

IICA
E50
903



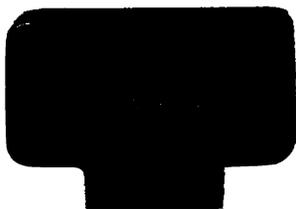
TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA

ANAIS DO I FÓRUM INTERNACIONAL

Fortaleza - Ceará - Brasil



Faint, illegible text or markings at the top of the page.



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

**TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO
RURAL e DEMOCRACIA**

ANAIS DO I FÓRUM INTERNACIONAL

FORTALEZA – CEARÁ – BRASIL

REALIZADO NO PERÍODO DE
16 A 19 DE NOVEMBRO/2003
FORTALEZA – CE, BRASIL

00005916

LICA
ESD
903

SUMÁRIO

Apresentação	5
1. DEMOCRACIA ECONÔMICA E DEMOCRACIA POLÍTICA: UMA PERSPECTIVA TERRITORIAL	7
1.1 Sistema Econômico – Sistema Político	8
1.2 Cidadania	11
1.3 Transição Institucional para o Mercado e para o Território	13
1.4 Ação Coletiva	18
1.5 Considerações Políticas sobre a Política	23
2. TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E REGIONAL	31
3. DESENVOLVER OS TERRITÓRIOS FORTALECENDO O EMPREENDEDORISMO DE PEQUENO PORTE	47
3.1 Apresentação	47
3.2 Aumentar a Capacidade de Investimento dos mais Pobres	48
3.3 Principais Correntes de Opinião	55
3.4 Os Territórios do Empreendedorismo	63
3.4.1 O potencial de inovação contido na idéia de empreendedorismo está presente apenas em parte do conjunto de detentores de pequenos negócios	66
3.4.2 Fortalecer o empreendedorismo de pequeno porte exige a formulação de contratos entre o poder público federal e três tipos de atores: os eleitos locais, o setor privado e o setor associativo	73
3.4.3 O empreendedorismo de pequeno porte, no meio rural, deve combinar atividades agropecuárias e atividades não-agropecuárias	79
3.5 Conclusões	82
3.6 Bibliografia	84
4. ANEXO: programação	89

APRESENTAÇÃO

RECIBIDO

Numerosas instituições brasileiras, há alguns anos, começaram a orientar suas iniciativas de políticas e programas de desenvolvimento do interior do país com um enfoque territorial. Esse fato provocou o surgimento de várias estratégias e metodologias para alcançar propósitos semelhantes.

O I Fórum Internacional "Território, Desenvolvimento Rural e Democracia", realizado em Fortaleza, Ceará, no período de 16 a 19 de novembro de 2003, teve como objetivo promover o intercâmbio de experiências nacionais e estrangeiras de desenvolvimento rural e regional com enfoque nos territórios e ênfase na participação social.

O evento contou com a participação de representantes de instituições públicas e privadas, universidades, centros de pesquisa, movimentos sociais e do terceiro setor, além de especialistas brasileiros, latino-americanos e europeus. Estes trouxeram suas visões conceituais e apresentaram resultados de iniciativas de desenvolvimento com enfoque territorial na União Européia, América Latina e, especificamente, no Brasil. O sucesso do fórum pode ser aquilatado pela presença média de cerca de 400 participantes por sessão.

A programação desenvolvida constou de três partes. Na primeira, foram apresentadas concepções de território como novo paradigma para o desenvolvimento rural. Na segunda, foram relatadas experiências estrangeiras e brasileiras de desenvolvimento territorial. Na terceira parte, apresentaram uma síntese das exposições feitas e as proposições preliminares sobre estratégias de desenvolvimento territorial.

Este documento contém três das exposições apresentadas e debatidas em plenário, além de um disco compacto com todas as palestras.

Carlos Miranda

Especialista em Desenvolvimento Rural do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)



1. DEMOCRACIA ECONÔMICA E DEMOCRACIA POLÍTICA: UMA PERSPECTIVA TERRITORIAL

► **Rafael Echeverri Perico**

Cientista político. Especialista em Desenvolvimento Rural Sustentável do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)

O alcance do bem-estar social continua sendo uma meta difícil para os países da América Latina e Caribe, mesmo considerando as conquistas obtidas nos últimos cinquenta anos quanto à melhoria das condições materiais de vida, ao incremento significativo de acesso aos serviços básicos, ao aumento na disponibilidade de infra-estrutura, integração territorial, aos incrementos na saúde, com redução da mortalidade infantil e aumento da esperança de vida, à redução do analfabetismo, ao desenvolvimento e acesso às tecnologias e ao conhecimento.

Na metade do século passado, um dos maiores desafios da região e do mundo era a terrível perspectiva de fome, devido ao receio de não se conseguir aumentar a produção de alimentos para suprir a crescente demanda decorrente de uma grande explosão demográfica. Porém, essa previsível fome não ocorreu, e os incrementos de produtividade alcançados na agricultura e na indústria de alimentos foram generalizados em toda região. Sem dúvida, este é um dos mais importantes triunfos da humanidade: a revolução verde que, independente de seus custos ambientais, superou suas metas a ponto de fazer despencar os preços internacionais dos alimentos.

Pode-se admitir que foram importantes os avanços alcançados diante dos desafios da segunda metade do século passado. O limiar das preocupações foi ultrapassado, e desafios novos foram estabelecidos. Hoje, não há preocupação com a perspectiva de fome, com o analfabetismo, com a explosão demográfica, com o isolamento econômico de quase toda a população ou com a mortalidade infantil – que ocorre no primeiro ano de vida numa proporção de uma para cada cinco crianças. Hoje, os desafios são diferentes, porém não menos críticos e urgentes.

As prioridades do desenvolvimento para a região formam nova agenda, na qual são incluídos temas emergentes como a sustentabilidade, a governabilidade, a integração econômica, a competitividade, a preservação da cultura, a diversidade e a eficiência econômica e social. As conquistas das décadas passadas são insuficientes para atender as novas demandas do desenvolvimento e de seus modelos, que se encontram esgotados por essa nova agenda. A profunda crise de instabilidade macroeconômica, que nos anos 80 atingiu quase todos os países da região, e a enorme instabilidade política decorrente da figura ditatorial que se generalizou em boa parte do continente destacam-se como indicativos de esgotamento da política. Os últimos vinte anos são caracterizados por tentativas com pouco êxito para acertar o norte do desenvolvimento, para encontrar novas estratégias e para realizar mudanças mais ou menos radicais. Era evidente que as mudanças deveriam ser introduzidas, e elas ocorreram nos ajustes estruturais, que abrangem três temas: ajuste macroeconômico, desenvolvimento da economia de mercado e desenvolvimento institucional. A trilogia adotada como receita mágica resultou em enormes custos sociais e políticos. Ainda assim, permanece em cena dando forma a uma transição que não termina, que não transita e que não conduz a outro cenário de desenvolvimento – freando as tendências de conquistas conseguidas na região em décadas anteriores.

Este trabalho pretende evoluir na reflexão sobre os aspectos políticos e institucionais dessa transição e tem por parâmetro o desenvolvimento de uma tese básica: somente o desenvolvimento da democracia e o desenvolvimento de instituições, para acompanhar e repensar as reformas, constituem instrumentos para superar as barreiras que impedem a retomada das dinâmicas do desenvolvimento e do bem-estar social que a região alcançou entre os anos cinquenta e oitenta. A partir dessa proposta, questiona-se o papel que o território desempenha na construção dessa democracia.

> 1.1. Sistema Econômico – Sistema Político

Há um cenário econômico que define as regras básicas da economia mundial. O capitalismo tem se fortalecido como opção econômica dominante após a queda da maior parte dos regimes socialistas – particularmente das economias com planejamento central do Leste Europeu. O liberalismo econômico, em nova fase de internacionalização de capitais, demarca o campo, define as regras básicas do jogo econômico e estabelece as bases das discussões e dos esforços de construção de modelos de desenvolvimento sustentável.

Contudo, o liberalismo econômico não se reduz a conceitos como os de produtividade, eficiência e competitividade. O cenário econômico resulta da relação de dois sistemas que interagem dinamicamente: a estrutura econômica e a estrutura política. O eixo articulador dessas estruturas é o conceito de democracia liberal, que se expressa, de igual forma, como democracia econômica e como democracia política. Existem princípios básicos implícitos na democracia, na liberdade de eleição, na livre empresa, na livre concorrência, na igualdade perante a lei, nos direitos humanos, na responsabilidade social da propriedade e da economia e na informação – eles fundamentam as decisões de produtores, consumidores e a representatividade nas instituições políticas.

Não é possível conceber uma economia liberal sem o desenvolvimento desses elementos básicos da democracia. As carências ou limitações deles respaldam, em boa parte, as dificuldades para se conseguir o pleno desenvolvimento e as condições básicas do bem-estar e conseqüentemente para constituir os propósitos de um modelo de desenvolvimento eficiente, equitativo e sustentável.

É fácil constatar as enormes restrições do atual modelo de desenvolvimento ao analisar as profundas limitações estruturais desses princípios nas economias da América Latina. Pode-se afirmar que estamos longe de contar com a democracia econômica e política que constitua a base de uma economia liberal para todos.

No campo do desempenho econômico, testemunhamos grandes falências e distorções, precariedade nos direitos de propriedade, assimetrias no acesso à informação, posições privilegiadas e dominantes de agentes econômicos que distorcem o livre jogo da economia, desequilíbrios entre agentes, enormes pressões de grupos privilegiados que recebem rendimentos extraordinários em desproporção aos seus desempenhos produtivos, além de mercados segmentados de fatores produtivos, de restrito acesso à maioria da população. Enfim, um conjunto de imperfeições que limitam o livre desenvolvimento da economia.

Na última década, a filosofia do mercado, condensada como expressão máxima no Consenso de Washington, orientou sob concepção radical neoliberal as mais importantes decisões de política pública, experiência que evidenciou como os mercados e as reformas estruturais são necessários, mas insuficientes. As debilidades estruturais de nossas economias impediram que os objetivos e as estratégias aplicadas fossem alcançados. Os resultados foram decepcionantes quanto à equidade, sustentabilidade e governabilidade, assim como as metas privilegiadas de crescimento não foram atingidas.

A economia não atendeu às necessidades da sociedade. Pelo contrário, a sociedade é que tem feito grandes sacrifícios em favor da economia. Esse paradoxo só é explicável porque nem todos perdem. Existem alguns, talvez poucos, que alcançam enormes ganhos em situações de desequilíbrio. Em outros termos, a ausência de pré-condições para uma economia liberal significa a destruição da democracia econômica, a concentração dos benefícios e a exclusão da maioria da população dos benefícios do desenvolvimento e das vantagens que resultam das operações econômicas. Consta-se que não há exercício democrático dos agentes em um cenário de jogo do mercado.

A situação no plano político ocorre de forma similar à situação na economia. A política é a administração do poder, e alguns princípios liberais da política moldam-se aos princípios do liberalismo econômico. A democracia liberal tem o suporte da representação, da participação livre e de instituições políticas que representam ou reconhecem os anseios da sociedade – instituições que zelam pelo bem comum e pelo interesse coletivo. As condições operacionais da democracia liberal são a existência de partidos e movimentos políticos que atuam como porta-vozes da sociedade, as estruturas eleitorais apoiadas no voto universal, os sistemas de controle social, de separação de poderes, de estado de direito e de representação e o pleno exercício das liberdades públicas.

O Estado é o palco em que a estrutura política se reflete. Na democracia liberal, o Estado tem um papel definido pelas condições de acesso ao poder público, sob um sistema representativo e pelo controle social exercido sobre suas ações. Não há um só modelo de exercício democrático, e são claras as formas de evolução nas últimas décadas. Em linhas gerais, o exercício democrático transita da representação à participação, e da participação ao exercício direto. Essas mudanças evoluem para a construção de uma cidadania que deixa de ser representada e torna-se participativa nas decisões de seus representantes. Conseqüentemente, atrelam-se ao exercício direto do poder.

Essa transição está cheia de falências e debilidades, fato semelhante ao que ocorre com a construção da democracia econômica liberal. Consta-se que há mais democracia formal do que real. Prevaecem, sem dúvida, enormes barreiras ao livre exercício político. Uma revisão das constituições do continente mostra com clareza como a institucionalidade normativa e as regras do jogo propõem uma clara democracia formal. Não há igualdade perante a lei. A justiça é precária. Observam-se sistemáticas violações dos direitos dos cidadãos e discriminação a importantes grupos populacionais

por razões de gênero e raça. Há uma crise generalizada de representatividade e no papel dos partidos políticos; a corrupção, enquanto apropriação privada do que é público, constitui hoje um dos mais graves males da gestão pública no continente. A liberdade de expressão é limitada pela censura ou por concentração da propriedade dos meios de comunicação. A participação qualificada e informada da população é restrita, e populismo e clientelismo fazem a feira. Enfim, há uma enorme defasagem entre a lei e a realidade, o que caracteriza muita democracia política formal e pouca democracia política real.

É necessário reconhecer que no final do século passado, em boa parte do continente, as aventuras ditatoriais foram superadas, favorecendo os modelos da democracia liberal, que se consolidam mais no plano burocrático institucional do que no plano da cidadania real. Atualmente as democracias da América têm o enorme desafio de conseguir uma governabilidade que ponha em cheque o conflito entre as estruturas formais e a realidade política. Os próximos anos serão cenários da luta pela construção dessa governabilidade, que só será possível com avanços da base real da democracia liberal.

> 1.2. Cidadania

A construção da cidadania passa a ser a base fundamental desse processo de construção política. A democracia inicia-se no exercício dos direitos políticos como ação, como expressão ativa que indica a atuação no espaço do público. O voto como mecanismo de representatividade constitui a mais clara expressão do exercício cidadão. Mesmo assim, ainda é uma visão bastante limitada no universo das possibilidades do exercício cidadão. A cidadania explicita-se em variadas formas, expressas em ampla estrutura de deveres e direitos. A essência da cidadania está no interesse coletivo de construir ambientes que favoreçam ao desenvolvimento e à conquista dos interesses individuais. A cidadania constitui ainda: a consciência da interdependência e do pertencimento a um grupo, o reconhecimento da coletividade e a aceitação do bem comum. Essa preocupação implica o empenho individual quanto aos incentivos para a consecução de metas coletivas, que têm implicações nos interesses do que ocorre adiante – na intimidade da vida familiar e pessoal.

Um traço básico da cidadania é seu ativo caráter. Ela estabelece um exercício. Quando expressa na ação do voto, como já mencionado, compõe

apenas uma expressão formal da institucionalidade pública. Outras formas de ação cidadã são determinadas pela participação nos assuntos coletivos que dão conteúdo à agenda do público, que determina as diversas formas assumidas pelo exercício cidadão e define as condições desse exercício. A agenda do público abrange os assuntos imediatos e cotidianos que ocorrem no entorno da vida familiar (os assuntos de vizinhança). Abrange, também, o funcionamento das relações na comunidade, os temas relativos à qualidade do entorno, os serviços comunitários, as redes de pais de família e as associações de vizinhos, além de outras formas de ação comunitárias criadas para enfrentar problemas concretos e imediatos. Consta-se essa dimensão da cidadania para solucionar as necessidades básicas em espaços comunitários com limitações individuais ou estatais. Em comunidades pobres, são frequentes as expressões de solidariedade refletidas em diferentes formas do exercício cidadão e na organização coletiva. Tais manifestações não são tão evidentes em comunidades ricas que, por disporem de recursos individuais e receberem a provisão de serviços e as cortesias dos agentes estatais, deixam de ser incentivadas para o mesmo tipo de exercício cidadão, mais ativo na vida coletiva.

Essa primeira esfera do exercício cidadão, no âmbito do concreto mundo coletivo, pode referir-se à natural construção de institucionalidades, em termos de regras do jogo ou acordos tácitos ou ainda às organizações mais ou menos formais. É uma das mais importantes virtudes da cidadania e da ação política que ocorre no universo local e comunitário.

A agenda do público supera em muito a órbita do imediato ou do cotidiano e tem expressões mais abstratas ou mediatas. Entre elas, destacam-se os temas relativos ao Estado, à construção ou ao acompanhamento da institucionalidade, o que implica reconhecimento de instituições com dimensões que ultrapassam a comunidade em si, e ao envolvimento de relações mais elaboradas e complexas. O exercício mais elaborado da cidadania é o que dá sustentação à normatização, à legalidade, às estruturas de representação, aos sistemas de controle social e de prestação de contas e à governabilidade em geral. Isso implica dois níveis de exercício cidadão: um baseado na comunidade, e outro, no espaço abstrato da institucionalidade política e econômica.

Podemos, sem dúvida, considerar que a fortaleza das instituições democráticas está alicerçada na qualidade do exercício cidadão. A antítese da democracia ocorre nas autocracias, caracterizadas pelo desconhecimento e repressão ao exercício cidadão. Mesmo em democracias

formais, são precárias as formas de expressão da cidadania constituindo fatores de debilidade estrutural, o que se reflete na pobre governabilidade e na incapacidade institucional para representar o interesse comum.

A cidadania constitui um princípio essencial da democracia econômica e política, e seu desenvolvimento é um objetivo estratégico do sistema econômico-político. Sem cidadania que seja ativa, qualificada e atuante torna-se impossível alcançar as metas do bem-estar e do progresso conforme os atuais modelos de desenvolvimento apregoam. Enfatize-se o fato de que a cidadania é condição necessária para que o modelo liberal consiga operacionalizar a democracia política liberal e a democracia econômica liberal.

> 1.3. Transição Institucional para o Mercado e para o Território

Seguindo o argumento da interação e da integração dos sistemas políticos e econômicos, emergem dois espaços institucionais privilegiados para a construção da democracia. Essas instituições são o mercado e o território, que vêm adquirindo maior relevância durante a definição dos processos de construção social. Mercado e território são os roteiros sobre os quais os processos básicos se vinculam, em que o desenvolvimento atual se move e em que são debatidas as diferentes propostas políticas, superando a dicotomia que deu vida à guerra fria durante décadas.

O mercado é a expressão da economia liberal, conforme se argumenta. Mesmo que existam diversas posições sobre suas condições de operação, e não seja possível pensá-lo como uma realidade isenta de singularidades, há uma tendência para a integração e homogeneização de suas regras e de suas formas de operação. Ainda que hoje se apresentem fortes posições que o rechaçam, fica claro que o espectro político do continente se move não para negá-lo, mas entre alternativas de enfrentá-lo e de desenvolvê-lo como esquema institucional básico. Até a nova esquerda democrática latino-americana tem por referência um mercado eficiente e equitativo – melhor seria dizer justo.

Todavia ocorrem mudanças na forma como a operação de mercado é concebida, em especial, quanto ao papel que cabe ao Estado inserir nesse mercado. O modelo de *desenvolvimento para dentro*, que caracterizou as economias da região durante décadas sob a estratégia de *desenvolvimento para dentro* e de substituição de importações, foi caracterizado por uma forte intervenção do aparato público nas condições de operação dos

mercados. Foram aplicados muitos instrumentos para moldar a economia, além das características naturais relativas à operacionalização do mercado livre. Ações diretas de intervenção estatal condicionaram às regras básicas, o que restringiu o papel dos agentes privados. O controle de preços, os investimentos, as condições do comércio, a administração de mercados e os sistemas de planejamento econômico baseados em decisões públicas caracterizaram o modelo de desenvolvimento que permitiu importantes avanços na modernização dos aparatos produtivos e importantes conquistas sociais. Com as mudanças dessas condições, o papel do Estado vem se reformulando nas operações econômicas, sendo privilegiados os papéis de facilitador, regulador, corretor de imperfeições e distorções do mercado, mas limitando o papel orientador das variáveis básicas da economia.

Novos esquemas de política econômica buscam dar maior impulso às forças internas do mercado. O neoliberalismo concentrou-se em uma transição que redefiniu as relações entre os agentes econômicos públicos e privados, convertendo-os em elementos centrais das reformas estruturais. Destaca-se, entre muitos aspectos envolvidos nesse processo de transição, o reconhecimento da importância da gestão privada como motor fundamental da economia e dos mercados. Em outros termos, a gestão empresarial constitui-se elemento central da economia, e a intervenção do Estado deveria garantir o livre jogo da iniciativa privada. Consta-se que um dos mais graves problemas relacionados às formas de intervenção pública refere-se à mistura indevida dos interesses públicos e privados, cuja maior expressão é a transferência de recursos públicos para os agentes que fazem pressões econômicas e políticas tendo em vista apropriarem-se de renda da sociedade. Tal fenômeno é chamado *rentismo*, uma das mais aberrantes expressões devido à falta de democracia econômica, que se constitui prática em quase todas as economias. Poderosos grupos econômicos recebem “favores” de um Estado que dispõe de mecanismos de intervenção na economia. Outras expressões da ausência de democracia econômica são os monopólios, os cartéis, os monopsonios e outras formas de organização econômica que impedem a atuação do mercado de forma equitativa para todos os participantes. Em tempos recentes, tornou-se relevante a importância do acesso à informação como uma outra fonte geradora de desigualdades, inclusive para o acesso ao mercado.

A existência de condições de livre acesso aos fatores produtivos constitui parte essencial de uma economia de mercado. As enormes desigualdades históricas na distribuição dos fatores devem-se às estruturas concentradoras e especulativas, o que sem dúvida tem restringido o acesso dos grupos

majoritários da população aos ativos. O mais notório é a restrição do acesso a terra, por ela estar submetida a profundas distorções que resultam de processos históricos de concentração de sua posse por grupos e interesses espúrios que manejam os poderes político e econômico com enormes assimetrias. Poucos possuidores da terra, ao subtraí-la dos circuitos econômicos do mercado, terminam por impedir que a usem de forma econômica e social eficiente. Enquanto isso, não há formas de acesso livre a esse ativo produtivo para os que não têm a posse da terra. Comprovam-se essas manifestações antidemocráticas, da mesma forma, em relação ao acesso a outros fatores como crédito, tecnologia e informação.

Na teoria, as regras do jogo do mercado obedecem aos princípios democráticos da livre concorrência, da eleição livre, da livre iniciativa e da informação ilimitada – condições que expressam alguns fundamentos. É claro que a realidade econômica construída em complexos processos históricos está ainda longe de garantir espaços equitativos e de garantir o exercício de uma verdadeira democracia econômica. O Estado tem a responsabilidade de regular e intervir para corrigir todas as imperfeições do mercado. Visto de outra forma, pode-se afirmar que o papel do Estado é o de garantir a plena democracia econômica. Outra coisa são as ações do Estado, correspondentes às funções inerentes a uma estrutura econômica básica para proporcionar as condições de operação da economia – a exemplo da geração de bens públicos, ou de instituições para respaldar o funcionamento da economia. Para que o Estado consiga a democracia econômica, deve intervir com força política e instrumentos para garantir um processo de transição capaz de aproximar o mercado da democracia econômica liberal, o que se espera dos processos de transição. Para isso, é necessário um enorme capital político.

É a democracia política que pode construir o capital político. Para a realização de transformações nas condições de operação da economia são necessárias uma cidadania ativa e legítimas instituições políticas (partidos políticos e de estado de direito). A construção da cidadania tem sua fonte de vida nos indivíduos e suas respectivas famílias e nas comunidades, como se tem mencionado. Em essência, é no mundo imediato que a cidadania é construída; nas dimensões coletivas que se formam no entorno de vida dos cidadãos. A comunidade tem um sentido de vizinhança, afinidade, pertencimento e de acréscimo. O pertencimento a um grupo ocorre por laços pragmáticos de interesse, alguns de difícil identificação, devido ao seu caráter intangível. Grupos de associações, étnicos, profissionais, religiosos ou de quaisquer outros interesses comuns

são os locais de construção de interesses comuns. Mas há uma dimensão na qual o pertencimento tem um sentido maior: a vizinhança, a comunidade a que se pertence, a comunidade localizada em um espaço concreto. Esse é um diferencial que penetra no âmago do pertencer e se refere a uma etnia, a uma cultura, a uma tradição, a um espaço físico, a uma vizinhança, a uma comunidade. Os laços que unem as comunidades fundem-se no sentido gregário mais básico, onde nascem as solidariedades, a identificação com o outro, o sentido de proteção, obrigação e contribuição e a definição de interesses comuns – profundos e naturalmente legítimos. O sentido de pertencimento e o sentido de compartilhar o interesse comum constituem a semente básica da cidadania.

A construção social que acolhe esse sentido de comunidade é a instituição do território como berço ou como fonte da cidadania. O território constitui forma de expressão da concorrência em um espaço geográfico em que estão definidos: população, cultura, economia, instituições, recursos, sonhos, propósitos, interesses e energias políticas. Tem dimensão e alcance definidos por todas as esferas da vida social. É uma comunidade de vizinhos em um bairro ou em uma vereda, mas também pode ser uma região, uma nação ou um subcontinente. A territorialidade nasce do território, uma marca de pertencimento que permite entendê-lo e, em muitos casos, fazê-lo ultrapassar fronteiras. O território delimita o cenário em que a vida social de desenrola e onde as instâncias políticas são criadas, tendo em vista o exercício da cidadania. O espaço no qual a ação política é coletivizada é, portanto, o espaço onde a democracia é construída.

Os sistemas de representação, de participação ou de exercício direto da democracia – isto é, as formas de intervenção nas decisões políticas que afetam a vida comunitária e individual – constituem esquemas que se desenvolvem nos territórios e neles encontram as mais poderosas formas de expressão. Assim como ocorre com a democracia econômica, os fundamentos alegados estão distantes de ter atuação plena na construção de uma estrutura política democrática. No exercício do poder político há enormes barreiras. Uma delas é a fratura que existe entre as organizações básicas nos territórios – locais em particular – e as estruturas de poder político. O Estado, os partidos políticos e os órgãos que formam opinião encontram-se estruturalmente desarticulados das forças políticas que são construídas nos espaços locais. Os sistemas de representação sofrem os efeitos de problemas como o *caudalismo*, as empresas eleitorais, a cooptação dos meios de comunicação, a apropriação do Estado por interesses privados,

a verticalidade e o centralismo na gestão pública, o baixo reconhecimento das comunidades por parte do poder e as assimetrias nos espaços internacionais. Enfim, um conjunto de restrições que geram tensões ao impedir a superação dos conflitos gerados entre a evolução das sociedades locais e os interesses centrais de estruturas políticas capturadas ou usurpadas por interesses que marcham em sentido contrário ao da história da construção de cidadanias e comunidades.

É possível afirmar, como hipótese, que as crises de governabilidade das instituições no continente são produto dos processos de formação cidadã, comunitária e da democracia territorial que se enfrentam com as estruturas arcaicas defensoras de interesses concentradores e da existência de estruturas antidemocráticas no exercício do poder político no âmbito local. Os enormes problemas de governabilidade são explicados pelo paulatino desmoronamento de uma institucionalidade política incapaz de transitar de um esquema de dominação territorial para um esquema democrático de integração territorial.

Está-se imerso em uma transição política que responde às mudanças das forças que constroem instituições, definem novas regras do jogo e que criam novas formas de organização, levando à redefinição dos papéis dos atores na vida social. Essa transição também constitui resposta aos processos de mudança nas duas dimensões já tratadas – mercado e território. Primeiro, novas forças exigem e tomam maiores graus de autonomia (dos agentes privados), participação, cooperação, privatização e desregulamentação. São expressões dessa reformulação as relações entre o Estado e a sociedade civil, entre o indivíduo e o Estado e entre as empresas e os agentes públicos. Em segundo lugar, o confronto com a transformação da estrutura do poder entre os diversos espaços territoriais, conforme expresso em autonomias locais e regionais, na descentralização, na conformação de blocos regionais internacionais e na globalização. Um novo mapa institucional está sendo construído em meio a uma ebulição de conflitos não resolvidos, de tensões, em muitos casos violentas, e de crises profundas da velha institucionalidade.

A economia política sempre enfrentou o cenário de integração das relações entre a esfera econômica e a esfera política, tendo em vista os interesses e os poderes que existem por trás dos processos econômicos que definem e *sobre-determinam* seus reais itinerários. Hoje, a emergente área de trabalho da Economia Institucional vem desenvolvendo marcos conceituais e metodológicos para afrontar o tema da construção de regras do jogo e das características das organizações – os incentivos, as estratégias

de operação e as forças políticas e econômicas subjacentes nesses processos. Há importantes avanços na compreensão dos mecanismos que se desenvolvem nessa transformação institucional, contribuindo com novas categorias para se compreender o processo de recomposição do poder real e da democracia real, tanto econômica, como política, o que se reflete na natureza dos últimos prêmios Nobel de Economia. A decisão de nossas sociedades em empreender uma nova geração de reformas, centradas no desenvolvimento de uma nova institucionalidade, constitui uma amostra clara da importância dessa dimensão.

> 1.4. Ação Coletiva

Observam-se nesse cenário novas dinâmicas de participação de indivíduos e coletividades em espaços da vida pública, tanto em busca de objetivos comunitários, como em busca de conquistas individuais. As possibilidades de alcance de metas de bem-estar, de renda, de paz e satisfações de outra ordem são mantidas na dimensão da ação individual. Isso é inerente à estrutura geral da democracia econômica em perspectiva de curto prazo. Sem dúvida, emergem múltiplas formas de configuração de esquemas mais coletivos e com orientações de longo prazo. A união de esforços adquire um sentido estratégico de respostas às limitações ou às barreiras enfrentadas pelas comunidades que não dispõem das condições de acesso às dinâmicas econômicas – seja por desigualdade política, por imperfeições dos mercados ou das instituições políticas, ou ainda devido à baixa capacidade para acessar as oportunidades.

Os processos de mudanças institucionais têm aberto um espaço de trabalho para as comunidades organizadas, abrangendo responsabilidades e competências. Essa intervenção ou ingerência da cidadania organizada assume diversas formas, desde reivindicações e contestações, até organizações econômicas produtivas, o que configura novos tipos de atores com que a institucionalidade pública deve interagir. Organizações de base aparecem como uma nova expressão da dinâmica econômica e política. Sem dúvida, essa estrutura institucional ainda está em processo de formação.

A referida transição institucional suporta o processo de mudança nas estratégias e no ajuste das instituições. De início, a participação está centrada na idéia de escutar as comunidades beneficiárias dos programas públicos, o que corresponde a necessidade de precisar as particularidades das intervenções, de acordo com as características dessas comunidades. Essa forma de conceber a participação sustenta-se na concepção de oferta

pública, em que a decisão permanece na cabeça das organizações estatais, enquanto que a participação ampliou de forma importante as visões e os diagnósticos para uma formulação mais técnica e menos voluntarista dos projetos. Mesmo com resultados de impacto, em especial a sustentabilidade das intervenções, observam-se enormes problemas que questionam os resultados obtidos. Em outra etapa, foi ampliada a participação no desenho dos projetos, na definição dos objetivos, metas, processos e componentes dos programas por meio do trabalho conjunto com as comunidades, em diversos mecanismos, chegando à generalização do modelo, que obriga a participação das comunidades nos desenhos dos projetos. Apesar de isso acontecer no plano da definição específica de projetos, não ocorre o mesmo com a definição da política, que continua na cabeça das instituições públicas, definindo prioridades com baixa participação das comunidades envolvidas.

Como tem sido enfatizado, o papel das comunidades na definição de políticas constitui aspecto que supera as condições de eficiência no desenvolvimento de programas e projetos. Sem dúvida, a participação tem sido um princípio que tem ajudado de forma significativa na melhoria da qualidade das ações do Estado. Tem permitido melhores desenhos e desempenhos dos projetos específicos, entretanto, não tem influenciado de forma importante na formulação da política. Quanto à definição dos aspectos estratégicos da política, os beneficiários da ação pública continuam sendo sujeitos passivos ou excluídos. Isso ocorre porque a política continua atuando sob o enfoque da oferta, isto é, sob definição tecnocrática ou política (a partir de cima), centralizada aos níveis nacional ou regional. O predomínio do esquema de oferta reflete-se nas estruturas centralizadas e setoriais de definição de programas públicos. As estruturas de planejamento e orçamento continuam destacadas na ação pública. No caso do setor agrícola e rural, os ministérios continuam sendo os atores básicos na definição de políticas. Nesse esquema, a participação constitui mecanismo para estoque de informação, definição de executores e operadores da política ou de incorporação das particularidades de ação dos receptores finais da política e dos investimentos. A participação, nesse caso, está condicionada e limitada pela estrutura de competências centralizadas. Por isso, nunca chega a ter caráter político, pois as decisões de investimentos, em última instância, dependem dos níveis nacional ou federal.

Uma das características dos modelos centralizados é a enorme dificuldade para enfrentar a diversidade e heterogeneidade da população (objeto da política) e responder de forma diferente às características e as condições das comunidades rurais. As estruturas homogêneas dos programas e das políticas

continuam sendo uma barreira ao desempenho da política pública, especialmente porque constituem barreiras restritivas a uma verdadeira participação dos diferentes atores, com suas peculiaridades e singularidades.

Como resultado dos processos de descentralização, têm-se aberto novas estruturas de planejamento e orçamento, baseadas em estruturas de transferência de recurso aos níveis locais ou municipais. Isso possibilita um balanço real entre os recursos empregados em nível central e os recursos empregados no local. É cada vez maior o volume de recursos em que o nível local tem ingerência. A consequência é um novo cenário para privilegiar a participação das comunidades na definição do que é essencial na política pública. É óbvio que a participação no nível local adquire caráter de maior clareza e viabilidade. As diferenças e as tensões que existem entre as políticas centrais e as desenvolvidas em escala local são constatadas. A origem desse problema é a não conclusão da descentralização. As competências não estão atribuídas de forma clara nos diferentes níveis de governo. Como exemplos têm-se as responsabilidades dos estados federais ou nacionais quanto à geração de emprego, quando as responsabilidades das instâncias locais é que indicam diferentes níveis e possibilidades de êxito. Com esse propósito, é mais simples empreender em projetos municipais do que em nível nacional, mas a disponibilidade de recursos e competências ainda não está definida com suficiente clareza.

A participação como expressão coletiva do exercício cidadão tem cenários muito diferentes – tratando da participação operativa, na gestão de projetos; ou de uma participação deliberativa e decisiva, na definição da política. Neste ato, a importância adquirida pelos processos de organização e ação, ou intervenção das comunidades nos processos de desenvolvimento, ganha dupla interpretação. De um lado, a participação como eficiência na execução da política e; de outro, a participação como expressão política do exercício democrático. A recente ênfase dada ao empoderamento das comunidades enquadra-se no segundo tipo de participação – orientada à participação política.

A força do desenvolvimento político das comunidades revela-se em sua maior capacidade de organização em iniciativas e intervenções. Nas últimas décadas, os avanços em educação, comunicação, informação e institucionalidade têm se convertido em uma profunda transformação na capacidade de expressão política e econômica da base social. São diversas as formas que as organizações sociais adquirem, e são múltiplos os seus propósitos. Hoje, a ação coletiva, como união de esforços em busca do interesse comum, destaca-se como elemento fundamental da

institucionalidade. Isso demanda novos espaços de reconhecimento político e permite assumir as orientações e decisões de baixo para cima, para, assim, chegar a uma verdadeira estrutura de construção política e superar a participação limitada. A carência desses espaços e reconhecimentos atribui à ação coletiva um caráter contestatório e reivindicativo de grande importância e dá um sentido de profunda transformação à expressão esperançosa da construção de espaços mais democráticos, construídos a partir da base social. A participação, na forma de ação coletiva, supera com vantagem os modelos de cooptação e os modelos tecnocráticos, de precário envolvimento com as comunidades em programas e projetos concebidos e decididos em nível central.

A construção de nova modalidade política tem emergido em torno de estratégias de demanda, diferenciadas dos esquemas centralizados de oferta. Fundamenta-se nas iniciativas e autonomias dos beneficiados com os resultados da política pública. A transição institucional, como se tem insistido, conduz a espaços mais amplos de autonomia local e privada, assim como a novas relações entre Estado e sociedade. Esses modelos conduzem ao fundamento da autonomia quanto à construção de percepções de desenvolvimento, estratégias, programas, projetos e empreendimentos e constituem expressão lógica da concepção liberal, que domina o modelo geral, em que a autonomia está relacionada à autogestão. Muitas preocupações giram em torno da forma como são feitas a gestão e a administração da política pública, mas se esquecem de que a vida da sociedade não é determinada exclusivamente pela ação do Estado.

Historicamente, as comunidades latino-americanas têm-se enfrentado com suas próprias realidades, imersas na solidão dos estados distantes, ausentes, ineficientes e, em alguns casos, abertamente espoliadores. Um grande sincretismo desenvolve-se sob o princípio de recursos legais, de imaginação e de iniciativa para defender-se do adverso entorno econômico, político e institucional. Quando se revisa as estruturas de organização em comunidades locais, verificam-se facilmente complexas e fortes estruturas sociais e políticas apoiadas na cultura e na institucionalidade natural, expressando suas forças de sobrevivência. Uma das condições básicas desses arranjos institucionais é o baixo nível de confiança que se tem no Estado e nas estruturas formais da democracia econômica e política. São iscas de caças utilizadas por estruturas políticas clientelistas, em geral desconhecidas, para a definição de modelos ou concepção de desenvolvimento ou de sociedade. As comunidades indígenas constituem um claro reflexo dessa estrutura, mas são igualmente comunidades, trabalhadores rurais, mulheres, jovens e outros atores sociais.

Autonomia e autogestão constituem a base da construção de espaços políticos e econômicos que permitem fazer da ação coletiva uma força real para a construção autônoma de novas instituições – que a respaldem na abordagem dos desafios do desenvolvimento de forma democrática. Essa visão conduz a uma forma diferente de entender os processos de formulação da política pública. Inicia-se a percepção sobre a importância de redefinir – o que está na mente de todos – o papel abrangente e totalitário da política pública. O Estado e suas políticas aparecem como um ator a mais no cenário político e social. Têm uma enorme responsabilidade, mas, hoje, amplamente compartilhada com as comunidades organizadas, com os agentes privados e com os cidadãos em geral. Os papéis de mediador e de facilitador do Estado constituem um desafio das reformas requeridas nessa transição. Destaca-se o fato de que a participação muda de sentido. O que se abre é um espaço de concorrência entre comunidades organizadas, agentes privados, cidadãos e o Estado para o exercício democrático na construção de consensos. Tende a tornar-se um conceito anacrônico quando se entende que a participação abriga uma graciosa concessão, um convite para a sociedade estar presente nas decisões que o Estado tomar sobre interesses diretos da coletividade. O conceito de cooperação é bem mais expressivo nesse tipo de arranjo institucional, pois supera o alcance da participação nas decisões do Estado pela idéia de serem sócios no desenvolvimento, com verdadeiras autonomias comunitárias, empresariais e cidadãs, e com real sentido de colaboração entre atores. Esse princípio de cooperação significa uma mudança muito importante na estrutura de gestão do desenvolvimento e adiciona uma nova perspectiva para entender que, mais do que a participação, o empoderamento real das comunidades baseia-se na autonomia, na autogestão e na auto-instituição, em um marco de cooperação.

A reflexão sobre o explicitado leva inexoravelmente a um modelo que é possível – em termos ideais – nos espaços e nos territórios locais, onde é viável a possibilidade de criar modelos reais, diretos e próximos da cooperação. A experiência de construção de mecanismos de cooperação local é abundante e crescente. A Europa tem assumido um modelo de vanguarda nessa estratégia ao assegurar planos de desenvolvimento, tanto rural quanto territorial, como esquema de gestão local centrado em grupos de ação local que, em última instância, refletem o reconhecimento da ação coletiva na definição das linhas de desenvolvimento. Tudo a partir do local. Em contrapartida, a América Latina tem muitos outros exemplos de ações que configuram experiências de gestão local. Basta citar os projetos desenvolvidos no nordeste brasileiro com o apoio do Banco Mundial e do

IICA, em que se têm conseguido significativos impactos a partir de estratégias de programas sustentados, desde a concepção, por iniciativas orientadas por processos ativados coletivamente ou programas, em que a decisão sobre a administração dos recursos é definida pelas próprias comunidades.

Há outra tendência marcante nos programas de desenvolvimento rural que são definidos a partir de modelos de demanda instrumentados por meio de fundos competitivos, em que a política pública estabelece critérios gerais de acesso aos recursos, mas é a iniciativa de comunidades e atores sociais em geral que define os perfis, as visões e os componentes dos projetos e das ações. O peso da formulação dos projetos está centrado nas comunidades, até agora consideradas apenas beneficiárias. Essas passam a ser sujeito ativo de suas próprias iniciativas. Sem dúvida, o desafio desses esquemas é extraordinário, já que os modelos de demanda, via fundos competitivos, enfrentam uma grande desigualdade das comunidades, tanto em suas capacidades quanto em suas competências, em especial aquelas que necessitam de maior apoio, por possuírem maior precariedade técnica para avançar nos processos de formulação de propostas e de competição nos sistemas de seleção.

Do verticalismo central à participação precária e à cooperação local presencia-se a evolução da gestão do desenvolvimento, que se expressa nas formas de construção da institucionalidade dos mercados e da institucionalidade dos territórios. A organização e a ação coletiva aparecem como fundamentos de uma nova platéia em busca de uma verdadeira democracia em termos econômicos e políticos.

> 1.5. Considerações Políticas sobre a Política

Os elementos até então considerados permitem a formulação de algumas conclusões como um resumo sintético das implicações dessas mudanças na forma de administrar a política pública.

- Vive-se um processo de transição institucional de uma magnitude e profundidade maior do que se está disposto a reconhecer na política pública. As reformas e ajustes estruturais tornam-se restritos ao serem assumidos de forma superficial e simplista. Apesar de a institucionalidade ter seu reconhecimento nas esferas críticas, esse reconhecimento é visto como um problema mais burocrático e técnico-administrativo do que em sua verdadeira dimensão política.

- Após cerca de duas décadas de ajustes estruturais e da realização de esforços para a construção de condições adequadas para atingir os objetivos de bem-estar na região, conclui-se que a obsessão pelo crescimento econômico foi necessária, mas insuficiente. A interpretação dessa frase, lugar comum nos diagnósticos sobre o desenvolvimento, deve ser entendida como insuficiência de um modelo que está longe de oferecer as condições básicas para permitir ao mercado constituir-se na institucionalidade adequada à garantia da democracia econômica. O mercado não tem possibilitado a consecução dos objetivos sociais.
- O mercado, como instituição, não é o marco da organização social, como sua inoperância tem demonstrado. São as condições nas quais esse mercado se desenvolve: bases, pré-condições, grau de desenvolvimento de seus princípios básicos. Os postulados da liberdade econômica são condições que orientam as diversas tendências políticas da região, mesmo as de orientação esquerdista. Intensos debates sobre se *o mercado é ou não*, sobre se *o liberalismo é ou não*, apenas desvia a atenção da verdadeira discussão sobre a possibilidade de construir os pressupostos da democracia econômica apregoada pela economia liberal.
- O conceito de remoção das barreiras dos mercados deve ser reinterpretado. Não se trata de um simples desmonte de barreiras comerciais para fortalecer os mercados externos. As barreiras que devem ser removidas se encontram na base de operação dos mercados: os monopólios, as posições *rentistas* dos agentes econômicos, os mercados segmentados (imperfeitos), as posições privilegiadas, a informação assimétrica, a vulnerabilidade dos direitos de propriedade, os altos custos de transação, a concentração improdutiva e especulativa dos fatores de produção (em especial a terra), a discriminação de agentes econômicos, enfim, as pré-condições de operação dos mercados. No entanto, essas condições de precariedade dos mercados são mantidas enquanto aprofundam-se as enormes desigualdades, mantendo a vigência do *é necessário, mas insuficiente*.
- O princípio orientador das reformas, na base de operação dos mercados, orienta-se para a consecução da democracia econômica como fundamento do liberalismo econômico capitalista.
- Corresponde ao modelo econômico liberal o modelo político liberal. Sistemas econômicos e políticos formam unidade, correspondem-

se e se complementam em funcionalidade. Assim como o sistema econômico liberal fundamenta-se na liberdade econômica e na iniciativa individual (em condições ideais denomina-se democracia econômica liberal), o sistema político liberal fundamenta-se na liberdade individual, na igualdade e no exercício cidadão. Mas, assim como existem barreiras na economia de mercado, há também poderosas restrições na democracia liberal. A existência de mais democracia formal do que real oferece um panorama de enormes desafios para a construção de uma verdadeira e ativa cidadania. Atualmente o caminho é avançar em consonância com a democracia política e construir as bases de um sistema que seja eficiente, eqüitativo e sustentável.

- A formação política é essencial na criação de condições para o desenvolvimento da cidadania. A cidadania é essência ativa do exercício na procura do interesse comum – a proximidade entre as necessidades e sensibilidades imediatas da vida comunitária e dos interesses individuais –, que depende da união de esforços comunitários. Os espaços locais oferecem o cenário privilegiado para a construção das bases políticas, institucionais e organizativas que permitem avançar na construção da democracia.
- Os dois principais eixos da transformação político-institucional que se vivencia na região estão centrados na profunda mudança de sentido nas relações entre as esferas públicas e privadas e entre os diferentes níveis territoriais. Partindo de uma estrutura institucional concentrada no setor público nacional, as iniciativas e lideranças avançam com delegações de competências, funções, responsabilidades e, em última instância, com poderes para os agentes privados e para os espaços territoriais não-nacionais. Privatização, participação, cooperação, descentralização, integração regional, nacional e internacional e globalização são os processos que expressam esse forte dinamismo na mudança política. Não é possível pensar em definição de políticas ou estratégias de desenvolvimento à margem desses componentes.
- O meio rural é um dos espaços em que a transição em comento tem as mais profundas implicações. A concepção territorial do tema rural contribui com novas perspectivas para o ordenamento das políticas e da economia. Importa destacar que o território oferece a possibilidade de se compreender e de construir a base democrática e cidadã que fundamenta, em simultâneo, a estrutura econômica e

a política. A construção da democracia nos marcos de uma economia capitalista globalizada implica a construção de instituições legítimas em todos os níveis (local, regional, estatal, federal, nacional, supranacional e principalmente global). Os processos históricos e culturais que configuram os espaços territoriais alimentam essas estruturas políticas.

- No plano do desenvolvimento econômico, em particular na criação das condições básicas de uma democracia econômica, faz-se obrigatória a superação de barreiras de exclusão aos grupos populacionais e aos territórios. A coesão social e a coesão territorial são eixos que orientam a construção dessa nova institucionalidade, tendo em vista o desenvolvimento econômico. O enfoque territorial proporciona uma estrutura que facilita o desenvolvimento dessas instituições, a começar pela cidadania. A unidade ou integração dos territórios tem igual importância na construção de uma institucionalidade coesa, do local para o global.
- É determinante o papel dos atores sociais na nova institucionalidade. Ainda prevalecem interpretações equivocadas sobre o papel da organização e da participação no processo de construção da sociedade e do desenvolvimento, no sentido de que *a união faz a força* e de que as regras claras do jogo garantem estabilidade para o investimento e o crescimento econômico. A cultura e os vínculos entre os atores determinam o capital social como componente fundamental das inversões para o desenvolvimento. Sem deixar de serem certas, essas são algumas orientações limitadas e parciais que guiam grande parte da política pública no setor rural da América Latina. O desenvolvimento de uma institucionalidade política ultrapassa o sentido utilitarista imediato da organização, da cidadania e do exercício político. Vai além dos benefícios relativos à entrada em um processo de trabalho comunitário-coletivo. O objetivo maior dessas estratégias é o de construir a democracia política e, com ela, a força para transformar as bases objetivas que impedem o alcance de uma verdadeira democracia econômica.
- A expressão das formas de intervenção das comunidades organizadas é a ação coletiva e pode ser visualizada no exercício da cidadania. Esse papel legitima-se em sua natureza política, e não por seu senso prático administrativo. Os projetos produtivos de melhoramento comunitário, ou de organização, buscam canalizar ou incentivar a ação coletiva. A estratégia política tem duas formas básicas para

enfrentar a ação coletiva: incorporá-la na natureza dos programas ou projetos, ou enfrentá-la como expressão contestatória e reivindicativa. Ambas as posições correspondem a visões restritas da realidade política inerente à ação coletiva. A expressão *exercício político* merece atenção por ter maior espaço para a construção dos elementos fundamentais de seu próprio desenvolvimento, de forma a permitir passar da transcendência meramente operativa da política para a decisão sobre visões, orientações, estratégias e formas de ação. Em outros termos, trata-se de passar do uso da ação coletiva ao empoderamento da ação coletiva.

- A possibilidade de estruturar um espaço para a ação coletiva e para a participação das comunidades passa pela definição de competências entre o público e o privado e passa também pela redefinição de competências entre os níveis territoriais (local, nacional, regional e global), o que exige a definição de um ordenamento institucional: o ordenamento territorial. Nesse sentido, é crucial a profundidade da descentralização, a redefinição e o fortalecimento do papel do Estado em todos os níveis – fortalecimento em sua própria órbita de competências. O desenvolvimento local emerge como uma dimensão fundamental para a construção geral das redes institucionais configurando o arranjo público e privado, que surge desse marco de transição institucional.
- A participação vem abrindo caminho para um sentido mais amplo, autônomo e livre de cooperação. Um sentido muito mais próximo à democracia liberal, o que abre possibilidades aos atores sociais de exercerem sua cidadania e a ação coletiva na condição de sócios do desenvolvimento, constituindo oportunidade para que uma ampla gama de atores e de redes públicas e privadas inclua seus esforços relativos à causa comum do bem-estar, do progresso e do desenvolvimento. Nesse cenário, a questão local adquire papel transformador de enorme projeção, e o conceito de grupos e redes de ação local converte-se em unidades de política concretas, o que efetiva as estratégias da política territorial.
- Os atores sociais tradicionalmente considerados como beneficiários passivos, grupos vulneráveis ou comunidades inviáveis, adquirem uma nova condição de sócios ativos e deliberativos de suas próprias perspectivas de desenvolvimento ao enfrentar outros sócios, em particular sócios públicos ou privados, no cenário de integração

local, com a possibilidade de obter melhorias concretas nas suas condições de vida. Ao mesmo tempo, mas com expectativa de longo prazo, os atores perseguem o objetivo de maior transcendência: seu reconhecimento.

- Devem ser desenvolvidos instrumentos para facilitar mecanismos de ação política que abranjam desde a consideração e inclusão de formas particulares e tradicionais de economias locais, integração de economias locais e regionais em espaços nacionais e internacionais, desenvolvimento de institucionalidade que incorpore acordos e consensos, até contratos territoriais que respaldem compromissos dos sócios do desenvolvimento local.
- Deve-se considerar, para consolidar os processos de cooperação, que os tecidos sociais e políticos têm de ser incorporados e reconstruídos. Não se trata de simplesmente solucionar falências materiais. A confiança é o eixo básico dessa estratégia. Devolver a confiança aos atores do desenvolvimento local passa pela construção de estruturas de comunicação e de informação, melhoria das capacidades dos atores, respeito à autonomia, aplicação de critérios claros de autogestão e a possibilidade democrática de auto-instituição, isto é, o respeito aos processos endógenos de criação de regras do jogo e de organizações.
- Um enfoque dessa natureza tem fortes implicações sobre a institucionalidade que existe, sobretudo, no setor público. Não se trata de sensíveis mudanças das regras e dos procedimentos. É necessário, primeiro, mudança cultural dos enfoques tecnocráticos – caracterizados pela verticalidade dos diagnósticos e pelo voluntarismo das visões técnicas competindo de forma polarizada com esquemas clientelistas de uma precária representatividade política – que têm acompanhado a política de desenvolvimento nos últimos tempos.
- É também necessária a recomposição dos enfoques setoriais que prevalecem na gestão dos governos da região. Os modelos de gestão local demandam estratégias mais integrais e concorrentes dos atores públicos setoriais. A concorrência entre os investimentos setoriais em infra-estrutura, saúde, educação e desenvolvimento produtivo, sob concepções meramente setoriais, atua de forma contrária à eficiência pública – em relação aos modelos de integração somente possíveis em espaços territoriais definidos. O mundo local mostra com clareza as virtudes e as possibilidades desses modelos de

integração, ao mesmo tempo em que indica quanto os modelos tradicionais de planejamento centralizado e setorial atuam como barreiras inimigas dos processos de desenvolvimento local.

- As transferências de recursos e a designação de responsabilidades no local, em particular na municipalização fiscal, apontam para a criação de um novo cenário de gestão pública, o que tem mostrado graves dificuldades na região. Muitos dos avanços obtidos nas últimas décadas estão em crise e, em alguns casos, há claros processos regressivos. As evidências mostram que a descentralização tem produzido efeitos contraditórios por duas razões fundamentais: a baixa capacidade da institucionalidade local e a equivocada administração do prematuro desmonte da institucionalidade pública. Contrariamente ao que acontece em muitos países da América Latina, a estratégia deveria ser de responsabilidade nacional: criar ou fortalecer a institucionalidade local, assim como fortalecer a institucionalidade central ou nacional nos campos de suas novas competências. É possível que pese muito a dificuldade de assumir esses processos de transição com horizontes temporais razoáveis. Não devemos esquecer que a construção da institucionalidade territorial européia, que se tem como modelo, demorou séculos, muitas gerações e profundas crises que incluem, pelo menos, duas guerras mundiais. Não se trata de processos de curto prazo e deve-se entender que é necessário persistir, entre outras coisas, por constituir um processo irreversível que pode demorar, mas não pode ser evitado.

TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E REGIONAL

► Tânia Bacelar de Araújo

Professora da UFPE e ex-secretária de políticas de desenvolvimento regional do Ministério da Integração Nacional.

Para melhor analisar a questão dos territórios, é preciso considerar alguns conceitos relevantes e destacar outros, até chegar ao cerne da questão a ser avaliada.

O termo *território* tem várias nuances, e, justamente por isso, serão utilizados conceitos diversos, inclusive um conceito bastante próximo daquilo que se pode chamar de “conceito geográfico”. Assim, *território* não está limitado apenas ao espaço físico; *território* é uma construção social. Nessa concepção, existem duas noções clássicas.

A primeira noção é a de que *território* é também valor, é poder. Muitas ciências trabalham com essa noção, como é o caso da ciência política, da ciência geográfica. *Território* é “o espaço do poder instituído”, daí a definição de poder para território. Conseqüentemente, uma nação precisa de território e de uma população; de um povo e do Estado, que exerce o poder sobre o território em nome daquele povo. O Brasil, portanto, é um território; assim como o Estado do Ceará é um território; como o Município de Fortaleza é um território.

A segunda noção sobre *território* é importante tanto para o desenvolvimento rural quanto, e sobretudo, para o desenvolvimento regional, pois perpassa e assimila a idéia de tê-lo como “espaço das identidades”, dirigindo-se assim ao conceito de região; assim, é o *território* entendido também como construção social. A título de ilustração, considere-se o mundo árabe: é um espaço tipicamente de identidade. Dentro dele estão vários países, várias nações. Também o Nordeste do Brasil é um território repleto de identidade; já o Sudeste brasileiro não.

que, de certa forma, e infelizmente, aparecem como uma de suas principais marcas: *país de enorme desigualdade*, sendo esta construída ao mesmo tempo em que o país emergia como uma das nações mais importantes do mundo.

O Brasil é um país industrial, um país urbano, mas de forte dinâmica rural, tendo sido, inclusive, nos últimos anos, salvo pela sua base agropecuária, bem desenvolvida e competitiva. Em função disso, existe a necessidade de cuidar do desenvolvimento rural e regional. A crise brasileira hoje está mais intensa em São Paulo e no Rio de Janeiro, e não nas áreas eminentemente rurais do país.

No mapa seguinte, os destaques em “amarelo” representam a população rural; os destaques em “vermelho”, a população urbana. O mapa mostra ainda que a ocupação humana do país é litorânea – por isso, a imagem do “caranguejo” arranhando o litoral. Fica muito claro, ao usar como base o “setor censitário” definido pelo IBGE, e não o definido pelo município, que as regiões em processo de ocupação são aquelas em que nas proximidades das estradas e rios é que, realmente, se concentra a população. A população dessas localidades não abrange todo o município, mas concentra-se dentro do município, onde o acesso às estradas e aos rios é possibilitado. Torna-se bastante interessante, a partir de então, avaliar

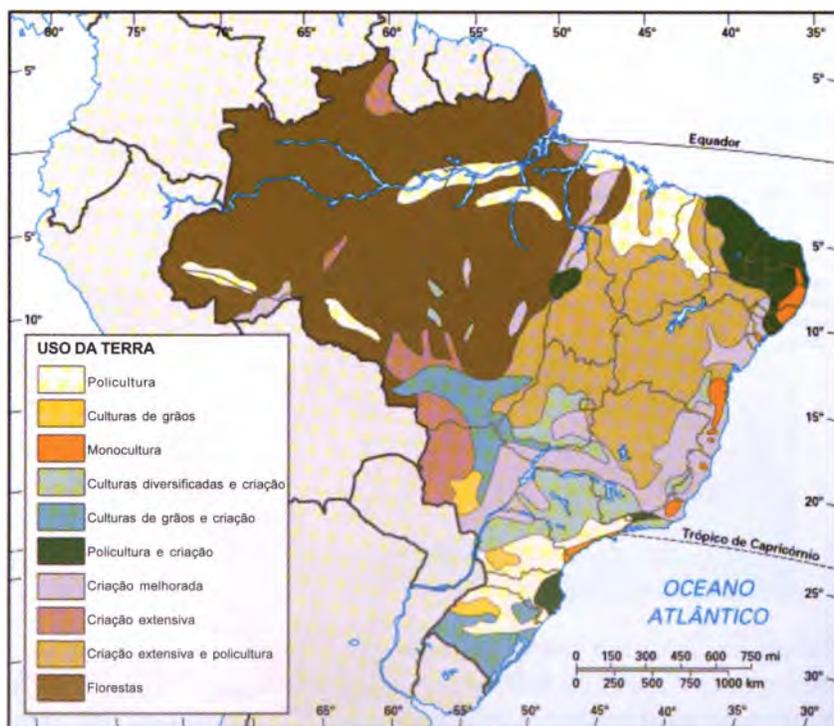
BRASIL: um país “caranguejo” em ocupação



o papel, por exemplo, da Transamazônica; o papel do próprio Rio Amazonas, ratificando a idéia de um país ainda em processo de ocupação, com densidade populacional muito mais elevada na faixa litorânea. As regiões Sudeste e Sul têm um processo de ocupação mais intenso, visto que a ocupação humana já chegou, inclusive, à fronteira ocidental dessas regiões. Essa ocupação intensa, em certos pontos, é responsável pelo que se pode chamar de “mancha urbana”, existente também no litoral do Nordeste brasileiro por ser, de igual modo, densamente ocupado e urbano.

A segunda idéia central a destacar é a da diversidade territorial. A diversidade brasileira salta aos olhos. Apenas para direcionar o texto de acordo com a especialidade do público-alvo deste documento, será tomada para análise uma só diversidade: *o uso da terra*. O mapa seguinte mostra, claramente, distintos usos num país continental como o nosso.

BRASIL: diversidade no uso da terra



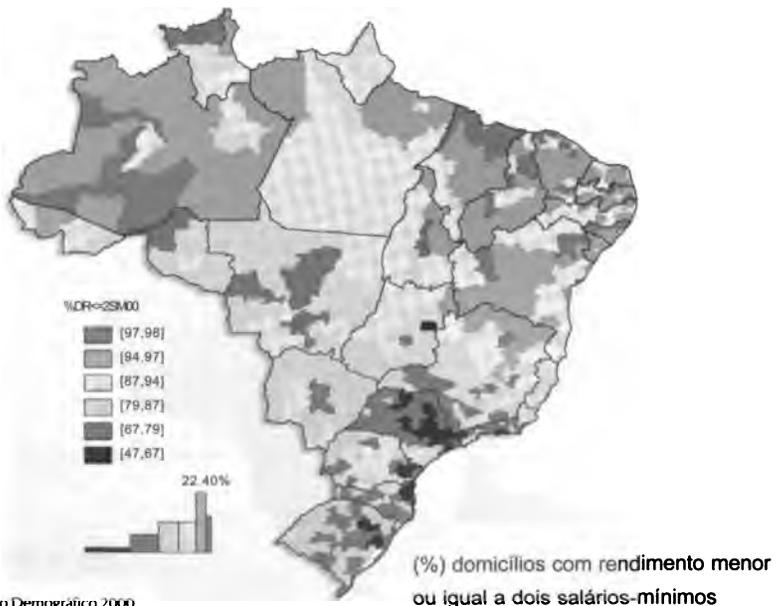
Fonte: Dados Básicos do IBGE.

Ressalta-se que não é a diversidade a característica que mais se destaca no Brasil. É a desigualdade regional. Considerando os indicadores *população* e *PIB*, chega-se à conclusão de que existem, na verdade, três

grandes *brasis*: o Brasil do Norte e do Nordeste, que tem mais importância na população do que no PIB (Nordeste: 28% da população e 14% do PIB; Norte: 8% da população e 4% do PIB); o Brasil do Centro-Oeste, bem diferente, com 7% da produção e iguais 7% da população nacional, região em franco processo de ocupação em que a economia atrai a população; e, por fim, o terceiro Brasil, do Sul e do Sudeste, em que a situação é inversa à do Brasil Norte-Nordeste. Este último Brasil tem maior peso na economia do país do que na base demográfica. O Sudeste tem 58% do PIB e 42% da população. Logo, tem muita força porque tem poder econômico. É a região mais populosa do país e a que detêm o mais alto PIB e a mais elevada renda média. Esse é um dos problemas brasileiros: em um país extremamente desigual, determinadas regiões têm muito mais peso demográfico e econômico, portanto, político, do que outras.

O mapa a seguir (com informações do IBGE), representa a regionalização (desigual) da pobreza. Até mesmo a pobreza, no Brasil, é uma expressão de desigualdade regional. Para a elaboração do mapa, foi considerada uma variável primordial: a renda. Estudos analisaram a renda domiciliar dentro de cada microrregião, levando em consideração a porcentagem dos domicílios com renda menor ou igual a dois salários mínimos no total dos domicílios da microrregião. Os dados alarmam. Mesmo em lugares

DOIS *BRASIS*: regionalização desigual da pobreza



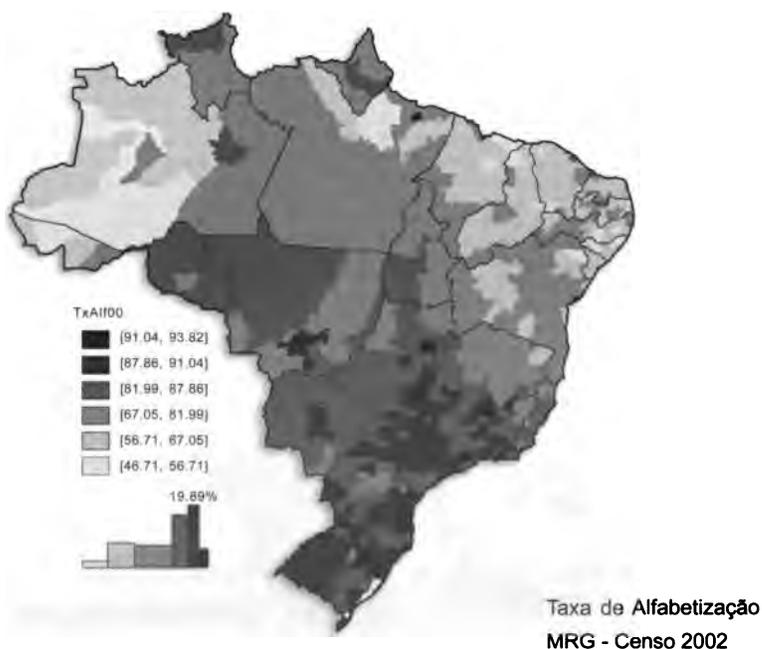
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

com menos desigualdade, quase metade da população vive com dois salários mínimos, inclusive nos lugares mais ricos do Brasil. Tais informações geram questionamentos e suscitam discussão sobre a pobreza urbana. Considerando essas informações sobre a pobreza urbana, pode-se *dividir* o país em duas grandes áreas. Vislumbra-se, nitidamente, um Brasil *amarelo para laranja* (com maior incidência nas regiões Norte e Nordeste) e um Brasil *azul* a partir do Centro-Oeste, abrangendo principalmente as regiões Sudeste e Sul. É evidente a desigualdade a ser enfrentada: Norte e Nordeste são um Brasil; Centro-Oeste, Sul e Sudeste, outro.

A região Centro-Oeste, desde o processo constituinte do qual resultou a Constituição Federal de 1988, se apresenta ao Brasil como sendo “semelhante” ao Norte-Nordeste. Contudo, o padrão da região, em vários dos indicadores adotados, é mais próximo do padrão do Sudeste-Sul.

O próximo mapa representa a capacidade de leitura, ato importante para conquista da cidadania. Nesse quesito, considerando o percentual de pessoas alfabetizadas, existe também mais de um Brasil: o Brasil em que há uma maior proporção dos que sabem ler, tendo por referência o total da população; e o Brasil em que a proporção dos que sabem ler

BRASIL: regionalização desigual da capacidade de leitura

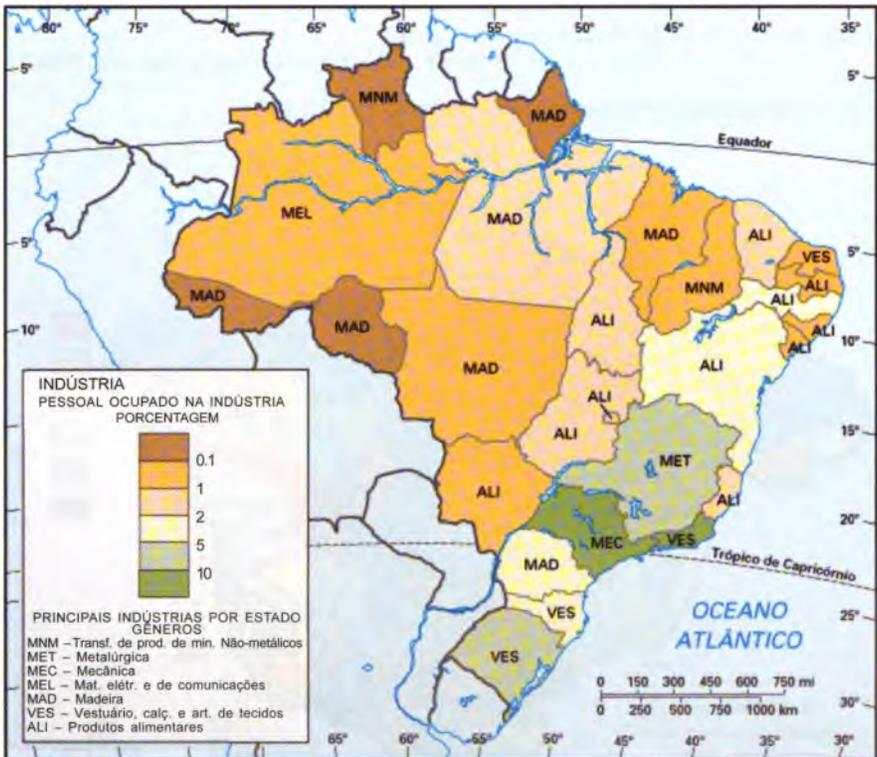


Fonte: IBGE.

é, obviamente, menor. Pode-se perceber que o norte de Minas Gerais está mais para o Nordeste do que para o Sudeste. Neste ponto, o mapa vai clareando e, quanto mais escuro se torna, de uma região para outra, mais transparece outra desigualdade relevante, desta feita ligada à capacidade de leitura e, conseqüentemente, ao conhecimento, ao acesso à informação.

O mapa da distribuição da indústria (abaixo) revela, também, um Brasil bastante desigual. O destaque em verde, antigo eixo Rio-São Paulo, interiorizado para São Paulo, retrata a maior concentração da indústria no Brasil. As áreas mais escuras são as menos industrializadas. Os destaques em amarelo são regiões com menor índice de industrialização.

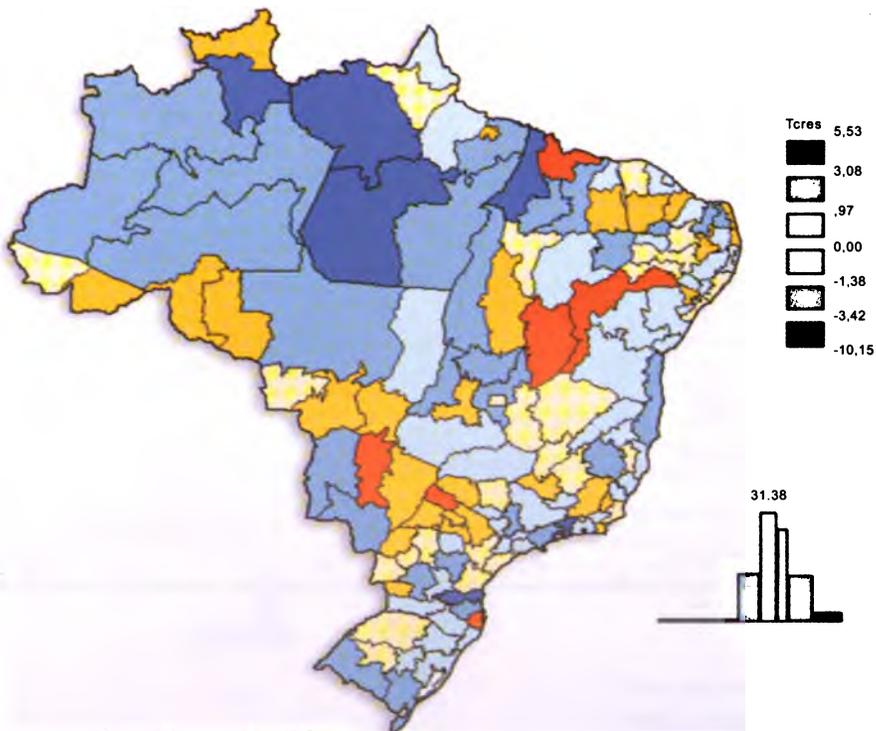
BRASIL: desigual distribuição da indústria



Fonte: Dados Básicos do IBGE.

Os próximos dois mapas tentam mostrar o crescimento recente da economia brasileira, numa abordagem regional. Nas últimas décadas, o crescimento econômico do país foi pequeno. Obviamente, questiona-se em quais localidades a economia brasileira cresceu mais e em quais cresceu menos. O primeiro dos mapas, extraído da tese do Professor César Ajara (IBGE), com base em PIB *municipalizado*, mostra um fantástico mosaico. Evidentemente, ao visualizá-lo, percebe-se que a questão regional brasileira não pode mais ser considerada apenas na escala macrorregional. O território de observação precisa ser mais definido. É necessário dar o *zoom* na escala macrorregional porque mesmo no Nordeste são encontrados pontos formadores do mosaico (vide as áreas *vermelhas*, que é o oeste baiano, e as margens do São Francisco, incluídas entre as áreas dinâmicas do Brasil). Assim, não se pode falar em dificuldade de crescimento apenas no Nordeste. Também no Sudeste e no Sul, são encontradas áreas com dificuldade de crescimento (vide os destaques em azul).

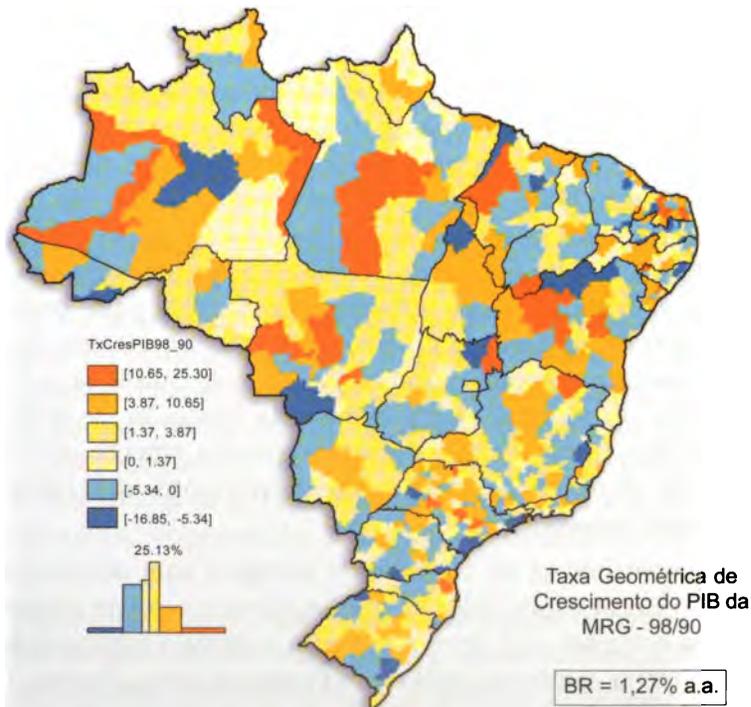
BRASIL: dinâmica por mesorregião – período 1980 a 1996



Fonte: Ajara, com base em Thompson e Serra (1999).

Considerando as microrregiões no período de 1990 a 1998 (*vide* próximo mapa), verifica-se também um *mosaico*, bem semelhante ao mosaico brasileiro revelado anteriormente, em análise sobre as mesorregiões no período de 1980 a 1996. Percebe-se nos mapas que quanto mais azul, menos dinâmico; quanto mais *vermelho*, mais dinâmico. A conclusão que se tira é a de que é preciso trabalhar com uma complexidade maior para tratar o desenvolvimento regional brasileiro. Os mapas em questão estão sendo utilizados pelo Ministério da Integração (MI) com o intuito de dialogar com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), pois não é mais apropriado que qualquer diálogo aconteça utilizando-se como referência o mapa das macrorregiões; o trabalho precisa ser realizado na escala sub-regional. É preciso considerar o microrregional, uma vez que esses territórios podem ter potencialidades para se desenvolver de maneira sustentável caso sejam apoiados por políticas nacionais.

BRASIL: dinâmica por microrregião – período 1990 a 1998



Fonte: Ministério da Integração Nacional com base em Maia Gomes e Vergolino.

Como dito, o Brasil é um país urbano. Segundo o IBGE, 80% da população brasileira é urbana. Mas essa informação, incrustada no imaginário brasileiro, deve ser culturalmente discutida. Dados levantados pelo professor Brandão, da Unicamp, que organizou informações do Censo 2000, considerando o município como referência, revelam a complexidade da situação do país. No Brasil, os municípios com mais de 250 mil habitantes abrigam quase 40% do total da população. Contudo, existe um Brasil extremamente importante: aquele formado por municípios com até 20 mil habitantes (com quase 20% da população brasileira). Outros 17% da população estão concentrados em municípios de 20 a 50 mil habitantes. Ponderando os dois *brasis* urbanos, constata-se que quase 40% (quarenta por cento) da população brasileira vive em municípios com até 50 mil habitantes. Nesses, evidentemente, está o Brasil rural. No entanto, existe o Brasil que fala e que impõe a condição urbana de ser à sociedade brasileira; que ocasiona o inchaço nas cidades, inchaço que, conseqüentemente, o caracteriza como país urbano. É o Brasil hegemônico das grandes cidades.

Há, no Brasil rural, outro desafio bem importante, e também relacionado ao imaginário brasileiro: é o Brasil visto como o país do *agronegócio* e da agricultura patronal, *comandante do agronegócio*. Torna-se então imprescindível dispensar atenção à agricultura de base familiar e ao desenvolvimento rural, este centrado na visão de *pluriatividade* (como já trabalha o MDA). É importante mostrar ao Brasil hegemônico esse Brasil rural, sem o turbilhão da mídia, mas que possui condições para se desenvolver. Existem nesse Brasil, pelo menos, 4.200.000 famílias de produtores familiares que respondem por 40% da produção agrícola brasileira. Obviamente, não é a parte hegemônica, mas também não é pequena a ponto de ser desconsiderada. Representa 40% (quarenta por cento) da produção agrícola brasileira, não apenas 5% ou 10%. É responsável por metade da produção de alimentos do país. Esse Brasil importante e necessário precisa emergir, e o território em que se desenvolve, igualmente importante, precisa ser mais intensamente estudado.

Fundamentando-se no conceito de território aqui adotado, e considerando o Brasil explicitado, há que se questionar quais devem ser os desafios a enfrentar. Um deles é enfrentar o gargalo estrutural do Brasil: o acesso a terra, tanto nas áreas rurais como nas áreas urbanas. *Terra* é o velho calcanhar de Aquiles do Brasil. Na época de homens escravos, as terras eram livres, mas, por ocasião da abolição da escravatura, o país

definiu a *Lei de Terras*, transformando-as em mercadoria. Ressalta-se que tanto nos Estados Unidos quanto em outras colônias isso não ocorreu.

Tratar adequadamente os territórios rurais é, efetivamente, um grande desafio para o Brasil. Existe um bloqueio nesse campo que precisa ser rompido, a fim de que se possa criar um outro país, menos desigual, com justas e decentes políticas nacionais que combatam o *localismo* da era liberal e o *setorialismo* histórico. São duas guerras: a guerra contra a divisão setorial (Governo Federal, estaduais e municipais), em que a hegemonia setorial prejudica a abordagem territorial; e o combate ao *localismo*, por também ser uma praga, herdeiro que é do liberalismo. Num país de proporção continental, diversificado, desigual, e ainda em processo de ocupação, não se consegue resolver os problemas trabalhando apenas em escala local. A saída é mais complexa: é preciso combinar políticas locais com políticas nacionais. Também não se pode, de imediato, ou ao *bel-prazer*, relacionar quais regiões deve o Ministério da Integração atuar. Como já informado, é fundamental discutir a questão partindo do local, e irremediavelmente, aliar critérios nacionais às políticas locais. Não basta simplesmente entrar na *onda* liberal e na ideologia dos grandes conglomerados que investem na localidade desconsiderando a nacionalidade. É primordial considerar os territórios, suas especificidades e as condições do país como um todo.

Políticas nacionais sensatas que permitam o desenvolvimento regional e o rural têm função essencial no Brasil contemporâneo. Contudo, como já destacado, não é mais recomendável atuar apenas em âmbito macrorregional. Operar em escala sub-regional mostra-se igualmente adequado. É fundamental envolver a sociedade como protagonista, atitude só possível numa amplitude de atuação menor (tanto do Governo quanto das próprias comunidades). Assim, o desenvolvimento desse tipo de trabalho precisa voltar-se para o “território das identidades” e para suas demandas, partindo do local para o nacional, transformar os atores desses territórios em protagonistas do desenvolvimento e não voltar os olhos para o território oficial da *institucionalidade*. Além disso, convém articular esse movimento, coordená-lo. Para tanto, é insubstituível a escala nacional.

Existe uma área de convergência importante entre os territórios do MI e do MDA. As áreas de mais baixa renda e menos dinâmicas (desafio do MI) têm uma grande coincidência com as áreas de produção agrícola de base familiar. Houve uma espécie de abandono histórico dessas áreas, justamente quando o Brasil resolveu ser urbano, industrial e de agricultura

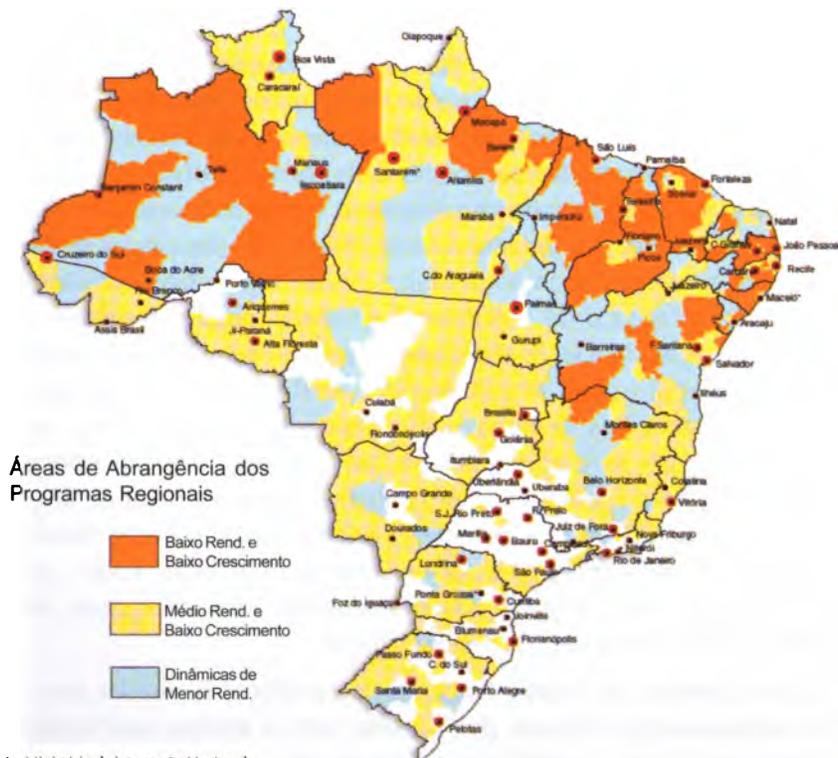
patronal. Historicamente, essas outras áreas receberam incentivo, apoio e constituíram patrimônio. Já nas áreas de agricultura de base familiar isso não ocorreu. Contudo, o território em que o MDA atua, se ainda não tem patrimônio constituído, tem patrimônio a constituir, e possui um grande e rico bem: a população.

Evidentemente, o problema é a desigualdade regional. Importa, no entanto, sobremaneira, lidar com o grande potencial da diversidade regional brasileira. Tem-se, assim, um problema e um potencial. Para lidar com a diversidade, o desenvolvimento em bases territoriais ajuda demais. É em um território concreto que se percebe que o Brasil do Norte é diferente do Brasil do Sul, que, por sua vez, é diferente do Brasil do Sudeste. Dentro do Nordeste, o Brasil do semi-árido é diferente do Brasil do litoral-mata. É no território concreto das regiões que se vislumbra, com maior riqueza de detalhes, a diversidade brasileira e, assim, pode-se trabalhá-la. O ponto positivo a se destacar é que não existem apenas os problemas. Existem também as bases para enfrentar os problemas (as potencialidades locais).

A política de desenvolvimento regional estabelecida pelo MI tem perseguido a construção em múltiplas escalas. Busca-se obter uma política nacional, pois é a partir daí que são definidos os critérios para desembarcar nos territórios locais. Embora a estratégia seja a de adotar políticas mais direcionadas para os territórios, é preciso ter, também, como instrumento de orientação, a escala macrorregional, uma vez que mostra, por vários critérios, que Norte e Nordeste não são Centro-Oeste, Sul e Sudeste. Por isso, um esforço e um tratamento especial na escala macrorregional a certas regiões são essenciais. Mas, para o Ministério da Integração a escala preferencial de intervenção da política nacional de desenvolvimento regional é a "sub-região", e não mais a macrorregião. No imaginário brasileiro, persiste a idéia de desigualdade regional considerando apenas Norte e Nordeste. Assim, São Paulo está fora, o Rio Grande do Sul está fora. A sensação transmitida à população em geral é a de que esses territórios *conhecidos* (regiões Norte e Nordeste) são problemas para o país. Quebrar esse imaginário faz-se necessário. Existem problemas em todas as regiões, mesmo nas regiões mais desenvolvidas e de alta renda. Contudo, as regiões de média renda e de baixa renda pouco dinâmicas são prioridade, com destaque para as regiões de baixa renda e de baixo dinamismo que têm prioridade total. Destaca-se que esse tipo de região também existe no Sudeste (Jequitinhonha/Mucuri, em Minas, e o vale do Ribeira, em São Paulo).

O mapa abaixo mostra que o Brasil em branco é o Brasil das altas rendas. As áreas mais escuras são as chamadas *áreas de prioridade um*, baixa renda e baixo dinamismo.

BRASIL: microrregiões geográficas



É indubitável que os problemas regionais encontrados no Rio Grande do Sul são diferentes dos problemas existentes no Nordeste. A região Sul tem patrimônio construído na maioria de seu território. Mesmo passando por crise em anos recentes, suas regiões têm cidades bem desenvolvidas. É bastante diferente das regiões em que a renda média baixa revela ausência de acúmulo [de renda]. Nessas localidades mais pobres, os programas devem ser estruturantes, não apenas de crédito ou de assistência.

Assim, o tipo de instrumento para enfrentar as desiguais situações, obrigatoriamente, é diferente. Nas localidades das regiões mais ricas, os governos locais, as instituições universitárias e as empresas do lugar têm

mais o que oferecer à população. Nas localidades mais pobres, a dificuldade para se desenvolver projetos e programas é muito maior, pois não se tem, muitas vezes, nem a quem se dirigir. Em determinadas localidades, até o prefeito mora longe, e os secretários municipais são analfabetos. Difícil incitar, ao menos, a tentativa de qualquer tipo de desenvolvimento. E esta é uma realidade concreta que ainda hoje se encontra no Brasil (que se diz *moderno*).

Sobre o desenvolvimento desse tipo de trabalho em sub-regiões, salienta-se uma grande sinergia entre o método adotado pelo Ministério da Integração e o método do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A maneira como o trabalho se processa é muito importante. Para os especialistas em desenvolvimento regional, é muito rico o conceito de “território como espaço de identidade”. Contudo, para os ministérios setoriais, tal conceito não importa muito. Assim, em âmbito ministerial, o território como “espaço de identidade” encontra sérias dificuldades para ser difundido. A tendência da abordagem governamental é a de meramente estimular o que já existe, sem uma eficaz reestruturação nos programas, projetos e investimentos. O desenvolvimento das localidades, muitas vezes, fica paralisado em virtude de, historicamente, como foi na época da ditadura, o Governo Federal brasileiro trabalhar o Brasil a partir de Brasília, de forma autoritária. Em fase recente, o encolhimento da ação federal, a regra do *cada um seguir por si*, acabou em *guerra fiscal*. *Todos contra todos*, num país como o Brasil, não é o caminho adequado; como não o são nem o centralismo nem o neoliberalismo.

O Brasil precisa do Estado Nacional, de políticas nacionais que não sejam simplesmente impostas por Brasília, sem o efetivo conhecimento das populações locais. A política não deve vir de cima para baixo. Esse é o grande desafio a ser vencido: o desafio da humildade pelo qual a verdade não está apenas na academia, e tampouco no Governo. Há um conhecimento local que pode e deve ser valorizado (mas não retificado).

O Ministério da Integração desenvolve uma proposta com o intuito de estimular a formação de fóruns; estimular a elaboração de planos regionais e permitir que a sociedade local identifique quais são os problemas existentes; quais são suas potencialidades e qual o seu projeto de futuro. A idéia é basear-se na sociedade organizada e apoiá-la, principalmente com programas que considerem as necessidades prioritárias dos diversos territórios. A proposta prevê, inclusive, diálogo com a sociedade brasileira, em busca de soluções e de ações que sejam realmente efetivas, metodologia também utilizada pelo MDA.

Todo o explicitado traduz a importância da concepção metodológica abordada neste trabalho e o respeito às diversidades regionais, o que propicia criar uma outra forma de trabalhar o desenvolvimento no vasto continente brasileiro.

Milton Santos, um dos geógrafos brasileiros que melhor trabalhou o conceito de território, definiu-o como 'técnico-informacional'. Mas, atenção!, alertava: "estamos saindo da era 'técnico-informacional', e está chegando a era do popular". Os fatos acontecidos em 11 de setembro esclarecem o termo popular. O império tremeu. A chegada de Lula ao Governo brasileiro é acontecimento que estimula a reflexão. São possíveis sinais de uma nova era. Caso se concretize essa nova era, que esteja ela em sintonia com as questões sociais e com todos os atores que colaboram com essas questões. E que seja uma era de respeito às diversidades regionais e de menos desigualdades.

3. DESENVOLVER OS TERRITÓRIOS FORTALECENDO O EMPREENDEDORISMO DE PEQUENO PORTE

■ > **Ricardo Abramovay**

Professor Titular do Departamento de Economia da FEA e do Programa de Ciência Ambiental da USP – Pesquisador do CNPq – Grupo de pesquisa: as instituições do desenvolvimento territorial – Autor de *O futuro das regiões rurais* (UFRGS Editora, 2003) – www.econ.fea.usp.br/abramovay/.

> 3.1. Apresentação

É nos territórios – urbanos ou rurais – que podem ser implantadas políticas voltadas a mobilizar as energias necessárias para que a pobreza seja significativamente reduzida, por meio do fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte. A vitória sobre a pobreza depende, antes de tudo, do aumento das capacidades produtivas e da inserção em mercados dinâmicos e competitivos dos milhões de famílias cuja reprodução social se origina em seu trabalho *por conta própria*. O alargamento dos horizontes contidos nessa proposição só pode vir de uma política nacional que estimule a ampliação dos vínculos sociais localizados dos que hoje estão em situação de pobreza, e esse é o sentido maior da noção de desenvolvimento territorial.

A primeira parte deste texto, logo após a apresentação, procura expor, de maneira resumida, seu argumento central: o combate à pobreza só terá sucesso se forem criados ambientes locais que favoreçam a ampliação dos investimentos produtivos das famílias vivendo hoje em situação de pobreza. Em seguida (Parte 3), o trabalho apresenta as mais importantes correntes de opinião sobre a luta contra a pobreza no Brasil. Existem basicamente duas vertentes a respeito do tema. De um lado estão os que acreditam que o crescimento econômico – sempre que apoiado em inovações técnicas que representem aumento de produtividade – acaba se difundindo e provocando elevação nos salários dos mais pobres. O território – entendido como expressão de formas localizadas de interação social, cujo fundamento não se encontra apenas em relações de mercado, desempenhará um papel

secundário para essa corrente de idéias. Uma segunda corrente – cujas opiniões são cada vez mais apoiadas pelas organizações internacionais de desenvolvimento – enfatiza o fato de o crescimento econômico ser muito lento na redução da pobreza e insiste, conseqüentemente, em políticas explícitas de distribuição de renda. Os territórios são decisivos não apenas como forma de controle social sobre a transferência de renda, mas porque formam a base sem a qual é impossível fazer com que a distribuição de ativos (terra, crédito, educação, assistência técnica) aos mais pobres traduza-se em ampliação de suas capacidades produtivas e de sua inserção em mercados dinâmicos.

As razões principais que fazem dos territórios os locais privilegiados de concepção e execução de políticas economicamente consistentes de combate à pobreza estão expostas na Parte 4, que contém também proposições quanto ao formato organizacional de uma política de luta contra as desigualdades regionais que se apóia no fortalecimento dos territórios. Na Parte 5, estão as conclusões do trabalho.

> 3.2. Aumentar a Capacidade de Investimento dos mais Pobres

O eixo da luta contra a pobreza no Brasil está no fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte (ver Box 1). Um terço daqueles que mal conseguem preencher suas necessidades básicas cotidianas – vivem eles nas regiões metropolitanas ou no interior do país – são classificados, nas estatísticas, como trabalhadores *por conta própria*. Isoladamente, os *por conta própria* representam o mais importante contingente social entre os pobres, sendo mais numerosos do que os “empregados informais”, os “empregados formais” e os “inativos” (Tabela 1). São famílias pluriativas, cuja reprodução social depende da relação com mercados – na maior parte das vezes imperfeitos e incompletos (ELLIS, 1988; ABRAMOVAY, 1992 e 1998) – onde compram o que necessitam para organizar suas atividades e vendem os produtos de seu trabalho.

Tabela 1 – País: Brasil

Porcentagem do total da população abaixo da linha de pobreza, segundo a condição de trabalho – 1996

CONDIÇÃO	%
Inativo	16,96
Desempregado	4,36
Empregado formal	17,82
Empregado informal	19,01
Por conta própria	31,45
Empregador	1,43
Servidor público	5,20
Não remunerado	3,70
Outros (sem especificação)	0,07
Total	100

Fonte: Ferreira et al (2001), com base em dados da PNAD.

Melhorar as capacidades produtivas e as condições de acesso aos mercados dos empreendedores de pequeno porte é o mais importante desafio das políticas de desenvolvimento territorial, cujo objetivo básico é estimular um ambiente em que a cooperação social localizada abra caminho para inovações tecnológicas e organizacionais que ampliem o poder competitivo dos que hoje se encontram em situação de pobreza (SCHEJTMAN; BERDEGUÉ, 2002).

À primeira vista, parece uma contradição nos termos. De fato, inovação e competitividade são expressões que não pertencem ao vocabulário brasileiro corrente quando se trata do combate à pobreza. Nossa história recente e o próprio debate atual mostram imensa preocupação em se acertar o alvo na transferência de renda a determinados segmentos sociais¹. Sem aumentar a capacidade de investimento dos mais pobres não é possível superar a precariedade que marca suas vidas. Esse aumento só trará

¹ “Bolsa-Família tem alcance restrito” é o título da matéria publicada na *Folha de S. Paulo* (10.11.2003, p. A-4), mostrando que dos 4.396 municípios integrados ao Programa Bolsa-Família em outubro, 1.106 tinham, no máximo, dez beneficiados cada um. O debate público sobre a transferência de renda pauta-se por saber quantos e quais foram os beneficiados pelas políticas públicas. Documento recém divulgado pelo Ministério da Fazenda revela apreciação crítica sobre a capacidade de os programas de transferência de renda reduzirem, de fato, a pobreza. A declaração do professor Scheinkman ao *O Globo* (15.11.2003, p. 12) resume o diagnóstico do documento: “No resto do mundo, os países conseguem, com impostos e transferência de renda, diminuir o nível de desigualdade. No Brasil, isso não é feito”. Na verdade, não se trata de uma idiosincrasia brasileira, mas de um traço de sociedades muito desiguais, conforme será visto mais abaixo no Box 2.

resultados importantes se estiver apoiado em um conjunto de fatores que reduzam os riscos de iniciativas que possam conduzir à melhoria dos resultados econômicos de seus empreendimentos e a sua melhor inserção em mercados aos quais têm hoje acesso precário.

Box 1

Empreendedorismo de pequeno porte: uma contradição nos termos?

Pode parecer estranho o uso da expressão empreendedorismo para caracterizar atividades de populações vivendo próximo à linha de pobreza. A principal tradição a esse respeito, no interior da ciência econômica, formada a partir da obra de Joseph Schumpeter, certamente não aprovaria o uso dessa expressão. Ainda, como bem mostra Swedberg (2000), o ponto de vista de Schumpeter a respeito do tema tenha mudado ao longo de sua vida, o que permanece é a idéia do empreendedor como alguém cuja iniciativa rompe o equilíbrio existente e promove, por isso mesmo, o desenvolvimento econômico. Na primeira edição da obra *Teoria do desenvolvimento econômico*, em 1911, Schumpeter sustenta a idéia de que toda mudança verdadeiramente importante na economia vem da iniciativa dos empreendedores. E isso não ocorre apenas no domínio econômico, mas também na arte ou na política: o empreendedorismo é o contrário das atividades rotineiras com as quais os indivíduos estão habituados na gestão de suas vidas e de seus negócios. Criatividade e intuição são componentes decisivos, nessa primeira teorização de Schumpeter. Na segunda edição de seu livro, em 1926, Schumpeter aborda o empreendedorismo de maneira muito mais técnica e desapaixonada: “a inovação, que o jovem Schumpeter, em 1911, tinha descrito de forma quase dionisíaca, tornou-se agora muito mais apolínea em sua natureza e é simplesmente definida no livro *Business cycle* como ‘a organização de uma nova função de produção’” (SWEDBERG, 2000, p. 15). De qualquer maneira, Schumpeter insiste que o empreendedorismo é marcado por uma nova combinação dos materiais e das forças já existentes e que ele consiste em fazer inovações. Lista cinco traços do empreendedorismo: 1) a introdução de um novo bem; 2) a introdução de um novo método de produção; 3) a abertura de um novo mercado; 4) a conquista de uma nova fonte de oferta de matérias-primas, e; 5) a criação de uma nova organização na indústria.

Mesmo se opondo à orientação schumpeteriana, a idéia de “empreendedorismo de pequeno porte” encontra respaldo em outras tradições teóricas. Para Jean-Baptiste Say (1776-1832), o empreendedor é aquele que compra por um preço certo e vende por um preço incerto. Para Richard Cantillon (1680-1734), o empreendedorismo consiste na combinação dos fatores produtivos no interior de um organismo (SWEDBERG, 2000, p. 19). O importante nessas definições – e isso será retomado posteriormente por Friedrich von Hayek (1899-1992) – é que o empreendedorismo envolve não apenas risco, mas, sobretudo, conduz a um processo de descoberta das condições produtivas, das oportunidades de mercado por parte dos próprios atores sociais.

Ambientes sociais marcados por pobreza, dependência personalizada dos indivíduos com relação aos que vivem da exploração de seu trabalho e mercados pouco desenvolvidos não são propícios à inovação e, portanto, inibem o empreendedorismo. Ao mesmo tempo, nas organizações internacionais de desenvolvimento é cada vez mais recorrente a constatação de que o fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte é um elemento decisivo no revigoramento de regiões atrasadas e, de forma geral, na luta contra os efeitos destrutivos do desemprego em massa. Existem ao menos três razões para se falar de empreendedorismo de pequeno porte ao caracterizar as atividades dos agricultores familiares e dos trabalhadores urbanos por conta própria.

1. Uma parte significativa, embora minoritária, dessas atividades tem potenciais de inovação – e de desenvolvimento – que o trabalho de diversas organizações de apoio (desde o Sebrae até o movimento sindical, passando por inúmeras organizações não-governamentais) freqüentemente revela: inserção de agricultores familiares em mercados certificados; inovações tecnológicas envolvidas na convivência com a seca no semi-árido e outros.

2. O empreendedorismo não é apenas individual, mas também coletivo. Não envolve apenas a figura mística do empreendedor isolado, mas também um conjunto de iniciativas socialmente coordenadas. Arranjos produtivos locais e gestão de recursos comuns (desde recursos naturais até marcas territoriais de qualidade) são algumas das mais importantes expressões do empreendedorismo coletivo.

3. Falar em empreendedorismo de pequeno porte significa exatamente evitar o ponto de vista segundo o qual o trabalho por conta própria é uma forma social efêmera, uma defesa dos indivíduos contra o desemprego e que será suprimida quando as políticas macroeconômicas permitirem a retomada do crescimento. Ignacy Sachs resume bem a questão ao mostrar que “os corifeus da modernização tendem a considerar esses pequenos produtores e empreendedores como resquícios de um passado fadado ao desaparecimento à medida que a grande indústria, a agricultura mecanizada e os serviços a elas associados acabarão por absorver no setor moderno da economia os excedentes de mão-de-obra acumulados no que se chamava de setor tradicional antes da introdução do conceito de economia informal” (SACHS, 2002, p. 55). A noção de empreendedorismo de pequeno porte afirma a importância de políticas voltadas explicitamente para aumentar as capacidades produtivas e para uma melhor inserção nos mercados de milhões de empreendimentos que hoje mal conseguem reproduzir-se.

Não se trata apenas de declarar que as políticas compensatórias serão acompanhadas de políticas *estruturantes*: é necessário contribuir para a criação de um ambiente em que a aprendizagem e a inteligência sejam aplicadas não apenas aos segmentos econômicos de ponta, mas igualmente àqueles que só conseguem inserir-se em mercados hoje pouco dinâmicos e com base em técnicas produtivas e organizacionais rotineiras, atualmente, de futuro pouco promissor².

A pobreza não se explica apenas por atributos dos indivíduos – seu nível de escolaridade, seus ativos, seu capital físico, humano e financeiro. Ela deve ser compreendida também com base no estudo de seu capital social³, do limitado círculo de relações humanas em que se movem e em sua restrita capacidade de ampliá-lo para desfrutar de novas oportunidades.

2 O atual Governo parece sensível à criação dessa inteligência estratégica em alguns setores de ponta, e é neste sentido que se organiza sua política industrial. A criação de um centro de excelência em circuitos eletrônicos, por exemplo, vai nessa direção. Edmundo de Oliveira resume a intenção, em entrevista ao jornal *Valor Econômico* (16.2.2004, p. A-3): “(...) a idéia é criar inteligência no setor dentro de uma política de Estado e não de um ou outro governo”. Embora existam organizações e políticas voltadas a agricultores familiares e a empreendedores de pequeno porte, nem de longe se inserem dentro do mesmo tipo de horizonte estratégico.

3 “(...) diferenças residuais ligadas, *grosso modo*, aos recursos que podem ser reunidos, por procuração, por meio de redes de ‘relações’ mais ou menos numerosas e mais ou menos ricas (...)” (BOURDIEU, 2000, p. 12).

Esse círculo social é localizado e a criação das condições que vão permitir a quebra de seus limites e a ampliação de seus horizontes só pode ser, igualmente, localizada. A grande contribuição de Amartya Sen (1988 e 2001) aos estudos sobre desenvolvimento consiste em mostrar que superar a pobreza não é apenas dispor de certos recursos materiais: é, antes de tudo, ter acesso a novas oportunidades com base na aquisição e no exercício de capacidades (*capabilities*) que não faziam parte dos hábitos sociais (*beings* e *doings*; os seres e os fazeres) até então prevalentes. O bem-estar dos indivíduos, para Sen, não pode ser avaliado por uma medida tão geral como o PIB. Os bens materiais de uma sociedade são apenas os meios e não os fins do desenvolvimento: tudo depende de quem utiliza e, sobretudo, de como utiliza esses bens materiais. É isso que a noção de “funcionamentos”, na obra de Sen, procura destacar. Os elementos que formam o PIB oferecem, apenas, uma espécie de leque virtual de possibilidades, mas os fins são os “funcionamentos”, o que, de fato, os indivíduos fazem com o resultado das atividades sociais⁴. Conseguir um emprego mais bem remunerado, transformar sua base técnica em direção a novos produtos e novos mercados são conquistas cujo pressuposto básico está no estabelecimento de relações sociais inéditas e que materializam valores, normas, expectativas, modelos mentais, em suma, instituições novas (NORTH, 1990).

Echeverri (2003) insiste no fato de que mercados não são pontos neutros de equilíbrio para a formação de preço, mas – exprimindo o que se faz de mais significativo na sociologia econômica contemporânea – construções sociais. Essas construções são concretas, encarnadas, localizadas e, portanto, territoriais; dotadas de história, conflitos e organizações sociais. O território é, portanto, um espaço de convergência no apoio a funções básicas no desenvolvimento. É no território que se encontra o mundo vivido pelos atores e, portanto, neles, laços de solidariedade capazes de ampliar os horizontes produtivos dos mais pobres podem ser feitos. No mesmo sentido, o IICA insiste na importância dos mercados locais para a agricultura familiar (SEPÚLVEDA et al, 2003).

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) marca uma virada na história das políticas públicas brasileiras exatamente por associar o acesso a um ativo fundamental (o crédito) à relação social com um ator que não fazia parte do círculo habitual de

4 A idéia dos bens materiais como meios – e não como fins – não só recupera (como insiste Sen, 1986) a tradição aristotélica que vê na economia a arte de ocupar-se do *oikos*, da casa, da sobrevivência, mas faz parte também da orientação teórica do trabalho de Ignacy Sachs (1984), quando insiste na importância do que chama de economia real, da materialidade do que fazem os indivíduos e não só de sua expressão no sistema abstrato de valores na contabilidade nacional.

relações do agricultor familiar (o banco) (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999). E é exatamente nesse ponto que reside o seu limite: não só o acesso a serviços financeiros por parte dos agricultores familiares foi muito parcial (ABRAMOVAY, 2003a), como também a obtenção de apoio técnico e organizacional voltado a sua inserção em mercados dinâmicos não se inscreveu como prática para a qual estivessem voltados os extensionistas e o conjunto da rede que compõe o programa. O importante era – e ainda é – fazer com que o crédito chegasse aos agricultores familiares, e, nesse sentido, o Pronaf foi um notável sucesso. Contudo, não se conseguiu alterar, de maneira significativa, as práticas produtivas, técnicas e organizacionais das quais depende sua geração de renda: esse é seu principal limite (ABRAMOVAY, 2002).

Uma política de desenvolvimento territorial tem a missão de converter o Pronaf num programa público voltado fundamentalmente à busca de formas organizacionais que cultivem a aprendizagem, a inovação e que resultem no aumento da competitividade dos agricultores familiares. Os vínculos territoriais de proximidade podem ser um elemento decisivo na inovação e no aumento do poder competitivo dos empreendimentos. Estimulam a atuação conjunta na obtenção de insumos e de crédito, na venda de produtos, na valorização de atributos regionais de qualidade ligados às características dos próprios produtos.

Nos lugares em que se concentra a pobreza – nas cidades e no meio rural – os vínculos sociais tendem, entretanto, a perenizar a restrição nas oportunidades de escolha dos mais pobres. Explorar produtos pouco promissores em mercados restritos e sem dinamismo não se explica apenas por ignorância e por hábito, mas, fundamentalmente, por necessidade: quanto mais pobres as famílias, menos podem arriscar-se em práticas inovadoras, cujo insucesso pode ser catastrófico para o frágil equilíbrio em que subsistem (LIPTON, 1968; GALBRAITH, 1979). Ao mesmo tempo, é com base em suas relações locais que essas famílias poderão construir laços que lhes abram horizontes capazes de representar avanço na luta contra a pobreza. Por mais importantes que sejam as políticas de transferência de renda, elas não alteram em quase nada a qualidade da inserção social das famílias beneficiadas⁵, mesmo que permitam aumentar seu consumo. Políticas de desenvolvimento territorial consistem num

5 Mesmo uma relação tão pessoal - como o recebimento da aposentadoria - pode ser, por laços clientelistas de dependência personalizada, absorvida: foi o que percebeu Rodrigo Junqueira (2004), em trabalho de campo realizado no Cariri, quando constatou a prática comum de o aposentado deixar seu cartão com um comerciante e pagar-lhe uma comissão cada vez que utilizasse o dinheiro. A ausência das organizações características de um universo de concorrência exprime um ambiente institucional em que a dependência personalizada permanece e se reproduz, apesar das políticas sociais *redistributivas*.

conjunto de mecanismos voltados especialmente a romper a estreiteza das relações sociais em que vivem os mais pobres, abrindo-lhes, novas oportunidades de expressão da capacidade criativa de seu trabalho.

Embora sejam os mais importantes, os agricultores familiares não são os únicos empreendedores de pequeno porte no meio rural. Além disso, nem todos os membros das famílias dos agricultores podem ou querem desenvolver suas capacidades no interior do estabelecimento agropecuário. Ao mesmo tempo, a paralisia e o marasmo de tantas regiões interioranas são, cada vez menos, compensadas por expectativas promissoras de migração para as grandes cidades, mesmo que fora das regiões metropolitanas. Ampliar as oportunidades de geração de renda nas próprias regiões em que se formaram é um dos mais importantes compromissos que as políticas de desenvolvimento territorial têm com as gerações mais jovens.

Eis a razão pela qual a luta contra a pobreza no interior do país exige da assistência técnica uma dupla conversão: por um lado, contribuir com a implantação de um ambiente inovador que se traduza na aquisição de novas competências produtivas e organizacionais por parte dos agricultores e que lhes permita melhor inserir-se em mercados mais dinâmicos e competitivos; por outro lado, ser capaz de assistir também empreendedores não-agropecuários e enriquecer assim o tecido econômico local – o que exige uma reformulação radical no próprio caráter da extensão rural que, de escritório de assistência técnica, deve transformar-se em um dos núcleos centrais em que são concebidas e apoiadas as medidas necessárias ao desenvolvimento dos territórios em que se encontram (ABRAMOVAY, 1998).

Fortalecer o tecido social dos territórios rurais consiste basicamente em propiciar ambientes em que o fortalecimento das capacidades empreendedoras dos mais pobres – sobretudo, mas não apenas dos agricultores – sejam a base econômica para inovar suas formas de inserção social. Antes de examinar o vínculo entre empreendedorismo de pequeno porte e desenvolvimento territorial convém expor o debate brasileiro atual sobre as principais formas e políticas de combate à pobreza.

> 3.3. Principais Correntes de Opinião

O indispensável livro de Gustavo Maia Gomes (2001) sobre o semi-árido brasileiro exprime de maneira viva um dos lados em que se pode fazer uma primeira separação polar do debate sobre o combate à pobreza

no Brasil. Embora voltado especificamente ao semi-árido, o trabalho de Maia Gomes é importante não só pelo peso relativo da região na pobreza brasileira⁶, mas, sobretudo, pela coerência com que é exposto um certo caminho na luta contra a perpetuação da pobreza⁷. Além disso, é um livro que se volta com clareza ao debate público – e não só aos especialistas – e cuja repercussão foi muito menor que sua importância emblemática para a discussão atual.

Maia Gomes parte da constatação de que os últimos anos assistiram à formação de “novos sertões”, de um conjunto de mudanças na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos expressas nas indústrias de calçados e têxteis, no crescimento da produção agropecuária dos cerrados, nas áreas irrigadas do São Francisco e igualmente – lado menos nobre, mas não menos significativo dessas dinâmicas – na consolidação do polígono da maconha no Estado de Pernambuco, do qual faz uma engenhosa avaliação econômica. A soma do valor produzido por essas novas atividades é inferior, em muito, ao que o autor chama de “economia sem produção”, ou seja, o conjunto de transferências públicas para os pobres (das quais a mais importante é a aposentadoria rural), fundamental na luta imediata contra a miséria, mas absolutamente incapaz de contribuir de maneira minimamente consistente para a geração de atividades que representem um salto qualitativo na emancipação social dos pobres. Na estimativa de Maia Gomes, o valor aproximado da renda apropriada local, com a fruticultura irrigada de Petrolina-Juazeiro-Mossoró-Açu, somou R\$470 milhões em 1998. A soja do cerrado gerava cerca de R\$300 milhões, a indústria têxtil e de calçados R\$30 milhões e a maconha algo em torno de R\$100 milhões. Nesse mesmo ano, só a renda de aposentados e funcionários públicos chegou a R\$5 bilhões de reais, superior à da agricultura tradicional (R\$3,5 bilhões) e muito superior à das novas atividades.

O que torna, entretanto, promissor o horizonte das novas atividades destacadas – exceção feita à maconha, bem entendido – é a inovação técnica em que se apóiam. Maia Gomes procura mostrar que o crescimento da indústria e, sobretudo, da fruticultura irrigada de exportação “terminará se transferindo, por contágio, dos setores exportadores para os demais, infundindo à economia sertaneja um elemento de dinamismo que a renda

6 Ferreira et al (2001) mostram que embora no Nordeste estivessem apenas 29,56% dos brasileiros, em 1996, a concentração da pobreza brasileira no Nordeste era de, nada menos, 48,9%. Se fosse considerado apenas o semi-árido, é bem provável que os números fossem ainda mais alarmantes.

7 Este item apóia-se em trabalho realizado para o DFID e a Cepal a respeito dos mercados do empreendedorismo de pequeno porte. Ver Abramovay et al, 2003.

dos aposentados e dos funcionários públicos jamais lhe poderá dar” (MAIA GOMES, 2001, p. 270).

É verdade que as transferências de renda dão lugar a atividades econômicas. “(...) a demanda produzida pela economia sem produção é, correspondentemente, muito grande, mas constituída por um número enorme de pequeníssimas parcelas que, além disso, se dispersam por mais de mil pequenos municípios e, talvez, três mil ainda menores distritos” (MAIA GOMES, 2001, p. 266). É uma demanda *derivada*: “ou seja, não há como esperar que dela se origine, no futuro, qualquer impulso autônomo que permita sustentar um processo de crescimento da economia sertaneja (...). Afinal, até hoje, ninguém conseguiu demonstrar que barracas de feiras livres, bancas de jogo de bicho, padarias e farmácias podem vir a ser atividades líderes em um processo de desenvolvimento” (MAIA GOMES, 2001, p. 266).

Tão crítico quanto aos resultados e à consistência das transferências de renda a populações pobres, o livro de Maia Gomes não aborda, entretanto, a renúncia fiscal que está na origem de tantos empreendimentos tecnologicamente avançados do Nordeste. É que, em seu raciocínio, os efeitos multiplicadores espontâneos da introdução de novas formas de produção acabarão por gerar dinâmicas virtuosas, sobretudo, quando se trata da agricultura irrigada, altamente intensiva em mão-de-obra⁸.

A crítica ao papel das transferências públicas é correlativa ao ceticismo quanto ao futuro das atividades econômicas, características das populações mais pobres, cuja base tecnológica tende a ser tradicional. Maia Gomes exprime bem o ponto de vista segundo o qual a inovação tecnológica e o crescimento (evidentemente acompanhados pela educação) parecem condições necessárias e suficientes para o enfrentamento do problema da pobreza⁹. O eventual melhoramento de mercados em que os pobres inserem seus produtos trará contribuição marginal a melhoria social destes, caso não seja alterada de forma radical a base técnica de seus sistemas produtivos. Portanto, sem inovação tecnológica concentrada em empresas de ponta, capazes de liderar o crescimento econômico, é impossível combater de forma durável a pobreza. Essa inovação só pode ser obra de empresários inovadores no sentido caracteristicamente schumpeterianos (ver Box 1) atuando numa escala competitiva e que – no caso da irrigação – traz a vantagem social de contar com uso generalizado de mão-de-obra assalariada.

⁸ Para uma abordagem crítica dos efeitos multiplicadores da agricultura irrigada, ver Abramovay, 2002.

⁹ Theodore Schultz (1964-1965) é o expoente internacional desse ponto de vista na literatura de economia agrícola.

A importância desse ponto de vista para a discussão em comento é que o território e a rede de relações sociais que ele subentende desempenham papel secundário no processo de desenvolvimento. O fundamental é que a dinâmica de crescimento irradia-se pela economia e beneficia os mais pobres pela elevação de seu nível salarial e pelas novas competências que adquirem em seus ambientes de trabalho. É importante salientar também – embora não seja o foco da atenção de Maia Gomes – que o empresário inovador, responsável pelos investimentos que permitem a transformação das bases tecnológicas dos setores em que atua, é, em geral, alguém que vem de fora e que vai ser um empregador da mão-de-obra local. Pode-se verificar tal situação em pólos importantes de inovação tecnológica no Nordeste, como Barreiras, na fruticultura irrigada do Vale do Rio São Francisco ou na região de produção de melões no Rio Grande do Norte (ABRAMOVAY, 2002).

O outro pólo do debate está em torno dos caminhos de superação da pobreza no Brasil e do papel desempenhado pelos vínculos territoriais de proximidades. Há três horizontes básicos.

No Ipea, a equipe dirigida por Ricardo Paes de Barros vem mostrando a insuficiência do crescimento econômico como forma de resolução do problema da pobreza. Países com o mesmo nível de renda apresentam, sistematicamente, condições sociais menos precárias do que o Brasil. Pior, “apesar das diversas transformações e flutuações macroeconômicas [dos últimos vinte anos] a desigualdade exibiu uma estabilidade surpreendente” (PAES DE BARROS et al, 2000, p. 33). Mesmo com crescimento econômico expressivo, o tempo necessário para que as condições sociais dos indigentes melhorassem seria longo demais. Além disso, “os níveis de pobreza são mais sensíveis a alterações no grau de desigualdade do que as alterações no crescimento econômico”, razão pela qual a erradicação da pobreza deve passar por estratégias voltadas de maneira direta à redução da desigualdade. As transferências de renda podem então jogar um papel central na mudança desse panorama, e uma das preocupações centrais do programa de pesquisa dirigido por Paes de Barros está em avaliar a eficiência do Estado em fazer chegar aos pobres os recursos que lhes são destinados. O principal motivo que impede que os pobres se beneficiem diretamente com o crescimento econômico é a precariedade do nível educacional que possuem. A educação é encarada como o mais importante ativo de que podem ser dotados os pobres para melhorar sua inserção econômica (PAES DE BARROS et al, 2000). Assim, da mesma forma que a Organização para a

Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) constatou recentemente com relação ao México (ver Box 2), no Brasil também a educação por si só será excessivamente lenta para permitir que os pobres aumentem de forma expressiva sua participação na renda nacional.

A ênfase aqui está nas transferências de renda e o desafio central está em localizar de maneira correta quem são os pobres, evitando que os recursos a eles destinados sejam recebidos por outros segmentos sociais. Esses autores defendem o que vem sendo estranhamente chamado, no debate brasileiro, de focalização das políticas públicas. Essas políticas têm inegável dimensão territorial, já que supõem controle social localizado sobre o destino das transferências de renda.

O segundo horizonte com base no qual as transferências diretas de renda são importantes para a luta contra a pobreza é exposto em diferentes trabalhos de Marcelo Néri e do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas. Além de reforçar as informações referentes à importância da desigualdade (e, portanto, da distribuição de renda) na luta contra a pobreza, Néri volta-se de maneira mais explícita para a capacidade de geração de renda de certos ativos de que dispõem os pobres. Dois desses ativos poderiam servir de base para a obtenção de crédito por parte dos pobres. Em primeiro lugar, a legalização de seu patrimônio imobiliário poderia abrir caminho para o oferecimento de garantias em pedidos de empréstimos¹⁰. Além disso, o horizonte estável de recepção de recursos, sob a forma de aposentadoria, por exemplo, também oferece base estável para uma relação futura com os bancos (Néri et al, 2001). A aposentadoria, o programa bolsa-família e outros programas de transferência de renda poderiam substituir garantias patrimoniais na obtenção de empréstimos.

Nenhum dos citados programas de pesquisa – o mesmo pode ser dito dos estudos de Sônia Rocha (2003), do Ipea – dedica-se aos estudos referentes aos vínculos territoriais determinantes da pobreza dessas famílias e aos mercados em que operam.

O terceiro horizonte dessa vasta corrente – que enfatiza os aspectos distributivos na luta contra a pobreza e que conta com o reforço crescente de estudos vindos da OCDE e do Banco Mundial, como mostra o Box 2 – vem de organizações voltadas fundamentalmente a atividades práticas com populações vivendo em situação de pobreza. Tais organizações produzem um conhecimento importantíssimo sobre os mercados localizados em que

¹⁰ Néri é bem mais prudente que autores como De Soto (2000) que fazem da legalização da moradia uma panacéia com base no argumento de que os pobres aumentam seu capital por meio de obtenção de crédito.

vivem os pobres e sobre as alternativas para melhorar a inserção dos mesmos no mercado. Na esmagadora maioria dos casos, esse conhecimento é pouco elaborado e exposto de maneira precária. São iniciativas variadas que se apóiam no pressuposto de que a melhoria da inserção dos pobres nos diferentes mercados de que dependem não virá de mudanças técnicas revolucionárias em suas formas produtivas, mas da mutação das próprias atividades tradicionais. Existem possibilidades de crescimento econômico, baseadas em alterações técnicas ao alcance de famílias hoje vivendo em situação de muita pobreza, mas que podem aumentar, proporcionalmente, a renda dessas famílias de forma significativa com base em investimentos relativamente modestos. É o fundamento econômico da idéia de que o combate à pobreza passa, antes de tudo, pelo fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte: trata-se de promover mudanças sociais, técnicas e organizacionais que permitam a uma quantidade expressiva dos atuais agricultores familiares e dos trabalhadores urbanos *por conta própria* as inovações necessárias a melhor participação dos mesmos em mercados dinâmicos. O importante não é congelar a situação presente – sob o pretexto da evidente fragilidade econômica das condições em que as famílias pobres conduzem seus empreendimentos – e sim permitir que o acesso a novas técnicas, novos conhecimentos e novos mercados não seja um elemento destrutivo a fazer dos mais pobres a mão-de-obra barata em que se apóiam transformações revolucionárias na vida local.

O programa de construção de um milhão de cisternas exprime o caminho em que recursos públicos tornam-se fatores de geração de ocupação e renda e não apenas de sobrevivência. As melhorias técnicas voltadas, no semi-árido, à convivência com a seca – como os sistemas que integram sisal e caprinocultura, sob orientação da Associação dos Pequenos Agricultores da Bahia – indicam também um caminho de crescimento econômico que associa combate à pobreza, aumento do produto e valorização dos recursos naturais. O esforço do Centro de Pesquisa Agropecuária do Trópico Semi-Árido (CPATSA) vai igualmente nessa direção. É uma das poucas organizações estatais brasileiras cuja inteligência está voltada fundamentalmente à missão de dotar os mais pobres de meios técnicos para melhorar suas condições produtivas.

Destaca-se que – contrariamente ao horizonte exposto no livro de Gustavo Maia Gomes – as inovações sociais e organizacionais é que são as premissas para um conjunto de mudanças técnicas e econômicas, capazes de alterar de maneira expressiva as condições de vida de milhões de

peças¹¹. Todas essas organizações têm em comum a idéia de que é possível ampliar a renda dos pobres com base em atividades ao alcance de suas capacidades produtivas atuais. Um de seus desafios maiores consiste exatamente em melhorar as condições produtivas e a inserção das populações beneficiadas por seus trabalhos nos diferentes tipos de mercados de que dependem. Isso passa, antes de tudo, por redes sociais localizadas, compostas por uma diversidade de atores privados, públicos e associativos, capazes de exprimir-se por meio de um projeto de desenvolvimento. É o que será visto a seguir.

Box 2 Crescimento e desigualdade: dois relatórios recentes

Os dois principais ícones internacionais do pensamento econômico contemporâneo (o Banco Mundial e a OCDE) produziram recentemente relatórios que colocam em questão o poder do crescimento econômico em reduzir a desigualdade. O próprio título do trabalho do Banco Mundial (WORLD BANK, 2003) coloca ênfase em elementos estruturais responsáveis pela desigualdade: *"Inequality in Latin America and Caribbean: breaking with history"*. A desigualdade latino-americana só é comparável à da África ao sul do Saara. Dessa forma, deve ser rejeitada por três razões básicas: *em primeiro lugar* por ser eticamente inaceitável e pelo fato de ser repudiada pela imensa maioria da opinião pública do continente, conforme mostram as pesquisas sobre o tema. *Além disso*, a desigualdade é um dos fatores básicos na explicação da própria pobreza. Quanto maior a desigualdade, maior é a dificuldade de que o crescimento econômico consiga reduzir a pobreza. Em países muito desiguais a elasticidade da redução da pobreza diante do crescimento é menor. *Por fim*, tudo indica que, a partir de um certo ponto, a desigualdade comprometa o próprio desempenho econômico e seja um obstáculo ao crescimento. E isso, por duas outras razões básicas. Primeiramente, porque os pobres não possuem ativos que lhes sirvam de garantias para que obtenham os créditos

11 A idéia de que inovações sociais podem ser a base de um processo massivo – ainda que não espetacular – de mudanças técnicas encontra-se em inúmeros trabalhos de Ignacy Sachs (1986). É um dos eixos de sua produção intelectual e está na raiz do próprio termo *ecodesenvolvimento*. Michael Lipton (1968), em interessante crítica a Theodore Schultz, também oferece contribuição importante nesse sentido. As organizações vinculadas à rede AS-PTA igualmente oferecem contribuição fundamental nessa direção.

necessários a seus investimentos produtivos. Portanto, a pobreza conduz a um desperdício fantástico de recursos sociais. A segunda razão pela qual a desigualdade bloqueia o crescimento econômico “envolve questões de economia política e de poder”: em países muito desiguais, as elites não só escolhem estratégias de crescimento que perpetuam a desigualdade como também acabam impedindo que os pobres tenham acesso aos ativos que permitiriam sua emancipação social. Em suma, a desigualdade faz com que a sociedade desperdice imensa quantidade de talentos e capacidades e, conseqüentemente, comprometa o crescimento. Convém observar que o vínculo entre desigualdade e poder – e não apenas entre desigualdade e dotação de fatores produtivos – corresponde a mudança muito significativa no que tem sido a abordagem do Banco Mundial sobre o tema.

Escrito a partir de preocupações bem diferentes, o relatório da OCDE (OCDE, 2003a) sobre desenvolvimento territorial no México traz uma impressionante confirmação dos principais achados do trabalho do Banco Mundial. “Durante os anos 1990, o México registrou desempenho impressionante no crescimento de suas exportações e na atração de investimentos estrangeiros (...). Entretanto, com relação à renda individual e regional é, ainda, um dos países membros com mais alta disparidade”. O que chama a atenção é que entre 1950 e 1985 as disparidades entre indivíduos e regiões tinham sido reduzidas para ampliar-se, drasticamente, desde então. O mais instrutivo é o julgamento da OCDE sobre o modelo de crescimento mexicano: o fluxo de investimentos estrangeiros diretos, de fato, aumentou a produtividade dos trabalhadores que já eram qualificados. Mas “o crescimento baseado nas exportações não pode ser a única maneira de se chegar ao desenvolvimento eqüitativo, pois favorece grupos que estão nos estratos alto e médio da distribuição da renda” (OECD, 2003, p. 35). O mesmo raciocínio é aplicado para a questão regional: “todas as oportunidades criadas pela NAFTA relacionam-se às maquiladoras” (OECD, 2003, p. 36).

O problema não está apenas na baixa escolaridade da força de trabalho. “O exame da distribuição existente dos ativos em capital humano torna evidente que qualquer vantagem dinâmica deste tipo de incentivo [acesso à educação] só será realizada em longo prazo”, diz a OCDE, colocando em dúvida o que denuncia ser o lugar comum segundo o qual a educação tudo resolve.

A importância do crescimento econômico não é colocada em questão, evidentemente, pelo Banco Mundial e pela OCDE. Mas suas pesquisas mais recentes mostram que a redução da pobreza não pode ser considerada resultado mais ou menos automático do crescimento econômico. Mais que isso: o modelo de crescimento baseado no dinamismo de indústrias de ponta não tem o condão de distribuir seus efeitos positivos para os segmentos sociais de menor renda. É importante frisar que o relatório da OCDE nem chega a mencionar a deterioração da própria situação das maquiladoras, vítimas do êxodo industrial em direção a regiões de mão-de-obra muito barata como a China.

© 2004 by the author(s). All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored, transmitted, or disseminated, in any form, or by any means, without the prior written permission of the author(s).

> 3.4. Os Territórios do Empreendedorismo

A ligação entre o fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte e o combate à pobreza ocupa um lugar cada vez mais importante nas publicações internacionais, desde o início dos anos 90. A intenção da Cúpula do Microcrédito, em 1997, de fazer chegar serviços financeiros a mais de 100 milhões de famílias é a expressão mais clara do reconhecimento generalizado da dificuldade de as políticas macroeconômicas serem capazes de debelar o problema do desemprego e do subemprego no mundo contemporâneo. Nos países desenvolvidos, constata-se que, mesmo em períodos de crescimento econômico, formam-se áreas – urbanas e rurais – cuja precariedade social não é superada, ainda quando se tomam medidas macroeconômicas de estímulo ao crescimento: “De fato, diz um estudo da OCDE (1997, p. 10), os novos empregos parecem inacessíveis aos que vivem em zonas ‘desqualificadas’, onde a pobreza não parou de crescer com uma porcentagem cada vez mais importante de pessoas cujos recursos limitam-se aos oferecidos pelos sistemas de redistribuição próprios a cada um dos países membros (ajuda social, seguro-desemprego, políticas familiares)”. Nessas condições, fortalecer as economias locais e as iniciativas justamente dos que vivem em situação de pobreza é um dos meios mais promissores para o caminho do desenvolvimento.

Num interessante levantamento sobre o tema, Higgins e Savoie (1997, p. 33) mostram que não é fácil determinar precisamente se é o empreendedorismo que traz desenvolvimento ou se o desenvolvimento provoca a emergência das energias empreendedoras. O tema envolve

dimensões variadas que vão da economia à psicologia social e foi tratado por vários dos maiores mestres das ciências sociais¹². Higgins e Savoie dividem a literatura sobre o assunto em basicamente duas vertentes. As que sustentam que basta “*to get something going*” (uma fábrica, uma estrada, uma descoberta) e o empreendedorismo surgirá como decorrência; e as que acreditam na necessidade de incubadoras para essas frágeis plantas que são as empresas iniciantes. Na introdução a sua interessante coletânea sobre o tema, Richard Swedberg (2000) orienta-se pelo segundo ponto de vista relatado: tanto assim que sugere claramente que o empreendedorismo seja uma disciplina ensinada nas escolas de negócios e não apenas a junção mais ou menos ocasional de certos talentos com circunstâncias especialmente favoráveis¹³.

O chefe do Programa de Desenvolvimento da Economia Local e do Emprego da OCDE mostra que, “uma vez que o desemprego e a pobreza estão crescentemente concentrados em áreas urbanas desfavorecidas, os governos procuram acertar geograficamente o alvo das políticas, movendo-se de uma ótica setorial para uma abordagem territorial. O auto-emprego e a criação de empresas podem reverter uma economia local negativamente atingida pelo declínio, motivado, por exemplo, pelo fechamento de plantas industriais, bases militares ou outros episódios econômicos adversos” (ARZENI, 1997, p. 51). Trinta e cinco por cento da criação de empregos nos Estados Unidos, em 1995, vieram de empresas com até quatro empregados. Nos primeiros anos da década de 1990, proporção importante do crescimento da ocupação veio também do auto-emprego e de microempresas no Canadá. Por isso, o surgimento, em países desenvolvidos, de inúmeros programas que vinculam a abordagem territorial do desenvolvimento à criação e ao fortalecimento de iniciativas empresariais ao alcance das iniciativas dos indivíduos vivendo em situação precária. Arzeni (1997, p. 51) cita como exemplos: no Reino Unido, *enterprise zones and training* e *enterprise councils*; na Irlanda, os *local partnerships*; nos Estados Unidos, as *empowerment zones*¹⁴; e os pactos territoriais na Itália.

12 Três interessantes balanços teóricos brasileiros recentes sobre o tema podem ser citados: o de Veiga (2003), o de Favaretto (2003) e o de Ehlers (2003).

13 “Praticamente todas as escolas de negócio possuem hoje ao menos um curso de empreendedorismo e “cada vez mais clara a consciência de que os gerentes e os homens de negócios, na atualidade, precisam não apenas de habilidades gerenciais, mas também empreendedoras. Uma expressiva parcela dos membros da comunidade de escolas de negócios defende também que veio o tempo de desmistificar o empreendedorismo e de transformá-lo numa habilidade que pode ser ensinada à média dos estudantes de MBA” (SVEDBERG, 2000, p. 8). As incubadoras de empresas existentes no interior de várias universidades são a expressão prática dessa mesma convicção.

14 Sobre as quais uma exposição mais detalhada pode ser encontrada em Beduschi e Abramovay, 2003.

Existe uma contradição óbvia entre a capacidade de aproveitamento de novas oportunidades, que a noção de empreendedorismo supõe, e o marasmo social próprio dos ambientes em que vivem as populações pobres. Pode parecer puro voluntarismo, desprovido de qualquer conteúdo econômico, mas o objetivo é fortalecer o empreendedorismo de pessoas que vivem em situação de pobreza, posto que a condição atual dessas pessoas as obriga a manter-se em certo equilíbrio de relações sociais, que permite sua reprodução, mas dificilmente as favorece em busca de novas oportunidades. “Nas regiões em dificuldade, as redes sociais e econômicas são freqüentemente limitadas. Os desempregados, em geral, têm poucos laços sociais. Eles tendem a encontrar, sobretudo, outros desempregados”, constata o mais recente estudo da OCDE (2003b, p. 53-54) sobre a relação entre empreendedorismo, desenvolvimento local e geração de renda.

O trabalho da OCDE (2003b) cita os principais obstáculos que freiam o avanço do empreendedorismo exatamente onde ele é mais necessário: na luta contra a desagregação social.

O primeiro deles é a insuficiência das redes sociais e das redes de empresas nos locais marcados por muita pobreza. Além disso, as habitações são precárias, o que inibe seu uso como garantia nos financiamentos. De forma geral, são regiões e localidades em que o acesso ao crédito é especialmente difícil. Tanto que nos Estados Unidos, no Canadá (Québec) e em vários países da União Européia a formação de organizações locais para obter crédito voltado a empreendimentos – individuais e coletivos – populares vem ganhando importância crescente desde o início dos anos 1990 (OCDE, 1997). A própria legislação bancária norte-americana – por meio do *community reinvestment act* – controla os bancos regionais impedindo-os de operar caso excluam bairros pobres e certas minorias étnicas (SERVET, 2001). A ausência de experiência e qualificação profissionais são também obstáculos importantes à criação de novas empresas ou à adoção de práticas inovadoras por parte das já existentes. A escassez de exemplos virtuosos a serem seguidos também dificulta enormemente o surgimento de novas empresas: “o desenvolvimento do espírito de empresa repousa, ao que tudo indica, sobre um fenômeno de imitação” (OCDE, 2003b, p. 55). No caso da agricultura familiar, as dificuldades vividas pelos produtores acabam orientando os mais jovens a associar o sucesso profissional à capacidade de não seguir a profissão paterna, como mostram estudos recentes sobre sucessão profissional entre agricultores familiares (SILVESTRO et al, 2001). Relacionado com a falta de um ambiente que generalize e legitime a prática empreendedora como

projeto viável para os indivíduos está, segundo a OCDE, a excessiva concentração setorial: “As localidades pobres abrigam, com frequência, uma proporção excessiva de empresas cuja atividade se exerce em mercados de fraco crescimento e de acesso excessivamente fácil. São ramos de atividades com necessidades em capitais e qualificação relativamente limitadas”. Os custos administrativos para criar uma empresa nova são também fatores que inibem o florescimento do empreendedorismo.

O reconhecimento dessas dificuldades não exclui a importância de se vincular desenvolvimento territorial e fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte. As proposições abaixo procuram reunir argumentos e sugerir questões para a reflexão em torno do tema.

3.4.1. O potencial de inovação contido na idéia de empreendedorismo está presente apenas em parte do conjunto de detentores de pequenos negócios

Pesquisa elaborada pelo *Babson College* e pela *London Business School*, aplicada em 37 países, representando quase dois terços da população mundial, mostra o Brasil no sétimo lugar em capacidade empreendedora¹⁵. As comparações internacionais não permitem qualquer ufanismo com relação a essa informação, pois deixam claro que o empreendedorismo, tal como detectado no estudo, é um traço típico de países em desenvolvimento. Além disso, no Brasil (bem como na Argentina e na China), o empreendedorismo “por necessidade” é maior que aquele que decorre do “surgimento de oportunidades”.

O número utilizado na pesquisa do *Babson College* e da *London Business School* corresponde, provavelmente¹⁶, à soma de duas informações: as 9,5 milhões de unidades estimadas pelo IBGE, em levantamento realizado em 1997 sobre a Economia Informal Urbana (Ecinf), e as unidades formais (dotadas de CNPJ e estudadas no cadastro de empresas do IBGE e de cujo total de 4,1 milhões, 3,8 milhões tinham menos de 10 empregados). Ao que tudo indica, a agricultura familiar foi ignorada pela pesquisa.

Vale a pena examinar rapidamente algumas informações da Ecinf por duas razões: em primeiro lugar, por ser o único estudo brasileiro a respeito

15 No Brasil, a pesquisa - que pode ser encontrada em <http://www.gemconsortium.org/download/1068745787484/Empreendedorismo%20%20Brasil%202002.pdf> - foi coordenada pelo Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Paraná, em parceria com o Sebrae e com o apoio da PUC (PR) e do IEL (PR).

16 O texto não deixa clara a base de cálculo e não é verossímil que os números sejam uma extrapolação da pesquisa de campo.

daquilo que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) chama de “economia informal urbana”, aquela que, independentemente de possuir ou não um registro jurídico ocupa menos de seis pessoas e evita recensear unidades como pequenos escritórios de advocacia, consultórios ou empresas pessoais de consultoria. Em segundo lugar, a Ecinf tem a virtude de fundir, na mesma pesquisa, o domicílio e o negócio, dando uma visão mais integrada da situação social dos pequenos negócios.

Na esmagadora maioria dos 9,5 milhões de negócios da economia informal urbana, trabalham, no máximo, duas pessoas, como se pode ver na Tabela 2. Trata-se, portanto, de um amplo conjunto de empreendimentos de propriedade, gestão e trabalho familiar.

O empreendedorismo de pequeno porte é fundamentalmente individual ou familiar.

Tabela 2 – País: Brasil

Empresas do setor informal, por número de pessoas ocupadas – 1997

Empresas do setor informal				
Número de pessoas ocupadas	Número de empresas	Frequência acumulada absoluta*	Percentual*	Frequência acumulada percentual*
1	7.545.317	7.545.317	79,62	79,62
2	1.155.450	8.700.767	12,19	91,81
3	389.016	9.089.783	4,10	95,91
4	196.352	9.286.135	2,07	97,99
5	109.681	9.395.816	1,16	99,14
Mais de 5	81.114	9.476.930	0,86	100,00
Sem declaração	1.043			
Total	9.477.973			

Fonte: IBGE – Ecinf, 1999.

* Para efetuar o cálculo, não foram incluídas as empresas sem declaração. As empresas sem declaração correspondem a 0,011% do total pesquisado.

É claro que essas informações não têm a importância econômica na economia urbana que a agricultura familiar possui para a economia rural. As informações tornam temerária a estimativa de sua participação no valor da produção, mas nem de longe chega aos quase 40% que o estudo FAO/Incra estimou para as unidades familiares de produção agropecuária.

Ainda assim, são negócios cujo porte os aproxima do nível de renda da agricultura familiar, como se vê na Tabela 3, e cuja magnitude social é impressionante. A considerar apenas as informações da Ecinf, os estabelecimentos familiares urbanos são mais do que o dobro do que o correspondente à agricultura familiar (9,5 milhões contra 4,2 milhões).

O IBGE estratificou as empresas por classe de valor da receita obtida no mês de outubro de 1997. A Tabela 3 mostra que das 9.477.973 milhões de “empresas do setor informal”, 4.777.961 tiveram receita até R\$500,00 em outubro de 1997. A tabela propõe uma dupla extrapolação: ela torna anual o valor de outubro de 1997, multiplicando-o por doze, e atualiza-o com base no INPC. Claro que é impossível saber se outubro é um mês típico, o que exige precaução nos resultados alcançados.

Feita essa ressalva, as 4.777.961 empresas, correspondentes a pouco mais da metade do universo total, teriam tido um faturamento (sem descontar as despesas) inferior a R\$10.000,00 (R\$9.577,00), caso a receita de outubro de 1997 exprimisse média mensal e com base na atualização dos valores em que se apoiou a estratificação proposta pelo IBGE para aquela data.

Tabela 3 – País: Brasil

Empresas do setor informal – classes de valores da receita – outubro de 1997

Classes de valores da receita em outubro de 1997 (R\$)	Empresas do setor informal				
	Valor corrigido (R\$)*	Número de empresas	Frequência acumulada absoluta**	Número percentual de empresas**	Frequência acumulada percentual**
1 a 100	até 1.915	1.154.476	1.154.476	12,58	12,58
101 a 200	1.916 a 3.830	1.283.680	2.438.156	13,99	26,57
201 a 300	3.831 a 5.746	944.490	3.382.646	10,29	36,86
301 a 500	5.747 a 9.577	1.395.315	4.777.961	15,21	52,07
501 a 1.000	9.578 a 19.154	1.686.208	6.464.169	18,38	70,44
1.001 a 2.000	19.155 a 38.308	1.283.315	7.747.484	13,98	84,43
2.001 a 5.000	38.309 a 95.772	954.613	8.702.097	10,40	94,83
5.001 ou mais	95.773 ou mais	474.535	9.176.632	5,17	100,00
Sem receita		236.430			
Sem declaração		64.912			
Total		9.477.973			

Fonte: IBGE – Ecnf, 1999.

* Corrigido pelo INPC de outubro de 1997 a julho de 2003.

** Para efetuar o cálculo não foram incluídas empresas sem receita ou sem declaração.

Entendido como sinônimo de atividade inovadora, capaz de modificar as práticas habituais e alterar os equilíbrios existentes para provocar crescimento econômico, é claro que o empreendedorismo não é a característica social que define esse imenso e variado conjunto de empresas: os 4,2 milhões de agricultores familiares tampouco podem ser vistos como empresários schumpeterianos típicos. Na verdade, não existem critérios que permitam dizer quantos, desse total, possuem condições de levar adiante iniciativas que renovem suas práticas rotineiras, permitindo

então a abertura de novos horizontes e oportunidades econômicas. Mas a Ecinf tem algumas informações que fornecem pistas interessantes. Vale ressaltar duas delas.

- a) A maioria quer continuar ou aumentar o negócio

Tabela 4 – País: Brasil

Empresas do setor informal – planos futuros para o negócio – 1997

Planos para o futuro do negócio	Empresas do setor informal	Percentual
Aumentar o negócio	3.543.836	37,39
Continuar o negócio no mesmo nível	2.843.884	30,01
Mudar de atividade e continuar independente	885.272	9,34
Abandonar a atividade e procurar emprego	1.145.466	12,09
Não sabe ou não declarou (outros planos)	1.059.515	11,18
Total	9.477.973	100,00

Fonte: IBGE – Ecinf, 1999.

A primeira informação relevante está na Tabela 4: dos 9,5 milhões de empresas estimadas pela Ecinf, 3,5 milhões manifestaram planos para aumentar o negócio e apenas 1,1 milhão declaram que vão abandonar as atividades e procurar emprego. Essa proporção minoritária pode esconder o que os especialistas chamam de “desemprego por desalento”: talvez os que vão procurar emprego tenham melhor sorte como assalariados do que como trabalhadores por conta própria. E não é impossível que muitos dos que permanecem na condição de *por conta própria* estejam em situação sofrível, mas não têm qualquer esperança de encontrar colocação no mercado de trabalho. De qualquer maneira, é interessante observar que a idéia de valorizar o próprio negócio pertence a uma quantidade apreciável de seus titulares, abrangendo mais de um terço deles.

A segunda informação que pode sinalizar para algum tipo de ambição inovadora na gestão do negócio está na Tabela 5: do total de 9,5 milhões de empresas, 1,5 milhão fizeram investimentos em 1997. Ainda que a

Ecinf não diga em que foram feitos esses “investimentos e/ou aquisições” pode-se presumir que se trate de uma espécie de aposta na melhoria do negócio feita por seu titular. Tanto mais que os investimentos são feitos basicamente com recursos próprios, cujo custo de oportunidade, em princípio, é muito alto. Se fossem investimentos feitos com base em créditos altamente subsidiados, não seria fácil saber se têm consistência econômica ou se são motivados pelos próprios subsídios. Investir recursos próprios num negócio é um importante sinal de iniciativa empreendedora.

Mesmo que a ambição revolucionária da palavra empreendedorismo esteja muito distante das possibilidades da grande maioria dessas unidades produtivas (ver Box 3) – bem como das que constituem a agricultura familiar – o fato de apenas 75 mil terem obtido crédito para investir mostra um impressionante contraste entre as energias produtivas desse segmento e os recursos sociais voltados a que essas iniciativas (investimentos) se materializem. É uma ilustração da idéia contida no relatório do Banco Mundial (2003) sobre a América Latina em relação ao poder que a desigualdade social tem – via assimetria de informação – para inibir o próprio crescimento econômico.

b) Parte importante dos empreendedores – embora minoritária – faz investimentos

Tabela 5 – País: Brasil

Empresas do setor informal que fizeram investimentos, segundo a origem dos recursos – 1997

Fizeram investimentos e/ou aquisições nos últimos 12 meses		
Origem dos recursos	Número de empresas	Percentual
Lucros de exercícios anteriores	959.568	62,5
Empréstimos bancários	74.745	4,9
Outros tipos de empréstimos	127.943	8,3
Outros	371.782	24,2
Sem declaração	1.569	0,1
Total	1.535.606	100

Fonte: IBGE – Ecinf, 1999.

BOX 3

Por conta-própria e empreendedores

O importante estudo recente da OCDE (2003b) sobre empreendedorismo e desenvolvimento econômico local insiste em que não se transforme o vício em virtude, no que diz respeito ao empreendedorismo de pequeno porte: trabalho por conta própria e empreendedorismo não podem ser tomados como sinônimos.

O trabalho independente e o empreendedorismo não são categorias inteiramente intercambiáveis. Alguns trabalhadores independentes exercem uma atividade que apresenta muitas características de uma atividade empreendedora. Eles estabelecem um plano de empresa, adquirem competências e exercem funções de dirigentes de empresas, realizam investimentos financeiros importantes, procuram ser autônomos em suas decisões e empregam outras pessoas (nas décadas de 1980 e 1990, nos países membros da OCDE, cerca de um terço dos trabalhadores independentes eram, eles mesmos, empregadores, embora com muitas variações de país a país). Na grande maioria, entretanto, suas condições de trabalho diferem pouco daquela dos assalariados e, em muitos países, a principal diferença é que sua situação não lhes dá direito a tantas vantagens sociais nem a aposentadoria. Em certos casos, os empregadores obrigam seus assalariados a aceitar um estatuto de trabalhadores independentes para escapar às cargas salariais. Seria, portanto, um erro assimilar todo trabalho independente a empreendedorismo. Assim, favorecer o trabalho independente fez parte, com frequência, de uma política maior de encorajamento ao empreendedorismo (OCDE, 2003b).

É interessante que nas análises da OCDE sobre trabalho por conta própria a agricultura é tomada como caso à parte. Assim, nem se discute o fato de que a grande maioria da força de trabalho opera sob regime individual ou familiar, e que o assalariamento é minoritário. Fora da agricultura, o trabalho por conta própria é, em média, de apenas 13% do total da ocupação na OCDE, muito menos que nos países em desenvolvimento. Nesses é provável que a distância entre trabalho por conta própria e empreendedorismo seja muito maior; ao mesmo tempo, exatamente pelo fato de uma proporção muito mais importante dos trabalhadores não ser assalariada é que o combate à pobreza passa pelo esforço de melhorar a qualidade

dos empreendimentos dos que vivem de seus próprios negócios. Esse esforço é tanto mais legítimo quanto mais se constata a dificuldade de acesso a serviços públicos que poderiam melhorar as condições produtivas e de inserção no mercado de muitas dessas unidades produtivas.

3.4.2. Fortalecer o empreendedorismo de pequeno porte exige a formulação de contratos entre o poder público federal e três tipos de atores: os eleitos locais, o setor privado e o setor associativo

A noção de Contrato Territorial de Desenvolvimento está no centro da reflexão a que deu lugar todo o processo de elaboração do Ministério do Desenvolvimento Agrário nos últimos anos (CNDRS, 2002; VEIGA, 2002). São bastante conhecidas as avaliações críticas a respeito do Pronaf quanto à infra-estrutura e aos serviços. Salientaram as limitações a que conduz a abordagem estritamente municipal da vida local, a participação de atores ligados apenas à agropecuária e a precária participação popular em sua elaboração (ABRAMOVAY, 2003b). As mudanças recentes levadas adiante nesta linha do Pronaf pelo atual Conselho de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar (Condraf) apontam para um importante avanço no sentido de corrigir essas limitações. Devem-se assinalar, entretanto, dois pontos de estrangulamento para os quais a reflexão talvez ainda não tenha avançado o suficiente.

- a) O desenvolvimento territorial supõe lógica de atribuição de recursos públicos a partir do julgamento da qualidade dos projetos apresentados e não apenas das necessidades sociais das localidades e comunidades que os apresentam. Essa é a característica central tanto do *Leader* europeu como do *Empowerment zones and enterprise communities* norte-americano (BEDUSCHI; ABRAMOVAY, 2003). No EZ/EC o importante não é a participação genérica dos cidadãos, mas a ação de planejamento estratégico de longo prazo, que seja permanentemente monitorada e envolva os diferentes atores das comunidades. Planejamento estratégico nem sempre é compatível com o atendimento imediato de necessidades urgentes. A lógica que faz do poder público federal o provedor dos bens e serviços básicos dos quais as comunidades locais não dispõem acaba conduzindo a uma relação que inibe o planejamento

estratégico e a descoberta de vocações em torno das quais podem ser trilhados caminhos inéditos de geração de renda. Existe uma carência fantástica de inteligência voltada ao planejamento estratégico nas regiões de pobreza. Suprir essa deficiência é um dos mais importantes objetivos de uma política de desenvolvimento territorial. Associar transferência de recursos à obrigação local de convocar e receber talentos voltados ao planejamento pode ser um caminho importante para a inovação institucional da qual depende o fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte. O papel das faculdades e das universidades do interior do país pode ser decisivo, desde que haja uma orientação governamental clara sinalizando para o fato de que o combate à pobreza exige inovações que permitam tornar economicamente viáveis os projetos em que vão envolver-se os empreendedores que hoje vivem em situação de pobreza. Na expressão utilizada pela Datar francesa, em documento recente, o contrato de desenvolvimento tem a missão de expor “vocações prioritárias de cada região, objetivos comuns identificados conjuntamente pelo Estado e pelas comunidades” (DATAR, 2003, p. 22). O fortalecimento do empreendedorismo é o resultado de um certo ambiente para cuja criação o poder público pode contribuir: o mais importante é uma atmosfera local que valorize o conhecimento, o que se traduz nas noções hoje empregadas pela OCDE de comunidades, cidades e regiões de aprendizagem (BEDUSCHI; ABRAMOVAY, 2003). A criação e o fortalecimento de empresas emite sinais que ampliam a própria confiança dos atores locais em suas atividades empreendedoras. É nesse sentido que Richard Locke insiste na afirmação de que “a confiança pode ser construída, mesmo em situações adversas, mediante processos sequenciais que misturam ação auto-interessada, política de governo e o desenvolvimento de mecanismos de *autogoverno*”.

- b) A maior ameaça à consistência das políticas territoriais brasileiras é sua redução a um pacto entre movimentos sociais, autoridades públicas locais e governo (estadual e/ou federal). Não há dúvida que coordenar ações de diversos níveis de governo e ampliar a audiência dos movimentos sociais é um imenso progresso, ainda mais em sociedades marcadas por disparidades sociais tão gritantes como o Brasil. Contudo, é muito difícil conceber processos de desenvolvimento localizados sem que empresários consolidados possam ter participação ativa. Construir prosperidade exclusivamente com base no aporte de recursos públicos à economia popular, de

costas (ou até em oposição) às atividades empresariais já existentes, ignora o papel central da confiança na construção do desenvolvimento. O atraso de uma região pode ser definido exatamente pela precariedade dos laços de confiança entre seus habitantes que faz com que qualquer desvio em relação aos caminhos já conhecidos seja interpretado como inadmissível quebra de regras, profundamente ameaçadora para todos e, sobretudo, para os mais pobres. A definição de confiança de Richard Locke, nesse sentido, é instrutiva: “os atores econômicos manifestam confiança quando, em situações de informação incompleta e incerteza (que eu creio caracterizar a maior parte das situações econômicas no mundo) (...) expõem-se ao risco de comportamento oportunista por parte de outros, por terem razão de acreditar que esses outros não vão tirar vantagem desta oportunidade”. O parasitismo latifundiário e as situações de submissão personalizada e clientelista, tão comuns no meio rural do Nordeste brasileiro, são obstáculos objetivos à formulação de pactos territoriais com conteúdo econômico promissor. O pressuposto básico dos contratos de desenvolvimento territorial é que possam conduzir à ampliação dos espaços públicos de negociação entre atores sociais cujos interesses não são, evidentemente, idênticos. Richard Locke sustenta que a confiança pode ser construída num processo seqüencial que coloca juntos “elementos de auto-interesse encapsulado”, intervenção governamental e o desenvolvimento de mecanismos de *autogoverno* por parte dos próprios atores. É claro que situações de imensas disparidades sociais não são propícias a que a defesa do auto-interesse seja exercida em situação de cooperação social: o risco de que a cooperação se confine a um círculo limitado de pessoas que já se conhecem e acabam até utilizando recursos públicos em benefício próprio e contra os interesses da maioria é imenso. O que mostra a revisão de literatura feita por Locke é que o governo pode utilizar um conjunto de incentivos para induzir a comportamentos cooperativos entre grupos sociais que, até então, se encontravam em situação de conflito ou de dependência perniciosa. O que não se pode é imaginar um ambiente em que a atuação empresarial faz-se à sombra de critérios que não resistem a um julgamento público quanto a sua utilidade social e onde, apesar disso, constrói-se um pacto territorial de desenvolvimento. É claro que ninguém tem a fórmula mágica para resolver essa espécie de quadratura do círculo do combate à pobreza: o que não se pode, é ignorar sua existência.

Documento recente do IICA (SEPÚLVEDA et al, 2003) insiste que a base do desenvolvimento territorial é a articulação entre os locais mais pobres e as regiões dinâmicas que são essenciais para sua vitalização. No mesmo sentido, mostra que não é possível imaginar que as regiões pobres possam melhorar suas condições sociais com base apenas em investimentos públicos.

Pode-se detectar uma dimensão preocupante do incipiente processo de formação de políticas territoriais de desenvolvimento no Brasil: na pesquisa de Weigand Júnior (2003) sobre experiências de desenvolvimento territorial em todo o Brasil – que teve por base 40 experiências – apenas em três delas é mencionada a participação de “empresas”. Das três situações em que as empresas têm alguma participação, não há nenhuma no Nordeste. O mesmo se observa na exposição que faz Sepúlveda (2003) do trabalho do IICA com base em experiências de desenvolvimento territorial na Colômbia, no México e no Equador: as empresas não fazem parte do universo social do desenvolvimento territorial.

A prova dos nove de que contratos de desenvolvimento têm natureza verdadeiramente territorial – distinguindo-se assim tanto da ajuda restrita ao crescimento de um certo setor econômico quanto das transferências de renda para os mais pobres – pode ser obtida pela resposta a três perguntas:

- i) A assinatura dos contratos exige dos atores compromissos com a busca de práticas até então inexistentes no plano local?
- ii) Os signatários dos contratos são atores que não faziam, até então, parte do círculo de relações sociais, econômicas e políticas dos segmentos sociais que se pretende mais fortemente beneficiar¹⁷?
- iii) Os contratos de desenvolvimento vão conduzir a processos sociais capazes de contribuir para a redução da desigualdade?

O empreendedorismo de pequeno porte é fortalecido por um ambiente local que estimula a cooperação social, a aprendizagem e, ao mesmo tempo, a inovação e a competitividade. Essa orientação não se reduz ao estabelecimento de contratos entre poderes públicos de vários níveis. A atuação conjunta de unidades administrativas, que vinham, até então, operando isoladamente – ministérios setoriais e prefeituras preocupadas em responder às demandas mais imediatas de suas bases localizadas, por exemplo – é um avanço que pode melhorar os resultados das políticas de

17 A ausência, nos conselhos municipais de desenvolvimento rural, não só de atores como os bancos (Favaretto et al, 2001), mas também das associações comerciais, do Sebrae e de outros representantes do empreendedorismo de pequeno porte não-agrícola no meio rural é um sinal preocupante da dificuldade em se passar de uma visão setorial para uma abordagem, de fato, territorial do desenvolvimento.

governo. Entretanto, até hoje, a legislação brasileira não contempla a possibilidade de contratos que reúnam os atores centrais do desenvolvimento local – o setor privado, o setor associativo e os eleitos locais – como protagonistas centrais¹⁸. O Brasil ampliou, de fato, a partir de 1988, os poderes das unidades descentralizadas¹⁹ ao fazer dos municípios entes federativos no sentido pleno da palavra. Todavia não permitiu, até agora, um mínimo de flexibilidade que fortaleça o estabelecimento de unidades locais com geometria variável reunindo atores públicos diversos (várias prefeituras, v.g.) e, sobretudo, que incentive a presença ativa do setor privado e associativo nos compromissos em torno dos quais os recursos chegam às regiões. É nesse sentido que Urquiza (2003) insiste num conjunto de “vícios e impropriedades da gestão estatal”, entre os quais destaca-se a centralização excessiva²⁰. A verdade é que o modelo de atribuição de recursos às regiões obedece ao formato piramidal típico do momento histórico em que ao Estado cabia distribuir os resultados de sua arrecadação. A criação de um fundo de desenvolvimento regional e a proposta de que 35% dos recursos do BNDES sejam aplicados no Nordeste podem ser elementos importantes para reverter as práticas habituais, desde que a atribuição de fundos seja condicionada a projetos regidos por qualidade, participação e inovação²¹.

Inovação e competitividade não são apenas atributos isolados de cada empresa, mas sobretudo os resultados sistêmicos de suas relações sociais (SEPÚLVEDA et al, 2003). Documento do programa Leader (FARRELL; THIRION, 2001, p. 5) resume bem a questão: “será que podemos dizer que um território é competitivo quando produz, por exemplo, matérias-primas agrícolas baratas, mas em condições sociais deploráveis e sem qualquer respeito pelo ambiente? Essa interrogação conduz a um sentido

18 A experiência da Andaluzia, descrita por Plata (2003), mostra que na Espanha não só existem muito mais unidades administrativas locais que, em geral, na América Latina — só a Andaluzia possui 700 municípios — mas que também são institucionalizadas as uniões entre os municípios por intermédio das comarcas. O mais importante na exposição de Plata é que as organizações locais (os *grupos de desarrollo rural*), reunindo setores privados, públicos e associativos, têm poder de fazer contratos e de gerir recursos públicos: forma inovadora de gestão de fundos públicos. Esses grupos respondem pela elaboração de estratégias locais de desenvolvimento, com base na concertação dos atores que deles participam. A experiência da Andaluzia resultou, na avaliação de Plata, em significativa diversificação da economia rural da região. Nada semelhante parece existir no Brasil nesse sentido.

19 Tais poderes, a partir de 1994, foram novamente reduzidos, em função da elevação da carga tributária dirigida ao Governo Federal, por meio de impostos como a CPMF.

20 Urquiza insiste no caráter burocrático e nas funções de puro controle exercidas pela grande maioria dos conselhos gestores: “o que se entende por participação reduz-se muitas vezes à tentativa do poder público de dividir responsabilidades”. Ver, no mesmo sentido, Abramovay (2003b).

21 Infelizmente, as discussões mais recentes sobre a reforma tributária indicam que este fundo não será mais criado: o país não vai dispor, então, de um elemento que poderia ser importantíssimo na mudança do formato institucional de destinação de recursos a regiões mais pobres.

mais lato de competitividade, que se exprime num conceito de competitividade territorial: um território torna-se competitivo sempre que possa fazer frente à concorrência de um mercado, assegurando, ao mesmo tempo, (...) durabilidade ambiental, econômica, social e cultural baseada em lógicas de rede e de articulação interterritorial”. Ressalta-se a definição de competitividade econômica da União Européia, tal como se exprime neste trecho do documento do Leader (2001, p. 5): “capacidade dos agentes de produzir e reter um máximo de valor acrescentado no território, reforçando a relação entre setores e fazendo a combinação dos recursos das vantagens para valorizar o caráter específico dos produtos e serviços locais”. Competitividade econômica não se reduz então, nem de longe, à capacidade de colocar produtos indiferenciados nos mercados internacionais a baixo preço. Se assim fosse, o espaço para o crescimento do empreendedorismo de pequeno porte para o próprio desenvolvimento territorial seria muito restrito. É exatamente porque a competitividade econômica se apóia no conhecimento, na organização, na cooperação social e no espírito inovador que os territórios podem apoiar-se no fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte para afirmar sua presença em diferentes tipos de mercados²².

Nessa mesma óptica, Echeverri (2003) insiste nas conseqüências econômicas da cidadania: sem cidadania, diz ele, não é possível construir as instituições básicas que permitem o funcionamento de mercados que possam representar horizonte de melhor qualidade de vida para os mais pobres. A América Latina está passando por uma transição que tem dupla natureza: por um lado, ampliam-se os espaços de participação de variados grupos sociais na esfera pública da vida social. Por outro, há mudanças nas próprias competências das instâncias estatais. Até os anos 1960, era o Estado nacional que detinha o monopólio das competências e das decisões, inclusive quanto às regiões. Hoje isso mudou: há novos espaços de protagonismos e não apenas no plano local. No Mercosul, por exemplo, tomam-se decisões que seria difícil imaginar que tanto o Brasil quanto a Argentina autorizassem até alguns poucos anos atrás. A conseqüência

22 A guerra fiscal como forma de atração de recursos para regiões atrasadas representa o contrário do desenvolvimento territorial: a empresa é atraída por atributos incapazes de fazer com que sua presença represente aumento da coesão social e da capacidade localizada de agregação de valor por parte de uma rede múltipla de atores sociais (ARBIX, 2001). Tânia Bacelar (2003) insiste que a guerra fiscal é uma espécie de filha bastarda do Estado centralista: quando a alocação de recursos deixa de ser definida por um Estado autoritário, instaura-se uma espécie de guerra de todos contra todos, em que a renúncia fiscal leva a uma perda de recursos que poderiam ser aplicados no processo de desenvolvimento. Pior: a guerra fiscal faz com que as empresas levem para regiões pobres não seus departamentos de pesquisa, de *marketing*, em suma, sua inteligência estratégica, mas, ao contrário, apenas sua folha salarial que contrata — é o caso da Grandene, em Sobral — operários mal formados e que recebem pouco mais de um salário mínimo por mês. A empresa não é atraída pelos serviços e pela qualidade do território e sim por sua pobreza — e pelos recursos fiscais que abrem caminho para a exploração dessa pobreza.

prática é que não se pode considerar que apenas os recursos financeiros estatais formam a base do desenvolvimento dos territórios. É fundamental a participação ativa de recursos privados. A insistência de Echeverri (2003) sobre o vínculo entre fortalecimento da cidadania e dinamismo econômico é crucial: situações locais em que a atuação empresarial caracteriza-se pelo desrespeito a direitos e interesses elementares da população local exigem a expansão de uma esfera pública que possa resultar não apenas na participação dos cidadãos, mas também no fortalecimento de várias instituições econômicas, a começar pelo próprio mercado.

Por fim, convém assinalar que os contratos territoriais de desenvolvimento devem evitar o que Judith Tendler (2003) chamou de “pacto com o diabo”, situações em que as vantagens atribuídas aos atores locais são socialmente nefastas e não conduzem à valorização dos atributos regionais:

(...) a dinâmica do pacto com o diabo reforça atitudes descompromissadas mantidas por vários planejadores do desenvolvimento econômico e por gerentes e diretores de bancos de desenvolvimento referentes a pequenas empresas informais. Quando esses gerentes e funcionários públicos admitem a importância da assistência a pequenas empresas e ao setor informal, essa assistência é vista mais como uma medida de bem-estar social no âmbito dos órgãos de governo que tratam da política social e não no domínio daqueles órgãos envolvidos com a promoção do desenvolvimento econômico (TENDLER, 2003).

O que Judith Tendler está denunciando aqui é justamente a contraposição entre a necessidade socialmente justificada de se manter e criar empregos e a baixa eficiência da economia em que esses objetivos são atingidos. É fundamental que os pactos territoriais de desenvolvimento promovam justamente transformações técnicas e organizacionais que permitam melhorar as condições produtivas e a inserção nos mercados das iniciativas dos empreendedores de pequeno porte.

3.4.3. O empreendedorismo de pequeno porte, no meio rural, deve combinar atividades agropecuárias e atividades não-agropecuárias

Já são bastante conhecidos os trabalhos brasileiros que mostram o aumento da importância das atividades não-agrícolas levadas adiante por populações que vivem no perímetro que o IBGE chama de áreas rurais (CAMPANHOLA; GRAZIANO DA SILVA, 2000). Esse perímetro, entretanto, é apenas parte do

que pode ser chamado de territórios rurais, desde que se adote para sua definição critérios sociais e geográficos e não puramente administrativos (VEIGA, 2002; ABRAMOVAY, 2003c). As regiões rurais incluem, portanto, não só o “campo aberto”, mas as sedes de milhares de pequenos municípios.

Políticas de desenvolvimento rural são concebidas exatamente para contemplar essas múltiplas atividades a que se dedica a população rural. Elena Sarraceno (2002) mostra, em texto recente, que, na Europa, o desenvolvimento rural procurou – até o final dos anos 1970 – adaptar as estruturas fundiárias pulverizadas a um formato próprio que permitisse à agricultura do continente concorrer com as grandes unidades produtivas norte-americanas. Por essa concepção, as áreas rurais deveriam caminhar para conter em seu interior fundamentalmente agricultores e apenas aqueles capazes de competir nos mercados internacionais (ABRAMOVAY, 1999). Durante os anos 1980, ficou claro não só que os agricultores eram minoria no meio rural, mas que o povoamento das regiões não densamente povoadas tinha, muitas vezes, potencial de geração de renda superior ao de atividades agrícolas tradicionais. Além disso, a presença social diversificada no meio rural contribuía para pressionar seus habitantes a fazer da preservação da biodiversidade e do patrimônio natural e cultural importante fonte de geração de renda. Nesse momento se caracteriza a passagem da abordagem setorial para a territorial, a respeito do desenvolvimento rural. Na União Européia, o grande trunfo das regiões rurais está na preservação e no reforço da diversidade de suas economias.

Não é o caso de expor com mais detalhes aqui a evolução histórica que tornou o desenvolvimento territorial um princípio básico das políticas de desenvolvimento da União Européia. O importante é compreender tanto o que essa experiência pode ter de instrutiva para nós, quanto suas profundas diferenças com relação à situação brasileira: entre nós, o peso da agricultura nas áreas rurais é bem maior do que nos países desenvolvidos. Infelizmente, a já citada pesquisa do IBGE sobre Economia Informal Urbana não faz a separação dos informantes por tamanho de município. Mas é importante mencionar que dos 9,5 milhões de unidades produtivas levantadas pelo IBGE em 1997, cerca de 2,5 milhões (quase um quarto) dessas unidades estavam no Nordeste. Note-se que a proporção de agricultores familiares nordestinos sobre o total de agricultores familiares do Brasil é muito maior: quase metade dos estabelecimentos agropecuários familiares estava no Nordeste em 1996 e, entre esses, situava-se a esmagadora maioria dos que se encontravam em situação de pobreza. Já os trabalhadores *por conta própria* urbanos nordestinos correspondem a

um quarto do total nacional dessa categoria, o que já é um forte indicativo da maior participação da pobreza ligada, de uma forma ou outra, à agricultura no Nordeste, quando se compara a região com o restante do país.

Dos 2,5 milhões de unidades produtivas do que o IBGE chama de “economia informal urbana”, entre metade e um terço estava nas regiões metropolitanas²³. Metade da “economia informal urbana” do Ceará está na região metropolitana de Fortaleza, por exemplo. Em Salvador, está um terço da “economia informal urbana do Nordeste”. Considerando que existem áreas urbanas não metropolitanas no Nordeste (Sobral, Campina Grande, Barreiras, entre outras) a conclusão é que dos 2,5 milhões de empresas da “economia informal urbana” do Nordeste, bem menos da metade está nos pequenos municípios, o que é mais um indício da conhecida precariedade da diversificação das economias locais. Existem nas áreas rurais do Nordeste muito mais agricultores do que trabalhadores por conta própria em atividades não-agrícolas. Quando se fala, portanto, de trabalhadores por conta própria no interior do Nordeste, a grande maioria tem relação direta com a agricultura, mesmo que não consiga tirar de suas atividades agropecuárias o essencial do necessário a sua sobrevivência. Mais que isso: a pobreza tende a ser maior em municípios menores – sobretudo em regiões mais carentes. Entre os pobres, aqueles que se dedicam à agricultura encontram-se em pior situação. Essa é uma das razões que motiva o IICA (SEPÚLVEDA et al, 2003), conforme consta em documento recente, a insistir na importância da agricultura para o desenvolvimento rural, apesar da importância crescente de outras atividades no meio rural.

Promover a diversificação de economias rurais dominadas pela pobreza de pessoas cuja renda depende ao menos em parte da agropecuária é bem mais difícil do que fazê-lo em situações – como a europeia – em que há atores sociais não envolvidos diretamente com a agricultura e interessados na valorização dos recursos ambientais e paisagísticos locais. A reunião entre baixa densidade demográfica, pobreza e grande dependência de uma agricultura precária é sinal de um tecido econômico pouco diversificado e que responde com muita dificuldade a políticas de desenvolvimento. A atração empresarial que essas regiões podem exercer sobre investidores locais ou de outras regiões é movida, em geral, pela presença de mão-de-obra ou de recursos naturais abundantes e baratos e não por suas virtudes organizacionais ou pela existência de infra-estruturas e serviços de qualidade.

23 Nos volumes sobre a Economia Informal Urbana nos estados, há tabelas sobre a situação das regiões metropolitanas.

É exatamente a esse desafio que se lança um projeto de revalorização dos territórios rurais. Por um lado, ele não pode consistir em garantir renda para manter os agricultores nas atividades a que se dedicam hoje. As políticas voltadas aos segmentos mais pobres entre os agricultores familiares, como o seguro-renda, sempre atuaram de forma emergencial para evitar catástrofes como perda de safra por seca, por exemplo, e, assim, nunca puderam induzir e oferecer segurança àqueles que tivessem iniciativas inovadoras. O seguro-renda para agricultores atingidos por sinistros naturais limita-se sempre aos produtos tradicionais cultivados pelos agricultores. Da mesma forma, o programa *Fome Zero* também insistia na complementaridade entre o aumento da demanda decorrente das transferências de renda e a elevação na oferta de produtos tradicionais (feijão, milho e mandioca). Por maior que seja a utilidade social imediata dessas políticas, elas não são capazes de despertar o entusiasmo dos que pretendem levar adiante atividades empreendedoras, sobretudo dos mais jovens. O risco então é que a proteção aos agricultores familiares, em torno do que já fazem, iniba os processos de inovação implícitos no próprio conceito de desenvolvimento territorial. Em suma, diversificar a própria produção agropecuária em direção a produtos que representem agregação de valor é um primeiro desafio que se opõe à lógica até aqui prevalecente nas políticas públicas.

Além de diversificar e ampliar os horizontes de mercado dos agricultores, um projeto de desenvolvimento territorial deve também conhecer e fortalecer as capacidades produtivas e a inserção em melhores mercados dos pequenos negócios não-agrícolas. Somente parte dos filhos dos agricultores pode manter-se na profissão paterna. Entretanto, muitos dos que não se tornarão agricultores podem desenvolver suas capacidades aproveitando os círculos de relações sociais em que cresceram e contribuindo assim à valorização de suas regiões de origem.

> 3.5. Conclusões

A noção de desenvolvimento territorial está muito longe de representar uma dimensão significativa da ação do Estado brasileiro na luta contra as desigualdades regionais nos dias de hoje. A discussão nacional continua centrada nas diferentes formas de redistribuição dos recursos entre as macrorregiões do país, e não existem novos mecanismos de incentivo capazes de provocar reagrupamentos locais com potencial de geração de novas políticas e novas dinâmicas. É verdade que o termo incorporou-se

ao vocabulário do Ministério do Desenvolvimento Agrário; mas não existe qualquer sinal de coordenação entre as ações do MDA, do Planejamento e da Integração Nacional no sentido da valorização dos potenciais dos territórios. Confinados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, os territórios serão apenas nova denominação para as ações já conhecidas em que se escolhe o público do ministério (os agricultores familiares, os acampados e os assentados) e a esse público dirigem-se recursos, sem que os instrumentos contratuais referentes ao aumento das capacidades locais de planificação apareçam. O desenho atual das transferências de renda permanece dentro da lógica segundo a qual o importante é localizar bem o alvo das políticas sociais e controlar – por meio dos conselhos municipais – sua correta execução. Nas regiões urbanas, nada existe que se assemelhe ao que tem sido o Pronaf: um dispositivo institucional voltado a fortalecer as iniciativas de centenas de milhares de agricultores familiares. O Brasil possui inteligência estratégica voltada para o crescimento de diferentes segmentos da indústria, mas não tem sido capaz de organizar um programa consistente capaz de aproveitar as energias produtivas de milhões de empreendimentos de pequeno porte que existem por todo o território. Esse aproveitamento não pode depender diretamente do poder público federal. Entretanto, só será real se o Governo animar um movimento nacional que envolva as forças vivas da sociedade – o setor privado, os eleitos locais e o setor associativo – e que não se limite a contemplar a chegada de recursos federais aos mais pobres.

A prática de atribuir recursos às regiões em função da qualidade dos projetos que elaboram é um dos mais importantes caminhos para estimular o surgimento de projetos consistentes na luta contra a pobreza. Obviamente as regiões mais pobres são carentes das capacidades de planejamento necessários a esse tipo de atividade; mas, num país como o Brasil, mesmo nas regiões mais pobres existem organizações não-governamentais, capacidades governamentais localizadas e muitas vezes energias empresariais cuja coordenação podem resultar dinâmicas interessantes. Não é enfatizando um público determinado para as políticas (no caso, os mais pobres) que se vai estimular o surgimento de dinâmicas localizadas virtuosas. Qualidade não pode mais ser um atributo ligado apenas a certos segmentos econômicos pelos quais respondem os setores mais privilegiados da sociedade. Assim, sem que a noção de qualidade atinja os projetos voltados a populações pobres, sua emancipação social será permanentemente adiada.

> 3.6. Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo (1998). Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, vol. 15, nº 1, p. 132-152, jan/abr.

_____ (2003a). Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial. In: *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: UFRGS Editora.

_____ (2003b). Conselhos além dos limites. In: *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: UFRGS Editora.

_____ (2003c). Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. In: *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: UFRGS Editora.

_____; SAES, Silvia; SOUZA, Maria Célia e MAGALHÃES, Reginaldo (2003)..Mercados do empreendedorismo de pequeno porte no Brasil. In: ARBACHE, Jorge, org. – CEPAL/DFID – Brasília.

_____ (1992-1998). *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. 2ª. ed. São Paulo: ANPOCS/HUCITEC.

_____ (2002). Especialização e diversificação nas economias rurais do Nordeste brasileiro. *Relatório ao NEAD/MDA* – www.econ.fea.usp.br/abramovay/ (a ser publicado em livro editado por Arbix e Abramovay).

_____ (1999). *Dilemas da União Européia na reforma da política agrícola comum*. Tese de livre-docência. Departamento de Economia da FEA/USP – www.econ.fea.usp.br/abramovay/.

ABRAMOVAY, Ricardo e VEIGA, José Eli (1999). Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). *Texto para discussão nº 641*. Ipea.

ARZENI, Sergio (1997). Entrepreneurship and job creation. *THE OCDE Observer*, nº 209, p. 18-20, dezembro.

BARROS, Ricardo Paes; Henriques, Ricardo e MENDONÇA, Rosane (2000). A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo, org. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, p. 21-48.

BEDUSCHI, Luiz Carlos e ABRAMOVAY, Ricardo (2003). Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil. *Anais do XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (Sober)*, 27 a 30 de julho de 2003, Juiz de Fora, MG.

BOURDIEU, Pierre (2000). *Les structures sociales de l'économie*. Paris: Seuil.

CAMPANHOLA, Clayton e GRAZIANO DA SILVA, José (2000). *O novo rural brasileiro*. Campinas/Brasília: EMBRAPA/EDUNICAMP.

CNDRS (2002). *Plano para o desenvolvimento sustentável do Brasil rural*. 1º PNDRS. Brasília: mimeo.

DATAR (2003). *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la Francês: contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire – Rapport au Premier Ministre*. Paris: DATAR.

DE SOTO, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumph in the West and Falls Everywhere Else*. New York: Basic Books.

EHLERS, Eduardo Mazzaferro (2003). *Determinantes da Recuperação da Mata Atlântica no Estado de São Paulo*. Doutorado, PROCAM/USP.

ELLIS, Frank (1988). *Peasant Economics: Farm Households and Agrarian Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

FARRELL, Gilda e Samuel THIRION (2001). A competitividade dos territórios rurais à escala global: conceber uma estratégia de desenvolvimento territorial à luz da experiência Leader. *Inovação em meio rural*, Caderno nº 6, Fascículo nº 5. Observatório Europeu Leader.

FERREIRA, Francisco H. G.; Peter LANJOUW e Marcelo NERI (2001). A Robust Poverty Profile for Brazil Using Multiple Data Sources. In: www.fgv.br/cps

GALBRAITH, John (1979). *A natureza da pobreza das massas*. Rio de Janeiro: Record.

HIGGINS, Benjamin e SAVOIE, Donald J. (1997). *Regional Development Theories & Their Application*. Transaction Publishers. New Brunswick e Londres.

IBGE (1997). *Economia Informal Urbana (Ecinf)*. Pesquisa IBGE, Brasil, 1997.

JUNQUEIRA, Rodrigo (2004). Mais do que crédito produtivo: diversificação financeira em uma economia rural. In: ABRAMOVAY, Ricardo, org. *Laços financeiros na luta contra a pobreza*, Annablume (no prelo).

LIPTON, Michael (1968). The Theory of Optimizing Peasant. *The Journal of Development Studies*, vol. 4, n° 3, p. 327-351.

LOCKE, Richard, s/d. Building Trust. Massachusetts Institute of Technology, Mimeo.

MAIA GOMES, Gustavo (2001). *Velhas secas em novos sertões*, IPEA.

NÉRI, Marcelo; AMADEO, Edward J.; CARVALHO, Alexandre P. e Nascimento Mabel C. (2001). Assets, Markets and Poverty in Brazil. Extraído de www.fgv.br/cps

NORTH, Douglass (1990-1994). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

OCDE/IFDÉC (1997). *Micro-financing and Local Development*. Les publications de l'IFDÉC/OCDE. Québec.

OECD (2003b). *Entrepreneurship and local economic development: programme and policy recommendations*. Paris: OECD.

OECD (2003a). *OECD Territorial Reviews Mexico*. Paris: OECD.

ROCHA, Sonia. *A pobreza brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SACHS, Ignacy (1986). *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice.

SACHS, Ignacy (2002). *Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil*. Brasília: Sebrae/PNUD, p. 200.

SARRACENO, Elena (2002). La política europea de desarrollo rural y su utilidad en el contexto latinoamericano. In: CORREA, Edelmira Pérez e SUMPSI, José Maria, orgs. *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madri: Fodepal, Ministério de Agricultura, Pesca y Mineración (Espanha).

SCHEJTMAN, Alexander e Julio BERDEGUÉ (2003). *Desarrollo territorial rural*. RIMISP/BID, mimeo.

SCHULTZ, Theodore (1964). *Transformando a agricultura tradicional*. São Paulo: Zahar.

SEN, Amartya (1986). *Ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras.

SEN, Amartya (1999-2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.

SEPÚLVEDA, Sergio; Adrián RODRIGUEZ; Rafael ECHEVERRI e Melania PORTILLA (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José, Costa Rica: IICA.

SERVET, Thomas (2001). Le Community Reinvestment Act: une contribution américaine à la lutte contre l'exclusion financière et ses limites. In: SERVET, Jean-Michel e VALLAT, David, orgs. (2001). *Exclusion et liens financiers. Rapport du Centre Walras* (2001). Paris: Economica, p. 153-156.

SILVESTRO et al (2001). *Os impasses sociais da sucessão hereditária na agricultura familiar*. Brasília: NEAD/MDA.

SWEDBERG, Richard, org. (2000). *Entrepreneurship: The Social Science View*. Oxford University Press.

TENDLER, Judith (2003). Pequenas empresas, o setor informal e o 'pacto com o diabo'. *Revista Política e Trabalho – Revista de Ciências Sociais*, João Pessoa, n° 19, setembro – no prelo.

VEIGA, José Eli (2002). *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. São Paulo: Editora Autores Associados.

_____ (2003). Empreendedorismo rural – uma primeira aproximação. www.econ.fea.usp.br/zeeli/

WORLD BANK (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with history?* Washington: The World Bank.

ANEXO: PROGRAMAÇÃO ■ > **I FÓRUM INTERNACIONAL:
TERRITÓRIO,
DESENVOLVIMENTO RURAL e
DEMOCRACIA**

■ **16 DE NOVEMBRO – DOMINGO**

Auditório central

17h Credenciamento

19h Cerimônia de abertura

- Ministro Miguel Rosseto – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
- Pedro Eugênio – diretor de gestão do desenvolvimento e controle do Banco do Nordeste do Brasil
- Alex Araújo – secretário de desenvolvimento local e regional do Estado do Ceará
- Clayton Campanhola – presidente da Embrapa
- Sérgio Sepúlveda – diretor de desenvolvimento rural sustentável do IICA
- Silvano Gianni – presidente do Sebrae

■ **17 DE NOVEMBRO – SEGUNDA-FEIRA**

MANHÃ

CONFERÊNCIAS E DEBATES – Auditório central

Coordenador

- *Eugênio Conolly Peixoto* – secretário de reordenamento agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

8h30 Território e Desenvolvimento: novos paradigmas

Expositor

- *Rafael Echeverri* – colombiano, cientista político e administrativo, especialista em População e Desenvolvimento. Especialista em Desenvolvimento Rural Sustentável do IICA

10h Intervalo para *coffee-break*

10h30 Território e desenvolvimento rural: desafios para as políticas nacionais

Expositora

- *Tânia Bacelar de Araújo* – economista, doutora em Economia Pública pela Universidade de Paris I. Exerceu cargos de secretária de planejamento e da fazenda do Governo de Pernambuco, secretária de planejamento da Prefeitura do Recife e de professora da UFPE. Atualmente é secretária de política de desenvolvimento regional do Ministério da Integração Nacional

12h Debates

13h Intervalo para almoço

TARDE

OFICINAS TEMÁTICAS – Auditório central e mini-auditório

PAINEL 1 – Auditório central

14h30 Desenvolvimento rural territorial e capital social

Expositor

- *Carlos Jara* – equatoriano, sociólogo, advogado e cientista político. Consultor do IICA, ex-presidente do Banco de Desenvolvimento Rural do Equador, ex-assessor do PCPR de Pernambuco pela cooperação do IICA

Facilitador

- *Vinícius Nobre Lages* – gerente de desenvolvimento setorial do Sebrae

Relatores

- *Aureliano Matos* – especialista em desenvolvimento rural do IICA, Brasil
- *Vital Filho* – gerente da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA

16h

Intervalo para *coffee-break*

16h30

Arranjos institucionais para gestão de políticas públicas de base territorial

Expositor

- *Waldecy Urquiza* – bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, presidente da Cia de Colonização do Nordeste S.A (Colone), diretor do Banco do Estado da Paraíba S.A., assessor da reitoria da Unb, assessor parlamentar na Câmara dos Deputados. Consultor independente

Facilitador

- *Pedro Eugênio de Castro Toledo Cabral* – diretor de gestão do desenvolvimento e controle do Banco do Nordeste do Brasil

Relatores

- *Valter de Carvalho* – assessor especial da Secretaria da Agricultura do Rio Grande do Norte e secretário executivo do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
- *Pedro Correa* – gerente da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA

18h

Debate

19h

Encerramento

PAINEL 2 – Mini-auditório

14h30

Desenvolvimento rural regional e articulações extra-regionais

Expositor

- *Sérgio Schneider* – sociólogo, mestre e doutor em Sociologia. Professor adjunto do Departamento de

Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da UFRS. Desenvolve pesquisas sobre agricultura familiar, mercado de trabalho rural e pobreza rural, especialmente na Região Sul do Brasil, em uma perspectiva multidisciplinar. Autor de diversas publicações técnicas na área

Facilitador

- *Alex Araújo* – secretário de desenvolvimento local e regional do Estado do Ceará

Relatores

- *Ronaldo Ramos Vasconcelos* – gerente de programas da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional
- *Wilson Dias* – gerente da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA

16h

Intervalo para *coffee-break*

16h30

Instrumentos de promoção da melhoria do capital humano e de promoção da inovação em experiências de desenvolvimento rural em bases territoriais

Expositores

- *José Ribamar Furtado de Souza* – engenheiro agrônomo, PhD em Economia e Ciências Políticas – *London School of Economics and Political Sciences*, Universidade de Londres – Inglaterra. Professor de pós-graduação da UFC e consultor do IICA
- *Antonio González Rodríguez* – espanhol, licenciado em Direito e mestre em Desenvolvimento Local Rural por Madrid, com formação integral para agentes de desenvolvimento local, diretor da Fundação Infodal

Facilitador

- *Antônio Cláudio Ferreira Lima* – coordenador geral de planejamento do DNOCS

Reladoras

- *Maria do Socorro Silva* – mestre em Educação, professora da Universidade de Brasília – UnB, consultora SDT/MDA
- *Tânia Melo* – gerente da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA

18h **Debate**

19h **Encerramento**

■ **18 DE NOVEMBRO – TERÇA-FEIRA**

MANHÃ

CONFERÊNCIAS E DEBATES – Auditório central

PAINEL 1 – Experiências internacionais

Coordenador

- *Carlos Miranda* – especialista em desenvolvimento rural do IICA

8h30 **Programa Leader – a experiência da União Européia**

Expositor

- *Gerardo Luis García Fernández* – espanhol, engenheiro agrônomo graduado pela Universidade de Madrid. Desempenhou funções de subdiretor de organização, planejamento e coordenação; de diretor-geral de desenvolvimento rural e, atualmente, é assessor do gabinete técnico do subsecretário de Agricultura da Espanha. Coordena a elaboração do *Libro blanco de la agricultura española*.

9h15 **Enfoque territorial do Desenvolvimento Rural em Andalucía – Espanha**

Expositor

- *Manuel Gutierrez* – espanhol, conselheiro-delegado e presidente da Empresa de Assistência Técnica e Projetos do Conselho de Agricultura e Pesca da Junta de Andalucía

10h **Intervalo para *coffee-break***

10h30 Territórios rurais, estratégias e políticas na América Latina

Expositor

- *Sérgio Sepúlveda* – chileno, economista, PhD pela Universidade de Cornell em Desenvolvimento Econômico e Economia dos Recursos Naturais. Engenheiro agrônomo e mestre em Economia Agrícola pela Universidade de Washington State. Atualmente, diretor da área de desenvolvimento rural sustentável do IICA, com mais de 50 publicações técnicas

11h15 Experiência do Equador

Expositor

- *Carlos Jara* – Equatoriano, sociólogo, advogado e cientista político. Consultor do IICA, ex-presidente do Banco de Desenvolvimento Rural do Equador, ex-assessor do PCPR de Pernambuco pela cooperação do IICA

12h Debate

13h Intervalo para almoço

TARDE

CONFERÊNCIAS E DEBATES – Auditório Central

PAINEL 2 – Experiências brasileiras de desenvolvimento rural

Coordenador

- *Marcelo Duncán* – consultor em desenvolvimento rural do acordo IICA–SDT/MDA

14h30 Resultados do I Mapeamento das Iniciativas Territoriais Brasileiras – SDT/MDA

Expositor

- *Ronaldo Weigand Júnior* – doutor em Sociologia e Meio Ambiente, consultor IICA/Pronaf/Condraf

15h A experiência do Sebrae no desenvolvimento de territórios rurais

Expositor

- *Juarez de Paula* – sociólogo pela Universidade Federal do Ceará, gerente da unidade de desenvolvimento local do Sebrae nacional

15h30 O comércio ético e solidário para o desenvolvimento local sustentável

Expositor

- *Eugênio Conoly Peixoto* – secretário de reordenamento agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, ex-assessor de relações internacionais da Contag e secretário técnico da Coordenadoria da Agricultura Familiar no Mercosul

16h Intervalo para *coffee-break*

16h30 A experiência da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Ceará

Expositor

- *Alex Araújo* – economista, secretário de desenvolvimento local e regional do Estado do Ceará

17h A experiência do Projeto Dom Helder

Expositor

- *Espedito Rufino* – economista, diretor do Projeto Dom Helder

17h30 Meio ambiente e desenvolvimento local – Banco Mundial

Expositor

- *Kenneth M. Chomitz* – PhD em Economia pela Universidade da Califórnia. Irvine, Lead Economist, Development Research Group, Banco Mundial. Desenvolveu estudos na Amazônia, na Floresta Atlântica e no Cerrado

18h Debate

19h Encerramento

■ 19 DE NOVEMBRO – QUARTA-FEIRA

MANHÃ

8h30 – 13h EXPOSIÇÃO E NEGÓCIOS

Coordenador

- *Édson Teófilo* – sócio-economista e consultor internacional em reforma agrária. Mestre em Sociologia do Desenvolvimento pela UFCE; doutor em Sociologia; especialização em Reforma Agrária (*Land Reform Training Institute of Taiwan*) e em Desenvolvimento da Agricultura Francesa pelo Instituto Agrônomo de Montpellier na França. Diretor da Unidade Técnica Nacional do Projeto Crédito Fundiário

TARDE

PLENÁRIA FINAL – Auditório central

Coordenação e encerramento do evento

- *José Humberto Oliveira* – secretário de desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário

14h30 Apresentação dos resultados das oficinas (relatores)

15h30 Síntese e proposições preliminares

Expositor

- *Ricardo Abramoway* – sociólogo, professor-titular da FEA e do Procam/USP; pós-doutorado na *Fondation Nationale des Sciences Politiques* e na *École des Hautes Études en Sciences Sociales*; membro titular do Conselho Científico do *Centre International de Coopération en Agriculture et Développement* (Cirad) e autor de *O futuro das regiões rurais* (Editora UFRGS, 2003)

16h30 Intervalo para *coffee-break*

17h Conclusões: definições estratégicas para as políticas públicas brasileiras

Debatedores

- *Roberto Smith* – presidente do BNB
- *Manoel Santos* – presidente da Contag
- *Eudoro Santana* – DNOCS
- *Alex Araújo* – secretário de desenvolvimento local e regional do Estado do Ceará
- *Tânia Bacelar* – secretária de política de desenvolvimento regional do Ministério da Integração Nacional
- *Walter Bianchini* – secretário de agricultura familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário
- Representante da Embrapa
- Representante do Sebrae



Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA

Representação do IICA no Brasil

SHIS QI 5, Bloco D, Comércio Local

71615–090 – Brasília-DF

Fone: 55 61 248 5477

Fax: 55 61 248 5807

E-mail: iica@iica.org.br

Homepage: www.iica.org.br

Coordenação
Técnica-Executiva



... e parte integrante do livro.



Coordenação Técnica-Executiva



Promoção

*Banco do
Nordeste*



SEBRAE

Embrapa



Ministério da
Integração Nacional

Ministério do
Desenvolvimento Agrário



Apoio Institucional



Banco Mundial