



ORGANIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Arilson Favareto¹
Sonia Bergamasco²

Arilson Favareto

O tema que eu vou abordar será sobre a organização dos territórios, organização territorial. Vou me apoiar um pouco no meu trabalho de doutorado e em algumas pesquisas que desenvolvi recentemente, também muito relacionadas a isso, e intitulei esta exposição como **Desenvolvimento Territorial e Nova Ruralidade**.

A exposição parte de duas constatações e de uma questão que emerge a partir dessas constatações. A primeira e, certamente, muitos de vocês têm escutado ou lido nos textos publicados sobre o rural contemporâneo, refere-se ao termo nova ruralidade. A questão que organiza um pouco a exposição é saber justamente quais são os significados e quais são as implicações teóricas e práticas da emergência desses dois termos muito comuns hoje no vocabulário dos estudos sobre o rural brasileiro e quais são as implicações disso, tanto em termos de compreensão do rural contemporâneo como para compreensão das políticas voltadas à promoção do desenvolvimento rural.

Para facilitar, já vou adiantar o argumento central da exposição: se eu tivesse que

¹ Professor Adjunto de Análise Econômica para Ciência e Tecnologia na Universidade Federal do ABC. Palestra apresentada em 19/09/2007.

² Professora Titular da Universidade Estadual de Campinas. Palestra apresentada em 19/09/2007.

resumir numa frase a ideia principal, eu diria que isso que a gente chama da emergência da nova ruralidade é algo que traz consigo um deslizamento ou uma mudança qualitativa no conteúdo das três instâncias empíricas que permitem definir o rural. Quando se fala no rural, é muito comum uma associação automática com a agricultura e a questão agrária, mas na verdade, o rural é eminentemente uma categoria de caráter, de ordem espacial, que se define pela relação desses espaços com as cidades, pela proximidade com a natureza e por aquilo que a gente poderia chamar um pouco grosseiramente de um relativo isolamento das populações desses espaços, em contraste com a alta conectividade das áreas urbanas.

Existe uma mudança qualitativa nessas três dimensões definidoras do rural. Como decorrência disso, dessa nova qualidade, duas constatações surgem. A primeira delas é a permanência do rural no contemporâneo, com o que talvez a gente não precise gastar muito tempo, já que estamos falando de uma instituição que trabalha sobretudo com a agricultura e com o mundo rural, mas quando nós conversamos com os nossos colegas ou com as pessoas do mundo urbano, não necessariamente é assim. A gente sempre precisa sublinhar que o rural ainda existe, que ainda tem uma importância no mundo contemporâneo, mas com isso, num aparente paradoxo, com essa permanência do rural no mundo contemporâneo, nós temos o que eu chamaria de uma erosão do paradigma agrário, ou seja, das formas de pensar, conceber e explicar o mundo rural que organizaram todo o pensamento das ciências sociais e, também, dos formuladores de políticas ao longo de todo o século.

E por fim, vem uma questão: se há uma erosão do paradigma agrário, no lugar dele nós estaremos vivendo a ascensão daquilo que a gente poderia chamar de um paradigma territorial? Então, termino com essa indagação que é um pouco do argumento central que eu espero abordar mais detidamente.

Para isso, a exposição está organizada em três momentos: o primeiro, é a minha ideia de sublinhar um pouco quais foram as grandes etapas na longa evolução da ruralidade e como emerge a chamada abordagem territorial, porque hoje é tão comum e tão importante a gente falar em desenvolvimento territorial ou na abordagem territorial do desenvolvimento rural; o segundo, eu pretendo discutir sobre alguns impasses relacionados à adoção da abordagem territorial nos desenhos das políticas

de desenvolvimento para as áreas rurais na América Latina; e o terceiro e último, destacar duas ou três implicações para uma agenda de pesquisas, que é onde eu tenho concentrado os meus esforços agora.

Entremos nesse primeiro ponto da exposição, as etapas ao longo da evolução da ruralidade. A ideia é que, de maneira um pouco sistemática, é claro que com uma brutal redução, poderia ser dito que, quando considerada a longa evolução dos espaços rurais - formação de séculos e séculos dos espaços rurais -, há três grandes etapas: na primeira, as principais vantagens comparativas do mundo rural estavam relacionadas, principalmente, à disponibilidade de matéria-prima, como o carvão, madeira, produção agrícola e os minerais, enfim, tudo aquilo que diz respeito à produção de matérias-primas e aos bens primários.

Exemplos de vivência dessa primeira etapa na longa evolução do rural podem ser, por exemplo, a típica e até caricatural imagem feita da ocupação do oeste americano, onde toda ocupação do território foi guiada, justamente, por essa busca de exploração de matérias-primas abundantes e disponíveis, portanto, algo que data de uns dois séculos, mas isso não é uma etapa que possa ser temporalmente definida. No caso brasileiro, essa mesma etapa é experimentada nos dias atuais, por exemplo, na Região Centro-Oeste, ou na fronteira agrícola brasileira nas bordas da Amazônia, ou seja, o que impele o desenvolvimento dessas regiões são justamente as vantagens comparativas relacionadas à disponibilidade de matérias-primas: madeira, terra barata, produção de grãos etc.

Essa é uma primeira das etapas, pelas quais, em geral, os territórios das regiões rurais passam. Isso, em geral, é responsável pela moldagem de uma espécie de perfil inicial na economia das regiões rurais, ou seja, a ocupação inicial dessas áreas nessas regiões pode ser feita ou com base em grandes propriedades numa estrutura social e econômica altamente especializada e concentrada, como acontece, por exemplo, nessa região que eu acabo de citar nas bordas da Amazônia, na expansão da fronteira da Região Centro-Oeste, ou ela pode se dar baseada em uma estrutura social e econômica mais diversificada, mais desconcentrada, como aconteceu, por exemplo, em parte do território norte-americano e em parte da expansão agrícola na fronteira do Brasil, na Região Sul, quando houve a ocupação de áreas por colonos descendentes de eu-

ropeus etc.

Eu gostaria de sublinhar a maneira como ocupam-se os territórios rurais. De partida, estabelecem uma espécie de condição inicial que vai moldar o caminho posterior que essas regiões vão experimentar. Em geral, onde há uma estrutura inicial baseada no modelo mais concentrado e mais especializado, tende a gerar uma estrutura social e econômica mais rígida, com menor possibilidade de mobilidade social e com menor flexibilidade para adaptação da economia dessa região, mudanças nos mercados etc.

Porém, com o passar do tempo, por isso que caracterizo como uma primeira etapa, existe uma tendência de que essa atividade primária, que puxou a ocupação desses territórios, experimente um certo declínio. Isso é quase inerente ao amadurecimento da economia regional, à medida que, gradativamente, é natural que nessas regiões comece a se formar uma atividade industrial e de serviços, e em geral essas regiões costumam passar para uma espécie de segunda etapa.

O que caracteriza essa segunda etapa na longa evolução de regiões rurais é justamente uma mudança nas vantagens comparativas que deriva desse adensamento econômico e urbano, ou seja, enquanto na primeira etapa a principal vantagem comparativa é a disponibilidade de matérias-primas, em uma segunda etapa essas regiões costumam experimentar a principal vantagem que passa a ser localização.

Então, nesse caso, terrenos e mão-de-obra mais barata e menor fiscalização sobre o trabalho, por exemplo, são fatores que se traduzem em incentivos para atrair empresas e para uma espécie de compensação dos custos derivados da distância dessas regiões em relação aos grandes centros urbanos, ou seja, uma empresa só vai se instalar numa dessas regiões se alguns desses outros fatores, como mão-de-obra barata, menor fiscalização etc., compensar o custo derivado da distância dos grandes centros urbanos para onde em geral elas terão que exportar “sua produção”.

Ocorre também nessa segunda etapa mudança nas vantagens comparativas, quando as inovações tecnológicas e o próprio amadurecimento da economia regional costumam levar a uma poupança da mão-de-obra na agricultura e a uma transformação dessa economia regional, ou seja, é natural que na agricultura e na indústria, por conta do desenvolvimento tecnológico, aconteça menos ocupação de gente nessas

atividades, acarretando um fenômeno típico do mundo contemporâneo e que, portanto, vai atingir também as áreas rurais: estas não estão fora dessa tendência internacional do mundo contemporâneo que é uma espécie de hipertrofia no setor de serviços comparativamente ao setor de transformação e à própria atividade agrícola.

Com isso, no caso das áreas rurais, passamos a ter um predomínio cada vez maior do setor terciário, o que dá lugar à emergência daquilo que poderíamos chamar de uma terceira etapa, e é esta etapa que caracteriza aquilo que, em geral, chama-se de nova ruralidade. A principal marca disso é uma nova mudança nas vantagens comparativas dessas regiões rurais. Agora, portanto, não é somente a disponibilidade de matéria-prima, mas inclui-se o fator localização - o principal fator -, e esses fatores várias pesquisas têm apontado como responsáveis pela atração de população, por uma dinamização da economia etc.; é o que costumamos chamar de disponibilidade de amenidades rurais ou de amenidades naturais. Uma paisagem menos árida e mais agradável em contraposição à poluição e ao desgaste do ambiente urbano, e à disponibilidade de atividades de lazer e de serviços que atraem não só o turismo, mas também novas populações para essas áreas, e daí por diante.

Muitos estudos, por exemplo, de Galston e Beller sobre o desenvolvimento rural nos Estados Unidos, mostram claramente que os condados em áreas rurais que mais cresceram nos últimos 10 ou 20 anos são justamente aqueles que dispõem desses atrativos naturais, e a partir daí, essas regiões conseguem atrair a população e o investimento, e gerar algum dinamismo.

No caso brasileiro, recentemente, a pesquisa de um colega, Eduardo Ehlers, que estudou os municípios no Estado de São Paulo, onde houve aumento da área de Mata Atlântica, chega claramente à conclusão de que existe uma correspondência entre a conservação natural e a estruturação de um segmento baseado na exploração do que chamamos de amenidades naturais - paisagem, biodiversidade, serviços de turismo etc. Ou seja, isso passa a ser uma espécie de carro-chefe da dinamização das regiões rurais no mundo contemporâneo.

Claro que estamos falando de tendências, e estas não são uniformes, não dá para dizer que é isso que acontece em todas as regiões, em todas as áreas. Mas, ao olharmos para os municípios e para as regiões, e tentarmos entender quais são as tendências,

isso é uma coisa que salta claramente aos olhos. A emergência dessa nova etapa está relacionada a pelo menos três processos sociais e econômicos de base que mudam bastante o perfil daquilo que a gente conhece por mundo rural.

O primeiro, é uma diminuição da assimetria entre o mundo rural e o mundo urbano. Notem que eu não estou falando num apagamento das assimetrias, das diferenças, muito ao contrário, existem assimetrias fortes; é inegável, porém, que exista uma diminuição da assimetria entre os espaços rurais e os espaços urbanos. Seja em termos de renda, seja em termos de acesso a equipamentos sociais, como a educação e a saúde, enfim, para qualquer indicador que a gente olhe, existe uma nítida diminuição. Faço questão de sublinhar a palavra, não é um apagamento, não é um fim da assimetria, mas uma diminuição da assimetria entre os espaços urbanos e rurais.

Com isso associado, por exemplo, a um aumento brutal da pobreza nas regiões metropolitanas, a mudança no perfil da pobreza das áreas rurais para as regiões metropolitanas é outra marca da passagem do século XX para o século XXI, inclusive no Brasil. O desemprego nas áreas urbanas é outro fator que faz com que essas áreas sejam menos atrativas do que foram, por exemplo, os anos de 1970 no Brasil. Tudo isso contribui para uma certa inversão nos fluxos demográficos.

Hoje a gente não pode mais falar, em boa parte do mundo, e no caso do Brasil, em particular, numa tendência generalizada de êxodo rural; ao contrário disso, nós temos, sim, muitas regiões rurais que têm atraído a população a um ritmo superior à média brasileira. Isso significa uma certa revitalização dessas regiões ou, ao menos, a possibilidade de uma revitalização. O segundo processo, portanto, eu acabo de falar, é o padrão demográfico, e o terceiro é uma certa descentralização política e econômica. Então, tanto em termos da política, com a abertura democrática experimentada nos últimos 30 anos, 20 anos etc., como em termos da atividade econômica, a gente tem uma desconcentração que coloca novas possibilidades para essas regiões rurais.

Uma crítica que costuma ser feita quando destacadas essas tendências, é dizer “*que bom!*”, essa é uma coisa que diz respeito às realidades norte-americana e europeia, quer dizer, isso é algo que está muito distante do rural brasileiro. Evidentemente que existem diferenças em relação à intensidade e ao ritmo dessas mudanças no mundo rural dos países do capitalismo avançado e no mundo rural brasileiro, mas enquanto

tendências são coisas comuns a essas duas regiões do globo.

Apenas para dar um exemplo disso, no caso da Europa, a população rural hoje, na maioria dos países, está na casa dos 30%. Isso vai variar muito de países, como a Inglaterra, para países como a França ou a Espanha, mas a grande maioria dos países europeus tem uma população rural na casa dos 30%, portanto, de quase um terço; ou seja, nós estamos falando de algo que não é um resíduo, que não é algo desprezível, mesmo na realidade dos países que atingiram o mais alto grau de urbanização.

No entanto, a ocupação na agropecuária - é a associação que a gente geralmente faz em relação ao rural - fica na casa dos 10% na maioria dos países, alguns deles, inclusive, abaixo, ou seja, existe um certo descolamento entre o que é a dinâmica da agricultura e o que é a dinâmica de desenvolvimento das regiões rurais. Esse é um traço importante a sublinhar. No caso dos Estados Unidos acontece o mesmo, a gente comumente ouve dizer que a população rural nos Estados Unidos é alguma coisa em torno de 5%, e no Brasil também vai chegar lá, como se isso fosse um sinônimo de desenvolvimento. Mas, não é verdade, o que é próximo de 5% nos Estados Unidos é a população ocupada na agropecuária ou percentual dos empregos agrícolas. Quando a gente pensa em termos de população que vive nas regiões rurais, esse número também se aproxima aí de um terço.

E no caso do Brasil, como é? A mesma coisa. Se a gente usar os mesmos critérios que são adotados internacionalmente, esse é um trabalho do Professor José Eli da Veiga com quem eu trabalhei no início dessa década, a gente chega à conclusão de que, embora a ocupação na agricultura, dependendo da fonte que a gente tome para análise, fique na casa dos 18%, alguma coisa em torno disso, a população rural no Brasil, se adotarmos esse conceito de regiões rurais, ficaria em torno de 30%, 31%, ou seja, nada menos do que 388 das 588 microrregiões brasileiras poderiam ser consideradas como microrregiões predominantemente rurais, portanto, nós estamos falando, também no caso brasileiro, de algo que não é residual, de uma importante parcela do território nacional.

E no caso do Estado de São Paulo, que é o mais urbanizado e um dos mais dinâmicos do ponto de vista econômico do Brasil, esses números também são expressivos, ou seja, em São Paulo, quando a gente olha para o que aconteceu nos anos

1990, a maioria dos municípios predominantemente rurais não perde a sua população. A maioria dos municípios que experimentou a evolução da população mais ou menos ao mesmo ritmo que a média do Estado de São Paulo, e uma parcela importante daquilo que a gente poderia chamar de municípios rurais experimenta crescimento inclusive superior à média, o que indica uma certa desconcentração populacional e uma interiorização do perfil demográfico do Estado de São Paulo.

Outro fator importante é que, embora em termos gerais a cobertura de Mata Atlântica venha diminuindo, pelo menos 200 municípios, na primeira ou segunda metade dos anos 1990, experimentaram o crescimento da área, o que é também um indicador de conservação ambiental e, portanto, desse trunfo do desenvolvimento rural. E como mostram os estudos do professor José Graziano da Silva no Projeto Rurbano, mais da metade da renda dos próprios agricultores vem de ocupações não-agrícolas, portanto, são dados bastante interessantes em relação à mudança, tanto no perfil demográfico como na economia das regiões rurais, mesmo em São Paulo.

Dois mapas dão uma certa ideia disso (Figura 1). O primeiro mostra os municípios e a dinâmica populacional. Os municípios em vermelho são aqueles que perderam população ao longo dos anos 1990. Os municípios em amarelo têm tido um crescimento na mesma média do estado, e os municípios em verde são aqueles que atraíram mais população do que a média. Então, vocês notam que é comum ver no entorno dos principais municípios no Estado de São Paulo, como Ribeirão Preto, Piracicaba etc., um crescimento da população nos municípios do entorno e não nesses grandes municípios. Os que estão em branco são grandes municípios, ou o que a gente chamaria de municípios predominantemente urbanos.

O mapa sobre os indicadores de desenvolvimento é para dar uma ideia do contraste nas áreas metropolitanas; é possível ver como, no caso, por exemplo, da área metropolitana de São Paulo, esses municípios em verde-claro indicam aqueles que têm uma riqueza acima da média do Estado, mas com indicadores sociais abaixo da média, ou seja, revela um perfil bastante desigual nas áreas metropolitanas. Em contraste, as regiões que são predominantemente rurais em geral apresentam esse tom de azul, que significa riqueza na média ou abaixo da média. Contudo são indicadores sociais superiores à média do Estado, portanto, é um indicador daquilo que eu cha-

mava atenção antes, de uma diminuição da assimetria entre o mundo rural e o mundo urbano (Figura 2).

Um primeiro significado histórico são as três dimensões que permitem definir a ruralidade, sendo a primeira delas a proximidade com a natureza; no caso dessa primeira dimensão, o que nós temos é uma mudança no uso social dos recursos naturais. Até a produção de bens primários, passa um período onde crescentemente há uma valorização das amenidades naturais: a conservação da biodiversidade e a busca por novas fontes de energia, as quais são os principais vetores que respondem pela nova dinâmica das áreas rurais.

Em relação ao segundo elemento definidor da ruralidade, que são as relações de proximidade, nós passamos de um momento histórico onde essas áreas eram marcadas por uma certa homogeneidade e isolamento, para um período em que, crescentemente, vai passar a imperar uma maior heterogeneização das populações dessas regiões, e um crescente processo com preponderância do individual com correspondente esgarçamento dos laços de solidariedade que tantas vezes são típicos das áreas rurais.

E o terceiro significado histórico, do ponto de vista da relação com as cidades, é que as regiões rurais deixam de ser exportadoras de recursos naturais e passam a ser importadoras de populações e das rendas urbanas. O significado teórico disso, em primeiro lugar, é que o rural não tende a desaparecer, ao contrário do que propaga boa parte da economia urbana, mas se experimenta o nascimento de uma nova ruralidade, na qual o mundo rural não é oposto ao urbano, contudo pratica suas possibilidades de dinamização justamente nas suas complementaridades com o mundo urbano por meio de oferta de serviços etc.

Terceira ideia importante: o rural cada vez menos se explica somente pelo agrícola e pelo agrário, então essas outras dimensões da economia rural, a interação com o meio ambiente etc., são crescentemente responsáveis pela explicação das dinâmicas rurais. Como consequência disso tudo, existe uma certa erosão daquilo que a gente poderia chamar de paradigma agrário, ou seja, a capacidade de explicar tudo o que acontece no mundo rural somente a partir da sua estrutura agrária e da dinâmica do setor agrícola, que tem cada vez menos o caráter total na explicação dos fenômenos

rurais.

E por que então nós falamos de uma abordagem territorial? Em primeiro lugar, porque a ideia de território se contrapõe à ideia de setor. Um primeiro elemento de onde isso se manifesta é na ideia de que é preciso, nas explicações sobre o desenvolvimento rural, valorizar aquilo que a gente poderia chamar de morfologia do espaço, ou o que determinadas correntes da sociologia e da economia vão chamar de diferentes formas de capital, ou seja, vai importar, além da dinâmica do capital econômico aquilo que a gente chama muitas vezes de capital social e, às vezes, até de capital natural. Então, essa morfologia do território é em grande parte responsável pela explicação da sua dinâmica.

Em segundo lugar, porque nós passamos de um foco nas comunidades como o *locus* principal de explicação das dinâmicas rurais, para a relação entre os espaços rurais e urbanos. Da oposição à complementaridade. Terceiro lugar, porque nós passamos de uma explicação dada, predominantemente, pela dinâmica de um setor da agricultura para uma explicação que cada vez mais vai se basear na interssetorialidade das economias rurais, com uma perda progressiva da importância da agricultura, tanto na ocupação das pessoas como na formação das rendas.

Em síntese, a abordagem do território é algo importante porque ela permite, em primeiro lugar, valorizar aquilo que a gente poderia chamar de estoques de bens e recursos de que uma região dispõe; em segundo lugar, porque ela permite falar do rural a partir de uma interssetorialidade no entendimento da sua economia; e em terceiro lugar, porque ela permite compreender a articulação no âmbito intermunicipal, e não só intramunicipal ou comunitário.

A segunda questão diz respeito à absorção do que nós chamamos da abordagem territorial, ou seja, dessa ideia de tentar entender o rural além da dinâmica agrícola e agrária em termos de políticas públicas. Tanto no caso do Brasil como no caso do México, para citar um exemplo, e a gente poderia incluir também o Chile e a Argentina - uma marca da presente década - cada vez mais nas políticas de desenvolvimento rural vão falar em território, em desenvolvimento territorial, em abordagem territorial. No caso brasileiro, isso começa já com o PRONAF, na década passada, junto com o crédito para investimentos e custeios. O PRONAF, desde a sua concep-

ção original, trouxe uma linha voltada para infraestrutura dos municípios, ou seja, mais do que um mero programa de crédito, pretendia-se que ele fosse um programa de desenvolvimento rural.

A partir das várias avaliações que se fez sobre o PRONAF na virada da década é que se criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, que vai começar disseminar essa ideia de desenvolvimento territorial até a criação de uma secretaria específica com esse nome, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário. No entanto, apesar da incorporação da ideia de desenvolvimento territorial no vocabulário e, até em alguma medida, na estrutura das políticas e das instituições para o desenvolvimento rural no Brasil, a gente tem ainda uma permanência daquilo que eu chamaria do viés agrícola e agrário na explicação do desenvolvimento rural.

A Secretaria de Desenvolvimento Territorial é uma secretaria no âmbito de um ministério setorial, que é o Ministério do Desenvolvimento Agrário. As articulações dessas secretarias com outros ministérios que desenvolvem políticas com importantíssima incidência sobre o mundo rural, como o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Integração Nacional, são quase nulas. Então, uma série de aspectos de ordem institucional que faz com que essa passagem de uma abordagem setorial das políticas de desenvolvimento rural para uma abordagem efetivamente territorial seja algo que ainda hoje, digamos assim, está em transição.

Exatamente a mesma coisa acontece na experiência mexicana, país que na virada da década adota uma lei de desenvolvimento rural claramente inspirada na abordagem territorial. Foi criado um conselho de desenvolvimento rural sustentável que pretende articular um conjunto de políticas, no entanto, esse conselho e essas políticas estão no interior da Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), o equivalente, no México, ao nosso Ministério da Agricultura, e existe todo um viés dos investimentos sendo feitos nas comunidades, nos municípios e privilegiando as atividades primárias, ou seja, há uma incorporação dos termos, mas não uma mudança institucional. Isso significa, portanto, o resultado da introdução parcial dessa ideia de desenvolvimento territorial no repertório das políticas de desenvolvimento rural no Brasil; em primeiro lugar, como eu acabo de dizer, existe uma inovação pela adição de um termo, mas não uma reforma nas instituições

e nas políticas para o desenvolvimento rural.

É algo sobre o qual todos nós, a todo momento, estamos debatendo, e nisso não existe uma melhora qualitativa, mas simplesmente um movimento heterogêneo; nós precisamos compreender e criar as ferramentas conceituais e de políticas mais adequadas, não é um movimento simples, mas um segundo viés, que contribui para que essa mudança seja meramente parcial ou meramente por adição, tendo caráter político, ou seja, existe uma pressão política do agronegócio e dos movimentos sociais rurais para que as políticas de desenvolvimento rural continuem sob o mesmo viés. Tudo isso é algo que limita e restringe a possibilidade da mudança institucional em direção a um novo paradigma. A última consequência, como corolário, só poderia ser uma desconexão entre o desenho atual das políticas para o desenvolvimento rural no Brasil e as tendências que as regiões rurais experimentam e, obviamente, com uma baixa eficácia dos investimentos feitos.

Enfim, pelo menos três temas emergem a partir da nova realidade do mundo rural. O primeiro deles, é a necessidade de entender comparativamente a trajetória de territórios rurais. Ou seja, vários territórios rurais do Brasil têm experimentado um processo interessante de conseguir associar dinamização econômica com diminuição das desigualdades sociais - com conservação ambiental -, mas poucos sabem quais os elementos que fazem com que uma determinada região consiga experimentar essa trajetória. Em vez de simplesmente experimentar uma trajetória de dinamização econômica, acontece geralmente nas áreas rurais o aprofundamento das desigualdades e o comprometimento dos recursos naturais. É, por exemplo, o que vem acontecendo claramente na expansão da fronteira agrícola em direção à Amazônia: uma dinamização econômica clara, nítida, mas com o aumento das desigualdades e com claro comprometimento da base de recursos naturais, que é, paradoxalmente, a principal vantagem comparativa do rural no mundo contemporâneo no futuro. Entender melhor essas dinâmicas é um eixo de pesquisa bastante importante.

O segundo eixo de pesquisa importante é o estudo das instituições do desenvolvimento rural. Para dar apenas um exemplo, cito a questão dos biocombustíveis. Essa questão representa um enorme potencial de se transformar num instrumento para dinamização econômica que possa, ao mesmo tempo, contribuir para a redução

das desigualdades e para a melhoria das condições ambientais, mas isso é uma coisa que depende claramente das instituições, ou seja, nós temos aí a experiência do PROÁLCOOL com resultados econômicos interessantes, mas a um custo social e ambiental muitas vezes enorme.

Agora nós estamos com a possibilidade de criar um mercado mundial de bio-combustíveis, de ter uma política de biodiesel consistente no País, mas a questão é: sob que regras essas políticas vão funcionar? Elas serão capazes de evitar alguns dos erros que nós experimentamos, por exemplo, no próprio PROÁLCOOL? Assim como no caso da energia, nós poderíamos dar o exemplo das instituições, das políticas; no caso do turismo, dos novos produtos agrícolas e daí por diante, ou seja, a dimensão institucional ganha cada vez mais importância.

Em último lugar, falo rapidamente da condição do agricultor na chamada nova ruralidade. A perda de importância da agricultura na formação das rendas e na ocupação das pessoas não significa dizer que os agricultores vão deixar de existir ou que eles perdem importância no mundo contemporâneo. Não! Os impasses nas negociações internacionais, na reforma das políticas agrícolas americana e europeia são um claro exemplo disso. Ser agricultor hoje guarda muito pouca correspondência com o que era ser agricultor duas ou três gerações atrás. Os tipos de habilidades que são exigidas desses agricultores, o tipo de dinâmica que é exigida dos estabelecimentos agrícolas: enfim, esses eram alguns aspectos que eu queria sublinhar.

Sonia Bergamasco

Na verdade eu apresentaria um trabalho já feito e estruturado dos assentamentos rurais do Pontal do Paranapanema, que é a área na qual eu trabalho e invisto. Mas, de repente, resolvi fazer uma coisa diferente. Pensar um pouco o que é que esse tema do desenvolvimento territorial, a questão dos territórios, tem afetado. Qual o contato que estou tendo com essas análises nas minhas pesquisas?

Então eu vou fazer uma coisa um pouco diferente, e passar por um caráter multidimensional ou multissetorial do desenvolvimento rural e territorial usando um pouco a abordagem dos geógrafos Milton Santos e Bernardo Mansano, e que é uma abordagem sobre a qual nós discutimos. Há os trabalhos com os movimentos sociais rurais, especificamente, o MST, que originou depois uma tese de doutorado, em que se discute a territorialidade da luta pela terra, e que é um trabalho extremamente interessante.

Depois eu passaria um pouco para discutir como é que o território torna-se o novo eixo articulador das demandas sociais. E aí eu estou tentando discutir as demandas sociais porque nós estamos exatamente trabalhando com os movimentos sociais no campo. Passo pela territorialização como elemento inovador das novas práticas sociais e depois vou focar o desenvolvimento territorial em algumas políticas públicas, com as quais a gente vem trabalhando: a política de assistência técnica e extensão rural e a política de segurança alimentar.

No final, são analisadas as organizações dentro do território com uma perspectiva teórico-metodológica de redes sociais e sociotécnicas - esse último trabalho a gente vem desenvolvendo em relação às redes de segurança alimentar.

Na verdade, a nossa inserção no grupo de estudo sobre segurança alimentar nos grupos da UNICAMP, Faculdade de Medicina e Faculdade de Engenharia de Alimentos, que levou à criação da Rede ALIMENTA, é que tem norteado, ultimamente, os nossos estudos sobre questões territoriais e de redes. Então, eu sempre faço esse trocadilho: *“é a noção de redes que hoje alimenta nossas pesquisas pensadas a partir do desenvolvimento territorial, e o multissetorial do desenvolvimento rural”*.

Quando se fala no desenvolvimento territorial, insistimos em sair sempre da visão setorial do desenvolvimento agrícola. Então, a compreensão do território como

espaço unidimensional o trata como um setor, chamando equivocadamente de território, principalmente. Quando se fala de desenvolvimento territorial, muitas vezes não se tem a verdadeira dimensão da questão territorial.

Esse equívoco, Bernardo Manzano destaca num dos seus trabalhos, quando ele discute movimentos socioterritoriais e socioespaciais, e ele faz, realmente, um aprofundamento bastante interessante, no que se refere aos conceitos de espaço e de território e dá para compreender essa questão da multissetorialidade. Ele vê o espaço como parte da realidade, e enquanto parte da realidade, ele é multidimensional. Mas a multidimensionalidade do espaço pode ser restringida ao ser delimitada pela determinação da intencionalidade, aqui entendida como uma visão de mundo ampla, todavia una, que se constitui em uma identidade. Isso significa que o espaço, dessa forma, passa a ser compreendido, segundo a intencionalidade da relação social que o criou, e reduzido a uma representação unidimensional, mas com a visão de mundo que o criou, embora possa ser parcial, expandido como representação da multidimensionalidade. Então, a relação social em sua intencionalidade cria uma determinada leitura do espaço, que conforme o campo de forças em disputa pode ser dominante ou não.

Assim, esse espaço geográfico ou esse espaço social específico, apropriado por uma determinada relação social que o produz e o mantém a partir de uma forma de poder, é que constitui o território. Então, o território é, ao mesmo tempo, uma convenção e uma confrontação, porque ele possui limites, fronteiras e é um espaço de conflitualidades.

Rafestin definiu o território como “*sistemas de ações e sistemas de objetos*”. Para autores como ela, espaço geográfico e território, ainda que diferentes, são a mesma coisa, porque todo território com certeza é um espaço geográfico ou um espaço social, político e cultural, mas nem todo espaço é território. O território encaixa-se num espaço que pode ser um espaço social ou um espaço geográfico. Então, os territórios se movimentam e se fixam sobre o espaço geográfico.

O espaço geográfico de uma nação é o seu território, e no interior desse espaço há diferentes territórios. É chamado de multiterritorialidades. Mas é importante frisar que o território, mesmo sendo uma fração do espaço, também é multidimensional e a gente tem que olhá-lo na sua visão multidimensional. O território abarca um conjun-

to de relações entre atores contidos em diversas categorias, tais como, o Estado, o mercado, a circulação, as trocas materiais, os intercâmbios imateriais, os hábitos e as tradições que expressam em um processo de territorialidade o que lhes foi particular e o que transformou aquele espaço em um âmbito territorial.

A discussão que envolve os processos sociais na questão do território inclui o grau e a modalidade do desenvolvimento das forças produtivas, o sistema político, a correlação das forças sociais, as teias de interesses mercantis e as mentalidades, que dão sentido e alcance a um determinado território.

O território pode ser concebido como um espaço geográfico, mas construído socialmente, marcado culturalmente e delimitado institucionalmente. Há que considerar que nós não temos ainda um conceito de território perfeitamente construído, concretamente construído. A gente ainda coloca a questão do território como algo em construção.

Pensando-se dessa forma, o território se torna o novo eixo articulador das demandas sociais nos diversos estudos sobre a questão da luta pela terra - a partir do que se registra nos anos de 1990, com o signo da emergência do mercado - e como centro das relações políticas, em que o fator fundamental é a redução gradativa do Estado enquanto elemento regulador. Isso vai atingir profundamente os movimentos sociais que, desde o final da década de 1980, haviam anunciado o esgotamento do modelo de financiamento das políticas sociais e uma profunda crise fiscal. A mudança no padrão de intervenção e organização estatal e o aumento da competitividade interssetorial disseminaram a emergência de áreas desfavorecidas em amplos territórios pressionando as populações residentes nessas localidades, o que vem ser aquilo que Da Ricci, num dos seus textos, chama de desfiliação social.

Nessas situações, as populações atingidas pelo desmonte das redes de atendimento de demandas, incluindo as políticas compensatórias e, até mesmo, o controle social, percebem, ainda que intuitivamente, a lógica da organização, por demanda específica ou por carência, como sendo uma prática comum nas décadas passadas, e não mais correspondida pela interlocução com as agências estatais.

Com isso, há uma quebra nessa relação de atendimento às demandas sociais e há uma mudança nesses atendimentos, ou seja, há uma quebra do código de relacio-

namento político. Dessa forma, esse processo acelerado de desfiliação social, que se inicia nos anos 1990, vai impelir vários segmentos sociais atingidos por esses processos a redefinir seus eixos articuladores de ação política por esses segmentos, ampliando o seu espectro e a sua pauta para além das reivindicações setorizadas. Daí não tratarmos de algo setorizado e pensarmos sempre em algo multifacetado, e o novo eixo articulador nesse contexto passa a ser o território, ou os mecanismos de gestão dos territórios abandonados pelas instituições públicas.

A territorialização como base dos movimentos sociais, que se conformam ao longo dos anos 1990, sugerem por sua vez uma nova institucionalidade política. Trata-se da gestão pública do território, e não mais do atendimento fragmentado das demandas sociais. Muitos segmentos sociais, ao perceberem-se abandonados à própria sorte, desvinculam-se do tradicional relacionamento com o aparelho burocrático e departamentalizado do Estado e procuram recriar mecanismos de regulação do território. Intuitivamente, acabam rearticulando as políticas antissegmentadas num esforço de redefinição da gestão e de desenvolvimento do território abandonado.

Essa territorialização, enquanto nova forma dos segmentos sociais, demanda ou faz política, desenvolvendo a sua ação política. Ela foi bastante trabalhada pelos geógrafos e, também, por um grupo de sociólogos que trabalham com a questão da luta pela terra e dos assentamentos rurais.

Ainda que não ocorra um consenso entre as diversas análises, muitos autores destacam a territorialização como um elemento inovador no desenvolvimento das novas práticas sociais. Há visões diferenciadas, claro, algumas delas como a de Castell, o qual afirma que a territorialização poderá vir a gerar uma nova fragmentação política, correndo os mesmos riscos que a individualização dos procedimentos anteriores corriam. Há alguns autores que são céticos em aceitar que essa nova forma, a nova ação política dessas novas práticas sociais, não resulte também, futuramente, numa fragmentação política, e não corram os mesmos riscos anteriormente desenvolvidos.

Castell afirma que o poder de decisão fundado em interconhecimentos, tendo em vista instâncias locais, corre sempre o risco de encontrar a velha lógica da filantropia. Então, quando se discutem novos procedimentos de ação social por essa ca-

mada da população marginalizada e excluída, surge a ideia de quebrar essa lógica; mas ela pode, segundo Castell, até voltar à mesma filantropia, ou seja, jure fidelidade e será socorrido.

A análise que tem sido feita sobre movimentos sociais, principalmente do Zander Navarro, tem mostrado isso e também o José de Souza Martins, que aponta muito essa questão, não filantrópica, mas a relação dentro do movimento de uma certa imposição de valores e de reconhecimento.

Há outros autores que trabalham com a territorialização fundada numa nova cultura cívica, e que está dentro dos estudos de Puttman; já Ricardo Abramovay faz diferentes estudos, e afirma que, em torno do desenvolvimento rural, convergem duas correntes contemporâneas de pensamento; a primeira delas enfatiza a dimensão territorial do desenvolvimento. Aqui, a ideia não é a de apontar vantagens ou obstáculos geográficos de localização, mas a de estudar a montagem das redes, das conexões e das instituições, que permitem ações cooperativas, que incluem evidentemente a conquista de bens públicos, como educação, saúde e informação, capazes de enriquecer o tecido social de uma certa localidade. Essa é uma primeira vertente da dimensão territorial do desenvolvimento.

Uma outra vertente, que o Ricardo Abramovay aponta tendo por base os estudos de Coleman e de Puttman, que é a vertente do pensamento social contemporâneo de “capital social”, com a qual nós temos trabalhado - também usando a abordagem de Puttman, embora usando mais a teoria de Bourdieu - diz respeito às características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas por seus agentes.

Abramovay ainda chama atenção para o fato de que não se tem dado a devida atenção a um processo molecular de tomada de consciência de organização e que pode abrir o caminho para uma nova relação com o meio rural. Rudá também vai mostrar a mesma coisa e nós temos diferentes exemplos que vão mostrar esse novo desenho, essa nova articulação dentro dos espaços sociais rurais.

Com base nessas declarações, nós investimos num trabalho no Pontal do Paranapanema, na Fazenda São Bento e na Fazenda Santa Clara - Che Guevara, no senti-

do de verificar e discutir essas redes de capital social que se estabeleciam nesses assentamentos em função do seu desenvolvimento. E lá encontramos, realmente, uma coesão: diversos grupos bastante coesos, com relações de confiança, solidariedade, fortes relações de vizinhança, um grande número de associações, de grupos de trabalho informais e também formais, mas não dentro de uma linearidade. Organizações e grupos de vizinhança ou grupos solidários, de religião e de outras coisas, sempre conflituosos, sempre com os processos da conflitualidade.

Considero importante a percepção de que há uma nova ordem nessas ações políticas, uma nova forma de organização dessa população, mas o conflito ainda continua, não é uma coisa linear.

Também sobre a centralidade política do mundo rural, nas iniciativas de elaboração de ações políticas com base territorial, Abramovay aponta que o motivo seria o afastamento das agências estatais como elemento regulador e de fomento ao desenvolvimento econômico.

Há a presença das agências estatais, e na nova ordem de organização há uma pressão muito forte e essas agências têm que dar uma resposta. Elas têm que responder a essa pressão. São inúmeras as experiências citadas em diversos trabalhos. Rudá, por exemplo, cita o Projeto RECA; é um projeto extremamente interessante de grupo, que trabalha com a questão do território. Os conselhos, o movimento dos atingidos por barragens etc., não só o MST. Todos esses grupos procuram se articular a partir da reconstrução do território, o que os remete às capacidades dos movimentos sociais e de suas lideranças em construir sistemas de socialização de informações gerenciais, instrumentos de elaboração e gestão de políticas públicas para o território e instrumentos de fiscalização para sua implementação.

A efetivação dessas possibilidades de trabalhar a gestão de políticas públicas visando o território depende ainda de uma alteração na cultura política brasileira e isso vem acontecendo, mas vem também exigindo um novo perfil de liderança política, menos carismática e mais técnica, e um sistema organizativo menos atomizado ou hierarquizado. A gente pode remeter aos trabalhos do Zander Navarro, como essa questão da hierarquização, principalmente, dentro do MST.

E quando se fala num sistema organizativo menos atomizado ou menos hie-

rarquizado, nós estamos pensando na questão das redes. E a estrutura de redes é que permite essa atuação. No entanto, seria necessário salientar que as experiências, mesmo dos movimentos sociais nesses locais tendo por base essa questão territorial, elas não eliminam a presença do Estado em sua prática. Mas, ao contrário, elas redefinem e desenham as práticas estatais, numa possibilidade de democratização do aparelho público.

E pensando na questão das políticas públicas, com base na questão do desenvolvimento territorial, a gente vê que tem evoluído. O último encontro internacional que houve em Florianópolis, Santa Catarina, sobre a questão do Desenvolvimento Territorial, teve apresentação de inúmeros trabalhos e análises das políticas públicas baseadas no enfoque territorial em nível internacional e nacional.

Isso vem da emergência da questão de governança, a qual pode ser entendida como um processo de coordenação de atores, grupos sociais, instituições, com vista à realização de objetivos comuns definidos e discutidos coletivamente quando aplicados à gestão pública. Isso remete à concepção das chamadas escolhas públicas e é coerente com um corpo neo-institucional.

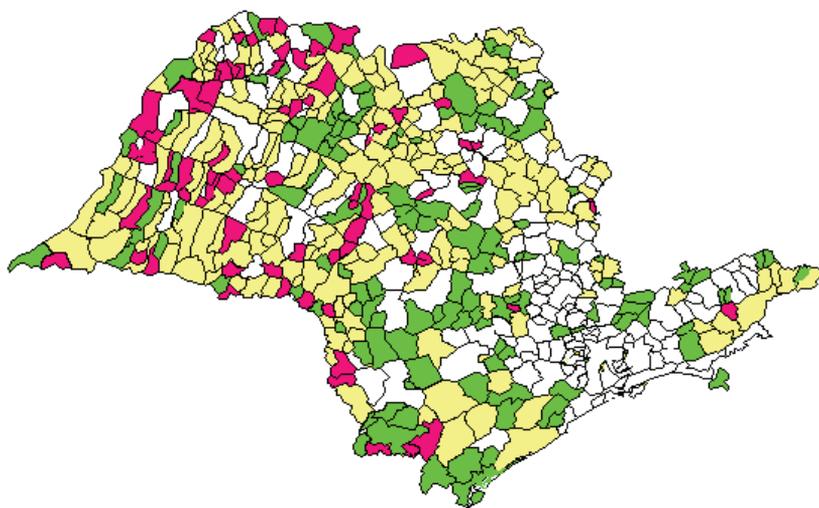


Figura 1 - Mapa da Dinâmica Demográfica.

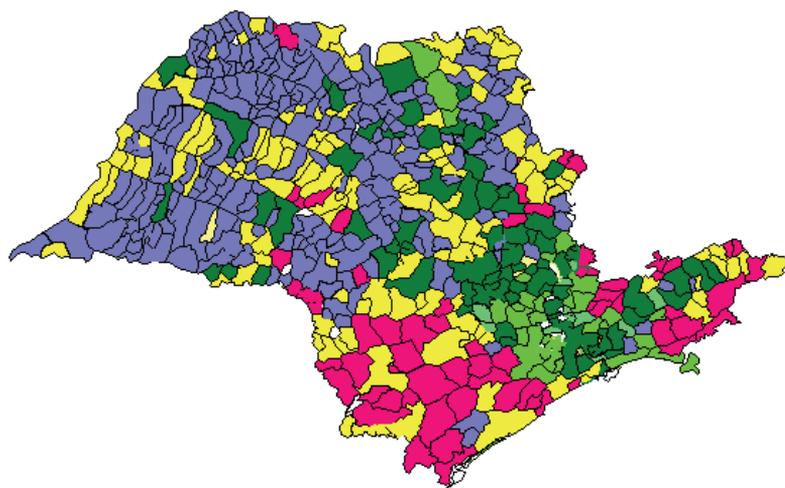


Figura 2 - Mapa do Indicador de Desenvolvimento.