do mundo rural;
- Estabelecer políticas de caráter horizontal no meio rural para favorecer o desenvolvimento sustentável, a coesão territorial, social e económica;
- Priorizar coletivos de jovens e fomentar a igualdade de género;

Comissões de Desenvolvimento Rural Sustentável

- Comissão Interministerial para o Meio Rural: órgão colegiado responsável por dirigir e coordenar a ação dos departamentos ministeriais relacionados com o meio rural;
- Conselho para o Meio Rural: órgão de coordenação e cooperação entre as Administrações Públicas;
- Mesa de Associações de Desenvolvimento Rural: órgão de participação, informação e consulta das entidades associativas.

- Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável: de consulta pública.
- Plano de Desenvolvimento Rural de Andaluzia 2007-2013
- Documento: "PDR Andalucía 2007 - 2013": inclui o diagnóstico da situação do marco inicial, assim como a estratégia do Governo Regional para implementar as ações selecionadas;
- Documento: "Impacto Período Anterior": apresenta informação sobre os impactos do período 2000-2006;
- Documento: "Avaliação Ex ante": avaliação realizada por uma entidade Independiente;
- Documento "Indicadores" a serem aplicados no monitoramento e controle do Programa, incluindo mapas, gráficos, etc.;
- Documento "Memória Ambiental": contém a memória ambiental necessária para completar o processo de Avaliação Ambiental Estratégico associado ao PDR.

Avaliações

Avaliação ex ante: tem como objetivo otimizar a assinação dos recursos orçamentários e melhorar a qualidade da intervenção, incidindo na identificação de necessidades a médio e longo prazo, nos objetivos a atingir, nos resultados esperados, nos impactos em relação à situação inicial, nos ensinamentos das ações e na qualidade dos procedimentos de execução, acompanhamento, avaliação e gestão financeira.

Avaliação intermediária e ex post: os Estados-membros estabelecem um sistema de avaliação contínua para cada programa de desenvolvimento rural, buscando a) examinar os progressos verificados no programa, b) melhorar a qualidade e execução dos programas e c) examinar propostas de alterações nos programas.

Grupos de Ação Local (GAL) ou de desenvolvimento territorial.

Executam, em parceria, uma ação local de desenvolvimento com as seguintes condições:

- a) Propor uma estratégia local de desenvolvimento integrado e ser responsáveis pela sua execução;
- b) Deve ser um grupo já beneficiário das iniciativas Leader ou constituído de acordo com a abordagem Leader, ou um novo grupo que represente os vários sectores socioeconômicos locais no território. Ao nível da tomada de

decisões, os parceiros sociais e econômicos, assim como outros representantes da sociedade civil (agricultores, mulheres rurais, jovens e associações), devem representar, no mínimo, 50% da parceria local.

c) Devem demonstrar capacidade para definir e executar uma estratégia de desenvolvimento no território.

Funções dos GALs

Os GALs são os responsáveis pelas ajudas técnicas e financeiras aos projetos, estando sujeitos às disposições comunitárias de controle. Porém, a concessão de subvenções deverá ter parecer favorável prévio do Governo Regional.

Os sócios do Grupo de Desenvolvimento Rural Valle del Guadalhorce estão organizados em seis comissões de trabalho relacionadas com os principais temas de desenvolvimento rural nesse território:

- Agricultura, Pecuária e indústria agroalimentar;
- Turismo;
- Indústria, Artesanato e Comércio;
- Patrimônio Histórico - Cultural e Meio Ambiente;
- Formação e Emprego para Jovens e Mulheres;
- Novas Tecnologias.

Os projetos devem ser inovadores, de caráter piloto, ser replicáveis e complementários, ter uma orientação temática. Por exemplo: Marca de Qualidade Artesanal Certificada Europeia, que busca agregar valor aos produtos artesanais das áreas rurais (cerâmica, madeira, pedra); Carta Europeia de Turismo Sustentável: instrumento voluntário entre os atores implicados no desenvolvimento turístico (gestores de espaços naturais protegidos, empresários, agências de viagens) para promover a aplicação dos princípios do turismo sustentável.

Projetos interessantes: iniciativa gastronômica, barragens e mangues com valor turístico, rede de geoparques, redes de internet, cooperativas de beneficiamentos de queijos.

Reflexões sobre as políticas de Desenvolvimento Rural e Territorial:

Os benefícios estão associados com os procedimentos aplicados na gestão e

às características dos programas em execução.

As intervenções requerem, no mínimo, de um horizonte de médio prazo, importante dimensão econômica e financeira, complementaridade dos diversos procedimentos, uma forte vontade política e um limite do capital social

A sustentabilidade do território precisa se apoiar em políticas de contenção abordadas a partir de diferentes lógicas, governança multinível, processos de aprendizagem social compartilhado, parcerias público-privadas, futuros consensuados entre os diversos agentes sociais, disponibilidade dos serviços.

Passar da participação ao efetivo compromisso (sacralização da participação); critérios não só de eficiência e eficácia, mas também critérios éticos e sociais relacionados às expectativas atuais e futuras dos atores e dos sistemas territoriais, desenvolvimento de sistemas de monitoramento, fluxos multiculturais e de bens intangíveis.

Perguntas para a reflexão:

Em que condições se faz necessária a participação ativa de pessoas, coletivos e instituições?

Quais são as causas pelas quais não há participação ativa?

Os modelos atuais de representação oferecem um espaço para a participação?

Que ações propor para provocar uma maior participação?

A participação do povo e das instituições deve estar presentes desde o momento que se inicia o planejamento das políticas até a avaliação das mesmas?

Os governos querem realmente uma sociedade civil ativa?

Construindo o futuro:

- Um novo conceito de institucionalidade e participação ativa;
- Coesão interna e conexão externa;
- Governança multinível;
- Trabalho em rede e complementariedade;
- Compromisso público e privado e adaptação às necessidades e potenciais locais;
- Convicção de progresso coletivo e compromisso;
- Nova geração de políticas para a gestão territorial.

Articulação de Atores Sociais, Desenho Instrucional e Sustentabilidade Política

Expositor: Professor Pedro Bandeira, UFRRS

A palestra está estruturada nos seguintes tópicos:

- Aspectos inovadores das políticas de desenvolvimento com enfoque territorial no Brasil;
- Contexto institucional e fontes de risco:
 - Presidencialismo de coalizão;
 - Visibilidade e disputas eleitorais.
- Necessidade de defesa em transições;
- Articulação de atores e sustentação política:
 - Formação de coalizões para defesa dos programas;
 - Referências normativas – Democracia Deliberativa.
- Conclusões.

Parte-se da indagação: se os contratos territoriais não ultrapassam o mandato dos governantes, quais as chances de consolidação e de sustentabilidade política destas institucionalidades? Este é um tema altamente interessante e preocupante, porque o Brasil não tem a cultura institucional que tem, por exemplo, a Europa.

Riscos

Presidencialismo de coalizão I – que articula características do presidencialismo e do parlamentarismo. Significa a necessidade de criar maiorias para poder governar: o capital dos votos tem que transmutar em capital político, a lógica da governabilidade se sobrepõe à lógica da gestão. Isto tem sérias consequências.

Presidencialismo de coalizão II

- Dificuldades de articulação de ações;
- Sobreposição de ações com características semelhantes;
- Equipes de gestão de programas constituídas por detentores de cargos em comissão, sem vínculo permanente, com risco de mudanças substanciais em transições;

- Contexto caracterizado por instabilidade da gestão.

Presidencialismo de coalizão III

- No caso de programas antigos, a convivência com a dinâmica do “presidencialismo de coalizão” pode apenas prejudicar a qualidade da gestão;
- No caso de programas novos, a instabilidade pode ter efeitos muito mais graves, impedindo o seu fortalecimento e consolidação;

Visibilidades e disputas eleitorais;

- Influência negativa da intensa divulgação de algumas ações governamentais que busca indubitavelmente vantagens eleitorais;
- Os programas passam a ser tratados como marcas, como marketing, como propaganda. O problema é quando a avaliação negativa desses programas se associa à imagem dos governantes, que se transformam em símbolos desses programas;
- Portanto passam a ser objeto de avaliações políticas e assim são atacados e defendidos, havendo um deslocamento do foco da avaliação (político-eleitoral e não “técnica”);
- reciclagem de programas que ainda não se consolidaram para despegá-los da imagem dos antigos governantes.

Os programas de desenvolvimento territorial não estão imunes aos riscos implícitos nas transições administrativa, eles devem ser fortalecidos por coalizões de apoio a partir da base e de suas organizações, que serão mais fortes na medida em que possam se articular em torno de coalizões cada vez mais amplas e diversas, junto aos vários níveis de governo e junto a diferentes forças políticas.

Essas coalizões terão pouca eficácia se, em uma transição, os novos responsáveis pela execução dos programas considerarem que elas são controladas por forças políticas que lhes são hostis. É importante discutir qual o modelo de instâncias de articulação – regras de constituição e formas de atuação – mais favorável para promover a formação de coalizões de “advocacy” abrangentes e eficazes.

Advocacy significa exercer um conjunto de atividades legalizadas para obter influência nas agendas de políticas públicas, seguindo uma variedade de combinações de estratégias e alvos a serem mobilizados e sensibilizados. Estas podem ser decisivas para a sustentabilidade dos programas.

A capacidade das instâncias de articulação de atores dos programas de desenvolvimento territorial para servir de base para a formação de coalizões eficientes de “advocacy” pode ser decisiva para a sustentabilidade política. Os colegiados não são meros gestores de políticas, são, sobretudo, atores políticos com objetivos, são chamados de organizações-ponte, que articulam atores diversos em torno de objetivos comuns, é importante sua autonomia perante a tutela dos órgãos executores, por isso não devem depender do poder público para atuar.

A composição abrangente e plural, a busca de consensos e a adoção de regras prudentes de decisão que não permitam que alguns segmentos sejam beneficiados de forma sistemática em detrimento de outros, são requisitos para que seja reconhecida a legitimidade das deliberações. A coesão destas coalizões se fortalece na busca de consensos e normas claras de participação.

Democracia deliberativa e novas abordagens do planejamento e da governança (Habermas e sua Teoria da Ação Comunicativa).

Situação Ideal de Fala (Habermas) é um modelo, uma referência normativa: o uso da razão implica em atos de comunicação coletiva, contextos de debate que impeçam manipulações, que a busca desenfreada pelo poder seja minimizada, que todos sejam obrigados a defender racionalmente suas argumentações, cuidados como a vulgarização da participação e com a pseudoparticipação, capacidade de refletir sobre a prática no sentido de aperfeiçoar desenhos institucionais que outorguem visibilidade e legitimidade a essas instâncias perante o clientelismo e a tecnocracia.

É necessário aperfeiçoar e defender os diferentes tipos de procedimentos participativos de desgastes por meio de desenhos institucionais adequados, na medida em que eles em geral constituem avanços importantes, ao se contraporem às práticas tradicionais da gestão pública, dominadas pela falta de transparência, pelo clientelismo ou pelas decisões tecnocráticas.

A democracia deliberativa influenciando o planejamento e a governança.

Processo conjunto de planejamento, de estratégias e de soluções para problemas públicos, baseado na articulação das instâncias administrativas com os cidadãos, seus representantes e organizações da sociedade civil, por meio de discussões abertas que tornem possível a formulação de alternativas de reavaliação e eventual superação das posições originais dos grupos envolvidos, na busca da defesa de interesses comuns.

Considerações Finais

Nas transições, a sustentabilidade política dos programas pode depender da capacidade que as instâncias de articulação e representação de atores regionais possam apresentar no sentido de servir de base para a formação de coalizões que defendam a sua continuidade e fortalecimento.

A composição e a dinâmica de funcionamento dessas instâncias são importantes para determinar sua capacidade para articular coalizões de “advocacy” eficazes.

Princípios desenvolvidos na teorização em torno da ideia de democracia deliberativa podem proporcionar uma referência normativa adequada para o trabalho dessas instâncias.

As instâncias de articulação de atores devem se manter próximas a esses princípios, tendo uma composição abrangente e deliberando por consenso ou por ampla maioria.

A composição e as regras de deliberação devem privilegiar a coesão, o que só será possível se nenhum subgrupo de atores se sentir mal representado ou considerar que seus interesses são sistematicamente ignorados;

Dessa forma, elas não terão dificuldade para serem reconhecidas como legítimas, mantendo unidos os atores relevantes e podendo formar coalizões que contribuam para a sustentação dos programas em momentos de transição;

A atuação dessas coalizões é facilitada pelo fato de que esses programas se apoiam em referências teórico-metodológicas atualizadas, reconhecidas internacionalmente e defendidas por instituições internacionais de prestígio.

A EU é uma referência muito distante para o Brasil, aqui tudo isso tem que ser construído, tudo está no campo das incertezas.

Mais duas questões: a convergência no NE, maior bolsão de pobreza ainda hoje. Que institucionalidade pode se defrontar com esse enorme desafio e como se criam interfases entre a política de DT e outras políticas?

Debatedor: Ubiramar Bispo de Souza – CET/BA

Uma primeira conclusão refere-se à temática da abordagem territorial: ela precisa avançar em termos de operacionalização, de produção de informações e aprendizados que precisam ser sistematizados. As falas dos expositores tocaram em um ponto essencial: até onde os governos estão verdadeiramente interessados no empoderamento da sociedade civil? Até onde eles aceitam essa democratização do poder mais ou menos explícita que deveria acontecer nos espaços de gestão compartilhados?

Foi apontado também o risco da banalização da territorialidade: ela é usada simplesmente como adjetivo e como recorte geográfico, e não como capital político e cultural dos atores territoriais. A descentralização das políticas precisa de ambientes institucionais onde processá-las, esses são os Colegiados Territoriais.

Também as políticas públicas não podem mais ser ofertadas indiscriminadamente nos territórios, sem reparar nas especificidades e anseios das populações, o financiamento público está em descompasso evidente com o planejamento e a deliberação dos projetos dos territórios, o procedimento da liberação dos recursos termina frustrando todo o processo de construção que surgiu das bases.

Percebe-se uma tensão entre a participação, o compromisso e a deliberação. Muitas vezes o poder público não respeita as deliberações dos colegiados. Os recursos do PRONAT e do PRONF são escassos, estão para provocar a deliberação e estimular o protagonismo dos colegiados, mas estão longe de serem suficientes para gerar o desenvolvimento territorial. Precisa-se de outra capacidade de intervenção e para isso é necessário capacitação. Os colegiados precisam do apoio das universidades, do CPDA e do OPPA.

A abordagem territorial e seus atores precisam de ousadia, porque o desenvolvimento rural não pode adotar o modelo CONSEA (2/3 e 1/3)?

Amplitude da diversidade da representação da sociedade civil, novos sujeitos e novos atores, novas demandas legitimadas, porém ainda desconexas entre si.

É necessário enfrentar o modelo econômico que não concorda com o enfoque territorial, a leitura política não é suficiente para promover as mudanças. Enfrentar os poderes econômicos do agronegócio e das grandes corporações é decisivo.

A territorialidade está se constituindo como ator político com a criação da Rede Nacional de Colegiados de Territórios e a construção da Rede Latino-americana

de Territórios, cujo embrião foi o curso internacional de políticas públicas de desenvolvimento rural com enfoque territorial, realizado previamente a este IV Fórum.

Debatedor: Jacinta de Fátima Senna, Conselheira do CONDRAF

As abordagens dos palestrantes identificaram como principais questões para a reflexão da governança, seus princípios e desafios, a inovação e as institucionalidades. Também um olhar sobre a equação Desenvolvimento-Natureza-Democracia. O grande desafio é levar isso às práticas e pensar a questão substantiva da democracia deliberativa. O referencial europeu é altamente instigador para repensar e refletir sobre os diferentes e diversos Brasis, desafiando a se buscar uma modelagem própria para os territórios. É preciso apostar no fortalecimento das institucionalidades territoriais a partir do tecido vivo das populações, aproximando o controle da gestão social compartilhada. A experiência de conselhos ainda é muito nova no Brasil, incipiente e aberta a reconstruções permanentes. No caso da saúde, percebe-se mudanças na qualidade do comportamento dos conselhos, mas ainda é débil a construção de capacidades, assim como a viabilidade e eficácia das parcerias público-privadas.

Precisa-se aprofundar a discussão da descentralização das políticas públicas e sua gestão local, inovar nas estratégias de monitoramento e na interdependência de poderes, as emendas parlamentares estão descoladas dos territórios e, inclusive, do planejamento das políticas setoriais. Redes e informação adequada acerca de como acessar essas informações. Movimento instituinte/instituído, necessidade da correnteza vigorosa dos movimentos sociais inundando os conselhos para tirar os eventuais ranços cartoriais e patrimoniais que ainda pairam sobre alguns deles. Quais elementos facilitam a coesão social nos territórios, a solidariedade e a qualidade de vida?

Perguntas à Mesa:

Jofrey - Venezuela

Temos o exemplo da luta de um povo que acabou com um processo de concentração da terra que a estava destruindo. Tomando como base a apresentação do professor Nelson Delgado, gostaríamos de saber como seria esse processo de desenvolvimento sem exclusão.

Andrea Lara – Brasil – BB

Preocupa que se tenham várias ações de trabalho e renda dentro dos territórios.

De modo geral, o capital social é muito fraco no Brasil, tem pouca competência de gestão, as políticas de Estado que inibem o crescimento dos empreendimentos solidários, dentre eles o próprio custo de funcionamento das cooperativas. Minha pergunta vai para o Emilio. Gostaria de saber se ele tem citações de políticas públicas que promoveram o protagonismo e minimizaram os impactos tributários sobre os empreendimentos solidários?

João Rodrigues – MST Sergipe

Questão dos desafios do território, as cidades grandes absorvem a mão de obra. Isso tem reflexos nos índices de marginalidade, prostituição nas cidades. Já existe há um bom tempo o tráfico internacional de mulheres e a origem é sempre o interior. Minha pergunta é por que não colocar como desafio a permanência do jovem no interior? Esse é um desafio que deve ser enfrentado por todos os territórios.

Genivaldo – agricultor – Território Alto Sertão de Alagoas

Minha pergunta vai para professor Bandeira. Tenho uma visão de território que muitas vezes tem divergência. Para mim, um dos problemas do território é a quantidade de recursos que podemos descentralizar: é pouco. Quanto ao TC, não é verdade que se trata de um monte de recursos, pois só temos autonomia de definir as finalidades dos recursos sobre o montante do MDA, os outros são carimbados. Não temos autonomia de pensar uma política maior que R\$ 1.300.000 do nosso território. Isso nos leva a pensar também em projetos pequenos, no lugar de se pensar projetos estratégicos. Como resolvemos essa questão?

José – Equador

Espanha nos últimos anos recebeu muitos imigrantes, muitos latino-americanos. Os imigrantes participam da construção de espaços de desenvolvimento territorial, são força de trabalho ou são atores que propõem e dispõem sobre as decisões que se tomam. Como está a situação dos imigrantes nos territórios da Espanha?

Angélica - Território Litoral Sul - Bahia

Pergunta relacionada com modelo econômico para Emilio. Qual o tempo da Europa até chegar a esse modelo que tem hoje? Precisamos beber dessas fontes para construir nossa proposta. Temos outra cultura, outro tempo, nível de escolaridade diferente, nível econômico diferente. Como aproximar nossa realidade de um modelo como esse implementado na Espanha?

Para Pedro seria possível fazer uma análise sobre a experiência da Bahia e de Sergipe? A Bahia começou a discutir território a partir da sociedade civil e depois foi para o governo. Sergipe fez o oposto, o governo assumiu e agora convence a sociedade civil. Quais as diferenças?

Gilka Moraes – Território do Sisal – Bahia

Preocupa-se com a questão da saúde da população, principalmente no NE. Historicamente tiveram o direito da saúde pública negado. Nos estados do NE, a saúde já está privatizada, na maior parte dos municípios não é feita pelo Estado, mas por instituições privadas. Nossa saúde não é totalmente pública. O problema da saúde não está na questão de se colocar nova gestão, mas nos velhos gestores tomarem responsabilidade social. Dizemos não às fundações privadas, precisamos de dignidade. Precisamos ter saúde digna.

Respostas:

José Emilio Guerrero, Universidade de Córdoba, Espanha

Na reflexão primeira em relação a minha forma de expressar e documentar um caso de desenvolvimento territorial na UE. Poderia ter mal entendidos em minha explicação. Não acredito que o Brasil deva copiar o modelo espanhol. Que caminho estamos explorando e como montamos uma institucionalidade diferente? Podem ter pensado que está tudo estruturado e que há pouco espaço para as forças locais, mas não é isso que acontece, as forças locais têm papel central.

Para Andrea, poderia comentar um caso. Tudo o que comentei em minha exposição tem como base uma parte importante de dinheiro público. E o sistema de recuperação é mediante o imposto e a criação de um fundo assimétrico. Tivemos muitos problemas em construir territórios. Esse era o caso de nosso território. Nós apostamos muito trabalho na construção de capital social e no protagonismo dos atores

Pedro Bandeira, UFRRS

A pergunta não me foi dirigida, mas mesmo assim tentarei complementar as respostas. Tem um aspecto da questão dela que me preocupa, o funcionamento das práticas democráticas pressupõem capacitação, processo. Isso pode ser ajudado. Formas de apoio podem ser proporcionadas. Algo parecido é feito no MDA, penso eu. Outra coisa que me preocupa é que não podemos ser tão otimistas a ponto de achar

que não podem ser reproduzidas no âmbito local práticas negativas que estão em nossa sociedade: mal uso de recursos, desvios, corrupção. Pois o preço de não fazermos é a desmoralização de toda a política.

Nelson Delgado (OPPA/CPDA)

João, eu não sei te responder. Eu fico muito desconfortável com isso. A questão dos jovens é uma das questões mais complicadas, há uma série de coisas que já foram faladas, educação, conectividade, abrir de fato o meio rural, criar de alguma maneira um mundo no qual os jovens se incluam ou passem a ser incluídos. Mas essa é uma das questões que nos coloca que esta visão do território tem que sair dessa história do urbano e rural como coisas separadas. Temos que tratar o território como algo que inclui o urbano e o rural. Não vejo de que outra maneira podemos enfrentar essa questão, a não ser a partir da abordagem territorial. Temos antes de tudo que superar a dicotomia rural e urbano, temos que andar ainda muito nessa direção. Isso nos mostra uma série de desafios para repensar essa questão.

Jacinta de Fátima Senna, Conselheira do CONDRAF

Como a companheira da Bahia levantou, realmente o SUS não é um sistema totalmente estatal. Em 1987, a Emenda popular de saúde, com 500 mil assinaturas, determinou que o SUS seria um único sistema: público e estatal. Mas a correlação de forças não possibilitou isso naquele momento. Hoje o sistema é público, mas complementar. Essa é uma questão de base daquele momento. Agora outras experiências funcionam com esta conjugação público e privado, inclusive no plano da gestão. No caso brasileiro, temos experiência de fundação estatal e não estatal, mas é uma questão a ser debatida ainda. Pensar os territórios passa também por discutir a questão da gestão. Infelizmente, essa é uma questão ainda inconclusiva e em discussão.

Bispo de Souza – CET/BA

Tenho uma reflexão que temos feito e que acho pertinente socializar. Nessa militância, eu comecei a ver na prática tudo o que o Bandeira explicou. Os espaços de concertação possuem e sofrem com os condicionantes de uma política de coalizão. Como mudar esse sistema que está viciado? PPA e LOAS são ficção, mas penso que temos uma força nos territórios e nossa governabilidade depende da gente, precisamos mudar. O movimento social precisa ter coragem de fazer essa ruptura. Acostumamos-nos a esse modelo. Infelizmente, atualmente os movimentos sociais defendem o seu pirão primeiro. Fazemos pauta de reivindicação, mas pecamos porque os diversos movimentos estão cada qual defendendo a sua posição.

Proponho que façamos esse exercício, mesmo que pequeno, no MDA. Essa forma de fazer com receita carimbada está errado, dá errado. Temos que ter coragem de romper com os projetos setoriais e municipais. Se conseguirmos fazer bons projetos, começamos a confrontar na prática os projetos carimbados. Isso começa fazendo bons projetos com pouco recurso. Temos que mostrar o outro caminho com a prática. Na Bahia, estamos fazendo esse exercício com a rede de colegiados, há uma grande quantidade de recursos entravados nas burocracias. Se nos debruçarmos no colegiado e formos atrás desses recursos, mostrando o caminho de discussão na base, levando a democracia ao seu extremo, teremos uma boa oportunidade de mostrar que o caminho que vem sendo trilhado não é correto.

Dia 26.11 – Painel III

Gestão Social para o Desenvolvimento Sustentável do Território

Coordenadora: Maria Augusta Mondim (UFSE)

Introdução ao tema: Prof. Sergio Leite (OPPA/CPDA)

O Fórum é um momento para se aprender o que vem sendo feito no Brasil e no exterior em termos de desenvolvimento territorial e também uma boa ocasião para se trocar ideias sobre temas relacionados com o desenvolvimento rural. Introduzindo o tema de hoje, minha função é tão somente contextualizar o assunto, garantindo um espaço maior aos expositores, aos debatedores e à plateia. Destaca que temos hoje no mundo, e principalmente no Brasil, um conjunto de experiências relacionadas com a abordagem territorial que inaugura processos e espaços de participação. Já foi feita aqui, em outras mesas, inclusive, uma retrospectiva de alguns programas que abrem essas escalas e espaços de participação diferenciados.

Num balanço geral, ressalta três processos:

- 1) Ampliação dos processos de participação, gestão e controle social e, sobretudo, de consolidação do diálogo estabelecido entre sociedade civil e Estado;
- 2) Parte desses espaços públicos criados derivaram do desenho e da iniciativa das próprias políticas públicas, existindo espaços que funcionaram e outros que não funcionaram. Contudo, o desenho da política permitiu uma introdução, um acúmulo de experiência sobre o assunto;

3) Estes espaços devem ser lidos como conquista dos movimentos sociais e outras organizações não governamentais, que persistiam, reivindicando fóruns específicos nos quais as políticas públicas fossem debatidas.

Para além dessa formalidade, desta normatividade das políticas, penso ser necessário dar carne, pensar o processo de gestão a partir dos próprios sujeitos e dos atores. Neste sentido, é preciso que existam normas e procedimentos pensados especificamente para o funcionamento da política.

Aproveito o espaço do Fórum para ressaltar que pensar o processo de gestão social dos territórios rurais requer entender que ela depende fundamentalmente dos sujeitos que estão na base do processo, no território, quer dizer, dos movimentos, das organizações sociais, dos técnicos de assistência técnica, mas principalmente dos gestores de políticas públicas. Estes últimos são os atores que pensam os mecanismos por meio dos quais se dará o processo de territorialização das políticas. Adicionalmente, estende essa valorização aos mediadores, ou seja, aqueles atores que atuam como articuladores das políticas públicas e que fazem a tradução dos referenciais das políticas públicas no dia a dia. Nesse processo, ainda que tenhamos uma política formulada e consolidada, as coisas não são necessariamente harmoniosas, mas conflitivas.

Isso traz para o centro de nosso debate a necessidade de se pensar o conflito que é inerente ao próprio processo de gestão do território. O conflito estimula uma nova recomposição de forças locais. Por que faço aqui essa referência tão forte? Porque para muitos atores, esses espaços de participação e de gestão não são valorizados. Necessidade de construção de um novo campo hegemônico, espaços estratégicos com os quais a políticas contam e dependem para se operacionalizar.

Os espaços de participação de diálogo existentes na esfera territorial têm sido importantes e têm mostrado a diversidade de visões presentes nos territórios rurais, a diversidade das situações sociais no meio rural que geram novas formas de participação e trazem para o debate novos atores para a gestão colegiada dos territórios me parece um ponto extremamente importante.

Contudo, as experiências de políticas territoriais atualmente em curso ainda não têm sido suficientes para incorporar todos os atores estratégicos nesta mesa de negociação. São atores que eu chamo aqui de "invisíveis". Invisíveis por não serem dotados do processo de representação política efetiva. Estes grupos ainda não se encontram sentados à mesa, participando ativamente das decisões. Precisamos ficar atentos aos atores não contemplados. Onde emerge o desafio de se capacitar e estimular estes invisíveis para participar de forma mais efetiva do processo de gestão.

Na lógica de sairmos do campo normativo da política territorial e dos espaços que ela ocupa, devemos entrar mais diretamente na compreensão do que é o território e no reconhecimento de quais são as forças sociais nas quais ele está inserido.

Os processos de desenvolvimento territorial têm proporcionado um processo de empoderamento importante. Neste sentido, a gestão social dos territórios é importante em dois pontos:

1) Funciona como mecanismo de articulação dos atores sociais, seja dentro do território, seja entre segmentos de fora do território. Importante ter em mente, sempre, que o desenvolvimento territorial deve ser endógeno, mas que isso não significa que seja autárquico.

2) O segundo ponto refere-se ao desafio simples de articular políticas públicas a partir da esfera territorial. Isso demanda uma complexidade do mecanismo de gestão. Onde os gestores não estão acostumados a interagir com uma dinâmica de construção de políticas públicas de baixo para cima e onde a burocracia ainda está aprendendo a negociar ações de políticas públicas dentro dos processos e dos fóruns, este é um processo simples, mas muito conflituoso. Finalizo minha fala levantando que nestes processos que envolvem aprendizado e conflitos, o que importa não é a busca da felicidade, mas a felicidade da busca.

Carlos Jara – Diretor de DRS do IICA

Começa contando uma história, utilizando-se de uma metáfora para debater o tema da mesa. “Perto deste lugar, no estado de Pernambuco, existia, na Zona da Mata, um território chamado Paradigma. O colegiado territorial de Paradigma tinha um grave problema de gestão social e de governança. Acontece que o colegiado e os articuladores não conseguiram cumprir algumas de suas tarefas, particularmente a tarefa de promover a integração dos atores públicos e privados. Não eram capazes de produzir a efetiva participação social. Os articuladores reais, os sujeitos, não conseguiram nem ficar no território pelo simples fato de que um leão, chamado Oligarca, conhecido como coronéis, devorava a todos os sujeitos que colocavam as suas demandas e que procuravam construir políticas que levassem para um novo envolvimento do bem viver. A permanência do leão no território dependia da sua capacidade de se adaptar à dinâmica do meio, mas numa relação direta, nunca dialógica e nunca participativa. Esse negócio de fortalecer a organização dos atores sociais não dava certo no Paradigma. Ele tinha um movimento social fraco, produto desse velho e forte fenômeno decorrente do sistema patriarcal que mora no inconsciente coletivo dos

atores. Toda vez que surgia um novo sujeito social para colocar os problemas básicos, claros da sociedade, querendo traduzir as políticas públicas às demandas renovadas, a resolver os problemas da sociedade, o leão saía da mata e devorava o sujeito. Toda a vez que se tentava ampliar a participação, o leão saía da mata e os derrotava. Ele não queria que as políticas fossem mudadas, em favor da descentralização das decisões, das diversificações produtivas, mas Paradigma tinha também um articulador territorial muito experiente, chamado Carlos Miranda. Um especialista em desenvolvimento territorial que nascera perto de Paradigma. Além de suas múltiplas capacidades, sua criatividade, esforços, sua habilidade para quebrar algumas regras do jogo, a impotência de Miranda para acabar com o leão era maior que sua responsabilidade social. Mas ele tinha uma habilidade especial. Ele tinha a capacidade de aprender a falar com os bichos. Como bom articulador, ele tinha ouvido falar que no território de Brincadeiras havia um padre que havia aprendido a domesticar leões. Ele usava apenas uma cruzinha de pau Brasil e um livro. Miranda ligou para Brincadeira e contratou o padre Bento para domesticar o leão e apoiar os sistemas descentralizados de Paradigma. Padre Bento, sabendo que a escolha da companhia aérea é uma decisão do cliente, pegou um voo e foi para Recife. Miranda esperou o padre e explicou para ele os problemas criados pelo leão, o oligarca. Qual o problema? O processo de sucessão circular de gestão social do território não podia ser cumprido facilmente. Estavam frustrados os processos de planejamento, de governança, de controle social e de participação. O povo tinha virado, pelo fato do desaparecimento dos sujeitos, Paradigma, eles não contestavam o sistema patriarcal. Aqueles prefeitos que praticavam uma lógica clientelista chamada de democracia e que dominavam a partir do populismo e do assistencialismo, esses não tinham nenhum problema com o leão. O leão não comia as forças sociais mortas e também não gostava das forças sociais vivíssimas. O que atualmente se chama de capital social tampouco podia ser de reconhecimento do território. Aí no dia em que deveria acontecer o “leãoicídio”, o padre solicitou a Miranda que todos os representantes comprometidos com conceitos novos, os sujeitos que ainda existiam lá, se juntassem na sede do colegiado. Mas também ele disse: “você, hoje, precisam estudar jeitos alternativos de vencer o leão”. Miranda pensou que as arenas não estavam conseguindo eliminar as interferências e que o núcleo técnico não tinha competência para vencer o leão, ele continuava pensando setorialmente, fragmentando a realidade. Olhando o território como um conjunto de instrumentos isolados e não como uma complexa rede de interconexões vivas.

O leão chegou, mas primeiro observou, fez um mapeamento dos atores presentes. O único sujeito protegido era Miranda. Bento começou a cantar quando viu o leão. Padre Bento levantou a cruz, cheio de tradição e autoridade, e disse ao leão que ele deveria ficar quieto. Você precisa respeitar os articuladores, principalmente os atores sociais. Mandou o leão desaparecer. O leão ficou parado, indeciso. Neste momento, Miranda ouviu o padre dizer que havia conseguido domesticar o oligarca. Miranda correu até entrar na sede do conselho. As pessoas perguntaram o que havia

acontecido. Miranda falou que ouviu o leão dizer que, junto com as forças autoritárias de Paradigma, comeria o e seus instrumentos impotentes.

Qual o sentido dessa história? Falarei de duas coisas:

1 – a maneira como nós perseguimos os territórios e o enfoque territorial, a maneira pela qual trabalhamos no território e realizamos a gestão social, nos prendemos apenas no que vem escrito nos livros de Ciências Sociais. Não entendemos a linguagem da terra e da natureza. E pensamos que somente fazendo projetos estratégicos que obedecem a uma dinâmica territorial e que nos permitirão intervir para criar uma economia especializada e uma dinâmica territorial.

2 - Uma segunda ideia é que a fórmula da gestão social, tal qual estamos implantando, não permite que introduzamos elementos que possibilitam a auto-organização, que possibilitem a criação de uma força mais autônoma na sociedade, para levar em suas mãos os seus destinos. Esse processo de inovação social nasce da criatividade e não somente é uma criação institucional.

Esta história apresentada como metáfora fala das percepções. O conhecimento do território é sempre resultado da experiência social, é a experiência de luta, de organização, a energia do movimento social, o seu envolvimento no imaginário do bem viver. A abordagem do des-envolvimento – quer dizer falta de envolvimento na modernidade capitalista – ou seja, diferentes formas. Quer dizer busca de outras formas alternativas de se envolver na modernidade capitalista. Falo aqui de se envolver num outro paradigma, no paradigma do bem viver. Bom, os movimentos indígena e afroamericano da AL vêm propondo o imaginário do bem viver. Todo o conhecimento social que se desenvolve no território é produto de experiências gestadas pelo coletivo. Falamos muito de participação, mas se ela não é refletida e reflexiva, a reflexividade é a única forma de pensar sobre as qualidades dos processos. Temos que criar instrumentos para que a participação nos territórios seja refletiva e informada. Porque o leão conservador, retrógrado e patriarcal vive escondido nas mentes, nos discursos, nas instituições, nos valores sociais e políticos e, ainda, nas normas que procuram regulamentar o processo de gestão. O excesso de regulamentações apaga a energia da participação e da criatividade social. Precisamos transcender a ideia mecanicista, individual e fragmentária, estamos muito engessados no olhar produtivista e material. Os articuladores somente estabelecem contato com os territórios utilizando seus modelos mentais, suas representações internas. Isso tem que mudar, temos que mudar os modelos mentais. Aumentar a produtividade da confiança e da solidariedade, a produtividade da qualidade social. Construir ondas territoriais de autoestima e manter os modelos de gestão livres e flexíveis para não frear a força criativa dos povos, dos coletivos. A gestão social vem se abrindo e não deve somente obedecer à normativa,

mas se abrir para o emocional. Combater o discurso cientificista que não reconhece o amor, a solidariedade, a beleza. O desenvolvimento territorial se faz com tesão. Somos obrigados a observar a nossa realidade de outra maneira. Eu os convido a transcender um pouco, a abrir portas mentais para ver mais além do que estão vendo e passar para outras dimensões. Temos que aprender a construir redes, porque o potencial da gestão social vai depender da capacidade e qualidade das interações entre os atores, entre os sujeitos e os agentes que fazem parte do tecido social territorial. Os gestores e os articuladores são chamados a olhar a realidade social a partir de uma possibilidade de criação. O excesso de regras e normas traz de volta o leão que paralisa a democratização da democracia.

Gostaria de perguntar o que é a realidade territorial. Para onde vão os processos de desenvolvimento?

A ciência social que pensa territórios não consegue sair da realidade objetiva, ela não sai da mesma circularidade. Abramovay, por exemplo, fala dos elementos intangíveis que existem nos territórios e que precisamos trabalhar. Eles explicam o porquê das trajetórias dos territórios, mas não sabemos trabalhar com eles ainda. Não sabemos como trabalhar em rede. Não sabemos como trabalhar em metáforas.

O território não é coisa que se apresenta em nossos sentidos como se fosse material. Vendo os territórios, identificamo-nos logo com a coisa de terra, mas os territórios são heterogêneos, multidiversos e apresentam características muito distintas, mas o território como universal não existe. Os conceitos são explicações, palavras mentais. Minha mente só pode captar o material do território, minha mente não pode captar essa coisa chamada espaço de que falam muitos acadêmicos quando definem os territórios. O que é o espaço? Ele está sempre cheio de ar. Em minha mente, essencialmente espiritual, se combina o campo implícito e o campo explícito. Quando o cérebro/mente do articulador territorial percebe a especificidade do território, ele não pode ser simplesmente objetivo. Ele é parte da dinâmica territorial.

A gestão social do território, do jeito como percebemos o território, determina a definição da forma como trabalhamos a gestão social nele. Gestão para quê? O que estamos desenvolvendo?

Eu acho que o desenvolvimento continua estacionado no lado manifesto da realidade. A ciência social inventou as dimensões social, econômica, cultural, política, ecológica, etc. Desafio-nos a fazer uma ciência social nova, novos conceitos. Desafio a colocar uma Ciência Social nossa. Temos muito acúmulo nas experiências de desenvolvimento dos territórios para criar uma teoria nova, viva, linda sobre desenvolvi-

mento territorial. Temos que sistematizar essas experiências e dar luz à AL a partir do Brasil. Aqui está a experiência para analisarmos e sistematizarmos, não sabemos como trabalhar estas dimensões. Estou me referindo às atitudes e aos padrões de comportamentos. Destaco a importância de trabalharmos as dimensões que possibilitem criar a força que levará ao desenvolvimento territorial.

Eu ia dizer que na AC nas próximas semanas vai se formalizar a chamada ECA-DERT - Estratégia Centro-Americana de Desenvolvimento Rural Territorial, sete países vão desenvolver uma estratégia de desenvolvimento rural territorial. Muitas das concepções partem do que aqui se está construindo. O futuro dos instrumentos que se aplicarão provavelmente nasce do intercâmbio entre esses sete países.

A maioria dessas lições para o desenvolvimento territorial enfatiza a questão do poder. O poder significa energia, tem respeito a como a sociedade formula políticas públicas para concretizar suas decisões, mas essa energia não depende apenas do poder político, depende de outros fatores. O poder político não depende de si mesmo. Já pensou uma gestão social sem o amor social? Ele é indispensável para a gestão social. Desenvolvimento requer autoestima, amor social, autoconfiança, empoderamento, solidariedade. Isso não é frescura. Mas o que é essa energia necessária ao território? Do ponto de vista da física quântica, da biologia orgânica, da ecologia é importante ter essa noção para entender o que estamos dizendo e fazendo. A economia e a política precisam dialogar com a ecologia e com a natureza.

O que é exatamente um território? São partes muito pequenas da Gaia, da Pachamama, da Terra. Não é um sistema inanimado, fechado. Eles são territórios naturalmente, ecologicamente vivos. Mas somos os donos da terra, nosso olhar é antropocêntrico. Colocamos no centro de tudo recursos naturais. Ele é um sistema aberto. E assim ele não está somente regulamentado pelas políticas e pela política, pois ele é um sistema vivo. Existem outras leis, leis da vida, que operam e que levam a dinamismos particulares. O ser humano executa planos, cria sistema de monitoramento, etc., mas não procura escutar a música quântica dos territórios, pois está engessado no lado manifesto da realidade. Difícil pensar além do "paradigma". Os metabolismos territoriais são o resultado das trocas dinâmicas, formalizados nas políticas públicas acopladas à natureza.

Coloco que temos que fazer nesse momento de mudança climática um esforço para compreender as dinâmicas internas. Na física quântica, o território está sempre aberto, esse território como entropia. As estruturas participativas que brotam dessa entropia podem levar a estruturas novas sustentáveis ou a estruturas novas excludentes. Quando planejamos apenas projetos estratégicos territoriais, estamos criando uma entropia para outros sistemas excludentes e insustentáveis, não é apenas a dinâmica territorial, mas a dinâmica da natureza que deve ser levada em consideração.

Agora falarei rapidamente do tema da gestão social e da inovação social. Temos que introduzir a necessidade de pensar que a gestão social é, ao mesmo tempo que se criam redes, uma forma de abrir uma nova energia necessária para as populações dos territórios que precisam de inovações, ela permite descobrir ou valorizar antigas tecnologias necessárias para os tempos de cambio climático. Gerar outro tipo de economia, criação de novas institucionalidades. A criação de novas institucionalidades é um processo de gestão social. É possível recordar as capacidades locais de inovação a partir de novas formas de ajuste e envolvimento, não podemos pensar neste momento da história, da pior crise financeira que vivemos desde os anos 1930, dos investimentos em desenvolvimento insignificantes. Para salvar os bancos, se entregou este ano 18 trilhões de dólares, 25 vezes mais dinheiro do que se entregou a todos os países em desenvolvimento nos últimos cinquenta anos. Pense na heterogeneidade dos territórios, não existem mecanismos de inovação tecnológica. Não podemos ignorar e desvalorizar a capacidade de sobrevivência e a criatividade de sobrevivência do povo. Temos que valorizar a possibilidade de que nos territórios a diversidade do tecido social gere condições culturais para enfrentar desafios. Vivemos no caos, na incerteza, mas o caos não é destrutivo, ele é criativo, desde que haja democracia, desde que haja reflexividade. Os territórios e a gestão social precisam reconhecer essa inovação. Essa criatividade se freia pelo excesso de normatividade. Se freamos os movimentos sociais, freamos a criatividade, esse processos de inovação social precisam do entusiasmo, do senso de urgência e do senso de alegria. Sou otimista, mas acho que as janelas do tempo estão se fechando, que não existe longo prazo. Que todo o futuro se concentra neste momento. Dos conceitos e da energia social deste momento. No que fazemos neste momento, nos valores, energia social e compromisso deste momento. Esse momento faz a diferença. Desafio a pensar além do pensamento até o momento congelado, temos que transcender, pular, ir além.

Cândido Gribowski - Ibase

Começo dizendo de onde eu falo. Não sou acadêmico há mais de 20 anos, primeiro do CPDA e da FGV e nem pesquisador. Aceitei o convite do Betinho e fui para o Ibase. Passei a ser militante da cidadania, mudar a forma de colocar as coisas. Preciso militar, pregar, provocar e não provar nada. O Ibase é pequeno, não muda nada, mas incomoda. Imagina organizações em colônia, como no Fórum Social Mundial, incomoda muito mais. Esse é o sentido de meu trabalho.

Falo a partir de uma emergente cidadania interplanetária que tem a maior expressão no FSM. Uma sociedade de pulgas que busca mostrar e construir uma nova realidade possível. Falo a partir do Ibase, do Fórum e do sentir-se parte da emergência de uma cidadania interplanetária. Desde esse lugar a gente vê muita coisa, esta é uma perspectiva que reivindica, critica, faz propostas e pressões.

Não estou inteiramente dentro da gestão de PPs que são direcionadas aos territórios, como a política que se discute aqui ou que surge dos territórios, mas isso não quer dizer que eu não veja estrategicamente o papel dos territórios no mundo. Vejo territórios, sobretudo como um projeto, um modo de colocar o mundo de ponta a cabeça. Afinal sou um dos que lutam contra a globalização, em particular a fase exacerbada da globalização neoliberal, com toda a sua estrutura econômica e financeira e que entrou em crise. Nós surgimos para dizer que outro mundo era possível, não colocamos isso em crise, mas isso caiu como anunciávamos ou está caindo. Isso vem acompanhado por uma crise climática, energética, alimentar, uma grande crise do desenvolvimento industrial produtivista e consumista, uma da própria ideia de desenvolvimento. Eu não procuro alternativas de desenvolvimento, mas alternativas ao desenvolvimento. Há uma crise de civilização que se centra no ter mais, dominar, excluir e destruir a vida. Sobre isso temos que falar. O território aparece como alternativa, como construção de uma outra civilização. Num quadro de emergente cidadania planetária, a mais radical perspectiva de humanidade e de sustentabilidade de toda a vida no planeta implica uma grande interdependência de pessoas. Quando falamos de território, falamos de um pedaço desse planeta onde estamos nós. Claro que eu sou um dos que na luta contra a globalização fala em desglobalização. A globalização é homogeneizadora, concentradora, excludente, social e ambientalmente injusta. Falamos em relocar e reterritorializar o poder e a economia como uma alternativa, mas isso é uma perspectiva de transformação radical. Transformação radical da sociedade (e não somente dos territórios rurais) com uma radicalização da democracia. É impossível imaginar mais justiça social sem justiça ambiental. Temos que descolonizar nossas cabeças. Precisamos criar novos conceitos. Para fazer territórios de cidadania, transformá-los em expressão de cidadania e em atores, é fundamental relocar o máximo de poder e de economia. Economia como a organização da casa, sentido original do termo, o máximo do que precisamos para sobreviver no território. Partimos de uma realidade complexa, temos questões, por exemplo, a diversidade, que é comum aos territórios, inclusive de cidadania, e está associada a desigualdades profundas no território, se materializa no racismo, na desigualdade de gênero.

Partindo para minha reflexão, preciso pensar territórios no que isso significa para 1.600.000 favelados no Rio de Janeiro. Não posso pensar em território falando de um mundo específico em determinado lugar, apenas. Temos que pensar como uma construção social democrática alternativa. Porque antes de tudo estamos diante da necessidade de um novo marco civilizatório. As civilizações se caracterizam por três dimensões, uma são as relações ser humano-natureza, de um lado ser humano como parte da natureza e de outro como dominador da natureza, utilizando-a para seus fins e nela se distinguindo pela sua capacidade de por forças naturais e animais, a vida natural a seu serviço. A separação do ser humano de seu mundo natural está na origem da própria ciência, os homens deixam de se pensarem como parte da vida natural, com isso criam uma ciência que chega a romper a própria vida. Esquece-se

do que estamos falando aqui. Os bens comuns estão no centro do outro mundo. A gente assistiu à privatização de quase tudo isso. Torna-se escasso o conhecimento, posto que o conhecimento só cresce se compartilhado. O patenteamento acabou com isso, é um absurdo a propriedade privada do conhecimento. Alguém inventa algo porque outros investigaram e aprenderam antes em outros lugares do mundo, mas ele se apropria e cria uma patente, vende, mas isso virou um sistema de propriedade do imaterial. E a privatização da água? Das matas? Precisamos introduzir na gestão social dos territórios os balanços do que é gasto e do que se ganha ao produzir. Só a partir do território conseguiremos repensar essa questão. Temos que derrotar os mecanismos que geram a exclusão (precisamos contabilizar isso). Se falamos em sustentabilidade, temos que nos referir àquela sociedade e aos territórios.

A questão comum a todos os territórios são os bens comuns. O que existem e são únicos, por exemplo, os bens naturais. Essa é uma questão que o território deve prestar atenção. É possível ter uma gestão em torno de cotas.

Uma questão-chave que eu gostaria de falar é sobre o território ator e a democracia baseada na cidadania territorializada. Temos que fazer uma inteligibilidade do território, compartilhar informação e dotar-nos de mecanismos para entender o que é o território. Construir a consciência de uma comunidade, pois aí se dá a dialética da diversidade e da unidade, bases para a democracia. Condição primeira para construir um acordo social, coletivo, que eu, aqui, chamo de território, inversão da questão democrática. Precisamos entrar em diálogo, construir a consciência de uma comunidade de destino, o embrião de uma democracia radical.

A realização da economia mundializada parte da ideia de como nos organizamos em redes. Vocês já fazem isso aqui, mas de uma forma que eu acredito ser equivocada. Precisamos dialogar com as cidades também. Acho que temos que pensar como dialogar com a sociedade e não apenas com os agricultores familiares. Temos que pensar como dialogar com a sociedade por meio de uma forma mais complexa.

Temos que voltar a uma espécie de avaliação do saco ecológico: olhar o lixo de uma cidade e ver o que veio de fora e o que não veio. Procurar desenvolver sistemas em que um lixo é matéria-prima para o outro, reduzir as perdas energéticas. Deixamos de produzir alguns alimentos que hoje são importados para produzir e exportar etanol. Não vejo como ganhar qualidade nisso como consumidor.

Democracia e cidadania territorializada vão na direção de radicalizar a democracia. Nós apostamos na democracia e temos vitórias a celebrar nesse campo nos últimos 20, 30 anos. Constituímos uma vibrante sociedade civil, uma institucionalidade

neste país, mas refletimos muito pouco sobre o Estado que temos. O Estado não foi construído para ser democrático, ele é uma máquina muito complexa. Nossa reflexão está errada por isso, se fosse construído para ser democrático, teríamos mais Estado local e não Estado global. Temos que repensar o Estado.

Junto com isso vem outra coisa que temos que pensar, o desenvolvimento. Sempre achamos que com a democracia resolveríamos a questão do desenvolvimento, porque, no fundo, nós não divergimos muito disso, sempre pensamos no crescer para depois distribuir. Continua sendo mais ou menos assim, inclusive alguns projetos retomados pelo Lula são projetos pensados por Geisel e sua equipe, mas algo de errado existe nisso, pensar desenvolvimento para fazer injustiça social. Não fazemos políticas que qualifiquem o desenvolvimento econômico. Não é assim. Há algo de errado. Temos que voltar a pensar do local e para o local, porque aí a cidadania é mais ativa. É do local que partimos. Os eleitos devem escutar a rua. Temos que recuperar essa capacidade de o poder local dar legitimidade e capacidade de convocar para o debate, temos que convocar para o debate de um projeto, outro Estado. A cidadania tem que ser capaz de convocar para mudar. Porque democracia acima de tudo é disputa e luta social, mas é luta com regras civilizadas em que você reconhece que tem possibilidade de na disputa criar consensos.

Criamos dissensos também, o que não é problema. Isso envolve tudo, envolve gratuidade e cooperação. Os bens comuns estão no centro de um outro mundo, mas a existência de dissenso não é problema. Temos que organizar o dissenso para ser consenso amanhã. Cidadania é uma relação, só se pode pensar em direitos se ao mesmo tempo pensamos em responsabilidade. Eu não posso ter direitos que nego aos outros. É uma relação política social definida. Os mesmos direitos que eu reivindico, reconheço aos outros. Nesta parte discutimos as nossas diferenças. O território é o melhor espaço para isso.

Falamos da possibilidade de democracia substantiva. É a possibilidade da democracia em que um destino comum é assumido em comum. Meu destino comum é no meu território e é a partir disso que discutimos as coisas que nos afetam. Às vezes delegamos para alguns esse poder para facilitar as coisas, mas ele tem que se referir sempre a nós, pois ele é delegado e não proprietário.

A democracia como processo de escolha e condição do destino comum começa pela economia, ou deixamos o governo da economia para as empresas ou transformamos isso em questão política em nível do território. Não é uma empresa privada qualquer que vai determinar como vai fazer seu negócio. Que ela faça segundo regras ditadas pela cidadania local, porque uma empresa instalada aqui tem que produzir coisas para serem consumidas aqui. Temos que pensar o local no local.

a ética, precisa-se de eficiência para dominar a natureza e não mais de ética. A ética foi descartada. Qual o sentido de destruir ou matar para plantar uma planta que para sobreviver tem que ter um sistema criado com base em agroquímicos, destruindo toda a biodiversidade em sua volta? A ciência e a técnica são alguns dos nós que precisamos repolitizar para democratizar. Não podemos admitir que cientistas não se submetam a padrões democráticos de limites de produção do conhecimento científico. Um segundo grande elemento na civilização é a tensão entre o ser e o ter. Na nossa civilização, depois da revolução industrial, ganhou peso o ter sobre o ser, temos sempre mais, consumimos sempre mais e mais rápido destruimos, no entanto, falta a muita gente consumir o mínimo para sobreviver. Somos capazes de produzir riqueza e pobreza ao mesmo tempo. Aliás, nessa sociedade, a condição da riqueza é a pobreza. Não é um problema dos pobres, mas a relação, a forma de produzir essa riqueza. É necessária uma ruptura radical. Precisamos de uma ruptura, se fôssemos ter o consumo norte-americano, atualmente precisaríamos de cinco planetas. Portanto o ideal de crescer sempre e desenvolver não está mais no horizonte, temos que encontrar outras formas. O local e o território como base para um outro mundo, as sociedades humanas se organizam no espaço em diferentes níveis. Apesar da globalização, do aumento da interdependência, continuamos tendo endereços concretos. Todos nós nos identificamos com o território, podemos negá-lo, mas somos parte dele.

Eu aqui exploro e adapto as ideias de um livro que eu li (Pierre Calan), destaco a questão da reterritorialização da economia e do poder. Falamos de territórios que são importantes porque são nós de muitos, são sistemas de territórios, são sistemas horizontais e parte de níveis de organização da sociedade que não acabam no território. Temos níveis, uma organização horizontal e vertical. Construímos por mais complexos e maiores que sejam como as grandes megalópoles, elas são parte de uma teia, de uma rede que só existe porque existe em rede. Ao falar nesse sentido, da gestão social, temos que ter presente esses diferentes níveis. Devemos reconhecer a necessidade de ir do local para o global, mas não podemos transferir poder para organizações mundiais distantes, como não podemos transferir poder para organizações nacionais distantes. Isso precisa ser feito nos territórios. Precisamos adotar um princípio de subsidiariedade ativa, impor aos territórios as condicionalidades mais fracas possíveis na busca do bem comum. Não se trata de políticas de cima para baixo, mas de baixo para cima. A esquerda acreditou na ideia de que a conquista do Estado resultaria em algo bom e nos acostumamos a pensar as políticas de cima para baixo. No entanto a cidadania se dá no local.

Por isso insisto que é fundamental entender essas diferenças. Não consigo imaginar um mundo sem cidades, como não consigo imaginar cidades sem o entorno rural. Por isso insisto, é fundamental entender as correlações e articulações. Mas acho complicado não considerar as cidades como parte do território. Porque o agricultor familiar

depende das cidades, nelas encontra bens e serviços que são essenciais para sua produção e que só se encontram nas cidades. Temos que tomar os eixos organizadores dos territórios de forma que o enxerguemos a partir de sua diversidade e totalidade, precisamos ver o território em sua diversidade e sua unidade, tirar partido de sua diversidade. Isso tem a ver com agronegócio, com bancos, com outros segmentos. Temos que trazer esses segmentos diversos para esse debate, trazê-los para um compromisso, pois eles também dependem da democracia e do território para seu negócio. Inverter a lógica, se esses atores possuem interesse, deveriam negociar ao vivo. Os territórios são os eixos horizontais de uma economia mundializada, precisamos revalorizar o território em detrimento do global, revalorizando os territórios. Temos que trazê-los para este debate. Os territórios são mediação entre o indivíduo e o mundo. Nós nos identificamos com territórios, pois precisamos de territórios e dessa identidade.

Aí a cidadania deixa de ser um conceito abstrato e se personaliza. O território se impõe para ser o mundo bom desta relação, os territórios são onde se vê melhor a relação entre atividade humana e biosfera, ele se impõe como o bom mundo para a gestão, é um bom nível para a gestão dessa renovação. No território, deixamos de ter abstrações, não precisamos falar abstratamente e falamos de pessoas concretas com as quais firmamos compromissos. Cidadania deixa de ser um conceito abstrato e se oficializa.

Outra questão no território: estamos numa economia que tem que reavaliar o consumo de natureza e de massa e é no nível local, no território, que conseguimos fazer um balanço do que entra e do que sai. O que adianta termos um agricultor produtor de agrocombustível se ele gasta mais para produzir? De que adianta grandes projetos de eletricidade se podemos investir em alternativas descentralizadas e tecnologias mais simples. Esse modelo antigo em que insistimos e que temos que repensar, reproduz a exclusão. Precisamos hoje agir responsavelmente na gestão social dos territórios. Temos que falar na sustentabilidade daquele território. Claro que é desigual a distribuição dos recursos naturais, mas as coisas não param por aí. A territorialização torna possível a co-operação, mesmo entre diferentes, mas há uma questão no nível de território que hoje nós podemos diminuir. Nós estamos numa economia que tem que reavaliar o consumo de energia e de massas. A questão central na construção dos territórios são os bens comuns. São comuns, inclusive, para os capitalistas – como a biodiversidade, o potencial dos espaços naturais, os monumentos naturais, o território tem que enfrentar essas questões. Temos bens comuns limitados e desigualmente distribuídos, como a água, a energia fóssil, o vento, etc., por isso é preciso ter gestão a partir de sistemas de cotas. O bem comum é de quem? Já tem rios em Minas Gerais, no cerrado, que secam por excesso de irrigação, não existe terra fértil em todo o lugar. Como gerir esses recursos?

Existem bens que podem ser compartilhados por meio da solidariedade e da cooperação. Temos que trabalhar melhor. Isso envolve gratuidade e cooperação, base

Construir em conjunto a base social sobre o território, isso é poder. Criemos e não aceitemos apenas informações de fora.

O pacto territorial é essencial para enfrentar a exclusão social, definir a gestão dos bens comuns e o bem viver. A sustentabilidade da sociedade e da democracia depende do local, nele é possível ter a exata dimensão de justiça ambiental e social.

Rita Surita – Território do RGS

Falarei da gestão social da perspectiva do local. Território Zona Sul do RGS, no extremo Sul do Brasil. Deste território pretendo tirar alguns desafios que a fala dos palestrantes nos colocam.

Começo pela invisibilidade. Esse foi o nosso primeiro desafio no território. Nós temos no território Zona Sul três universidades e um instituto de pesquisa. Em 2004, 2005 começamos a elaborar um diagnóstico que poderia nos ajudar a fazer o nosso primeiro plano de desenvolvimento territorial, que foi feito a partir de dados existentes nesses centros de pesquisa locais/regionais. Para nossa surpresa, na plenária éramos 70 entidades e nós não existíamos nos dados., Falamos aqui da não existência. Nós não existíamos nos dados. Só havia uma cooperativa mapeada, por exemplo. Isso é um dado assustador. E o reconhecimento de nossa existência foi o esforço que fizemos nos cinco anos, começamos a construir de maneira participativa um novo mapa no qual a gente existia, um mapa que poderia revelar quem somos. Hoje temos isso sistematizado numa revista. Comparativamente, hoje, a base de dados nos diz que somos na região 16 cooperativas de agricultores familiares envolvendo 7.500 famílias, nove cooperativas da reforma agrária envolvendo 3.000 famílias, três cooperativas de crédito solidário e algumas cooperativas de pescadores artesanais com 7.000 cooperativados. Isso tudo não existia em termos de dados numéricos, não existia também para a sociedade do nosso território. Essa pesquisa foi feita em cinco anos. Não tínhamos em nossas políticas locais propostas e ações que levassem em conta os grupos sociais existentes, isso deriva de uma discriminação do modo de ser rural.

Um outro grande desafio que temos, a partir dessa diversidade e complexidade territorial, é integrar o maior número de atores e de segmentos possível dentro do aspecto da AF. Mas já essa diversidade impõe que a gente mensure conflitos, nos entendamos e dialoguemos. Para contemplar essa diversidade, nós criamos plenárias e setoriais. Essa é uma das características importantes dos territórios rurais, respeitar o que existe na região. O conselho territorial foi implantado a partir de 15 anos de Fórum da Agricultura Familiar. riamos setoriais da pesca, das comunidades quilombolas, da reforma agrária, etc. Estamos numa região com grande concentração escravagista,

o desenvolvimento regional baseou-se muito na mão de cobra escrava. Ainda no ano passado, quando se lançou o Território da Cidadania, tínhamos no portal duas comunidades quilombolas reconhecidas. Este ano foi feito um esforço de mapear e identificar, fazer o resgate histórico dessas comunidades. Dois elementos que são deficitários: as questões de gênero e de geração. As vivências dos jovens no campo são muito repressivas, há elementos de opressão que se expressam nas relações com os jovens rurais. Temos muitos jovens que atuam e que estão decididos a viver e a trabalhar no campo. Hoje temos uma composição de diversidade como de produção da agricultura familiar. Em dezembro começamos um trabalho forte com os jovens agricultores e estamos construindo a linguagem mais propícia para isso.

Temos aí um desafio de diálogo com o poder público, que nem sempre cumpre os compromissos assumidos. Mas esse diálogo tem conseguido alcançar bons progressos e avanços.

Por fim, gostaria de pensar o valor e o significado da agricultura familiar e a questão do desenvolvimento sustentável, a agricultura familiar era vista como algo fadado ao desaparecimento, no momento em que eu estudei, mas não foi isso o que aconteceu. Não obstante todas as transformações, como a revolução verde, transgenia, biotecnologia, nanotecnologia, a agricultura familiar se renovou e persistiu.

Luis Claudio da Silva – CONDRAF

Minha tarefa é tentar fazer o diálogo entre aquilo o que a gente vem acumulando dentro do CONDRAF e a perspectiva que a mesa levantou para nós. Eu represento no CONDRAF a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e também sou parte da Coordenação Nacional da Cáritas. Nestes 50 anos, a Cáritas sempre atuou com a perspectiva de trabalho a partir da ação emergencial, ou seja, o combate à pobreza. Nos últimos 20 anos, temos sido chamados a agir de forma diferente. Precisamos pensar as nossas ações na perspectiva de construção de alternativas ou de outras perspectivas de desenvolvimento. Neste sentido, trabalhamos a perspectiva do comunitário como espaço privilegiado.

A possibilidade de construção do debate a respeito da perspectiva territorial tem se colocado muito a partir do institucional, a partir daqueles que estão consolidados no poder público local. No território, as pessoas deixam de ser índice, deixam de ser números e passam a ser pessoas, esses são elementos que a gente precisa memorizar para aquecer o debate.

Duas questões que eu coloco: que desenvolvimento nós estamos discutindo neste espaço? Para quem é o desenvolvimento que nós estamos refletindo?

Para nós o desenvolvimento constitui, antes de tudo, ação cultural. Avança para além do econômico, é uma ação cultural que busca mudar e transformar as ações culturais que estão já em curso e consolidadas. É necessário construir novas perspectivas de relações produtivas na perspectiva da produção e do consumo. Precisamos refletir se a instalação de uma fábrica da Perdigão no território de Pernambuco, depois de sete anos de construção do território, se relaciona com o que vem sendo implementado pelas comunidades e atores sociais que estão construindo aquele território. Em que medida o poder econômico influencia na perspectiva política também e não apenas na perspectiva do capital? É no local que vamos construir a perspectiva de desenvolvimento que queremos, o poder das bases. As bases não são referenciadas pelo prefeito ou pelo secretário que vai participar dos espaços de concertação do território. Temos que potencializar as bases locais como fontes de poder.

Isso traz uma nova pergunta: qual é a gestão que queremos fazer ou que estamos fazendo em nossos territórios? Para quem fazemos a gestão? Como ela se constitui? É a gestão do capital industrial, do agronegócio? É a gestão da democracia substantiva ou estamos simplesmente reproduzindo os fundamentos do patrimonialismo, messianismo, clientelismo? Muitas vezes eles estão presentes em nossas metodologias sem que percebamos. É no local, no território onde o pobre deixa de ser índice para se tornar cidadão, que ele estabelece relações de confiança, de solidariedade. Nosso papel é potencializar o poder popular. Os territórios podem trabalhar isso na perspectiva de irem se relacionando com as experiências que já existem neles.

Acredito que temos possibilidade de mudar essa história que Carlos Jara nos contou no início de sua fala e fazer com que os territórios se constituam efetivamente em espaço de vida e as comunidades em espaços de bom viver. Que a nação plane-tária saia da febre dos últimos anos. Finalizo minha fala com uma pequena história. Tem um senhor de 67 anos que após determinado tempo conseguiu chegar ao poder em seu país. Alguns de seus parceiros, companheiros, disseram que precisavam fazer uma caça às bruxas, ele respondeu dizendo que as pessoas não nascem odiando, elas aprendem a odiar no decorrer de suas vidas, elas podem mudar suas vidas com o amor. Essa é uma fala de Nelson Mandela, que foi presidente da África do Sul.

Perguntas:

Eduardo Gomes (Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional – Bahia)

O Brasil há muito tempo já erradicou a maioria dos coronéis, mas o leão da história habita na maior parte dos políticos que hoje são gestores públicos. Como a gente muda a mentalidade dos gestores para que se dissemine a verdadeira gestão social?

Cosme (articulador Território Médio Rio da Contas – Bahia)

Faz uma reflexão e uma pergunta. Concordo com Jara em que a autoestima é necessária no processo de desenvolvimento territorial. Eu sou uma prova viva disso. Menciona o curso de dinâmicas territoriais e gestão de conflitos que o ajudou a enfrentar seu medo a falar em público. Muitas vezes tinha medo das palavras. Os cursos nos ajudaram a enfrentar esses desafios e a superá-los. Os problemas, por maiores que sejam, são superados se buscamos isso, se tentamos superá-los. Os articuladores precisam estar motivados para motivar. Peço aos organizadores do fórum que ampliem esses cursos e que disseminem esse curso.

Rodolfo Fernandes – IICA Venezuela

Sabemos da complexidade que significa a gestão social dos territórios, destaco o conflito como um elemento intrínseco a tudo isso. Falamos da necessidade de que o colegiado não fosse paritário e que tivesse maior participação da sociedade civil organizada, a participação social é muito mais complexa desta perspectiva, pois implica que as organizações participem no sentido de construir a democracia que queremos. Não podemos reproduzir o mesmo esquema de representação que combatemos. Nesse sentido, no fórum é necessário introduzir mais elementos a partir dos atores de base. Importante tomar em conta a missão. Importante reconhecer que os problemas que a gente pensa que os atores locais têm são diferentes da forma como esses atores veem esses mesmos problemas. Como incluir nisso tudo a visão dos atores locais?

Maira

Como superar o desafio da setorialidade, uma vez que a interação interinstitucional é muito difícil e o excesso de produtividade e tarefas dificultam os espaços de diálogo institucionais?

Alexandre Farias – Rio de Janeiro – Eletrobrás

A missão da Eletrobrás, além de produzir energia elétrica com responsabilidade social, é contribuir com o desenvolvimento sustentável. Minha pergunta vai para os conselheiros. Como os colegiados dos territórios estão pensando estratégias para atrair as empresas estatais e privadas para ajudar no desenvolvimento dos territórios?

Leoma Ferreira - Roraima – Raposa da Serra do Sol

Ouvindo as palestras, queria comentar e fazer algumas perguntas. Com relação a como fazer a gestão social, ouvimos a palavra do Dr. Carlos, ele falou de como se deveria fazer a gestão. Atuamos em Roraima, temos o território e tratamos do etno-desenvolvimento territorial, nossa identidade indígena. Queremos fazer parte de um território e queremos nos incluir. Com relação a território, existem lá muitos leões, precisamos matar esses leões. Somos vistos como pessoas que não fazem parte e não conseguem dizer o que querem e o que sentem. Estamos trabalhando num território em que não podemos fazer o nosso trabalho. Como vamos entrar e ser incluídos num processo onde as pessoas e os políticos não defendem a questão do território? O território fica muito parado. Como incluir os indígenas no seu próprio território?

Alvarado – Venezuela

Comentário para os que não acompanham. Nós temos na Venezuela o presidente Chávez, que deu um passo adiante em muitas coisas, enfrentando o modelo de injustiça que estava presente em nosso país. Uma mudança profunda. Implementou um processo de revolução pacífica e acabou com o processo de exploração capitalista privilegiando o que seria o interesse do povo. Estamos avançando no processo de resgate de terras. Tínhamos que tomar o controle dos meios de produção e tirar empresários que exploravam e utilizavam nossos recursos. Neste momento entramos numa nova fase na Venezuela, de democracia participativa, um processo de transferência de poder ao povo, mas tudo isso num processo feito com harmonia, criando leis que favorecem os interesses do povo. Com respeito ao Brasil, ele tem, em alguns aspectos, a oportunidade de produzir em massa. É um erro que o Brasil entre na estratégia dos EUA produzindo matérias-primas no lugar de produzir alimentos para o povo.

Respostas:

Carlos Jara – Diretor de DRS do IICA

Procurarei aqui juntar as propostas e as inquietações colocadas pelas cinco pessoas que me dirigiram perguntas.

É assim que se faz a gestão social (citando o exemplo de Geno, agricultor que recitou um cordel). A gestão é um processo conflitivo, mas precisamos criar a civilização pelo lúdico. Quando se trabalha em cima dos valores, da autoestima, das crenças religiosas e da alegria, tem-se mais força que qualquer outra base tangível. E é sobre essa base que se deve trabalhar. Gostaria de levar a memória dessa poesia comigo.

É verdade e mentira que o Brasil e a AL erradicaram a maioria dos coronéis. Nós não erradicamos realmente os coronéis, porque a mentalidade dos coronéis ainda está aqui, travestida, ela adotou novas caras e novas roupas, mas acho que estamos vivendo uma crise de civilização, como diz Cândido, uma crise que tem em seu foco, essência, várias causas. A primeira, e importante, é o jeito mecanicista, cartesiano e fragmentador da ciência clássica de olhar a sociedade. Isso tem reflexos em toda a sociedade. Vemos a sociedade em fragmentos. Estamos cheios de palavras que vêm desse paradigma, mecanismos, instrumentos, operações, etc. Os coronéis desapareceram, mas ainda separamos para organizar. Por quê? A realidade não é organização, nem ordem, mas a desordem e a complexidade introduzida pelo ser humano. A natureza sozinha é harmônica, mas se o homem chega lá, cria complexidade e essa coisa caótica que temos. O outro problema é que mora no seu inconsciente coletivo o sistema patriarcal, existem muitas propostas de desenvolvimento territorial ou rural que não prestam as suas contas com o sistema patriarcal. Levam o sistema patriarcal que é naturalizado. Temos outros coronéis na cabeça, mas agora metamorfoseados.

Isso leva para como a gente trabalha a inter-setorialidade, desafiados a juntar setores fragmentados. Ademais, cada um desses setores representa uma parte de poder. Como fazer isso? Será que o curso que o companheiro citou é suficiente? É necessário, mas não suficiente. Vivemos uma contradição enorme. Eu peço às universidades para que comecem a fazer leituras da ciência da complexidade. Não nego o valor do cartesianismo, graças a ele a gente tem computadores, é a ciência pura. Mas para entender a complexidade, precisamos ir para a ciência complexa. O que é fluido, caótico, o que aparece e desaparece. Essas coisas têm que ser olhadas e sentidas de outra maneira.

Rodolfo perguntou o que está acontecendo na base. É lá que temos que escutar, onde está a iniciativa e a criatividade, lá está a chave da alternativa. Eu começo a pensar que nós não temos que buscar alternativas de desenvolvimento, mas alternativas ao desenvolvimento. Um articulador de uma política pública não pode somente olhar para um horizonte mais próximo, por mais realista que seja, porque perde a visão global. A estratégia de um projeto de país e de nação necessita complementar-se com a visão pequenina dos territórios. Não é o mesmo líder que liderará como não é o mesmo compadre que irá compartilhar. A gestão social e os articuladores devem ser capazes de ter seu próprio conhecimento.

Gostaria de falar sobre o tipo de relação que se estabelece com as empresas. Com relação à segurança alimentar, neste momento, uma enorme parte dos cidadãos na América Latina sofre fome. Pachamama nos deu mais de 2.500 espécies que podem ser recolhidas e plantadas para se alimentar, a América Latina domesticou 180 delas. Estamos obrigados a diversificar. Entre a crise que se produziu, a crise das hipotecas nos EUA e a recessão, comprou-se entre 800 mil a 1 bilhão de commodities na bolsa de

Chicago, a AF tem como nunca teve antes um papel central na resolução do problema alimentar. Mas temos que refletir com muita clareza, pois os estudos demonstram que cada vez mais a agricultura familiar se moderniza com o mesmo padrão da revolução verde. Temos que questionar as perguntas e os modelos, romper com os paradigmas. O mais difícil trabalho é criar vínculos no território com empresários que sejam conscientes, que batalhem pela justiça social e pelo desenvolvimento sustentável.

Cândido Gribowski – Ibase

Retoma a questão do local, da participação e do envolvimento dos atores no território e na construção do que seja o território enquanto um espaço de referência que é mais que um espaço cívico, é um espaço de cidadania e de referência cultural e política. Sem dúvida a tarefa é envolver a maior diversidade possível de atores, mas atores já são aqueles que possuem identidade de voz. Como fazer com os que não são atores tenham voz? Trabalho muito importante é o de dar a palavra a quem não tem. Todos sabemos algo, mas não sabemos a mesma coisa. Esse é o princípio democrático por excelência. O que você faz lá é um trabalho essencial, a inteligibilidade do território. Porque se partimos sem conhecer e reconhecer os invisíveis, mas também conhecer, reconhecer, e se apropriar dos dados nos não avançamos e não construímos democracia. Precisamos de um trabalho político de construção e de reconstrução de poder. Trazer a voz de quinze quilombolas localmente tem impacto. Mas quanto impacto nós temos? Eu volto ao meu território, é impossível em comunidades como Manguinhos, uma das instituições públicas mais importantes do Brasil, avançada na produção de conhecimento, a Fiocruz, permanece fechada, ninguém da favela. Muros para separar gente de gente. Ela fica no meio da favela, como falar num PAC de urbanização se a obra é pensada pelo construtor do PAC e não para e por quem mora na favela? Como construir um território aí? Ele continua sendo de exclusão social. Isso nós não podemos reproduzir com política pública, pois é uma forma de reprodução da exclusão. Essa questão me leva à necessidade de volta do trabalho de base. Ou voltamos a olhar aí ou não passamos do impasse em que estamos. Mas muitas vezes por não ouvir quem está participando, nos levamos à exclusão. Ou voltamos a olhar a base, o território, ou voltamos a criar uma nova onda de democratização, ou não sairemos do lugar.

Tivemos uma onda de democratização na região, mas como construir uma nova onda que surja a partir dos territórios, com visão estratégica que trate de mudar o poder? Falamos de transformação democrática da sociedade para ter justiça social e ambiental, isso é possível a partir do território, mas nesse trabalho não podemos ignorar a existência de coronéis, não existem apenas coronéis gestores. Não se faz política nesse país sem pedir licença a esses caras, por exemplo, os ruralistas. Que poder é esse e como desconstruí-lo? Esta é a tarefa democrática. Não podemos pensar que é em Brasília, mas é daqui. Do território temos controle, eles dependem dos nossos

votos. O Estado foi feito à imagem e semelhança das classes dominantes, por isso aparece o coronel gestor, isso tem que ser mudado. Esse é o impasse político em que estamos. Esse modelo é reproduzido pelas mais altas arenas, como o Banco Central ou o BNDES. É isso que nós queremos? Como reconstruir isso? A crítica no território é uma crítica insuficiente. Mas alguns temas só estão na agenda pública por conta de resistências, como em Belo Monte – uma pressão criada a partir da base. Democracia é isso mesmo. Temos que enfrentar essas nossas questões. Quando falo do local e da necessidade de inclusão, não falo apenas de tornar visível o invisível, mas de trazer para a arena do debate e do conflito aqueles que nos dominam. O poder cidadão emerge também a partir daí.

As empresas estatais são parte da solução e do problema. Empresa estatal no Brasil foi construída para fazer o tipo de expansão que nós tivemos. Como tornar público o que não é público? A estatal deve ser feita para servir ao território. Em serviço de energia, para saber se a oferta é a mais adequada ao território, deve-se submeter ao julgamento local em relação às necessidades energéticas. É necessário adaptar os programas que visam justiça social às possibilidades daquele território e espaço concreto. Necessidade de criarmos mecanismos amplos de controle das empresas estatais brasileiras.

Para o representante da Venezuela. Há crítica aos agrocombustíveis, aqui também. Temos que reconhecer que há possibilidades e não só problemas. Fugir também da dicotomia alimentos versus agrocombustíveis. O fato é que ele é um grande agro-negócio, mas não podemos ver somente nos agrocombustíveis o agronegócio, pois a produção de alimentos que vai para fora, a maior parte é também do agronegócio.

Democracia é processo, vitórias pequenas e derrotas pequenas. O direito ao território dos povos indígenas que compõem o território é o primeiro passo, mas no meio do território tem uma fronteira. Como tratamos esse tipo de questão? Como construir a partir daí? A democracia é boa porque não temos um estoque de felicidade, mas é o processo que gera felicidade, sempre estaremos em processo.

Luis Claudio da Silva – CONDRAF

Se pudesse, deixaria duas questões. A primeira é que acho importante nos territórios os atores comecem a pensar, pesquisar, mapear como se movimenta o capital, para onde ele está indo, as energias que está acumulando, para que o desenvolvimento se baseie no que os grupos de lá querem. A segunda é que a gente consiga aumentar nossa capacidade de amar. As metodologias que utilizamos cada vez mais nos colocam a impossibilidade disso.

Rita Surita – Território do RGS

No caso do RGS, nós tínhamos dois terços da sociedade civil e o resto do poder público, não tínhamos inclusão dos empresários. O Territórios da Cidadania nasce com outro marco. O colegiado é paritário e foram incluídos os setores representativos de diferentes empresas, depois de quase um ano, não temos ainda a participação efetiva do setor empresarial, embora tenha esses espaços. Fazemos a leitura de que são setores que não estão acostumados ao diálogo. O TC não tem o poder total das decisões. Por ali não passam as decisões, por isso esses setores não têm interesse em participar. Na gestão nós estamos lançando uma tarefa ousada, que é a construção da rede nacional dos colegiados.

Prof. Sergio Leite (OPPA/CPDA)

Pensem num legado de um autor que pensa no princípio da conservação e da mutação da energia social (Hirshman). Como canalizamos essa energia para o processo de territorialização da democracia e da territorialização da governança? Gostaria de fazer um convite para sairmos da dicotomia do bom e do ruim, precisamos pensar que entre nós há diferenças e processos conflitivos. Precisamos aprender a lidar com eles, a ouvir os outros e a aprender a escutar nos espaços os diferentes. Essas diferenças devem ser um exercício de coordenação e de trabalhar numa certa escala, reconhecendo o conflito. Pensando como canalizar estrategicamente essa energia social para algo que surja nesse território e construa algo.

Dia 26.11 – Painel IV

Marco Jurídico Normativo para o Desenvolvimento Territorial

Coordenadora: Fernanda Corezola – Diretora de Assuntos Territoriais (SDT)

Introdução ao tema: Leonilde Medeiros (OPPA/CPDA)

Um esclarecimento inicial e necessário: o tema será abordado desde a ótica das ciências sociais, não especificamente do marco jurídico ou legal, embora em alguns momentos se façam referências pontuais a normas e leis. É dessa perspectiva que se indicarão algumas questões que julgo relevantes quando se pensa no delineamento de um marco jurídico para o tema do desenvolvimento territorial.

Esta abordagem parte de alguns pressupostos, o primeiro deles faz referência a que um marco jurídico tem que reconhecer tensões, diálogos e complementações com outros marcos jurídicos preexistentes. Outro pressuposto seria levar em conta que a experiência brasileira, diferente da experiência europeia, trata de uma sociedade marcada por enormes desigualdades e exclusões, que reconhece direitos, mas que tem uma enorme dificuldade para executar e aplicar esses direitos. Desigualdades evidenciadas na histórica concentração fundiária, na desigual apropriação de riqueza e renda, no não cumprimento da legislação trabalhista – em especial no meio rural –, a degradação ambiental e das constantes ameaças e riscos que pairam sobre as terras dos povos indígenas.

Apesar destas tensões e dificuldades entre o reconhecimento legal dos direitos e sua efetiva aplicação na defesa dos interesses das populações historicamente desprovidas deles, é preciso destacar alguns dos avanços vivenciados. Entre eles, chamaria a atenção para o apoio à agricultura familiar como categoria profissional.

Outro aspecto a lembrar quando se quer pensar um marco jurídico para o desenvolvimento territorial são as profundas transformações pelas quais atravessou o país nos últimos 40 anos, que tem como um dos seus marcos mais significativos a expansão do agronegócio que tende a impactar terras indígenas, reservas e áreas da AF, em especial aquelas que não estão integradas ao circuito do próprio agronegócio.

Pensar o marco jurídico implica pensá-lo não apenas como uma boa lei, em abstrato, é necessário pensar o marco jurídico desde uma perspectiva de desenvolvimento a longo prazo, mas, para tanto, deve-se pensar que desenvolvimento é esse e a quem ele beneficiará.

A pergunta é que processos sociais e econômicos de desenvolvimento o marco jurídico pretende impulsionar? Considerando que os marcos legais não podem ser dissociados da história da sociedade, os temas que vêm da sociedade têm que ser traduzidos em leis.

Entendemos o Direito como um conjunto de princípios e regras legitimados socialmente e que garante previsibilidade às ações sociais, assim o marco legal não pode ser tomado fora da dimensão histórica em que ele emerge e dos debates sociais que estão sendo travados. O Direito se alimenta também de um poder simbólico capaz de criar e estabelecer condutas sociais legítimas, assim como também de ocultar e negar realidades e práticas construídas socialmente ao longo dos tempos. As instituições e o corpo jurídico encarnam determinadas possibilidades, mas também limites quando confrontados com os temas que emergem da sociedade e das instituições estatais.

Um aspecto que merece reflexão é pensar como a lei, codificando relações sociais, de alguma forma tem um papel importante na criação e consolidação dessas mesmas relações na medida em que define regras de inclusão e também de exclusão, assim como marcos por meio dos quais as relações sociais devem operar. Neste sentido, o Direito é uma forma por excelência de poder simbólico, capaz de nomear o possível e de criar grupos, mas também de ocultá-los.

Aí entra o obscurecimento e a não discussão da questão fundiária em um projeto de desenvolvimento territorial. As leis e as políticas públicas, ao se constituírem como discursos que buscam normatizar práticas sociais, elaboram representações sobre os espaços, outorgando significações e sentidos a eles para definir e delimitar recortes, focos e beneficiários (e os não beneficiários) para implementar seus programas. Mas é claro que esta não é uma atribuição só do poder jurídico e dos agentes estatais.

Os espaços são objeto de construção e de apropriação de sentidos por parte dos atores que ali vivem. As normas reproduzem rotinas e princípios nem sempre estabelecidos como leis, mas sim costumeiramente vividos. A vida dos territórios é marcada por tensões e conflitos e não é uma nova ou boa lei que vai resolvê-los, eles dependem de arranjos sociais e políticos construídos localmente.

Na discussão do marco legal para o desenvolvimento territorial existem alguns temas objeto de reflexões recorrentes. Um deles é a questão rural-urbano, diria que é quase um lugar comum enxergar o rural como residual do urbano. Outro tema é a participação nos conselhos, amplamente debatida desde que foram estabelecidos pela Constituição de 1988 como espaços privilegiados para compartilhamento da gestão, sobretudo no que tange ao desenvolvimento rural. E para isto é importante

retomar a reflexão sobre a representação política. Segundo Pierre Bourdieu, sociólogo francês, a participação política exige capital político e tempo livre.

Desde esta perspectiva, os setores chamados a participar dos Colegiados apresentam limites intrínsecos à participação, determinados pela própria condição dos conselheiros (agricultores), não em termos legais, mas sim em termos de condição social, pois são setores que vivem do seu trabalho e não dispõem do tempo livre “não dedicado ao trabalho” necessário para a participação.

A questão que se coloca é qual o tempo que podem “dedicar” à participação? Quais os incentivos existentes para que os agricultores familiares participem? O que se supõe que eles obteriam nesses processos?

Aí aparecem ideias e respostas comuns nos debates da formação, de aprimoramento de capacidades, de cursos, de acúmulo de experiências e de ocupar e participar de diversos espaços. Porém, isso vai depender da condição social dos atores envolvidos. Não são todos os que podem participar.

Outra questão, mas relacionada com a anterior, refere-se à representatividade social dos conselheiros. Eles representam todos os grupos da sociedade local? Ou quais grupos, quais organizações efetivamente representam? Mesmo no campo da AF, há igualdade na participação? Retomando a discussão da manhã, os segmentos “invisíveis” dispõem das mesmas condições e possibilidades? Pois mesmo com fragilidades organizativas, sua entrada no campo da participação implica a disputa por recursos escassos.

Há ainda o desafio de fazer dialogar o marco jurídico com as práticas costumeiras locais. Qual a relação do marco jurídico do desenvolvimento territorial com a unidade administrativa básica, que é o município? Cabe indagar o que significa passar do município para o território do ponto de vista legal – institucional, perguntando-se quais os limites existentes no Brasil e levando em consideração a longa tradição histórica, jurídica e administrativa que faz do município a unidade mínima de planejamento. Porém, e não menos importante, não pode se esquecer que o município é o lugar das alianças políticas e da micropolítica cotidiana.

Cabe indagar o que significa a passagem do município para o território em termos institucionais e legais, que institucionalidades estão sendo criadas para permitir essa passagem e quais os limites a ser superados. Qual a mudança legal necessária que dá poder aos territórios para ganhar autonomia legal para acessar recursos e normatizar decisões? Essa é uma questão que precisa ser debatida: quais são os cami-

nhos legais existentes que poderiam incentivar ou potencializar as institucionalidades territoriais para fazer a gestão social e definir e implementar projetos? Neste sentido, merece uma reflexão e avaliação a figura dos consórcios municipais como capazes de viabilizar legal e administrativamente essas demandas dos atores sociais territoriais.

Já finalizando, gostaria de tecer alguns comentários sobre os silêncios que se fazem presentes na política de DT. Um dos critérios definidores da política do MDA é o protagonismo da AF, assim como os diagnósticos que mostram as insuficiências do Pronaf, infraestrutura e a busca de mecanismos institucionais para superá-las nos projetos de desenvolvimento territorial.

Os protagonistas da política são os agricultores familiares que realmente existem, seja na forma de agricultores proprietários de uma parcela de terra, seja os que tiveram acesso à ela via políticas do governo federal e também pescadores, ribeirinhos, quilombolas.

Mas o que nos parece é que a referência parece ser sempre os setores mais consolidados e dinâmicos da agricultura familiar, existindo um silêncio quanto àqueles mais fragilizados, os menos dinâmicos e menos organizados – os invisíveis, que sobrevivem à sombra e à margem de grandes empreendimentos agropecuários, escondendo as dificuldades e fazendo parecer que a convivência entre eles é até relativamente harmoniosa. Essas mesmas dificuldades estão presentes em áreas extremamente pauperizadas onde a reprodução material das famílias depende da constante migração e mobilidade dos seus membros em busca da sobrevivência, por vezes por tempos muito longos. Este é um grande dilema que a política territorial tem que enfrentar: o deslocamento das pessoas de um território para outro em busca de trabalho.

É muito difícil imaginar que em condições de profunda desagregação social e com a ausência de alguns dos seus integrantes, essas comunidades e famílias tenham condições sociais e políticas de participar de fóruns, conselhos e colegiados, ou de cursos de formação ou até de debater e identificar demandas para projetos de desenvolvimento. Certamente, suas necessidades e anseios dificilmente são serem ouvidos.

Frente a esse quadro, coloca-se a pergunta em que situações e construções de novos marcos legais poderiam afetar positivamente a inserção desses segmentos periféricos da agricultura familiar, que há muito tempo estão fora do escopo das políticas públicas de desenvolvimento rural.

E finalmente outro ponto onde se constata um silêncio na política de desenvolvimento territorial é o que diz respeito à dimensão fundiária dessas políticas, prova-

velmente influenciada pela situação europeia, para a qual esse tema há muito tempo deixou de ser relevante, e pela literatura que se ocupa mais dos agricultores consolidados ou em processo de consolidação, o debate sobre desenvolvimento territorial no nosso país pouco tem se detido sobre assunto.

Mas como a literatura especializada e a nossa experiência social têm demonstrado soberbamente, a alternativa do acesso à terra está bloqueada para muitos trabalhadores rurais, dada as pressões políticas e a proteção para determinado modelo baseado no agronegócio que perpetua a concentração fundiária, apresentando-se aí os limites legais hoje existentes para realizar os processos de desapropriação.

Se a ideia da política de desenvolvimento territorial é transformar o rural em um espaço de vida, em um espaço dinâmico e de cidadania, não tocar no tema da questão fundiária, mesmo com as dificuldades que isso implica, pode significar trazer dificuldades importantes para o sucesso dessa política.

Expositor: Professor Ricardo Zeledón Zeledón, Presidente do Comitê Americano de Direito Agrário

Diferenças de apreciação do mundo entre juristas e sociólogos. Peço desculpas por incursionar em temas que talvez não sejam da minha competência, por serem próprios de outras especialidades das que não participo, mas depois de ter ouvido a introdução ao tema feita pela professora Leonilde, gostaria de fazer um rápido comentário para entender essa diferença de apreciação que há entre sociólogos e juristas e porque não pensamos igual.

Primeiro, aos juristas ensinamos desde o início das carreiras de Direito, em Direito Constitucional, a diferença existente entre os estados federais e os não federais. Estados Unidos, Brasil, México, USA e Canadá são países federais, quer dizer, são países que estão formados por estados, que optaram por ter uma autoridade estatal e uma autoridade federal. Na Constituição do Brasil de 1988 há também a autoridade municipal, nos outros países latino-americanos há uma única autoridade executiva, que é o governo nacional, os estados, os governadores não têm essa mesma importância, assim como os municípios.

Na Europa, todos os países, sem exceção, são países únicos caracterizados pelo regionalismo = territorialismo. Em Espanha, por exemplo, não se fala de Barcelona e sim de Catalunha, em França fala-se de Alsácia ou Lorena, ou seja, agrupam-se várias províncias em uma região. Esse é o fenômeno europeu.

Nos Estados Unidos, o sistema federal se levantou contra o sistema dos territórios indígenas que desapareceram, ainda que posteriormente alguns fossem reconhecidos por meio de convênios, o fundamento do federalismo dos Estados Unidos é o desaparecimento de todo tipo de territórios.

Um sociólogo vê a realidade do que sucede num território no Brasil e diz que a lei deveria seguir essa realidade, um jurista consideraria que essa interpretação sociológica é inconstitucional, mas quando o Brasil promulgou faz há 20 anos. O sistema democrático brasileiro é representativo, o sociólogo o vê como de inclusão, ao passo que a Constituição o vê como de representação.

Um grande jurista brasileiro, Miguel Reale, julgava que uma interpretação unidimensional não é correta, as visões axiológica, jurídica e política têm que se complementar.

Os sistemas jurídicos têm princípios gerais e normas substanciais que não podem ser modificados de forma simples. Pareceria que para a professora o desenvolvimento territorial é uma via para se separar do município “ineficaz” que existe constitucionalmente. Em todos os nossos países há políticas territoriais que permitem levar saúde, educação e infraestrutura dadas às conveniências de execução e implementação, mas sugerir a partir daí que é necessário abandonar ou se separar do município como espaço administrativo e legal é uma outra interpretação, com custos muito grandes para a iniciativa que se está levando. Mais importante que o território, que a saúde, que a energia, é o ser humano como beneficiário exclusivo de todas as intervenções. Nada tem sentido sem o benefício para o ser humano.

Quase todos os documentos que li para poder participar deste IV Fórum Internacional se referiam a metodologias, a planejamentos que se estavam formulando, o custo histórico de perder uma oportunidade política por uma discussão que alguns juízes poderão dizer que é inconstitucional, é melhor deixar o ponto e levar o ponto que é importante.

O tema a ser abordado aqui é a visão do que se denomina Direito Agrário Contemporâneo. Esta é uma disciplina que no Brasil teve um grande êxito, em 1978 já existiam mais de 80 cátedras de Direito Agrário, mas este Direito cometeu um pecado político mortal, que foi identificar o Direito Agrário com a Reforma Agrária, quando a Reforma Agrária teve seu maior êxito em épocas de ditadura e quando a ditadura passou, a Reforma Agrária pagou e as classes pobres também pagaram. Hoje as cátedras são poucas e optativas. Mas se segue mantendo o termo agrário.

Neste Congresso fala-se do rural, os sociólogos falam de rural. De Direito Rural se falava 200 anos atrás, os juristas não falam do rural. Os sociólogos falam do rural porque assim distinguem o rural do urbano. Os juristas falam do agrário para assim caracterizar a atividade e para essa caracterização não importa se é feita por um pobre camponês ou pela mais rica empresa agrícola. Todos sabemos que nas cidades se realizam atividades complementares às agrárias, como a transformação, a industrialização e a comercialização dos produtos agrícolas.

No Direito Agrário quando, nos anos 1980, todas as instituições sociais começaram a ser derrubadas o importante passou a ser o econômico, o mercado, os economistas impulsionavam modelos contra o ser humano, os juristas do Direito Agrário conseguiram fazer a equiparação do Direito Agrário com os direitos humanos de 2º geração (econômicos e sociais de liberdade). Os da 1º geração são os políticos, individuais (sufrágio, domicílio, vida). Houve toda uma explicação filosófica do Direito Agrário.

O pêndulo da história vai e vem. Veio posteriormente a ECO 92, em 1993, a Conferência sobre os Direitos Humanos em Viena, em 1994, a de população no El Cairo, em 1996 acontece a Conferência Mundial de Segurança Alimentar em Roma, organizada pela FAO. E depois de setembro de 2001 acabou a solidariedade internacional. Do período do obscurantismo nos anos 1980 à abertura da humanidade nos anos 1990, até que houve esse problema.

O direito tem crescido em quatro palavras ao nível mundial: 1) a palavra mercados; 2) ambiente; 3) desenvolvimento e 4) justiça. E tem surgido dois movimentos que derivam da participação, o direito à SAN e o direito à Paz.

O tema dos mercados é complexo, a globalização é um tema de comércio, de economia, é a forma que os países poderosos encontraram para abrir os mercados para o consumo dos seus produtos. A globalização é uma estratégia dos países ricos para que seus produtos sejam consumidos. O ambiente é um tema que produziu mudanças no direito, onde se introduz o princípio de direito ao ambiente sadio e equilibrado. Podemos dizer que o direito se fez verde, foi preciso interpretar e fazer um direito verde em matéria penal, agrária, constitucional. Os produtos originários do meio agrário tinham que ser produzidos em harmonia com a natureza, produtos que protegessem a vida e a saúde das pessoas, o desenvolvimento e o ambiente são dois direitos super-humanos.

A Constituição de 1988 contempla a possibilidade de que os estados criassem tribunais agrários para resolver os problemas agrários.

Todos os seres humanos têm que ter uma certa lógica, um sentido comum em relação com o direito, em cada ato realizado, o centro, a preocupação fundamental são os seres humanos, pois a razão única de ser deste planeta só podem ser os seres humanos. Concordando ou não com os valores, formamos parte de uma sociedade e devemos contribuir para lutar contra as injustiças, buscando uma participação inclusiva no momento histórico em que estamos. Creio que o Brasil encontrou soluções notáveis a problemas de distinta natureza. A mudança de século e de milênio chama a atenção para muitas reflexões e soluções para o Brasil.

Expositor: Rafael Echeverri, Secretário Técnico do Proterritórios.

Escutando atentamente as falas anteriores deste painel sobre legislação territorial, me perguntava onde eu me situo nele, pois não sou sociólogo nem jurista. Então a minha apresentação terá partes de ator da vida social e partes de quando me tocou assumir responsabilidades políticas de estado. Será uma apresentação de caráter pragmático, isto é, são as preocupações de alguém que está envolvido nos processos e enfrenta o desafio de propor e interpretar legislação.

A apresentação terá cinco componentes: 1) de que está se falando quando se fala de legislação; 2) qual a concepção do público e do estado que se tem; 3) estrutura da normatividade existente, qual cenário nós enfrentamos; 4) marcos normativos específicos relacionados com as estratégias territoriais e 5) algumas considerações finais. A palestra está associada com um trabalho de reflexão feito em conjunto com o IICA e sobre o SDT com exemplos de legislação da Colômbia, Guatemala e Nicarágua.

Precisão acerca da temática que estamos falando e do conceito de território. Esta precisão é necessária para indicar que estamos falando no Brasil de territórios de cidadania e de territórios de identidade. Precisar que falamos de diversos tipos de recortes espaciais aos quais se adjudica a capacidade de fazer a gestão desses espaços transformando-os em institucionalidades políticas para gestão, ainda que não façam parte de um reconhecimento de entidades territoriais a nível constitucional.

Outra necessidade é distinguir a elaboração de legislação para políticas territoriais de legislação para políticas com enfoque territorial. Estas podem ser políticas setoriais desenvolvidas de distintas formas por meio de mecanismos que têm uma institucionalidade territorial. Quando dizemos desenvolvimento rural com enfoque territorial, estamos atribuindo o caráter setorial ao desenvolvimento rural e adjetivando-o por meio desse enfoque territorial.

Mas fazer política territorial ou fazer desenvolvimento territorial implica a mesma natureza do espaço do território, implica sua integralidade, sua multifuncionalidade. Eu quero me referir a políticas se desenvolvimento territorial.

Há objetivos ideológicos do processo normativo do estatuto institucional. Há uma tendência que vem recuperando espaço com questões como mercado, individualismo e competitividade privada como fundamentos de todo o desenvolvimento, e que nos levam a privilegiar temas, a coesão territorial e social, por exemplo, como elementos essenciais de políticas públicas que se antepõem aos princípios redistributivos dos modelos anteriores. A concepção da multifuncionalidade como uma forma de apreender a realidade e as dinâmicas sociais, econômicas e políticas nos permite construir processos e políticas para atender a essa realidade determinada.

Adicionalmente, o tema de avance do princípio da descentralização e da recomposição institucional de responsabilidades marca fortemente a nova regulação política. Outro tema adicional é o da compreensão da participação que vai de um chamado à intervenção ou opinião e sua passagem para ser entendida como intervenção negociadora, de concertação e de produção de consensos e acordos no quais os atores sociais e agentes públicos intervêm nesses processos nos que se dão estes conceitos.

Novos modelos de planejamento que geram a construção de novos marcos regulatórios e organizacionais que permitam fazer tudo isso certo. Coesão, multifuncionalidade, descentralização, participação e novos modelos de planejamento são, em última instância, elementos essenciais desta nova tendência de políticas públicas. Fazer a reflexão sobre legislação frente ao desenvolvimento territorial com esses atributos que foram identificados e que caracterizam os processos não só no Brasil, como em outros países da América.

Qual a concepção do estado que subjaz a esta discussão sobre estruturas normativas? Ele é um elemento profundo de definição e de como se projeta a sociedade, as diversas concepções de estado se traduzem em diversas estruturas normativas, institucionais e legislativas.

Quais processos políticos e históricos podem ser chamados de rupturas quando se dão as condições históricas e concretas que podemos chamar de revoluções ou transformações qualitativas profundas na sociedade? Por exemplo, o caso de Guatemala, com os acordos de paz que põem fim à guerra em 1997, este tem sido considerado um acordo de ruptura. É importante identificar essas significativas mudanças que se deram por meio da legislação. Há outro tipo de revoluções que também têm provocado rupturas: Cuba (1959), países andinos, Venezuela de Chávez, Bolívia de Evo Morales, Equador de Correa.

Há um segundo tipo de contextos, as reformas, onde se processam inovações, mas que não chegam a ser mudanças importantes ou qualitativas. Este é o caso do México, mudança muito importante, pois passa da hegemonia do PRI a uma alternância com o PAN, porém o país manteve suas estruturas e instituições tradicionais, mesmo com fatos novos, como a Lei de Desenvolvimento Rural.

Há também processos chamados de consolidação, por exemplo, o caso da Espanha com sua Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, produto do amadurecimento e continuidade institucional ao longo de vários anos.

Outro tema a considerar é o de ideologias e consensos. O caminho ao pensamento único levou ao conceito do fim da história no auge do período neoliberal. Esse paradigma escondia o processo permanente de enfrentamento ideológico que atualmente está sendo revitalizado na América Latina com grande força. Hoje na América Latina o estado está sendo considerado como o fundamento do progresso, do desenvolvimento, da harmonia da vida social.

Observe o caso da Venezuela e o socialismo do século XXI, o estado comunitário da Colômbia, que tem aprofundado sua crença de fé no mercado, ou um socialismo moderno, caso do Brasil, Chile ou Espanha.

A transição institucional planetária que estamos vivendo está mudando o papel político dos distintos atores da sociedade civil, em dois sentidos: i) na relação público-privado e, ii) no âmbito territorial. Vemos a emergência de novos atores privados e de processos de participação, de privatização e de consensos entre configurações políticas com muitos outros atores que décadas atrás seriam impensáveis. E mais ainda, o surgimento das ONGs em detrimento do símbolo político do estado nacional, que eram os grandes partidos políticos que em quase todos os países passam por momentos de profundas crises de identidade e de deterioro.

E em termos territoriais, ocorre perda do nacional frente ao local/territorial e em processos de descentralização e regionalização com profundas implicações na redistribuição das estruturas de competência, o nacional também vai sendo deslocado em benefício das estruturas institucionais internacionais, supranacionais, regionais ou globais.

Esta transição institucional é uma tendência generalizada, tanto se integra o continente como se fortalecem processos regionais e locais, simultaneamente.

Quais as funções e responsabilidades do estado de que estamos falando? Pensar as ferramentas de que o estado dispõe para mobilizar, motivar e canalizar a energia so-

cial para uma visão de futuro da sociedade. Outra função é sua capacidade reguladora de acordos e consensos, de contratos sociais que controlem os eternos conflitos; outro é seu papel institucional, criar estruturas, redes, fluxos, normas e procedimentos também tem a função de prover bens públicos, o que não será feito pelo mercado, intervindo e regulando a economia. Ante essa diversidade de funções do estado, os processos legislativos farão sempre referência a alguma dessas funções ou componentes do estado.

Um último elemento desta compreensão sobre o estado é a noção do estado como rede, como algo não unívoco, de múltiplas fases. O estado é reflexo e é tão complexo quanto a própria sociedade. O executivo nunca é monolítico, não pode garantir que todas as suas estruturas e agências ajam da mesma maneira. O estado implica sistemas de redes de alta complexidade.

O próximo ponto a tratar é entender a sobredeterminação constitucional que ilumina e normatiza as diferenças entre estados federativos ou unitários, com regime presidencialista ou parlamentarista para a arquitetura das estruturas legislativas. Países baseados em direitos individuais também não são o mesmo que países baseados em direitos coletivos. Tudo isto quer dizer que um país pode mudar sua natureza de organização (federativa ou unitária) unicamente pela via de mudanças constitucionais.

O segundo nível são as leis de máxima categoria, leis orgânicas que sobredeterminam as outras regulamentações nos marcos normativos. Leis como a de Ordenamento Territorial ou como a de Orçamento de alguns países que são sobredeterminantes de ações do estado e dos cidadãos.

Outro nível são as leis gerais que falam de matérias ou temas particulares (direito agrário), ou leis marcos setoriais (meio ambiente, desenvolvimento rural) e finalmente leis específicas, que se focam sobre temas muito pontuais e concretos. Todos esses níveis de leis estão fortemente relacionados com o que seria uma legislação específica de caráter territorial.

O seguinte é o tema organizacional que faz parte da institucionalidade. As organizações determinam espaços de gestão e decisão, tanto legislativos, onde se logram os consensos políticos e se convertem em políticas de estados, quanto executivos, como é o caso do Programa Territórios da Cidadania, cujo espaço de gestão corresponde à Casa Civil da presidência. O tema dos ministérios transversais e os temas especificamente setoriais. Um ator de enorme importância nos processos participativos e de controle social é o Ministério Público, tem uma função de enorme importância em termos da defesa dos direitos, da participação e dos direitos cidadãos. Organizações especificamente territoriais: províncias, departamentos, municípios e consórcios tornam-se muito importantes.

O que há neste momento de marco de política territorial para fortalecer o desenvolvimento territorial? Associa-se muito a territorialidade com a ruralidade, numa visão de território, ele não é somente território rural, mas obviamente que, como território, compreende o rural. Bem, aí há quatro dimensões de políticas públicas com marcos normativos e legislativos que determinam o que se passa nos territórios. A primeira é o ordenamento territorial; a segunda é a legislação existente para o meio ambiente, uso do solo, legislação sobre zoneamentos; a terceira é a legislação associada ao tema de desenvolvimento regional, metropolitano, urbano, de grandes de projetos de desenvolvimento e, finalmente, a legislação sobre desenvolvimento local, da qual uma delas é a legislação sobre desenvolvimento rural.

Uma reflexão que precisa ser feita refere-se a evitar desgastes e a sobreposição e a sobredeterminação de leis e marcos regulatórios de diferentes esferas e intencionalidades sobre políticas e programas que desejam sair da concepção setorial em direção da territorial, por exemplo, Territórios de Cidadania, sem que isto signifique desde já uma avaliação sobre o programa.

Quero terminar com algumas reflexões, a realidade feita direito significa consolidar como legislação processos que existem realmente, legislação feita para empurrar processos que queremos alcançar e consolidar, a legislação é um instrumento político, portanto de luta e disputa de poder, lutas, consensos e pactos, mais ou menos justos. Nesse sentido, é fundamental entender os sistemas de incentivos dos atores que participam. O que querem, quem são, onde estão esses atores, como se mexem e com que se relacionam? Para que desenvolver um marco legal, para garantir normativamente espaços conquistados que podem ser perdidos se o governo muda de mãos? Qual a motivação que impulsiona inovar quanto aos marcos legais?

Debatedor: Professora Maria Cecília Ladeira de Almeida, Universidade Presbiteriana Mackenzie

1 Introdução

A diversidade de programas sociais existentes no Brasil, visando o resgate e a inclusão social, é tanta que, exagerando um pouco, é provável que quase todos os brasileiros se enquadrem neste ou naquele programa. Louvável de um lado, péssimo de outro. Essa diversidade sem um horizonte comum gera contradições na aplicação de tais programas, tornando-os inviáveis.

O modelo social brasileiro, especialmente o consagrado a partir da Constituição Federal de 1988, optou por inúmeros dispositivos constitucionais que buscavam

saldar o passivo social. Saldar, inclusive, em termos legais.

Ora, uma política de resgate social visando minimizar as desigualdades pode incrementar o desenvolvimento desde que se incorpore uma política de crédito que garanta investimentos no próprio homem que se pretende inserir no processo produtivo – investimento no capital humano (por exemplo, educação). Por outro lado, também pode levar à desaceleração do crescimento, na medida em que os efeitos da redefinição de recursos carreados ao Estado, mediante política fiscal, comprometam a eficiência econômica.

Os programas sociais só se justificam na medida em que saldando o passivo, promovam a inclusão social. O mero assistencialismo não leva a nada, ou pior, leva ao comprometimento de políticas de desenvolvimento econômico. Na sábia lição popular, “é preciso ensinar a pescar e não somente dar o peixe”.

2 Base conceitual

O conceito de território vem se modificando com o correr do tempo. De base física, geográfica, passou a ser um conceito jurídico-político, que os romanos consideravam como sendo a universalidade das terras dentro dos limites de cada estado, pois etimologicamente o termo território provém do verbo latino *terreo*, *terrino*, que significa intimidar, causar medo, receio.

Na definição de Hans Kelsen, território é o âmbito de validade da norma jurídica. Para León Düguit, “território é a parte do globo terrestre na qual determinado governo pode exercer o seu poder de constrangimento, organizar e fazer funcionar os diversos serviços públicos”. E, ainda, segundo Hildebrando Accioly, território é o espaço sobre o qual o estado exerce a soberania territorial.

Não há mais como negar o primado da igualdade entre os homens. O princípio da igualdade está vinculado ao princípio da liberdade que deve permear a vida em sociedade. Para Norberto Bobbio (in *Teoria Geral da Política*, p. 491), essa igualdade implica o reconhecimento de que todos os cidadãos devem ter as mesmas oportunidades, devem ter idênticos acessos aos direitos que são reconhecidos como direitos fundamentais. O exercício de tais direitos pode até ser opção de cada cidadão, mas o acesso a eles é direito inarredável.

Tal reconhecimento leva a justiça humana a todos os rincões. O processo de reconhecimento dos direitos fundamentais permite a erradicação de discriminações, eliminando assim as diferenças de sexo, fé, etnia, língua, nacionalidade, opiniões políticas, etc.

Os mesmos princípios estão consagrados na Constituição brasileira, não só no artigo 5º, onde declara que todos são iguais perante a lei, mais adiante promove correções expressas de situações de discriminação, quando coloca a mulher em mesmo pé de igualdade do homem, ou, ainda, quando determina a regularização fundiária dos remanescentes de quilombolas, em total sintonia com convenções e recomendação sobre povos indígenas e tribais da OIT (1957, 2004) e da ONU (1969).

Mas, voltando ao tema da evolução dos direitos, em todas as fases da história da humanidade há a constatação de que o ser humano anseia por vida digna, por cidadania. E se o conceito de território sofreu a interferência do tempo, o mesmo se dá com o conceito de cidadania.

Da conceituação de ligação entre o soberano e seus súditos livres, passando pela cidadania liberal, fruto da Revolução Francesa de 1789, calcada nos direitos naturais individuais, hoje, o conceito de cidadania caminha para uma titularidade difusa e universal, na medida em que constatamos a evolução dos direitos.

A cidadania é um direito fundamental que a todos deve ser reconhecido, permitindo, assim, a inter-relação dos cidadãos vinculados aos mesmos direitos fundamentais. Isto leva à ideia de solidariedade entre os cidadãos que não podem estar fora das mais diversas relações sócio-jurídicas. Qualquer forma de exclusão social é um retrocesso, não mais se concebe que tais atores sociais, maiorias ou minorias, não sejam sujeitos de todos e quaisquer direitos. É a “cidadania inclusiva”.

Conforme Bobbio, o futuro da democracia depende dessa solidariedade, do resgate daqueles que ficaram à margem da sociedade em razão de etnia, sexo, religião, posições políticas, etc.

Nesse sentido, o estado deve criar e/ou incrementar políticas públicas voltadas para tal resgate. A inclusão social daqueles que ficaram ao largo dos “interesses da maioria” é imperiosa. As chamadas “minorias” devem ser beneficiárias com a efetivação da atuação do estado para que se integrem, pois sem essa inclusão todos perdem.

Todavia é interessante observar que tais atores sociais, são, muitas vezes, excluídos por eles próprios. O problema da exclusão social muitas vezes repercute na esfera do direito em termos de indiferença dos próprios excluídos. Essa indiferença afeta negativamente a capacidade de impor os direitos já reconhecidos ou a serem reconhecidos.

E nisto a experiência desta palestrante pode testemunhar, ainda, a indiferença dos remanescentes de populações quilombolas com o direito de regularização dos

territórios que habitam. Direitos estes conquistados no Brasil pelo menos desde 1988. Sua indiferença, desconhecimento, desconfiança, em muito tem levado à frustração da aplicação de políticas públicas de imediata inclusão social, pois a não organização social do grupo leva à não regularização e, pela não regularização, à impossibilidade da aplicação de políticas públicas de toda ordem: educacional, de gênero, de fomento à produção, de comercialização de produtos.

3 Necessidade de políticas públicas

Pelas ponderações acima, percebe-se que são necessárias políticas públicas que visem à inserção social. Na verdade, aqui se constata mais uma evolução, a democracia passou de representativa a participativa e caminha para uma democracia solidária. Não se pode falar em pessoas iguais, uma ao lado da outra, mas uma interagindo com a outra. Este é o novo sentido da democracia. “Todos são convocados a defender o que lhes é comum”, conforme Fabio Konder Comparato (Ética, p. 577).

Vários doutrinadores têm se manifestado nesse sentido. Nomeio, especialmente, Ricardo Zeledón, que fala das novas dimensões da humanidade através da solidariedade. A solidariedade é o compromisso permanente para alcançar o bem comum. Influencia todos os âmbitos da vida humana, particularmente a convivência social. No mundo dos mais necessitados, a violação dos mais elementares direitos humanos é uma constante, especialmente na zona rural.

O êxodo rural e a falta de políticas urbanas de absorção de tais populações criam situações de enfrentamento, dentro e fora das fronteiras políticas dos diversos países. Sem contar que o êxodo rural, provocado por falta de políticas públicas dirigidas à zona rural, que está incrementando a fome no mundo e, em consequência, incrementando os excluídos.

Voltando a Zeledón, da pobreza do campo, da falta de oportunidade para os seus habitantes, da ausência de trabalho, do levantamento armado ou da guerra, servem-se também grandes males, como o narcotráfico, pois a agricultura de drogas constitui uma alternativa para esses setores marginais, abandonados, que optam por uma vida de ilegalidade ou clandestinidade como única saída à sua situação econômica. Onde o estado não atua, o crime grassa. E isto é provado diariamente na mídia nacional.

Se a agricultura é atividade central da população mundial, é preciso que sejam criados mecanismos imediatos para incrementar o exercício da atividade agrária, visando levar cidadania ao homem do campo de maneira que estanque o êxodo

rural e incrementa a produção agrícola como estratégia de desenvolvimento e de segurança nacional para cada país.

4 A opção por “território”

Nesse sentido, o território como forma metodológica de ataque à exclusão social na zona rural tem sido a opção de diversos países, como México, Guatemala e Brasil.

A concepção de território ganha contornos além do até então conhecido. Território passa a ser, conforme Rafael Echeverri, no trabalho *Identidade e Território no Brasil*:

A dimensão política do espaço – quando este é referido reconhecido e identificado – enquanto unidade da gestão política que o distingue e atribui existência, de certa forma institucionalizada. Nem sempre o território constitui-se numa entidade territorial, a exemplo de município, província, departamento ou estado. É suficiente ser reconhecido como unidade que pode controlar ou interagir enquanto a institucionalidade que expressa – pode ser a bacia de um rio, a união de organizações territoriais, um espaço com nítidas características étnicas ou um espaço definido por redes econômicas bem caracterizadas. Dessa forma, o território pode, inclusive, chegar a constituir-se num espaço descontínuo. O elemento central da reflexão que nos ocupa é o fato de a identidade – como expressão de traços diferenciadores e distintivos da população pertencente a um espaço – converter-se no espírito essencial, básico e estruturante do território. Além de descrever e caracterizar o território, o mais importante é que a identidade orienta e ordena as estratégias de desenvolvimento ao definir e dar suporte ao caráter das forças motoras que possibilitam avançar na conquista do bem-estar.

A territorialidade retoma sua importância no contexto dos estudos do desenvolvimento rural na medida em que a própria antropologia a reconhece como parte integrante de todos os grupos humanos. O território deve integrar todos visando o desenvolvimento de todos. Desenvolvimento que não significa apenas crescimento econômico, mas também a equidade, o respeito à diversidade, promovendo, enfim, a justiça social, anseio de todos.

5 Marco jurídico

O objetivo do marco jurídico para o desenvolvimento do território, em termos de políticas para as atividades agrárias, é o de apresentar instrumentos legais capazes de informar todas as ações públicas e privadas, consagrando os princípios

da democracia solidária, da igualdade e da liberdade, com a inserção social de todos que compõem o território, respeitando suas diversas formas de vida. Tal marco deve informar a legislação em todos os seus níveis: federal, estadual ou municipal, promovendo sua harmonização.

Não tem sentido que leis de esferas de poder diferentes sejam contraditórias entre si ao regular o mesmo assunto. Não pode o ator social ficar entre duas normas que em vez de se complementarem, se contradizem ou ficar preso entre políticas públicas que impedem sua atuação.

O respeito a todos os cidadãos do país, a inserção social, o respeito às minorias exige um marco jurídico com uma linguagem comum no qual todos sejam contemplados, sem que ninguém fique à margem da norma legal, até mesmo quem eventualmente não se reconheça a si próprio como detentor de direitos.

Assim, esse marco jurídico deve conter normas que respeitem a diversidade dos que vivem no território. Ditar normas que permitam superar as questões da estrutura fundiária, promovendo o zoneamento que crie reservas e/ou prioridades para o exercício da atividade agrária, ao lado das áreas de expansão urbanas. Promover políticas visando à educação dos atores, resgatando suas formas de expressão seculares, assim como ações de assistência técnica, social e financeira, sem comprometer suas tradições. Reconhecer formas de agricultura não convencionais, próprias dos atores existentes no território, permitindo a coexistência harmoniosa da agricultura familiar com o agronegócio, promovendo a segurança alimentar. Criar normas tributárias que beneficiem aqueles atores que são efetivos produtores rurais e que penalizem os descumpridores da função social da terra, por qualquer que seja o motivo.

O marco jurídico deve fomentar a inserção social de todos os atores do território, assim como permitir a concretização da democracia solidária, que consiste nos valores de tolerância e do diálogo entre todos os povos.

Uma cláusula de “igual proteção” talvez seja a síntese desse marco judicial tão almejado. Com tal cláusula não se pretende que todos sejam tratados rigorosamente como iguais, pois nem todos são rigorosamente iguais. Tal cláusula, adotada nos Estados Unidos, visa combater toda e qualquer forma de discriminação. Ninguém poderá ser tratado como um cidadão de segunda categoria. Sua singularidade deve ser tratada igualmente pelos demais componentes do território, bem como pelo Estado, que não pode menosprezar tal cidadão. Todos têm direito de não serem discriminados pelo que representam em razão de suas características próprias.

6 Conclusões

O primado da lei é consagrado desde o século XIX, quando todos os Estados que adotam o sistema legal romano-germânico elaboraram sua legislação escrita. O jurista deve se lembrar da enorme diversidade de culturas abarcadas pelos territórios onde pretende aplicar políticas públicas e, em muitas dessas comunidades, a palavra escrita não serve para nada (até mesmo porque o maior valor é a palavra falada). Assim o primado da lei escrita pode estar descaracterizando as formas tradicionais que tanto se quer preservar.

Desta forma, é preciso propor uma estratégia de desenvolvimento para o país partindo de algumas políticas públicas essenciais, cujos objetivos estejam perfeitamente delimitados para então ir irradiando outras tantas.

Abrir diversas frentes desconectadas entre si não é a melhor solução. Carrear recursos para todos os programas não resolve nada quando eles não interagem. É preciso que haja uma coordenação entre eles e, no entender desta palestrante, a estratégia de territórios talvez seja uma opção razoável, pois ali no perímetro desse cosmos são vistas e analisadas todas as questões que envolvem o desenvolvimento integrado.

É também necessário lembrar ao jurista que na elaboração do marco jurídico não se pode confundir crescimento econômico com desenvolvimento. O crescimento econômico pode ser nacional, mas vinculado a apenas uma parcela da população. Não há desenvolvimento sem respeito à integração dos diversos atores que compõem a sociedade, que pretende ser regularizada por normas jurídicas por emanadas.

É preciso observar o patrimônio cultural, o perfil social e as potencialidades das gerações presentes e das que virão, verificar o potencial de recursos ambientais utilizáveis, constatar a população já incluída e a que deve ser incluída pelas políticas públicas para não criar sociedades paralelas, mas uma sociedade única com suas diversidades.

Esse marco jurídico não pode, em nome do desenvolvimento, uniformizar, deve respeitar a diversidade dos povos que compõem a nação brasileira, qualquer que seja o seu perfil, população urbana, população rural, povos autóctones, indígenas, quilombolas, caboclos, caiçaras, etc.

Na medida em que se incrementa a integração visando à igualdade de tratamento na diversidade de cada grupo, a liberdade irrestrita vai sendo reduzida, para assegurar os direitos de todos numa sociedade diversificada.

A harmonização de políticas públicas para todos os envolvidos é ao mesmo tempo o grande segredo do desenvolvimento social e o grande problema a ser enfrentado visando o desenvolvimento do país. Só assim se alcançará o verdadeiro desenvolvimento e com ele a paz, mas isto é motivo para outro debate...

Debatedora: Ivonete Carvalho – Diretora de Programas para Comunidades Tradicionais – SEPIR - Conselheira do CONDRAF

A debatedora traz sua experiência como militante da sociedade civil e de exercício governo. É grande o desafio de fazer com que os instrumentos jurídicos dialoguem com a especificidade de uma parcela da população que está à margem da sociedade, na base da pirâmide social e econômica, a população negra. O Programa Brasil Quilombola pretende chegar de fato a esses grupos sociais excluídos e dialogar com as políticas de governo como um todo.

Desafio de construir uma política focada, que não é para todos. Há um universo na área rural de mais de 1.450 comunidades quilombolas nos 120 Territórios da Cidadania. A saúde e a educação da população negra exigem referenciais diferenciados e específicos, é preciso conhecer a história da dominação escravista e a luta e a rebeldia dos negros, seus ritos, festas e heróis que lhes foram negados. Então queremos recontar e reescrever sua verdadeira história e sua contribuição ao nosso país.

A partir do mecanismo jurídico se cria um precedente de sensibilização na sociedade, assim como facilita o desencadeamento de outros procedimentos novos e cada vez mais avançados. A sociedade está sendo pautada e provocada para reconhecer que não somos todos iguais, apesar do que diz a Constituição, ao tempo que esses segmentos são chamados a se afirmarem e autovalorizar. As estatísticas mostram a desigualdade gritante do Brasil e quem são esses desiguais, por isso são necessárias políticas focadas e específicas: temos leis estaduais, portarias e regulamentos.

Quando se falou na mesa que não pode se pensar o desenvolvimento territorial, também temos que pensar em quem são esses seres humanos que estão nos territórios, quais suas redes culturais, sua visão do mundo, sua relação com a natureza e referenciais de religiosidade. Os marcos legais devem levar em conta essas diversidades, as histórias, culturas e trajetórias diferenciadas.

Também temos o desafio, quando se fala da agricultura familiar, de demonstrar que as comunidades quilombolas são esses invisíveis de que se falou hoje pela manhã. Temos o desafio da viabilidade econômica e produtiva das comunidades quilombolas, pois a partir de que começaram a ser reconhecidas e assessoradas, descor-

tinou-se um enorme conjunto de potencialidades produtivas. Não são vistos como potenciais empreendedores capazes de gerar sua sustentabilidade, conservando o meio ambiente. Selo quilombola que identifica os produtos originados nas comunidades negras e sua contribuição do ponto social e cultural ao conjunto da sociedade e que traz a cara das comunidades negras rurais.

Perguntas à mesa:

Ana Claudia – Articulação da Bahia

Formei-me em agronomia e minha primeira experiência técnica foi com assentamentos. O que venho percebendo é que o processo de reforma agrária, ainda que tenha avançado muito, tem formado ilhas de desenvolvimento. Precisamos avançar muito em relação à reforma agrária no Brasil. Essas ilhas não se comunicam com os governos municipais, apesar de necessitarem de serviços. Gostaria de saber do professor qual seria o caminho, o início para tentar reverter essa situação? Como fazer com que eles tenham acesso a esses direitos de primeira e segunda gerações?

Ernani Abreu - Articulador do Rio Negro

Primeiro faço uma pequena colocação: ontem e hoje falamos muito da vida da natureza, do meio ambiente e do ser humano. Na história do Brasil, percebe-se que essas três vertentes principais, que poderiam ser um elo de desenvolvimento, foram esquecidas. Diante disso, fala-se também de direitos e o Brasil é o país que mais tem legislação, existe lei para tudo, mas pouco são cumpridas. Falando-se em territórios, o Brasil é muito complexo, composto por diversidades culturais, geográficas, o ser humano tem seus princípios e sua vida, o estado do Amazonas vê de maneira diferente do resto do Brasil, são realidades diferentes. O índio tem uma maneira de plantar e colher sem causar danos ao meio ambiente e aos rios. Temos uma estratégia de desenvolvimento para o Amazonas, com base na cultura indígena. Diante da diversidade, será que o governo e o Estado brasileiro estão preparados para ouvir e discutir com a gente o desenvolvimento territorial diversificado?

Roberto Santos - Secretaria de Barra dos Coqueiros

Para Rafael Echeverry. Na sua opinião, qual é o maior exemplo de desenvolvimento territorial e por quê?

Camilla Martins - Território do Caparaó Capixaba

Para o Professor Ricardo Zeledón Zeledón. Na sua opinião, como o marco jurídico pode assegurar o direito e participação efetiva dos movimentos sociais no processo de desenvolvimento e crescimento econômico do país?

Maria Cecília

Reforma Agrária não é retalhar a terra. A Reforma Agrária é um processo de inclusão social e o Estado tem que complementar, apoiar o cidadão. Isso não se faz num governo. Ela não tem um fim em quatro ou oito anos. A atuação permanente do Estado visando à correção de distorções na questão agrária se faz necessária. Como fazemos para isso dar certo? Não sei. Mas sinto que uma é o conhecimento dos próprios interessados. Esse conhecimento deve gerar uma educação não só para os interessados. A sociedade como um todo não tem conhecimento do que nós estamos falando. O que falta para a gente é um grande merchandising, vamos multiplicar as informações para os interessados. Quando eu chego com um processo de regularização de quilombos, eles falam “como?“, não sabem o que você está falando. Não pode ficar de nós para nós mesmos.

Respostas:

Professor Ricardo Zeledón Zeledón, Presidente do Comitê Americano de Direito Agrário

Reforma Agrária e direitos de primeira e segunda gerações. Em primeiro lugar, destaca que se fez uma divisão entre direitos de primeira, segunda e terceira gerações. Os direitos humanos de primeira são os direitos clássicos: liberdade, civis e políticos – âmbito da Revolução Francesa. São direitos que são reconhecidos pelo Estado e são os que se denominam direitos clássicos. Os de segunda são os outorgados aos grupos sociais e aos indivíduos, denominados direitos econômicos, sociais e culturais, aparecem depois do Tratado de Versailles de 1903, Direitos Econômicos e Culturais de 1966 e também se encontram esses direitos na Carta Interamericana. Pertencem aos indivíduos e aos povos. Esses direitos se exercem por meio de interesses difusos, direito ao meio ambiente e reforma agrária.

Serei menos sincero que Rafael Echeverry. O que me parece importante é que Rafael e todos os que estamos nessa mesa sabemos e escutamos, sendo advogados ou não, que em nossos países temos suficientes leis. Ou contestamos que temos, mas não são as melhores. E outros dizem que não é necessário modificar as leis para fazer política. Em direito, nós constituímos como direito. O direito é direito desde o momento em que nos separamos da política, da moral e da economia. O direito como

uma ciência social. O político trata de fazer política e não tem que tocar no ordenamento jurídico. Ele tem que trabalhar ou cometerá absurdos.

Voltando à pergunta. O problema é por que se criam leis de proteção dos negros e a Constituição diz que todos somos iguais perante a lei? Não há maior desigualdade que tratar como iguais os desiguais. Aí está um processo de ajuste permanente da máquina ou, pelo menos, teremos problema para caminhar. Todos somos desiguais nesta sociedade de iguais e como somos desiguais, os ajustes são complexos.

Leonilde Medeiros (OPPA/CPDA)

O Ernani faz uma questão difícil de ser respondida num tempo tão curto. Eu diria que primeiro temos que pensar em que esfera do Estado estamos pensando. Falei no Executivo, diria que esperar uma disponibilidade e um preparo para o diálogo é uma idealização do que é o processo de formação e elaboração de políticas, porque esse diálogo vai se fazendo. Uma mobilização social que força o diálogo é o ponto mais importante. Quando se tornam questão e objeto de políticas públicas? A partir de uma pressão social muito forte esse diálogo se faz. Quando o Estado está preparado? Esse próprio processo de diálogo vai criando espaços apropriados para a ampliação do diálogo. A criação dos conselhos por conta da CF 1988 foi muito importante. A existência dos conselhos é um passo importante. Desse ponto de vista, acho que os termos do diálogo vão se adequando e aproximando o Estado onde ele não quer se aproximar.

Na universidade, eu pesquiso movimento social desde os anos 1970 e hoje vejo que demos passos enormes. A mobilização social foi importantíssima no sentido de tencionar os marcos jurídicos que nós temos.

Rafael Echeverri, Secretário Técnico do Proterritórios

O tema não é estar preparado, esse é o desafio que se tem. O ponto é como se está preparando para enfrentar esse tipo de processo. Tema da dificuldade é o desafio da diversidade das distintas características regionais e culturais. Os modelos de gestão social tendem a superar a política homogênea. Buscar o tema de diferenciação de estratégias e diferenciadas que se constroem lentamente. A essência desse tema será avançada, autogestão, capacidade para que os territórios tenham capacidade autônoma de encontrar soluções. Essa é uma perspectiva importante a ser alcançada.

A outra é bem difícil: qual seria o melhor exemplo de desenvolvimento territorial? Complicado definir quais seriam os critérios. Queria buscar os critérios. Nas estratégias territoriais é necessário considerar o tempo e são dessas transformações

que estamos discutindo aqui, mas não são estratégias de curto prazo, são processos complexos, com mudanças culturais e políticas, falamos de transformações estruturais que se medem em gerações e não em ciclos governamentais. Eu poderia dizer que seria a Europa, mas seria simplista, existem interessantes experiências na América Latina mas recentes. Associar o territorial com o local. Quando miro as experiências, encontro quantidades de experiências exitosas no nível local. No nível regional é mais difícil e também no nível interregional.

Ivonete Carvalho – Diretora de Programas para Comunidades Tradicionais – SEPIR – Conselheira do CONDRAP

Finalizando, esse diálogo me remete à pergunta da liderança indígena: não estamos preparados, mas estamos nos exercitando e é bom termos esse momento. Essa é uma realidade atual nos temas de políticas públicas. Tudo isso precisa ser revisto e pautar isso no tema das políticas públicas já é um bom avanço. Diálogo com a academia, com movimentos sociais, conferências, juventudes, mulheres, igualdade racial. Exercitamos isso. Caminhamos no sentido de colher subsídios para construir uma política pública diferenciada. Desafio é caminhar no sentido de construir um território diferente, que aglutine a todos. Temos os mecanismos jurídicos para isso, precisamos colocá-los em prática, exercitá-los.

Dia 27.11 – Painel V

Sistema de financiamento para projetos estratégicos territoriais de natureza multissetorial

Coordenadora: Nonato Lima - Gerente da Unidade de Desenvolvimento Sustentável em Brasília

Introdução ao tema: Ademir Cazella – UFSC

Minha apresentação tem quatro partes muito rápidas:

- 1 – Apresentar alguns elementos da pesquisa do OPPA e IICA.
- 2 - Colocar alguns elementos da concentração e exclusão bancária no Brasil, importante para pensarmos os sistemas de financiamento.
- 3 - Introduzir o tema do microcrédito e cooperativismo de crédito no Brasil.
- 4 - E por fim, colocar alguns elementos e desafios para esses sistemas.

O objetivo da pesquisa é pensar sistemas de financiamento territorial que tenham especificidade para as áreas rurais brasileiras que é a inclusão de segmentos que estão excluídas das redes sociotécnicas e políticas. Adotamos como metodologia estudar algumas experiências que se encontram em andamento. Em 2008 estudamos Crediamigo do BNB e do cooperativismo de crédito solidário do Cresol, no Sul do Brasil. Em 2009 está em andamento estudo do DRS do BB e microcrédito da CEF e aprofundando o estudo do cooperativismo de crédito solidário da experiência da ASCOOB na Bahia. Por que essas experiências? Consideramos experiências se não consolidadas, em processo de consolidação. Apresentam arranjos institucionais e mecanismos bastante inovadores. O volume de recursos é relevante, tem interface com políticas públicas e tem uma abertura para a discussão do desenvolvimento territorial no Brasil. Podem funcionar como exemplos para outras regiões no Brasil que não possuem experiência em sistemas de financiamento para o meio rural. Podem servir de referência para zonas que não têm tradição e experiência com mecanismos de desenvolvimento rurais.

Três pressupostos orientam a construção desses sistemas de financiamento do desenvolvimento territorial:

1- Para o caso brasileiro, temos que pensar em inclusão financeira (microcrédito), diferente do contexto dos países europeus, onde os atores portadores de projetos têm a capacidade de acionar sem problema os fundos para fazer investimentos nos seus projetos. No Brasil, temos uma parcela significativa de atores rurais que não possuem capacidade de montar seus projetos, muitos invisíveis. Precisamos trabalhar com microfinanças e microcrédito.

2- Esses sistemas de financiamento territorial precisam reorganizar a poupança local. Nada adianta para um território captar recursos e deixar escapar o dobro ou triplo de recursos de seu território, que é a sua poupança interna, que acabam indo para os grandes centros urbanos.

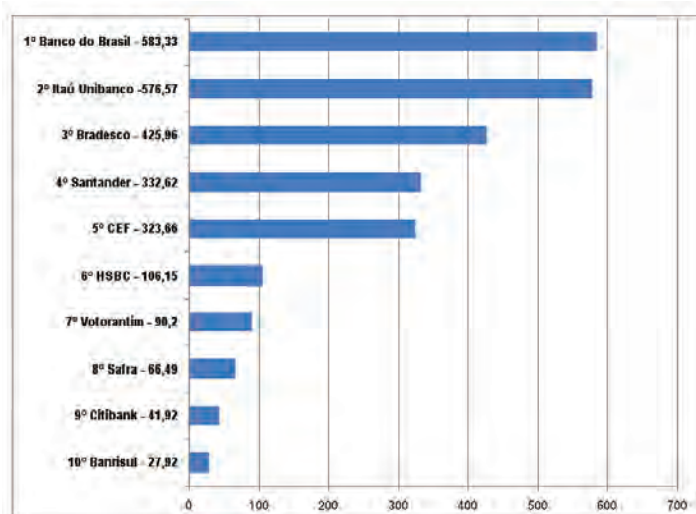
3- Esses sistemas precisam captar recursos externos para financiar os seus projetos estratégicos.

Para compreendermos a questão da concentração bancária no Brasil, temos que entender como é o sistema bancário do país. Para construir sistemas alternativos, temos que entender como isso funciona. Temos particularidades interessantes da concentração bancária no Brasil – característica brasileira.

Concentração urbana: a primeira característica é que é uma concentração ur-

bana, um sistema urbanocentrista. Os nossos 10 maiores bancos detêm quase 90% dos ativos financeiros do país. Os cinco maiores bancos detêm quase 77% dos ativos financeiros. E outra particularidade disso é que entre os cinco maiores bancos brasileiros, temos dois bancos públicos e isso é um elemento importante para a discussão de sistemas territoriais de desenvolvimento rural.

Os dez maiores bancos brasileiros por ativo total (R\$ bilhões em junho de 2009)



Isso nos faz pensar sobre o problema da exclusão bancária. Tão mais importante no Brasil é trabalhar o tema da inclusão bancária. Importante debater e refletir esse tema, especialmente em territórios rurais distantes de polos econômicos. A poupança local desses territórios é completamente negligenciada, sequer se conhece a capacidade de poupança local, e ela existe e é importante para o desenvolvimento territorial. Temos a presença de laços financeiros que são levados por agiotas, comerciantes, pela venda na talha. Se fizermos os cálculos desses sistemas informais, vemos que são mais elevados que as taxas de juros dos bancos. A exclusão bancária funciona como uma barreira ao acesso às políticas públicas.

Com relação à exclusão bancária e à exclusão às políticas públicas, coloca alguns dados relacionados ao Censo 2006 sobre os financiamentos. Temos uma situação interessante, aumentaram os números de estabelecimentos rurais no Brasil, temos 5,2 milhões de estabelecimentos rurais, dos quais 4,4 milhões são familiares. Desse total, 920 mil, quase 18% teve acesso ao financiamento. Contudo, 82% da AF não teve acesso ao crédito rural.

Isso nos coloca uma questão: neste mesmo ano o MDA divulgou que foram feitos 1,9 milhão de contratos do Pronaf. Podemos perguntar como explicar a diferença destes 1,9 milhão de contratos do Pronaf para os 780 mil agricultores familiares que disseram ao Censo tomar crédito? Acredito que existem duas possibilidades para explicar a diferença. Uma possibilidade é a ineficiência do Censo, muitos agricultores não responderam exatamente se pegaram ou não crédito. Uma segunda é de que muitos agricultores familiares estão tendo mais de um contrato por unidade agrícola. Ou seja, essa expressão que ficou muito conhecida, se não me engano pelo RIMISP, como o “mais do mesmo”, segundo a qual as políticas públicas têm a tendência de fazer mais do mesmo no caso do financiamento rural, mais especificamente do Pronaf, poderíamos dizer que fazem “mais com os mesmos”. Um grupo seletivo de agricultores familiares que acessam a política. Num universo de 4 milhões, com boa vontade, atingimos apenas 1 milhão. Essa é uma questão para se pensar. Precisamos atacar isso, o número de agricultores que não possuem acesso a uma política que foi criada especificamente para os agricultores e que não é mais uma política inicial, visto que já possui mais de 10 anos.

Em relação ao microcrédito, há uma outra situação. Acredito que essa mesa será muito proveitosa para este debate. Teremos a experiência do Equador e outros países da América Latina e Caribe que têm muitas lições para dar ao Brasil em microcrédito, porque não temos tradição nisso, estamos muito defasados. O programa nacional de microcrédito orientado, criado em 2005, está tendo uma difusão muito lenta. No final de 2007, tínhamos aproximadamente 1,1 milhão de clientes e o próprio BACEN coloca que teríamos 7 milhões de pessoas e 16 milhões de microempresas que seriam demandantes de microcrédito e um mercado para 12 bilhões de reais.

Num ranking sobre as operações de microcrédito na América Latina e Caribe, o terceiro país de maior experiência é o Equador, o Brasil é o 14º. Entre 2007 e 2008 nos caímos no ranking. O interessante é que o Brasil é um dos países na América Latina que tem o sistema financeiro mais aparelhado e mais desenvolvido. Contradição da história, mas não é uma particularidade brasileira, o Chile apresenta situação semelhante. Sistemas financeiros mais desenvolvidos têm menor estrutura montada para trabalhar com microcrédito.

O que temos de boas práticas na área de microcrédito?

A experiência do Crediamigo do BNB (segunda maior experiência da América Latina e Caribe) e sistema de cooperativismo de crédito (mais no Sul) Rede Ancosol (ocupa a 21ª experiência). O que possuem de interessante e de inovação?

O Crediamigo tem como inovação institucional a parceria BNB e INEC (Instituto Nordeste Cidadania), a maioria do pessoal que trabalha no Crediamigo vem desse instituto e aí tem uma série de vantagens (diminui custos, etc.). Existe a figura do agente do crédito, cuja principal tarefa é o controle rigoroso da inadimplência (contratos curtos com valores crescentes, noção de economia solidária). Uma carteira de 350 mil clientes e uma particularidade importante é que 64% da clientela é feminina. Aqui não tem nada de inovação, mas a adoção do modelo do banco de Bangladesh. Espelha-se na experiência de Bangladesh, mas bem adaptada.

No caso do sistema Cresol, do sul do Brasil, a inovação está no cooperativismo de crédito, a criação de bases regionais de serviço que fazem um controle rigoroso das cooperativas. A gestão do sistema é feita por agricultores familiares, não havendo a figura dos gerentes, parcerias com bancos estatais e privados, cooperação internacional e articulação numa rede nacional que tem hoje 188 mil sócios. Não é uma experiência pequena e ainda tende a crescer.

É uma experiência sulista, representa 5% da movimentação financeira. Como parâmetro, em países como a Alemanha, o cooperativismo de crédito pode chegar até 15% da movimentação financeira feita por estruturas de cooperativas. No NE essa experiência é muito baixa, essa experiência tem que entrar em outras regiões.

A título de considerações finais

Os fóruns territoriais não tratam bem o tema do microcrédito e cooperativismo de crédito. Percebo certa ausência dessa estrutura de crédito solidário no debate dos territórios. Sabemos o risco, muito espelhado na experiência da Europa, em que os sistemas de cooperativismo de crédito começaram pequenos e depois viraram grandes bancos. Há a possibilidade de esses sistemas se descolarem do território e dos atores sociais que estiveram na origem de sua. Os territórios precisam chamar essas estruturas para o debate.

O segundo desafio é estabelecer uma negociação com bancos públicos, em especial BB e CEF, para se montar uma agenda voltada para a inclusão financeira de atores excluídos. Por exemplo, voltadas para os três milhões de agricultores familiares que não possuem acesso ao Pronaf.

E, por fim, a concepção desses sistemas financeiros territoriais em zonas rurais passa por uma parceria entre os bancos públicos e uma estrutura de cooperativismo de crédito rural que ainda não está desenvolvida. Temos o know how, mas isso não está sendo fomentado, está fora da agenda dos territórios e não é visto como

estratégico. A institucionalização da figura do agente do crédito também não aparece. Discutimos os articuladores, mas não o agente de crédito. Precisamos discutir um marco regulatório específico para o meio rural. Tem as suas especificidades. Existem diferenças significativas entre o rural e o urbano e isso se reflete no microcrédito, um tema que não se discute no Brasil.

José Tonello – Diretor do Fundo Equatoriano Populorum Progressio: experiência equatoriana

Sistemas de financiamento de desenvolvimento territorial que não se referem apenas a finanças, mas às próprias capacidades da população de colocar em marcha a transformação da sua trajetória de desenvolvimento e da sua própria realidade. Nasceu em 1970 como uma Fundação inspirada na doutrina social da Igreja e depois se tornou um fundo.

A Populorum Progressio é uma encíclica que o Papa Paulo VI escreveu em 1967, mas a Fundação veio três anos depois, em 1970. Afirma que a pobreza não se vence com obras assistenciais, muito próprias dos missionários, mas com mudanças políticas, estruturais e culturais. Hoje somos um grupo de 460 pessoas divididas em 20 equipes: 11 responsáveis pelo desenvolvimento territorial, equipes territoriais especialmente em áreas rurais. Construímos uma escola de formação profissional e uma cooperativa de crédito de amplitude nacional controlada pela superintendência de bancos, mas com muita abertura à participação de pequenas cooperativas campesinas. Com cinco milhões de capital que colocamos no início, neste momento temos captações de 45 milhões de dólares abertos à participação de pequenas cooperativas campesinas. As cooperativas são máquinas para multiplicar as disponibilidades com recursos escassos.

Temos também empresas. Falar de empresas no mundo das ONGs parece um pequeno escândalo. Mas não são empresas como as do sistema capitalista, mas empresas de comércio justo, muito voltadas para a exportação, produção de insumos e sementes, construção civil, informática, editoração, medição e legalização de terra e apoio aos indígenas, para adquirir a propriedade legal e sem violência, e uma empresa para a sustentabilidade ambiental.

O que significa uma empresa dentro de uma fundação? São grupos de pessoas que trabalham com as mesmas famílias pobres com as quais trabalhamos com linhas especializadas como antes mencionamos, ganham um capital inicial e devem multiplicá-lo. Uma forma de deixar esse público e o país menos dependentes da cooperação internacional, que ao longo do tempo vem diminuindo, assim como para o Brasil. Existem outras prioridades na cooperação internacional. Essas empresas que receberam capital

inicial têm que pagar todos os gastos de funcionamento. Trabalhamos com cerca de 100 mil famílias, meio milhão de pessoas organizadas em 1.020 organizações de base e 74 organizações de segunda ordem em 21 províncias. A organização é indispensável para trabalhar. Não trabalhamos com famílias que não estão organizadas.

Algumas precisões sobre nossa compreensão dos conceitos.

Entendemos por financiamento os recursos econômicos requeridos para mudar, mediante projetos, programas e processos. Transformar uma situação que limita a dignidade humana.

O financiamento mais importante é quando se aplica nos sujeitos responsáveis pelas ações que vão se realizar. Não importa a quantidade, mas o conceito de onde começamos. Começamos sempre pelo povo e isso faz com que a apropriação dos processos por parte das pessoas dos projetos e processos seja muito forte. O financiamento local dos próprios destinatários da ação traz uma série de vantagens: capitalização dos resultados econômicos, valorização da mão de obra complementar, dos projetos em execução e das empresas comunitárias. Os projetos comunitários produzem ganhos, as pessoas que têm visão de futuro preferem não consumir, mas capitalizá-los, reinvestir. O financiamento adicional que vem dos governos locais, nacionais e da cooperação internacional, das ONGs e de empresas que compartilham essas ações pela responsabilidade social, isso também é um assunto delicado para o mundo das ONGs, mas nossa experiência diz que em alguns casos a relação mais próxima com esses atores pode produzir mudanças significativas, principalmente na relação das empresas com os trabalhadores.

O financiamento externo segue em doação ou crédito. Em nossa experiência tudo o que é produtivo deveria ser financiado com crédito. Existem maiores e menores pobreza e a taxa de juros pode ser fixada de acordo com esses critérios de mais ou menos pobreza. É uma forma de evitar as confusões derivadas de múltiplas terminologias utilizadas, como, por exemplo, o crédito reembolsável. Uma coisa são as doações e outras o crédito, que por definição é reembolsável. O crédito estimula mais os setores do que as doações. A apropriação de projetos por parte das pessoas é muito maior.

Entrando na tentativa de compreender conceitos e palavras, o desenvolvimento para a encíclica *Populorum Progressio* é o passo contínuo e progressivo de condições de vida menos humanas para condições de vida mais humanas. Este processo não tem limites, porque todos nós podemos crescer sem humanidade. A encíclica mesmo indica as condições menos humanas com algumas coisas que nos chamam muito a atenção. São menos humanas as condições de vida de quem está na penúria material por estar

privado de um mínimo vital em matéria econômica. Mas são menos humanas, no nível mais macro do desenvolvimento humano, as pessoas que sofrem de uma penúria moral, por estarem mutiladas pelo egoísmo de quem têm tudo. Estão no mesmo nível de desenvolvimento humano quem não tem nada e quem tem tudo, mas tem o coração mutilado pelo egoísmo. São menos humanas as estruturas opressoras provenientes do abuso do poder, da exploração dos trabalhadores e da injustiça nas transações.

Falando dos territórios, não nos interessa um determinado espaço físico por si mesmo. Nem só nos interessa seu estado de conservação, mas a capacidade de promover uma relação harmônica com as pessoas que o habitam. Interessa-nos a população, sua cultura e sua história, suas organizações sociais, seu triunfo e seus fracassos, suas capacidades individuais e coletivas, suas necessidades e frustrações, suas expectativas e sonhos, o potencial de seus recursos e relações. Interessa-nos a conservação do meio ambiente em harmonia com as pessoas. Portanto, sempre nos dirigimos mais para a gente e é por meio da gente que chegamos aos territórios. Igualmente, não consideramos o rural sinônimo de agrícola e agropecuário. O rural abrange todos os aspectos e dimensões da vida das pessoas, a vida do campo em todos os aspectos, pessoas, suas famílias, organização social e política, meio ambiente, produção dos três setores da economia.

Nós estimulamos o desenvolvimento territorial rural quando nossas intervenções, que não são simples projetos, mas processos de longa duração, são articuladas entre si. Tudo no longo prazo, para conseguir mudanças. Em três anos fazemos coisas, mas não mudamos as pessoas nem as estruturas. Os temas de pobreza dependem de transformações estruturais e culturais. As mudanças culturais demoram, a cultura dos Andes é cheia de valores. Os valores não podem ser perdidos, mas nossa gente para superar a pobreza deve prestar mais atenção à programação, à disciplina, à continuidade, à caridade e à transparência. Em nível estrutural necessitamos de melhores organizações de base, de líderes, população articuladas com outras organizações e movimentos nacionais, consolidação de novas formas de organização, outra forma de relação com o setor público, novas alianças, os atores de processos de desenvolvimento territorial, não só o rural, mas também os pobres da cidade. O primeiro é a população interessada, população que se capacita constantemente e se organiza em diferentes âmbitos e redes. Não basta a cooperativa de produção agrícola, mas se organizar para todos os outros aspectos da vida da gente, saúde, educação, cultura, lazer, diversão. A organização deve abarcar mais aspectos da vida.

Não há participações homogêneas. As populações devem também produzir ideias e não apenas esperar. A pobreza está na cabeça das pessoas, na cabeça dos ricos e dos pobres. Esta população aponta para a execução de projetos e utiliza seu potencial humano e recursos disponíveis. Os governos locais, nos níveis paroquial, cantão e províncias, estimulam a vivência e a cultura de cada território e favorecem a

participação e o controle cidadão, promovem a formação e implementação de planos de desenvolvimento local. Quase todos os cantões do Equador possuem um plano de desenvolvimento local de 10 anos. Constroem a infraestrutura que gera novas possibilidades econômicas. Ao governo nacional e ao estado cabe favorecer uma tentativa de desconcentração e descentralização dos recursos e serviços. Garantir serviços e bens básicos. Garantir justiça e promover os direitos e deveres cidadãos. Há diferentes atores na sociedade civil, ONGs, universidades, igrejas, empresas com responsabilidade social, elas complementam os serviços e propostas dos diversos atores. Há inserção em cada processo de um código ético e de um marco de valores. Estas entidades, mais que o Estado, trabalham para vencer o racismo, a corrupção, a mediocridade, a inconstância, os males que nós normalmente encontramos em nossa sociedade.

Ideias-força do desenvolvimento rural territorial, algumas se referem ao tema financeiro. Vence a pobreza quem produz mais do que consome. Parece elementar. Não se trata no campo só de distribuir a riqueza existente, mas de criar riqueza nova incidindo na produção que deve ser diferenciada e atenta às demandas do mercado. Em seguida, aumentar a produtividade. Aumenta a produção por unidade de produção, sem forçar esse aumento por métodos químicos e mecânicos, mas também sem excluí-los por completo. Organizar sistemas integrados de produção, utilizar melhores tecnologias. Entra nesta mesma ideia-força a construção de cadeias de valores, uma pessoa ou tem meios de produção ou tem formas de produção, profissão. Quem não tem terra pode produzir serviço, adquirindo uma profissão. Produzir mercadorias e serviços com o máximo de valor agregado e com a criação de novos postos de trabalho no território.

Contribuir para frear a migração. No Equador, em 1930, a cada três pessoas, duas moravam no campo e uma na cidade. Em 2009, a cada três pessoas, duas estão na cidade e uma no campo. O fluxo de migração campo-cidade é incomparável. Nos últimos 15 anos têm saído do Equador cerca de 2 milhões de pessoas para outros países. Sentimos que as remessas que chegam do exterior não são suficientes para pagar os sofrimentos e danos que o fenômeno migratório causa. Sofrimento familiar, principalmente em jovens, perda de cultura local, culturas trazidas de fora.

A criatividade e a inovação são outros dos temas sobre os quais trabalhamos. O Equador é um país riquíssimo, mas, infelizmente, está cheio de pobres. Com criatividade, somos capazes de descobrir os recursos que estão ali e os colocar à disposição da população.

Outra ideia-força é que o mercado de dinheiro é o mais importante dos mercados, porque os demais mercados dependem desse mercado. A má aplicação desse princípio nos levou à crise mundial, os banqueiros chegaram a ter mais peso, mais capacidade de decisão na economia mundial que os produtores de bens e serviços. As eco-

nomias populares produzem excedentes que, ao invés de concentrarem-se nas cidades, deveriam se transformar em fundos de crédito local para dinamizar a produção e gerar emprego. No Equador, fizemos estudos para compreender os fluxos de dinheiro, ficou claro que a riqueza se cria nas unidades familiares de produção, ainda que de forma pequena. Mas essas unidades familiares, por não terem estrutura e capacidade administrativa, não retêm o capital. Elas vão às cidades e depois para o exterior. Atualmente, estamos trabalhando para os que possuem muito. Necessidade de inverter os fluxos da economia. Economias populares produzem excedentes que poderiam ser usados para gerar empregos e promover o desenvolvimento local e não concentrar-se nas cidades.

As finanças populares, na prática, são diferentes de microcrédito e microfinanças, pois significam território, povo, organização, empoderamento, liderança e desenvolvimento local. O microcrédito é coisa de instituições, bancos, fundações e ONGs, as finanças populares são coisas da gente que se organiza e não de outros atores, como agências e ONGs. O microcrédito é antes de tudo crédito, as finanças populares são poupança antes do crédito. Descobrimos que as finanças populares funcionavam bem nas comunidades muito pequenas também. Há uma multiplicidade de formas de organização. Essas estruturas financeiras locais são de todo o tamanho, desde um grupo de 30 mulheres a uma mulher. Os atores se transformam em protagonistas do processo de desenvolvimento e deixam de ficar esperando ações do Estado, das ONGs e de outros atores. Não é quantidade, mas atitude mental das pessoas o que estamos buscando mudar. Transformar as pessoas em agentes de seu próprio destino. Finanças populares são mais promissoras que microcrédito, o microcrédito eu pego, as finanças populares eu tenho que criar.

O mercado de dinheiro determina o mercado de serviços, de produtos e de mão de obra, por isso precisamos desconcentrá-lo. Sempre há dinheiro disponível para as finanças populares. O banco nacional de fomento no Equador é tradicionalmente o banco dos camponeses pobres. Segundo dados recentes, menos de 10% dos fundos desse banco vão para os camponeses pobres. Uma responsabilidade séria nisso é dos burocratas que estão dentro dos bancos, mas dizemos que nós temos também uma responsabilidade grande nisso. Que capacidade de reivindicar o que é importante para a gente? Portanto há recursos disponíveis, mas o acesso a esses recursos está condicionado ao tipo de organização e ao tipo de capacidades administrativas e gerenciais de criação de projetos que a gente demonstra. Os fundos, junto com as remessas do exterior devem ser canalizados a financiar atividades produtivas geradoras de renda e de emprego. É dramático que num país como o Equador 80% das rendas enviadas pelos migrantes se destinem ao consumo e não à criação de novas fontes de trabalho. Desafio e dificuldade de mudar nas pessoas temas culturais que são geradores de pobreza.

Outra ideia-força, as economias com fluxos unidirecionais, como os rios, concentram a riqueza onde já há suficiente riqueza. As economias circulares, como as lagoas, distribuem mais e geram desenvolvimento local, os fluxos unidirecionais vão do campo para cidade e depois da cidade grande para o exterior, do pequeno ao grande, dos pobres aos ricos. Esses fluxos levam consigo dinheiro, produtos sem valor agregado, mão de obra sem especialização, material orgânico e biodiversidade. Isso enfraquece e empobrece a realidade dos pobres. Se fazemos a mudança no centro das lagoas, colocamos técnicas para distribuir dinheiro e critérios étnicos e políticos. Essas economias pequenas fazendo sistemas podem ser comunitárias, sociais e solidárias. Deixarão de ser micro para ser macroeconômicas, O assunto é a organização, Comunidades organizadas conseguem reivindicar seus direitos e fazer intervenções.

O setor primário da economia no futuro utilizará menos mão de obra, os jovens só permanecerão no campo se criarem novas oportunidades de trabalho, indústria, turismo.

Tudo deve ser feito nas comunidades produtoras agregando valor aos produtos e com isso pagando a mão de obra que se emprega. Normalmente, nos mercados em que os pobres conseguem se inserir, os exploram, pois nele se impõem os que possuem mais poder. Precisamos criar mercados locais justos e diferenciados.

E finalmente, como última ideia-força, a capitalização das estruturas financeiras locais é a estratégia de cooperação e desenvolvimento mais rentável e sustentável, pois permite aumentar as captações dos órgãos locais em depósitos a prazo, sempre que essa capitalização se faça nas estruturas locais. Essas estruturas devem ser sérias, boas, criativas e produtivas, com uma grande base social. Não adianta serem instituições que não fazem nada.

Por último, o desenvolvimento não se mede sobre as atividades que se realizam nem sobre o custo dos projetos, mas sobre os resultados que se alcançam. Nós que fazemos estudos, oficinas, sistematizações, etc. Todos esses insumos se constroem e se medem nas oficinas. A vida dos pobres é outra coisa, bem mais dura. Em alguns casos, colocamos em marcha todas as atividades do projeto sem alcançar resultados positivos e sustentáveis, um projeto tem relevância se atinge e tem impactos positivos na vida das pessoas. Esse é um problema, devemos colocar em discussão.

Os passos e instrumentos de desenvolvimento territorial rural:

1 - O crescimento da capacidade das pessoas requer muita formação pessoal e profissional, muita educação e valores, muita educação.

2 – Fortalecimento das organizações sociais existentes.

3 – Organização e bom funcionamento das finanças populares. Se formos capazes de nos organizar, podemos mudar a situação de nosso país.

4 – A organização e o funcionamento dos mercados locais, a constituição de pequenas empresas familiares e comunitárias nos setores secundário e terciário da economia, o aumento da produção e diversificação, o uso inteligente dos recursos naturais, incidência política frente ao governo federal e estadual em busca de infraestruturas, a construção da identidade sem nenhuma discriminação, o acesso ao Estado com melhor educação, saúde, moradias melhores, meio ambiente saudável.

5 – A Constituição de pequenas e médias empresas para atender à demanda local e aos mercados nacional e internacional com bens e serviços de alta qualidade e com valor agregado e gerando novos postos de trabalho nos setores secundários e terciários.

6 – O aumento da produção e da produtividade, com diversificação.

7 – O uso inteligente e responsável dos recursos naturais e a conservação de um meio ambiente saudável.

8 – A incidência política frente ao governo local e nacional para a provisão de infraestruturas e serviços e elaboração de normas que impeçam e condenem situações de injustiça.

9 – A construção da equidade em diferentes dimensões.

10– O acesso ao bem-estar.

11– O amor, a felicidade e a paz.

No final, queremos ser felizes e viver em paz. O objetivo de quem trabalha com o desenvolvimento territorial é que em cada comunidade, por menor que seja, toda a população possa viver bem, satisfazendo suas necessidades justas. Porque a organização social permitiu infraestrutura e serviços providos pelo Estado, emprego justo e bem remunerado, controle dos mercados, bom relacionamento com as estruturas do Estado.

Jesus Casas Grande – Diretor Geral de Desenvolvimento Sustentável do Meio Rural da Espanha

Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável 2010-2014

O contexto espanhol é um contexto muito distinto. Algumas questões que podem trazer elementos interessantes.

Segundo a Lei para o Desenvolvimento Sustentável do Meio Rural, os municípios rurais são aqueles com uma população inferior a 30.000 habitantes e uma densidade menor que 100 habitantes por metro quadrado.

O meio rural espanhol é um espaço grande. Ainda que a Espanha apresente uma parte de seu território com características urbanas, ainda mantém uma grande parte de seu território com características rurais. Nos últimos 20 anos, nossa população foi dirigida aos núcleos urbanos, resultando numa grande concentração nas cidades. Há enorme concentração no centro da península. E vastos territórios do interior estão esvaziados. Aparentemente, não conseguimos frear essa migração. A população se concentra nas cidades, mas os territórios do interior ainda concentram 18% da população espanhola em 85% do território nacional.

A situação de partida é que durante algumas décadas, em particular com a incorporação da Espanha à UE, as políticas para o território foram basicamente as políticas agrárias. Tínhamos as políticas de desenvolvimento rural de cunho agrário e derivadas da PAC (FEAGA e FEADER) e a aplicação de fontes comunitárias ou nacionais dirigidas a políticas setoriais que tendiam a discriminar as zonas urbanas (Fundo Cohesión, FEDER e FSE).

O que constatamos é que depois de 20, 25, 30 anos de políticas rurais apoiadas em instrumentos agrários, os objetivos esperados não foram alcançados no mundo rural, especialmente aqueles relacionados com a segurança alimentar. Na Espanha, apenas 10% da população vive no meio rural, mas mais de 90% são agricultores e a porcentagem da renda proveniente da agricultura não passa de 40%. São territórios profundamente marcados pela paisagem agrária, mas a minoria da população do meio rural vive das atividades primárias, não são territórios agrícolas.

A questão é que por consequência, essa força das políticas agrárias comunitárias era importante, mas carecíamos de uma política integral do estado. Cada administração, cada setor estabelecia sua planificação, seu calendário de atividades, mas carecíamos de uma política integrada. Cada vez surgia mais a necessidade de estabelecermos uma

política territorial. O mundo agrário tem suas especificidades e suas carências.

Resposta: estabelecer uma política nacional. Em consequência, nos últimos anos, na Espanha, foi aprovada uma nova lei para estabelecer uma política nacional de desenvolvimento do meio rural, com enfoque na sustentabilidade. Uma política que permitiu, pela primeira vez, ver a ação pública sobre o meio rural, de abordagem territorial, que superasse as visões setoriais.

Que estamos refletindo?

Os territórios rurais têm que ter um enfoque de sustentabilidade e não podemos ter em conta apenas os aspectos econômicos, ou seja, a produção. Não teria sentido. Os aspectos ambientais são importantes e também os aspectos sociais, estamos colocando uma norma para se fazer as coisas, a maioria dos princípios programáticos e dos direitos se justifica na lei. Estamos simplesmente estabelecendo uma metodologia. Sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Estamos implementando uma coisa multissetorial. Isso é muito complicado e na Espanha não é diferente. Todos estamos acostumados a nos confrontar com as burocracias setoriais e isso também se dá na Espanha. Queremos modelos de trabalho construídos em cima da competência de cada um. Queremos integrar os distintos níveis que interferem no desenvolvimento rural e também na política. A Espanha é um país fortemente centralizado, tem uma organização centrada no Estado nacional sem concorrência dos territórios.

Trabalhar sobre o território depende integrar todos os níveis. Isso é difícil, pois temos uma cultura de setorialização.

Outra característica é que nem todo território espanhol encontra-se em situações iguais. Situação de desequilíbrios territoriais, exclusão, de marginalidade. Definir zonas concretas onde queremos atuar e onde concentraremos nossas ações. Definir zonas prioritárias, zonas concretas.

Outra característica seria a participação, a mobilização da sociedade civil não é abundante como no Brasil. Queremos mobilizar a sociedade, queremos ativar os coletivos sociais.

Finalmente, não queremos tratar todos iguais, mas proteger coletivos que estejam em situações piores que os demais. Não é uma lei para agradar a todos.

Esse cenário pretende desenhar uma governança global que pretendemos vincular à lei. Não podemos criar o ministério que inclua todos os temas relacionados com o desenvolvimento territorial, isso envolve no mínimo seis ministérios distintos. Não é possível pensar que poderíamos concentrar num só ministério. Criamos uma comissão interministerial onde estão presentes todos os ministérios, não faz sentido implementarmos uma política territorial governamental, precisamos criar confiança com os outros setores ou a política não funcionaria. Temos que ser capazes de criar confiança. Criamos um conselho.

Estamos no governo federal e, portanto, bem distantes das pessoas. Este tipo de política tem que estar sobre o território. Seremos capazes de escutar as pessoas.

O território rural espanhol se organiza em três zonas.

Zonas a revitalizar – estão realmente mal. Escassa densidade, elevada significação agrária, nível de renda baixo, isolamento geográfico e dificuldades de desenvolvimento. São as zonas prioritárias para a política.

Intermediárias – baixa ou media densidades, emprego diversificado, nível de renda mediano ou baixo, distantes de grandes núcleos urbanos.

Periurbanas – fenômeno crescente na Espanha, território que mantém certas pautas de ruralidade, mas sua população é urbana. Muito importante na Europa, ganha um dinamismo importante na discussão de políticas. População crescente, empregos no setor terciário, nível de renda médio ou alto e localização no entorno de áreas urbanas.

O argumento do fundo é a existência do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Elaboramos um programa nacional. Estava escrito na lei, uma lei descritiva. Deu-se em 2009 e foi elaborado com comunidades autônomas, ministérios diferentes e maior engajamento de setores econômicos, sociais e ambientais.

O processo de elaboração do plano foi demorado e não foi simples. Criaram-se diferentes fases.

Finalmente, como resultado, temos um programa que será aprovado por decreto, norma obrigatória ao cumprimento. É uma norma.

Qual é o cenário de execução? Existe um programa nacional, mas este pro-

grama não se aplica automaticamente. Em cada uma das zonas há de se construir o programa. O nacional é o marco, o cenário conjunto onde estão todas as medidas e todas as possibilidades. Mas precisa se concretizar num programa para os territórios, quem elabora é o território. O marco geral informa os marcos territoriais que são os que efetivamente irão nortear a política no território. Cada um responde às necessidades locais de seu território e às carências que observa. O que pretendemos é fazer uma execução na escala territorial. Uma nova forma de política territorial.

Todo o processo de elaboração foi muito amplo. Conteúdo do Programa:

- 1 – Diagnóstico do meio rural
- 2 – Escolha da estratégia de desenvolvimento rural sustentável
- 3 – Atuações do programa
- 4 – Zonas rurais de aplicação do programa
- 5 – Características dos Planos da Zona Rural
- 6 – Concertação AGE/CA para execução dos planos
- 7 – Marcos tributário e financeiro
- 8 – Implementação e avaliação
- 9 – Anexos (delimitação das zonas rurais, informe de sustentabilidade ambiental, critérios de qualificação das zonas rurais do conselho)

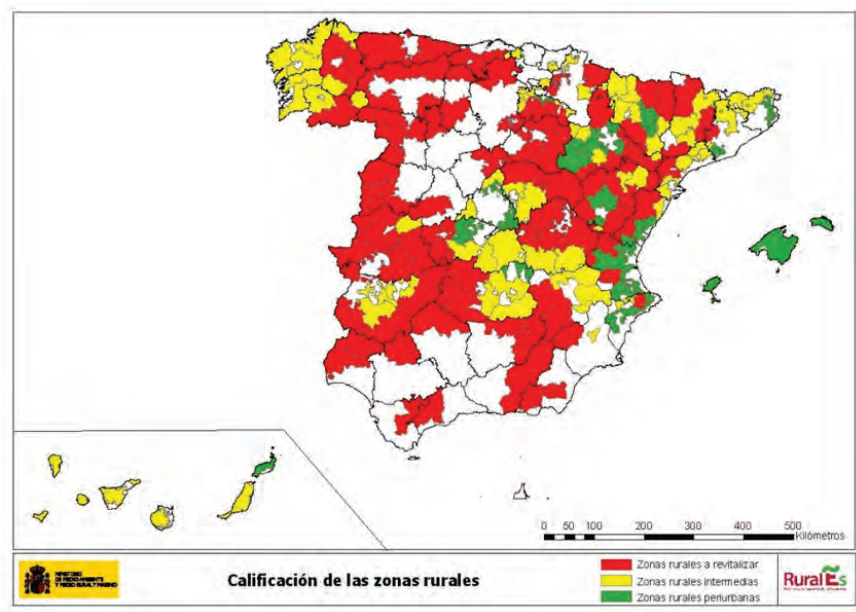
Estamos criando uma política de desenvolvimento territorial num país em que isso era inexistente. Multissetorial afeta todos os atores do território. Multinível incorpora todos os níveis. Prioridades – elegem-se zonas prioritárias, mas são igualitários nesse quesito. Procuram assegurar os mínimos básicos. Incorporamos a sustentabilidade e a complementaridade.

Não pretendemos tirar do território as políticas territoriais que já existem. Se elas estão funcionando, precisam continuar funcionando. Contudo, sozinhas elas já demonstraram que não conseguem resolver os obstáculos que o território apresenta

ao desenvolvimento. A intervenção deve ter um caráter estratégico, criar um programa de futuro, ele tem que ter viabilidade. A estratégia tem que ter uma estratégia para o futuro. Mecanismos que permitam que no futuro o território funcione por si só. A sociedade territorial tem que ter posição nas tomadas de decisão. As pessoas que estão no território têm que assumir.

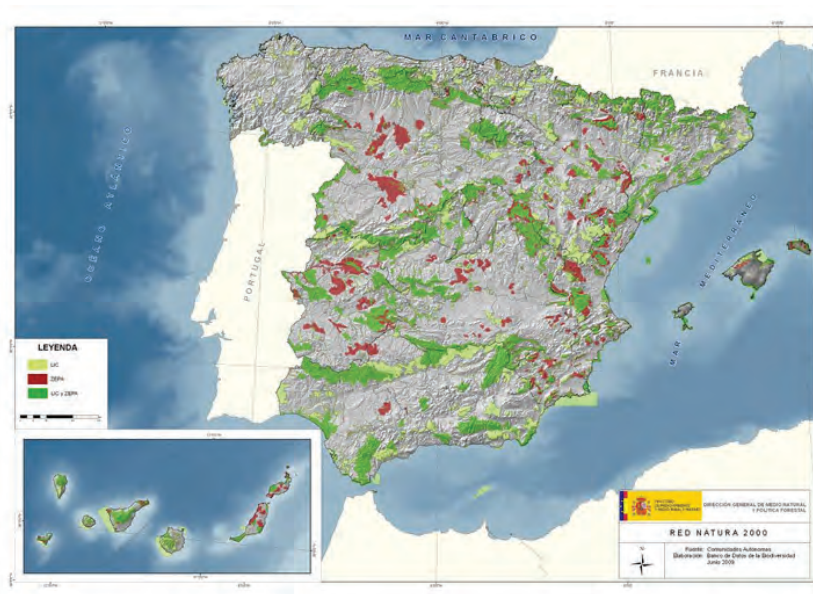
Um mito é que o meio rural gera menos emprego, as pessoas deixam o meio rural por conta da qualidade de vida e não por falta de emprego. As zonas rurais geram igual e aguentam mais os empregos em momentos de crise do que no meio urbano.

São 182 territórios onde a lei será aplicada, onde as zonas vermelhas são prioritárias, as zonas amarelas, intermediárias e as verdes, periurbanas.



TIPO DE ZONA	Número de zonas	Población	Superficie (km²)
A revitalizar	90	2.754.579	224.803
Intermediárias	65	2.977.505	90.313
Periurbanas	27	1.749.659	30.405
Total Programa	182	7.481.743	345.521

Mapa com áreas protegidas



Se comparar com a transparência anterior, a maioria das zonas vermelhas no outro mapa aqui estão em verde, verde são as áreas protegidas do ponto de vista natural. Quando pensamos que é necessária uma política específica para as áreas protegidas, de alguma forma temos que inverter o binômio que diz que em lugares onde os valores naturais são mais altos, a população está pior. Temos que inverter essa equação. Em cada uma dessas zonas e desses territórios, temos que formular um plano de zona rural. Esse programa tem que ser elaborado pelo território. Se não existe governança, não vamos implicar financeiramente. Este não é um programa de inversão pública no território, mas de mudança de um modelo de desenvolvimento. Tem que haver um programa de governança e temos que chegar a um acordo. Aprovação pela comunidade autónoma.

Isso se traduz num fundo econômico, é isso que temos que ativar. A responsabilidade de financiamento do programa tem que ser compartilhada por todas as esferas de governo. Cofinanciamento: 50% comunidades autónomas, 50% administração geral do Estado. Esse mecanismo habilita os atores territoriais a elaborar o programa.

Evidentemente, uma vez em execução, há a ideia e trabalhar em três níveis. Cada plano de zona rural, em cada comunidade autónoma e no conjunto do programa. Este é um pouco do cenário em que estamos atualmente.

Conclusão

Pela primeira vez na política espanhola, estamos na óptica de questão territorial com escolha de áreas prioritárias. Em primeiro lugar, tem que estar presente o enfoque da sustentabilidade, não é um programa de inversões, mas de mudança de um modelo de desenvolvimento.

Ormina de Almeida Ferreira – Banco Central

Banco Central com as Cooperativas de Crédito da AF na Bahia e no Brasil

Arranjos institucionais de cooperação para dotar as zonas rurais de serviços de financiamento.

Banco central – seu papel

Tem duas missões: assegurar o poder de compra da moeda (manusear a política monetária, taxa de juros) e assegurar que o sistema financeiro nacional seja sólido e eficiente.

O que é sistema sólido? Significa confiabilidade e credibilidade junto à população. Visa mitigar os riscos inerentes às operações de crédito. Quanto mais se tem uma estrutura confiável, segura e ordenada, mais atrairemos investimentos externos.

O que queremos com a eficiência? Que o banco tenha resposta satisfatória às demandas da sociedade. Todos devem ter acesso aos serviços e produtos que o sistema financeiro pode oferecer. Atualmente, nos voltamos para a questão da inclusão financeira, para a democratização do acesso aos recursos financeiros.

Instituições financeiras captadoras de depósitos à vista: bancos múltiplos, bancos comerciais, CEF e cooperativas de crédito.

Gama enorme de entidades que compõem o sistema financeiro. Instrumentos que têm sido usados para garantir maior acesso aos produtos e serviços financeiros, em particular microfinanceiros.

Para que servem?

No que se refere à eficiência, podemos listar as ações indutoras de estímulo à

concorrência e isso tem resultado no barateamento dos produtos financeiros. Apesar de nosso sistema financeiro ser muito concentrado, a concentração se dá em nível de bancos. Temos muitas outras entidades que podem fornecer crédito e elas pagam as taxas para baixo. Sociedades de crédito, financeiras, cooperativas de crédito, sociedades de crédito ao microempreendedor e empresas de pequeno porte e os correspondentes bancários. Outra maneira é promover ações que proporcionem um acesso crescente da população a esses produtos financeiros.

O que são microfinanças?

Segmento que tem como finalidade ofertar produtos e serviços financeiros em pequenos montantes de forma adequada à população que vai utilizar esses recursos financeiros. Porque em geral essa população não tem o interesse dos bancos tradicionais, pois ela não consome produtos rentáveis ao sistema financeiro tradicional, não interessa aos bancos, talvez porque se encontra em locais nos quais não há interesse de abrir agências. Os produtos precisam chegar de outra maneira, já que não existem agências lá.

Tipos de instituições: ONGs, OSCIPs, cooperativas de crédito, SCM, correspondentes bancários.

As três últimas são reguladas pelo BACEN.

Ações que o BACEN promoveu para garantir o acesso da população desassistida aos produtos microfinanceiros.

O BACEN tem ações indutoras: ele supervisiona o sistema tradicional e isso cria uma série de ações. Nesse marco institucional, o que ele pode fazer? Ele pode aperfeiçoar o marco legal para garantir uma maior acessibilidade a uma população desassistida.

Incentivar o cooperativismo de crédito – até 2000, as cooperativas tinham que fazer a sua compensação pelos bancos que já existiam. Em 1995, foi possibilitado às cooperativas de crédito constituir um banco cooperativista. Isso representou uma queda de custo. Induzir a uma melhor estruturação dos sistemas cooperativistas, com supervisão feita auxiliariamente pelas centrais (Res. 2.608/1999 e Res. 2.771/2000) e possibilitar a criação de cooperativas de pequenos empresários/microempresários/microempreendedores (Res. 3.058/2000).

Os bancos cooperativos podem recolher poupança local, atuando como correspondentes bancários. Para o meio rural, isso significa um maior vigor. Eles capturam poupança local e fazem os financiamentos com base nesse funding.

Há uma melhor estruturação do sistema cooperativista. Caso exista o banco cooperativo e outras entidades que podem ser utilizadas nesse arcabouço supervisionado, as cooperativas centrais de crédito vêm alcançando mais possibilidades de fiscalizarem suas singulares. Acompanhamento da gestão, capacitação de seus dirigentes, etc.

Cooperativa de livre admissão – só podem ser instauradas em determinados núcleos urbanos não atendidos por outras instituições financeiras, podem ter qualquer tipo de associados. Não interessa saber a atividade profissional, ele pode se associar como se fosse o cliente de um banco. A existência dessas cooperativas dá um avanço significativo para aumentar o acesso a uma população não atendida.

Criação de entidades destinadas à auditoria cooperativa – reportam todo o verificado para o Banco Central. O conflito de interesses acontecia quando uma central reportava as irregularidades que porventura constatava numa instituição ligada a ela. Ela podia fazer um serviço ao banco para não comprometer as instituições que estavam em seu lugar. Quem toma todas as medidas punitivas é o Banco Central. Auxiliar na supervisão que o Banco Central faz para aumentar o seu poder de capilaridade.

Efeitos:

- redução de custos de compensação, maiores possibilidade associativistas;
- incentivo às cooperativas do meio rural, via poupança rural;
- melhor estruturação dos sistemas cooperativistas de crédito, sempre buscando sua eficiência e higidez;
- maior reflexão no tocante à decisão de constituir/transformar cooperativas de crédito.

Cooperativismo no Brasil possui três grandes sistemas: Sicoob, Sicredi e Unicred e sistemas voltados para a economia familiar, Ancosol.

Os subsistemas que existem na Ancosol são Cresol, Crenol, Ancosol, Ascoob e Credipague e Integrar.

Sistemas independentes – Federal Credi, que congrega os policiais ferroviários.

Sistema	Nº de centrais	Nº de singulares
Sicoob	14	639
Sicredi	5	130
Unicred	9	130
Ancosol	5	195
Outros sistemas	5	56
Independentes	-	273
Total	38	1423

Para que as cooperativas se mantenham, há a necessidade de estarem integradas em redes de outros movimentos e atores, como ONGS, universidades, etc. para capacitação. Problema muito alto de gestão. Quase sempre insatisfatória, capacitação muito pequena.

Ação específica junto ao Ancosol, garantido um aumento da qualidade na apresentação dos projetos.

Elaboração de projetos específicos para determinados assuntos. Desenhado em cooperativas, viraram uma cartilha e as diretrizes que fundamentam as práticas de boa governança são recomendações.

Projeto de inclusão financeira, cuja primeira fase foi concluída.

Helena Lastres – Assessora da Presidência do BNDES

Centrará sua fala numa recente reflexão que houve no BNDES sobre o que tem sido sua atuação. O que identificamos como desafios e oportunidades para políticas de desenvolvimento territorial e regional.

Desafios

1 – Injustiça cognitiva definida como a questão de utilizarmos conhecimentos que são gerados num contexto diferente do nosso e usado para resolver problemas de nossa realidade. Conhecimento se dá por definição contextual e nenhum conhecimento é neutro. Tomamos modelos e conceitos (conhecimento) como se fossem as nossas formas de cognição, precisamos ampliar nosso conhecimento para onde queremos olhar. Usamos óculos dos países mais avançados

para resolver nossas questões.

A questão da contextualização está ligada a isso. Modelos de pensamento que são gerados e baseados em experiências dos países mais avançadas, utilizados prontamente. A descontextualização de modelos de política é grave quando queremos desenvolver ações para corrigir desequilíbrios.

A lógica administrativa associada ao grande desafio de pensar e implementar políticas. Há uma tendência de ser resolvida como uma questão de gestão e administração. Política é um tema bem mais amplo do que isso.

Outro fator tendencial limitativo é a predominância de utilização de conceitos mais formalizados, quantitativos, definir regras, parâmetros para orientar a política. O desafio é chegar a regiões a que a gente não chega atualmente.

Nosso desafio é conseguir entender a realidade brasileira e sermos capazes de desenvolvimento. Nós temos que ser capazes de construir estratégias de atuação que consigam incluir os atores que estão à frente da política.

Necessidade de haver uma governança. Esse é o recado fundamental.

Alerta para a necessidade de escolher bem os conceitos e modelos de política que vamos usar. Inovação restrita que se concentra nas regiões mais desenvolvidas do país, uso da lente economicista. Alguns desses conceitos embutem escolhas políticas. Se minha política se baseia num olhar economicista, eu estarei apoiando os mesmos e da mesma forma. Em geral, os indicadores/marcadores utilizados pelas políticas são inadequados e enviesados, são incompatíveis e desatualizados.

Desafios e oportunidades

1 - Reavaliação da importância e das condições do desenvolvimento.

2 - Desempenho positivo dos BRICSs lança luzes sobre modelos de política adequados, inclusivos e intensivos em conhecimento.

Outros pontos:

- Retorno da preocupação com o desenvolvimento regional e territorial

sustentável e suas políticas;

- Ênfase na especificidade e complexidade de seus sistemas de produção e inovação;
- Biodiversidade;
- Comunidades multiétnicas e culturais com formas próprias de relacionamento entre natureza e cultura.

Nossa agenda de política e pesquisa deve-se voltar para a resolução dessas questões e definição de novos modelos e novas possibilidades de fazer o desenvolvimento territorial.

O que há de novo?

Desafio de pensar novas políticas. Convergência de duas matrizes do pensamento: visão territorial e visão setorial.

- Visão territorial e teorias de desenvolvimento regional incorporam enfoque sistêmico e ênfase na inovação.
- Visão setorial, de cadeias produtivas e outras passam a ter interlocução, ser qualificadas e dar prioridade ao desenvolvimento do território

Superação de modelos únicos, que não dão conta da realidade. Capacidade de mobilizar o aproveitamento das demandas e das potencialidades dos diferentes territórios. Soma-se a isso o advento de uma nova geração de políticas capazes de reconhecer e acolher demandas dos diferentes territórios – especialmente aqueles menos desenvolvidos – em toda sua diversidade e especificidades espaciais e temporais. A história, a geografia e a cultura importam.

Foi criada a secretaria do APL e DR, além do departamento e fundo da Amazônia. Integrar a ação, possibilidade de atuar sistematicamente. A infraestrutura social e física tem essa capacidade. Que se consiga induzir a necessidade de voltar a pensar no longo prazo.

1 - Secretaria de Arranjos Produtivos e Desenvolvimento Local e Comitê de Arranjos Produtivos, Desenvolvimento Regional, Inovação e Meio Ambiente (criados em 2007).

Objetivos:

- Articular áreas do BNDES e contribuir para a incorporação da prioridade do desenvolvimento regional e da visão sistêmica.

- Propor novas políticas para apoio às APLs e ao desenvolvimento regional e local.

2 - Consolidação e ampliação dos Departamentos Regionais – Denor, Desul, Dereg e nova unidade no Norte.

3 - Criação de Departamento e Fundo da Amazônia.

O que temos feito, em primeiro lugar, considerando o carro chefe do BNDES, é dar apoio à megaempreendimentos. Evitamos o que se chama apoiar enclaves. O Banco aprovou o Programa Entorno com o poder público e a sociedade civil para que a gente possa também criar mecanismos financeiros participativos. Onde existem grandes empreendimentos, o BNDES entra com projetos sociais para a população do entorno. Onde não tem megaempreendimento, oferece apoio a programas de desenvolvimento integrado dentro do longo prazo.. Apoio a pequenos projetos. Editais de apoio a APLs de baixa renda.

Debatedores:

José Paulo Crisóstomo Ferreira, Presidente da UNICAFES

No crédito há desarticulação – os financiamentos são muito problemáticos, não têm os resultados que poderiam ter, pois o crédito é feito de forma individualizada e não há articulação com ATER e produção e comercialização. Eles não conseguem ter uma escala de produção, regularidade, dificuldade de agregação de valor e alto custo de produção por conta dessas dificuldades.

Cooperativismo de crédito tem importância no desenvolvimento territorial, cooperativismo é central. Problemas perversos. Propaganda que está presente em tantos municípios, mas está empobrecendo. O dinheiro é levado para fora, aplica-se a poupança local fora dos municípios. Perversa essa situação. Ao contrário do cooperativismo que investe nos arranjos produtivos locais e reinveste nos empreendimentos, na produção local. Adicionalmente, busca recursos em outros lugares e traz para o município.

Pensar o modelo de cooperativismo como central no desenvolvimento.

O BNDES fala em diálogo, as grandes empresas no Brasil recebem apoios dos governos. O que recebem de incentivo as pequenas empresas? Política do BNDES – qual o custo de um posto de trabalho gerado? O desemprego cresce, quando nós temos uma alta capacidade de geração de empregos e não recebemos incentivo.

Por último, o marco legal brasileiro. Os territórios no Brasil padecem de um problema grave, pois não se permite o pagamento de profissionais para trabalharem nos territórios. Os investimentos nos territórios têm que passar pelos órgãos públicos, mas não se garante a continuidade. A legislação não permite que isso mude. Perseguição aos mais pobres. Nunca vi o TCU fiscalizando as grandes empresas, contradição muito grande na forma de se fazer políticas. Nós, da UNICAFES, entendemos que não podemos gerar desenvolvimento sem o cooperativismo.

Aloísio Lopez Pereira de Melo – Ministério de Fazenda – Secretaria de Política Agrícola – Representante do CONDRAF

Destaca que temos um ativo muito importante no Brasil: bancos públicos que no período recente assumiram a agenda de ampliar o crédito no meio rural. Reflexão a se fazer: o que é possível para se avançar ainda mais?

Papel do BACEN e esforço na inclusão bancária. Dialoga com o desafio de constituir sistemas locais de poupança e financiamento – a normatização do BACEN dialoga com o desafio da inclusão bancária. Estamos avançando, dando alguns passos no sentido de criar dentro do sistema financeiro a possibilidade e um ambiente institucional que permitam que as instituições locais de financiamento sejam implementadas.

Equador – 30 anos de Fundo. Visão que deveria ser muito inspiradora, ponto de partida para alavancar recursos locais e que ao acioná-la, muda-se a postura, o ponto de vista. Não como recebedores de recursos públicos, mas como agentes econômicos capazes de alavancagem. A partir da capacidade local é que parte para alavancar recursos externos. Pelo menos nos níveis federal, estadual e municipal, fazemos confusão com o que é crédito e o que é doação. Taxa de insucesso é altíssima. Jogamos muito dinheiro público fora. Uma doação não constitui uma capacidade econômica que não está ainda consolidada.

Passo de sair de uma política setorial em direção a uma política multisetorial. Desafios apresentados na Espanha. Áreas protegidas são as áreas de pobreza. Não ficou claro as bases do financiamento na Espanha. Forma de pactuação não ficou muito clara.

Perguntas à mesa:

Sandro Silva (Secretaria Desenvolvimento Territorial – MDA)

Alguns palestrantes citaram a questão do Pronaf. Este programa só foi possível porque temos no Brasil uma peculiaridade, dois dos seus principais bancos ainda são públicos. O governo ainda tem uma pequena margem de atuação no sistema financeiro. Não teríamos o Pronaf sem esses bancos.

Para Jose Tonello: Como que é essa relação bancária no Equador? O peso do poder público no sistema financeiro?

Para Zé Paulo – cooperativas de crédito, esse é um ponto crucial para debater sistemas financeiros territoriais. Ele quebra a questão dos custos de transação, relação de proximidade entre o agente e otomador de crédito, garante a poupança local circulando no interior do território e faz a cooperativa funcionar como articuladora de outras políticas.

Maira Mendonça (Sergipe)

Em nenhum momento foi questionada a estrutura fundiária do Equador e a forma de produção capitalista?

Rubens Farias (Território Extremo Sul da Bahia)

Graças ao BNDES, que financiou toda monocultura de eucalipto no meu território, hoje enfrentamos muitos problemas sociais e ambientais. Levaram várias pessoas de outros estados, o que originou favelas nos municípios. Estamos tratando de desenvolvimento rural sustentável e as empresas por si não cumprem a parte delas na responsabilidade social. O máximo que fazem é pintar escolas e dizem que estão cumprindo o papel social delas. De que forma os territórios podem intervir a situação das empresas?

O Banco do Brasil, quando discute financiamento, só se volta para os grandes, ele não quer produtor em suas discussões, no seu debate.

Andrea Lara

APLs são empresas já realizadas. Sua apresentação não chega ao nível dos ter-

ritórios. Nossos empreendimentos ainda estão imaturos. Não vi na apresentação do BNDES nenhuma proposta para os territórios ou os nossos empreendimentos. Não há mudança. Vendo a proposta da Espanha e do Equador e a forma como trabalham o desenvolvimento, gostaria de ouvir algo com mais conteúdo para os segmentos que estão excluídos, por exemplo, cadeias produtivas em formação. Queria ouvir uma proposta palpável do BNDES.

Sergio Pinto (Sertões do Canindé)

Cooperativismo é fundamental, então vêm os gargalos. No NE, na maioria dos municípios, tivemos modelos de cooperativismo que nos deixaram com um pé atrás e com medo de investir no cooperativismo. No meu território, temos três cooperativas pequenas e nenhuma funciona. Mas se pegarmos as cooperativas tradicionais, que usaram os agricultores, elas pegaram dinheiro público e sumiram. Alguns devedores são cooperativas do NE. Neste sentido, nossas iniciativas são na direção de bancos comunitários. Esse é um ponto em que a gente quer ajuda.

Respostas:

Ormina de Almeida Ferreira – Banco Central

Muita coisa deixou de ser falada aqui, mas queria pontuar algumas coisas sobre correspondentes bancários. Eles são um produto típico brasileiro, inovador, permitem a capitalização de serviços financeiros. Apesar de fazer abertura de contas, captação de depósitos e contratação de empréstimos em nome dos bancos, poucos bancos usam esse instrumento. É muita responsabilidade para esses pequenos pontos comerciais. Marco legal se aperfeiçoa com os que lidam com as situações, estamos mudando a atuação do BACEN e a inclusão bancária é um de nossos objetivos.

Jesus Casas Grande – Diretor Geral de Desenvolvimento Sustentável do Meio Rural da Espanha

Situações muito distintas. Estamos saindo de uma crise mundial e entendemos que é o momento para realizarmos mudanças em nosso sistema produtivo. A saída para a crise e um outro modelo produtivo. A política trata de apoiar a gente, o desenvolvimento territorial e para as pessoas. Temos que pensar nas pessoas.

Ademir Cazella – UFSC

Não consegue imaginar que tenhamos atualmente no Brasil um sistema financeiro funcionando dentro de um barco para atender as comunidades ribeirinhas da Amazônia, mas podemos ter um sistema semelhante à parte de um sistema alternativo. A UNICAFES tem a tecnologia social para fazer isso. Precisamos tomar medidas para que isso aconteça.

José Tonello – Diretor do Fundo Equatoriano Populorum Progressio: experiência equatoriana

No setor público equatoriano, o Estado põe recursos abundantes à disposição para a população pobre, mas as condições para acessar são muito difíceis. O pobre não acessa recursos financeiros. No setor financeiro, todos os bancos abrem uma linha de microcrédito com taxas altas – aos ricos com taxas baixas e aos pobres com taxas altas. A diferença maior do que chamamos de finanças populares e bancárias é que as bancárias são finanças por finanças, com fim no lucro, nas finanças populares, o objetivo é finança para o desenvolvimento. E é sustentável, não temos nenhum subsídio. Sobre o tema da terra, nós temos tido muito trabalho para legalizar as terras dos indígenas que vivem na Amazônia e para mitigar os reflexos que a instabilidade na terra cria. Eles moram em terras comunitárias, 100 famílias em 50 mil hectares. Os indígenas são os únicos defensores das florestas da Amazônia. O tema da terra é um tema mais político e econômico. Fico preocupado quando falamos apenas em cooperativas, nós falamos de formas de organizações populares, podem ser de várias formas, não necessariamente cooperativas.

Confrontamos-nos com as exigências de mudar as cabeças. Mudar as cabeças dos ricos. Hoje trabalhamos para ajudar os pobres a ampliar a capacidade de seus trabalhos.

Helena Lastres – Assessora da Presidência do BNDES

Conceito de APL. Perceber qual a minha perspectiva, esse conjunto de diferentes definições é que estamos querendo refletir para ver como refinamos as políticas para o APL. O conceito de APL bebe na fonte de cluster, distrito, setor, complexo produtivo, etc. O que tem de interessante é o novo olhar para o conjunto da atividade produtiva com o conjunto de atores necessários para que a cadeia, o complexo produtivo possa operar. O conceito de APL pega a cadeia produtiva, tem todos os atores, os atores que financiam aquela atividade.

A questão do desenvolvimento é uma questão de deixar de transferir renda para outros lugares. Voltando ao APL, além da cadeia, temos os órgãos de política,

financiamento e regulação. Temos também de representação. E temos o interesse de olhar aqueles atores ensino e pesquisa.

Críticas ao BNDES são feitas com razão, temos que fazer mais, temos que desenvolver as condições de sermos mais parceiros, mais do que fizemos até agora.

Mesa Redonda: Pensando o futuro das políticas públicas de Desenvolvimento Territoriais no Brasil

Coordenação: Helena Lastres, assessora da Presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

O Futuro das Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial no Brasil

Expositora: Professora Tânia Bacelar (UFPE)

A palestra seguiu esta ordem:

1. Desenvolvimento Territorial: debate contemporâneo
2. Territórios no Brasil: lastro, trajetórias, heranças e tendências recentes;
3. Políticas territoriais recentes: um balanço;
4. Um olhar para o futuro: desafios e a necessidade de uma nova agenda.

Debate Contemporâneo sobre Desenvolvimento Territorial

A globalização não é uma fatalidade, é uma tendência contraditória que dialoga com realidades concretas e diferenciadas. Existe a opção de interagir com ela. A globalização amplia a interdependência entre os diversos territórios e estabelece movimentos articulados de homogeneização e, ao mesmo tempo, de diferenciação em função dos atributos desses lugares.

Os territórios são palcos dos agentes internacionais, mas ao mesmo tempo são resultados de construções sociais dos agentes locais, daí a tensão entre o regional/local como lócus das especificidades e o global como fonte de homogeneidades.

Hoje o desenvolvimento territorial, suas fragilidades, fortalezas e implicações é objeto de reflexões na academia e nas políticas públicas, tendo novas leituras, construindo novas visões, estratégias e processos. Temas como institucionalidade, capital social, padrões locais e territoriais, inovação, C&T, políticas públicas, gestão social, são relevantes e relativamente novas. Também crescimento endógeno, escalas ideais, gestão social, enfim, um conjunto de temáticas complexas.

A gestão social na era da globalização não é simples. Sonhar o futuro desejado de um território não é fácil, dada a presença virtual de agentes externos que influenciam com seus interesses os territórios. Essa imbricação às vezes passa despercebida para os atores locais.

Nas experiências exitosas, sempre há uma base material e outra imaterial. A material pode conter os estados nacionais ou regionais ou a forças sociais que aí atuam, mas há uma base imaterial muito importante, que é a identidade, o sentimento e o pertencimento das pessoas.

Desenvolvimento e Território no Brasil: Trajetória e Heranças

Heranças da diversidade ambiental, socioeconômica e cultural, herança da concentração litorânea, herança da desigualdade de renda e riqueza (IDH, escolaridade).

O Brasil é um laboratório para discutir este tema. Por quê? Primeiro pelo seu tamanho e diversidade, com seis biomas, uma coisa é fazer política territorial no SA e outra no Cerrado. Depois, a diversidade produtiva ou socioeconômica, por ultimo, a diversidade cultural de uma sociedade miscigenada. Peso indígena no Norte, peso negro no NE e o europeu no Sul. Isto promove visões de mundo, culturas, leituras produtivas diferentes. A herança da concentração litorânea (do leste para o oeste) e o corte norte-sul. Há um padrão de Belo Horizonte para cima e outro de Belo Horizonte para baixo: notáveis diferenças, portanto as políticas territoriais têm que dialogar e aprender com esses recortes.

E o Brasil rural abandonado dos pequenos municípios? Oitenta e sete por cento dos municípios têm menos de 30 mil habitantes. No século Consórcio União; o Brasil optou por ser urbano e industrial e negou o Brasil rural (depreciativamente chamado de “fundão ou grotões”). O Brasil rural tem tudo por fazer.

Esta desigualdade se reproduz em várias escalas, as desigualdades do Brasil se manifestam também dentro dos estados (escala estadual) e assim acontece com a escala urbana, citadina, nessa escala se reencontram essas desigualdades.

Desenvolvimento Regional no Brasil: tendências recentes

Vislumbra-se novas tendências no Brasil e mudanças muito interessantes. Por exemplo, a dinâmica demográfica não é irrelevante: menor natalidade e maior esperança de vida, o inverso ao Brasil do século passado, portanto as políticas têm que ser diferentes. Maior ritmo de crescimento das cidades médias, sendo que muitas não estão no litoral e sim na região Centro-oeste, cidades de 100 mil a 500 mil habitantes têm maiores taxas de crescimento da população e do PIB. Mudança na dinâmica migratória: grandes regiões deixaram de expulsar gente, no NE, a migração diminuiu, as cidades médias do Sul retêm pessoas.

Desconcentração espacial da indústria e da agropecuária a partir dos anos 1970, as regiões Sul e Sudeste perdem peso relativo, havendo realocação espacial das atividades, inclusive algumas muito dinâmicas na direção do Norte e para o interior dos estados.

Começa a se perceber uma tímida redução da desigualdade social. O Brasil do século XX concentrava renda e riqueza, essa tendência está sendo revertida mais por causa de políticas sociais do que pelas de caráter econômico. Avanço das políticas sociais como direito. Nos anos que a renda não aumentou, o que fez o IDH melhorar foram a saúde e a educação.

Retomada do crescimento em novas bases. Espera-se voltar ao padrão de 5% dos últimos anos. Porém, mais importante do que a taxa do crescimento, é a ampliação do consumo e o novo perfil de consumidor, impacto especial no Norte e NE, apostando na demanda insatisfeita das classes populares, fruto de algumas políticas: aumento do salário mínimo (46% entre 2002 e 2008), Bolsa Família, ampliação do crédito, passando de 2 bi em 2002 para 15 bi em 2009/2010 (Pronaf) e apoio à agricultura familiar, considerada historicamente como coisa atrasada, sem potencialidade econômica e sem futuro. Essa AF sustenta 70% da cesta básica do Brasil.

Políticas Territoriais Recentes

Avanço significativo de políticas setoriais nacionais com leitura e abordagem territorial (MDA, MDC / BNDES, BB / DRS, várias políticas sociais) provocando mudanças na agenda do governo. Talvez tenha sido este o campo onde se avançou mais.

Outro campo, embora com menos avanços, refere-se às políticas integradas nos territórios, caso do Territórios da Cidadania, lócus da setorialização ou da integração e onde elas se tornam visíveis.

Políticas estaduais com recorte territorial (PPA de BA, SE, PE e PA ao lado de

experiências mais antigas, como a do RS), esta é uma grande novidade, os estados aceitarem os territórios como unidades de planejamento.

Políticas de corte sub-regional, em outras escalas: a proposta do PNDR e o foco nas mesorregiões, o Seridó no RN, o CODES BA e a Fronteira Sul no RS.

Um Olhar no Futuro

Daqui para frente o Brasil terá algumas oportunidades importantes no campo da agricultura: demanda de energia (matriz energética diversificada: petróleo, gás e bioenergia) e produção de alimentos (disponibilidade de água e terra), competitivo em grãos, carnes (bovina e frango), açúcar, café, frutas. Falta aprender a combinar agronegócio patronal e agricultura de base familiar. Ou seja, potencial agroindustrial e energético.

Outras diferenças: mercado interno amplo e integrado; base industrial grande, moderna e diversificada (aviões, celulares, automóveis, produtos siderúrgicos, minérios, pisos e azulejos); sistema financeiro amplo, bem estruturado, moderno, sólido, base moderna de serviços especializados

É ruim ser um país produtor de biomassa? E ainda continuar sendo um país urbano-industrial.

No entanto, problemas estruturais gravíssimos: baixa escolaridade, estrutura fundiária concentrada, sistema tributário que penaliza a produção e gera desigualdade, sistema de C&T em formação e insuficiente consciência ambiental, o Brasil será um dos lugares onde será discutido o desenvolvimento sustentável.

Vários cenários possíveis, pois as tendências positivas recentes não estão consolidadas (inclusive as políticas territoriais), políticas territoriais que promovam a sustentabilidade ainda em etapa de aprendizado. Tratamento multiescalar, multidimensional e integrado é difícil e requer muitos esforços adicionais.

O desafio a vencer é o da visão estratégica: construir um Brasil policêntrico e uma outra escala de gestão territorial, aproveitando os 11 macropolos consolidados, os 7 novos macropolos e os 22 sub-polos.

Daí a importância de uma nova agenda que considere os avanços feitos, as fragilidades restantes e as novas ameaças e oportunidades do país nas próximas décadas e que busque enfrentar os desafios comuns às diversas políticas

territoriais.

Elas se revelaram importantes para reduzir desigualdades (herdadas e permanentemente recriadas) e são fundamentais para aproveitar a rica diversidade do país.

Expositor: Professor Ignacy Sachs (Escola de Altos Estudos Sociais – Paris/França)

Estamos vivendo várias crises conjugadas. A saída delas constitui a oportunidade de mudar o mundo. A crise de Wall Street questionou a globalização tal como conhecida até hoje. Há também a crise conceitual e de paradigmas falidos: o socialismo real com seu planejamento centralizado e autoritário e o neoliberalismo com seu mito da regulação dos mercados, até a socialdemocracia europeia terá que rever seus programas, já que abdicou do seu papel de regular a economia. A crise é oportunidade: este é um momento extremamente interessante.

Dois grandes desafios: não permitir que a ameaça climática empurre e tire de cena a terrível desigualdade social do planeta. Devem-se buscar soluções simultâneas, pois estamos no início de uma terceira transição da espécie humana, que poderá levar dezenas de anos ou até o século XXII.

Avançar em três direções: a primeira é para consolidar as redes sociais de saúde, educação, habitação social e os serviços ambientais. Atuam sobre o bem-estar da população e por fora do mercado. A segunda é a ampliação da economia solidária por dentro da economia de mercado, ou seja, formas coletivas de produção social que não se pautam pela busca indiscriminada do lucro. E a terceira é a busca de uma economia com baixas emissões de gases como maneira de enfrentar a crise ambiental. A saída para uma economia de baixo consumo de carbono passa pela consolidação da energia da biomassa, que leva a uma nova visão do rural.

Na África, 55% da população dita urbana moram em favelas; 50% da população mundial ainda mora no rural. Superar a falsa dicotomia urbano-rural, pensar na agricultura, nas cidades e na “urbanização” do campo, levando novas tecnologias, comunicação, serviços e indústria. O futuro tem que ser pensado com o recorte territorial.

O Programa Territórios da Cidadania vem a completar o Bolsa Família e outros programas sociais, é um programa desenhado para acabar com a pobreza. Entende-se que num primeiro momento tenha sido implementado de cima para baixo com a matriz de oferta, entretanto agora deve se construir a demanda de baixo para cima para se consolidar-se como processo interativo em ambas as direções.

Estamos em uma época de ressuscitar o planejamento e com uma abordagem participativa. O planejamento foi uma das principais vítimas de contrarreforma liberal. Há experiências interessantes de planejamento na Índia e também na França e isso tudo deve contribuir para desenhar novas propostas, fazer um planejamento democrático, flexível e participativo. Diálogo quadripartite: estados, empresários, trabalhadores e a sociedade civil organizada.

Mas, antes de planejar, deve vir o diagnóstico participativo com a hierarquização das demandas e a identificação das potencialidades latentes que, com o aporte de recursos de fora, podem ser destravados, ativando a mão de obra local e elaborando projetos de desenvolvimento endógenos – não autárquicos. Desenvolvimento endógeno está muito vinculado com a autoconfiança, que não se satisfaz com o que vem de cima para baixo. Criar fundos de desenvolvimento para projetos endógenos dos territórios, promovendo concursos cujo prêmio seria o financiamento.

Seria muito interessante que esses projetos respondessem aos desafios de gerar oportunidades de trabalho decente e fazer frente à ameaça climática nos Territórios de Cidadania. Os seus colegiados devem reforçar sua competência técnica com quatro ou cinco técnicos vindos de diferentes organizações públicas e da sociedade civil e apelando também aos estudantes universitários com compromisso voluntário e motivados para contribuir com a mudança dos seus territórios.

Como trabalhar o recorte territorial? Temos que ser muito pragmáticos.

Por exemplo, a hidroelétrica Itaipu está apoiando fábricas de biogás para produção de energia local, pode ser paradoxal, mas não é. Diálogo entre Itaipu e Xingo, lugar predestinado a ser um laboratório: quatro estados ao redor de uma barragem, exemplo que pode aperfeiçoar a democracia brasileira, no estilo da Sudene, articulando os Territórios da Cidadania nessa mesorregião. Também pode ser laboratório para se pensar estratégias de desenvolvimento no SA. Outro recorte territorial: o litoral do Brasil, o que se vende e compra nas praias, que circuitos de comercialização, articulando porto, praia, pesca, piscicultura e petróleo. Para onde vão os royalties brasileiros? Eles se traduzem em desenvolvimento para esses territórios?

Partir para propostas que utilizam diversos recortes, comparar e em um segundo passo aplicar os corretivos, utilizar os consórcios, municípios que entram em diferentes consórcios dependendo dos temas. O problema do recorte territorial tem que ser analisado caso por caso, assim como o planejamento integrado e complementar. As soluções não são todas boas e entre elas há um enorme espectro de possibilidades. Dizer que é um laboratório é dizer que o Brasil não pode se fechar em um só

modelo, senão buscar políticas criativas, inovadoras e diversificadas.

Para que isso funcione são precisos de feixes de políticas públicas: devem convergir todas nos territórios, sobretudo o acesso a terra, junto com a capacitação, a assessoria técnica, o crédito e a organização dos mercados, partindo dos institucionais e sua demanda de produtos alimentares. Desenvolvimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável, respeitando sua diversidade. O trópico hoje é uma vantagem comparativa, desde que seja apoiado com pesquisa e a organização do processo produtivo. Esse é o Brasil do futuro biocivilizatório.

Debatedor: Antônio Galvão, Coordenador do Centro de Gestão Estudos Estratégicos do CNPq.

O campo do desenvolvimento regional encontra no Brasil dois grandes momentos: um, com a criação da Sudene pelo Celso Furtado, época de vida democrática no país. O outro momento, de ditadura e autoritarismo, no início dos anos 1970, com o planejamento tecnocrático. Ambas as leituras se orientavam para a industrialização como bandeira do desenvolvimento no país. Hoje talvez vivamos o terceiro momento de brilho no campo do planejamento e do desenvolvimento. Mas, o novo de hoje seria: i) recuo da visão economicista e a predominância da política; ii) diálogo com os recortes ambientais e rurais; iii) a inovação se sobrepõe à ideia do progresso técnico, buscando a criatividade e a produção do novo. Transformar o território como elemento catalisador das alternativas do desenvolvimento.

Por um lado, o conceito de feixes de políticas integradas, para o qual há um caminho metodológico: traduzir esse conjunto de políticas em referências nos locais envolvendo múltiplas escalas e articulações de atores. Enorme quantidade de problemas a serem enfrentados, um é o da representação e das três instâncias de poder. Será crescente a pressão para o Brasil transpassar suas fronteiras e se abrir ao diálogo e à cooperação com os outros países da AL. Concluindo, apostar no programa Territórios da Cidadania, pois nele existem germes e sinais desse feixe de políticas integradas que se deseja como permanente, concertando previamente agendas políticas capazes de alterar a realidade.

Debatedor: João Daniel (MST/SE)

O MST acredita que se vive um momento de construção da história. Nesses últimos anos, as grandes corporações ligadas à bancada ruralista têm colocado em risco a sobrevivência das comunidades tradicionais e de alguns setores da AF. As articulações em torno da Via Campesina, principalmente, estão construindo um projeto de sociedade justa e fraterna, com a consciência e a organização da classe trabalhadora do campo e da cidade.

Os territórios são espaços que se abriram aos movimentos e à sociedade, neste sentido, um projeto de desenvolvimento de mudança com reforma agrária passa pelos territórios. A terra deve ser um bem comum. Outra luta estratégica é pelo direito dos camponeses de produzirem suas próprias sementes e que estas sejam patrimônio público e não propriedade de empresas privadas e estrangeiras. Os territórios são e serão com a organização dos movimentos e a formulação de projetos e construção de uma sociedade justa e igualitária. Em Sergipe vive-se um momento especial, de diálogo e de compromisso do governo com a participação e a montagem de novas institucionalidades nas quais tanto o setor público quanto a sociedade têm voz para definir projetos estruturantes.

Humberto de Oliveira, Secretário de Desenvolvimento Territorial/ MDA

Reflexão sobre um ponto específico: apostar no protagonismo dos atores reforça o conceito de território de identidade como espaço socialmente construído, mesmo que seja necessário considerar outros recortes. Mas o território de identidade é a referência principal nesse conjunto de recortes que incluem bacias, mesorregiões, territórios de projetos. Assim como com as escalas, são os atores que farão essa leitura e essa intervenção na escala escolhida e apropriada.

Quem são esses atores? Não apenas os rurais nem apenas os trabalhadores, apesar de serem os que mais abraçaram esta política. Ainda falta incorporar os urbanos e os empresários. A integração de políticas será feita pelos atores locais apoiados pelo estado. Como combinar AF com o agronegócio? Talvez lá no território isso possa acontecer em função de questões e alianças concretas e pontuais. Investir no conhecimento, ampliar as capacidades técnicas, ofertando técnicos que venham apoiar a organização dos colegiados. Aposta na Rede de Colegiados com capacidade de interferir e produzir política. Os atores sociais estão “condenados a inventar suas condições de vida nos territórios”.

Henrique Villa, Secretário de Políticas de Desenvolvimento Regional/MI

Destacar algumas questões que dialogam com o objetivo do painel. Em 2002 esse tema não estava na agenda do governo. A corrida ao território já gerou resultados importantes, mas também gerou desconfortos. Vários recortes territoriais que se sobrepõem nos territórios exigindo tempo e capacidades dos atores locais. Déficit enorme de coordenação e de cooperação dentro do próprio governo federal. Sabe-se muito bem trabalhar setorialmente, mas não integradamente. A integração de políticas é um problema metodológico, mas fundamentalmente político. Período de maturação do enfoque territorial e das políticas territoriais de desenvolvimento. Outra novidade: o envolvimento e empoderamento dos atores locais nos territórios como agentes políticos. Evoluímos, construíram-se recortes territoriais, há déficits e se

espera a colaboração dos atores para garantir a continuidade do processo.

Plenária

Maria Augusta – UFSE: Do conjunto de afirmações feitas nas apresentações se destaca que há muitas informações sobre a base material e muito pouca sobre a intangível, qual a dificuldade do planejamento para internalizar a identidade?

Saturnino – povo Xavante do Mato Grosso: Duas questões: grandes avanços que tiveram Bahia e Sergipe como exemplo de fortalecimento territorial. Faço o convite porque o Centro-oeste se orgulharia de sediar o V Fórum Internacional. Queremos contribuir desde nossa tradição na construção dos territórios, pois para nós é muito difícil interferir nas políticas municipal e estadual. Queremos a oportunidade de discutir, pois ainda somos muito discriminados, o 19 de abril merece ser lembrado e respeitado nacionalmente, assim como o dia da consciência negra. Desenvolvimento igualitário.

Tânia Fisher – professora UFBA: As falas aludiram aos desafios dos territórios, ao ciclo neodesenvolvimentista, poderia ser mais explorada a dimensão capacitação e formação. Precisamos de outras soluções. Como percebem a necessidade de qualificação para os territórios em níveis estratégicos?

Tânia Bacelar: Sobre o Brasil policêntrico, esse é o papel da academia. É muito difícil fazer essa escolha no Brasil. A escolha decisiva é no plano da política e não da academia, que pode ajudar, aportar pistas e indicações, mas a decisão é do poder político. Aglomerações urbanas que concentram serviços para tornar mais “leves” as grandes cidades.

A dificuldade de trabalhar com a dimensão imaterial vem do antigo conceito de desenvolvimento, na verdade, de crescimento, onde o que importava era a base material, econômica, produtiva, de infraestrutura.

Importante demanda insatisfeita por capacitação na área de desenvolvimento territorial, o que significa a sensibilização de tantas pessoas desejosas de se qualificar no tema. Um dos patrimônios do Brasil é a diversidade. No século XX, a concentração domou a diversidade. Este tipo de política permite trabalhar e reconhecer essa diversidade.

Ignacy Sachs: A origem pública das sementes. Qual o papel da pesquisa pública? Todo estado desenvolvimentista tem que refletir como se relaciona o público e o privado, quanto maior espaço para a pesquisa pública, melhor. Deixar a pesquisa nas mãos de empresas privadas é muito perigoso. Precisamos de capacitação a distancia

e de novos métodos. Na Índia, há Centros de Inovação Locais, com computadores, mas o interessante é que tem que ter dois monitores para organizar grupos de ajuda mútua para acessar dados meteorológicos, dados sobre preços, produtos, mercados, matérias sanitárias. Estes instrumentos de capacitação têm que estar a serviço imediato de mudar a qualidade de vida da população.

Galvão: Estudo sugere e política escolhe. O planejamento se faz encima da política. Fundo de recursos de apoio ao desenvolvimento territorial, fonte plural e aberta.

João Daniel: A organização do povo para avançar e conquistar seu bem-estar.

Henrique Villa: A diversidade é efetivamente a grande diversidade, o desafio do futuro significa também repensar o financiamento territorial, o treinamento e a capacitação. Há, mesmo, uma grande demanda reprimida para o desenvolvimento territorial.

Humberto Oliveira: Agradecimentos finais.



Instituto Interamericano de Cooperación 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

