

O RURAL NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO ESTADO DE SÃO PAULO, NO RASTRO DA RIO 92¹

Yara Maria Chagas de Carvalho²

1 - INTRODUÇÃO

Em trabalhos anteriores, foram tratadas questões como as novas perspectivas internacionais para o desenvolvimento (CARVALHO, 1996), a sustentabilidade da agricultura (CARVALHO, 1997) e a agricultura familiar e a dinâmica local (CARVALHO, 2001). Enfatizou-se a necessidade de desenvolver novas perspectivas para a política agrícola estadual promovendo o “local”, como forma de fortalecer a resistência social aos impactos negativos da globalização, e a importância de privilegiar a inserção da agricultura familiar na promoção do desenvolvimento local.

A globalização se faz acompanhar de um movimento inverso, voltado ao fortalecimento do local, na busca crescente das comunidades de preservarem sua própria identidade. Experimentar a ameaça de crise mundial sugere que esta bipolarização é também fruto do próprio ciclo econômico, pois a trajetória internacional parece sugerir períodos de maior integração substituídos por outros de fortalecimento do local, associando, este último, à resistência econômica, mas também à política sociocultural da sociedade nos locais.

Para Benko (1996), existe um aspecto dual na globalização que enfatiza a importância do local. Seu conceito básico é o da “globalidade dinâmica local” definida como o processo dos sistemas locais inovadores, que se desdobram sobre o seu *hinterland*, de transformar a dinâmica do sistema internacional, criando um novo sistema integrado, mais importante.

Para Santos (1991; 1997), cada lugar recebe influências de variáveis internas (que são características locais) e externas, combina variáveis de tempos diferentes, aceitando ou rejeitando o “novo” a partir da organização política, econômica, social, cultural do espaço. Faz uma analogia à geomorfologia falando de “camadas” culturais e sociais resultantes de períodos associa-

dos a etapas da evolução das relações sociais da produção. A especificidade de cada local configuraria também a forma de interação de cada localidade com as forças homogeneizantes internacionais. Sociedades locais fortes estariam mais preparadas para resistir às forças econômicas da crise.

Espera-se, atualmente, que países com economias internas fortemente integradas tenham maior capacidade de resistir às adversidades da economia mundial. Assim, uma política de base territorial, voltada a preservar o patrimônio natural e social não é somente uma resposta imediata à crise, mas permite também a formação de um escudo protetor relevante no médio e longo prazo.

Nos últimos anos tem se visto uma tendência crescente do Estado e da sociedade, de forma geral, a desenvolverem ações de cunho local. Neste texto avaliar-se-á a situação no Estado de São Paulo, na perspectiva da agricultura, considerando a ação do setor público e do privado com o objetivo de avaliar se existem evidências de uma preocupação metodológica de trabalho participativo para buscar a inserção social e integradoras das visões interssetorial, necessárias nas políticas de desenvolvimento local, para o meio rural.

Desde a Rio 92³, as diretrizes da transformação da política mundial vêm se desenhando com clareza em termos ambientais e sociais. O Fórum paralelo das Organizações não-Governamentais estabeleceu a importância do envolvimento da sociedade na formulação das políticas apoiadas pelo Banco Mundial, além das diversas convenções e da Agenda 21. Em 1996, na Conferência Ambiental do Banco Mundial já se podia ver sinais efetivos dessa nova orientação.

Em artigos anteriores (CARVALHO, 1996; 1997), caracterizou-se a problemática central desse evento como a busca de novas formas

¹Registrado no CCTE, IE-127/2008.

²Economista, Doutora, Pesquisadora Científica do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: yacarvalho@iea.sp.gov.br).

³Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada entre 3 e 14 de junho de 1992 no Rio de Janeiro. Seu objetivo principal foi o de buscar conciliar o desenvolvimento sócio-econômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra.

de relacionamento do Banco com seus beneficiários. *“Reconhecendo que os governos nacionais estão em geral muito distanciados do público meta dos seus projetos, sugerem a necessidade de estreitar relações com outras instâncias de poder. Uma nova era de pequenos projetos gestados pela própria comunidade e, portanto, de pequena monta, deveriam ser estimulados”*. O desafio colocado em discussão era de como viabilizar essa forma de atuação em uma instituição marcada pela tradição de operar grandes projetos com as Unidades Nacionais.

Cerca de dez anos depois, pode-se verificar as ações desenvolvidas pela nova tendência geral da política brasileira de promover ações locais, envolvendo a população na formulação, implantação e desenvolvimento de projetos participativos em substituição às políticas de comando e controle.

Analisar-se-ão as ações públicas realizadas com interesse para o rural, no âmbito do Estado de São Paulo tendo como marco teórico as metodologias de empoderamento construídas a partir da contribuição de Sen (2000), que enfatiza a importância do agente ativo de mudança, livre e criativo; a construção do *common ground* e o compartilhamento dos sonhos para promover transformações e superar conflitos introduzidos por Fisher; Ury; Patton (1991); Fisher e Brown (1989); Burton e Dukes (1990; 1993); Kressel et al. (1989); e Rubin et al. (1994), entre outros, no que se identifica como Resolução ou Mediação de Conflitos.

2 - AÇÃO DO ESTADO

A nova legislação de recursos hídricos brasileira, ação apoiada pelo Banco Mundial, caracteriza-se como um modelo de instituição democrática de gestão compartilhada de solo e água que pode estimular o agricultor a assumir seu papel de “agente ativo de mudança” através da “educação libertadora”, teoria de Paulo Freire.

O Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SINGRH), definido pela Lei Federal 9.433/97, tem como unidade de planejamento e gestão de todas as etapas do ciclo hidrológico a bacia hidrográfica. Caracteriza-se pela ação compartilhada, de forma democrática e descentralizada, envolvendo todas as esferas de poder e a sociedade, em uma nova estrutura

institucional (CARVALHO, 2007).

A capacitação dos diversos participantes do Comitê para assumirem seu papel efetivo de gestores é um dos principais desafios a ser enfrentado. A principal iniciativa para esta capacitação vem sendo realizada com a participação do SIGRH: a constituição do Fórum Nacional de Comitês de Bacia, constituído em 1999 durante o I Encontro Nacional dos Comitês de Bacia. O Fórum Estadual foi instalado em 21 de novembro de 2002. Os Fóruns são as instâncias colegiadas formadas pelo conjunto dos Comitês, legalmente instituídos, no âmbito do seu território. Seu objetivo é a formulação e articulação das políticas públicas de recursos hídricos no nível estadual e nacional, visando o fortalecimento dos comitês de bacias hidrográficas como parte do Sistema de Gerenciamento de Recursos Hídricos, de forma descentralizada, integrada e participativa (REDE, 2008). O Fórum Nacional organiza encontros anuais com a participação da Câmara Técnica de Educação, Capacitação, Mobilização Social e Informação em Recursos Hídricos do CNRH. No X Encontro, que ocorreu em 2008, o Colegiado Coordenador definiu, como tema principal para o evento, “O fortalecimento da gestão participativa das águas - 10 anos de articulação dos comitês de bacia no Brasil”, para fortalecer a importância dos Comitês de Bacias Hidrográficas dentro do SIGRH e o fortalecimento da gestão participativa e compartilhada.

Entre os objetivos do Encontro salientam-se: a) possibilitar que os Comitês de Bacias Hidrográficas identifiquem as oportunidades e desafios para a promoção da gestão integrada das águas, de forma participativa e descentralizada, de modo a apontar para a toda a sociedade a efetiva sustentabilidade dos recursos hídricos; b) integrar todos os organismos e segmentos que compõem e participam do Sistema Nacional de Recursos Hídricos, sejam públicos ou privados, visando possibilitar a discussão participativa e compartilhada no setor.

Entre os 16 temas definidos para apresentação de trabalhos destacam-se: Educação Ambiental; Mobilização Social; Processos de Comunicação e Divulgação; Sustentabilidade de Comitês de Bacias Hidrográficas; Mediação de Conflitos; Processos de Integração e Parcerias. A palestra mais voltada ao tema enfatizou a importância da linguagem nesses espaços multissetoriais. O Fórum Nacional é apontado por seus integrantes

tes como uma ferramenta de fortalecimento, em defesa da autonomia dos comitês de bacias estaduais e o catalisador de discussões que visam à implementação de uma política nacional que se aproxime do espírito dos textos legais (ENCONTRO, 2008).

Paralelamente a essa organização, a sociedade civil também se articulou para fortalecer sua participação no SGRH. Em junho de 1998, foi promovido o primeiro Fórum da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias do Estado. Durante o V encontro do Fórum, realizado em março de 2001, as entidades da sociedade civil aprovaram o estatuto que instituiu legalmente o Fórum como instrumento de articulação e fortalecimento. Entre seus objetivos constam: a) fortalecer a atuação e estimular a participação efetiva da sociedade civil nos sistemas de gestão de recursos hídricos, mas também defendê-lo e promovê-lo; b) oferecer intercâmbio entre os integrantes do Fórum; c) proporcionar articulações políticas; d) defender o reconhecimento do recurso hídrico como um bem público, de valor econômico; e) promover o uso sustentável do recurso hídrico. Esta articulação reverteu a mudança das regras do FEHIDRO, ocorrida em dezembro de 1999, que impedia o acesso das entidades não-governamentais aos recursos deste Fundo.

Apesar dessas iniciativas, não se identificou uma orientação clara em termos de identificação, capacitação e orientação no uso de metodologias que possam tornar efetiva a participação de todos os membros dos Comitês, ficando totalmente na dependência de cada Comitê. O conhecimento, porém, não se distribui de forma homogênea. O tempo e a ineficiência na condução dos comitês colocam em risco a credibilidade da estrutura proposta.

No que diz respeito ao setor agrícola e rural, o Programa Nacional de Agricultura Familiar e os diversos programas federais com escopo de território são o produto direto desse esforço. O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome tem suas ações voltadas também às áreas urbanas e promove a agricultura urbana como alternativa de geração de emprego e renda. A Agenda 21 local, iniciativa do Ministério do Meio Ambiente desenhada na Rio 92, não trata especificamente do setor agrícola, mas soma-se às outras iniciativas promovendo a integração da agricultura e do rural na política de desenvolvimento local. É um exemplo interessante de como

a definição de diretrizes e de material orientador pode estimular o surgimento de capital social e o processo de conservação para promoção do desenvolvimento local. Multiplicam-se as experiências de Agenda 21 Local no Estado e no País. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), do Ministério da Integração Nacional, baseia sua ação na gestão territorial para o sucesso das iniciativas de redução das desigualdades regionais brasileiras.

O aperfeiçoamento contínuo dos programas federais, acima mencionados, é um indicativo do processo de construção dessa nova forma de fazer política pública, buscando promover a transformação das instituições tradicionais e trazendo novos atores para a ação. No nível local, algumas questões emergiam e foram delineando o aperfeiçoamento da política:

- A dificuldade em manter as diretrizes das novas políticas por meio de instituições públicas tradicionais e pouco sensibilizadas, técnica e politicamente, a inovação de processo, particularmente as referentes às estruturas estaduais também distantes dos beneficiários;
- a necessidade de criar novas instituições abertas à participação democrática, efetiva e transparente, para formular e implementar políticas públicas locais adequadas;
- a necessidade de contemplar a diversidade cultural, social e econômica dos beneficiários;
- a necessidade de ampliar as condições de viabilização econômica dos beneficiários excluídos no processo de desenvolvimento econômico nacional;
- a necessidade de fomentar, fortalecer e envolver o terceiro setor nas ações;
- a necessidade de fortalecer as organizações dos beneficiários e, mais recentemente;
- a necessidade de integrar as ações dos diversos Ministérios, trabalhando com enfoque participativo e territorial.

Em 2008, as várias iniciativas dos Ministérios voltadas ao desenvolvimento territorial (local ou regional) foram integradas em um programa único, buscando maior eficiência e eficácia na política. O Decreto de 25/02/2008 publicado no dia seguinte criou o Programa do Território da Cidadania (PTC). Sua ação se restringe a municípios com menos de 50.000 habitantes e com menos de 80 habitantes por km² e tem como objetivo enfrentar a pobreza, a exclusão social, a degradação ambiental e as desigualdades regio-

nais, incentivando processos locais de geração de renda com sustentabilidade e o acesso a direitos e fortalecimento institucional. Em novembro de 2008, o Ministério de Integração Nacional, em parceria com o governo do Ceará, organizou o III Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, em Fortaleza (CE), com o tema: “Modelos e instrumentos para gestão social dos territórios”, com o objetivo principal de colher subsídios para o PTC.

No Estado de São Paulo foram definidos dois Territórios da Cidadania: um no Pontal do Paranapanema, com 32 municípios, e outro no Vale do Ribeira com 25, o que representa cerca de 9% dos municípios do Estado. Considerando somente o critério população, 18% dos municípios paulistas estariam fora, mas deve-se considerar que tanto Presidente Prudente (Pontal) como Registro (Ribeira) tem população acima do mínimo estabelecido para o Programa. Existem, entretanto, regiões fortemente urbanizadas que caracterizam as regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas formadoras de uma macrometrópole, e Santos, mas que se espria densamente pela região grosseiramente delimitada por Sorocaba, Bauru - São Carlos - Mogi-Guaçu e Vale do Paraíba e menos densamente em várias direções até as fronteiras do Estado. Outros critérios restringem ainda mais a definição de novos territórios no Estado: menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) territorial; maior concentração de beneficiários do Programa Bolsa Família; baixo dinamismo econômico, segundo a tipologia das desigualdades regionais constantes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional; convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo; e maior organização social.

Essas políticas estão associadas à inserção social dos segmentos marginalizados justamente aqueles setores que tendem a sofrer mais intensamente com as crises econômicas, mas não incorporam a maior parte da agricultura familiar paulista, apesar de marginalizada, em função do grau de urbanização e das condições econômicas existentes no Estado, em relação ao restante do país.

Por outro lado, o Banco Mundial também desenvolve ações, diretamente com o poder público estadual. No caso de São Paulo, o projeto mais relevante tem sido o de microbacias que,

além de viabilizar uma ação voltada aos agricultores familiares, também busca o uso sustentado dos recursos naturais. No âmbito dessas ações originou-se a Federação das Associações de Microbacias que vem exigindo seu espaço nos Fóruns de Agricultura Familiar. Resta ainda por verificar seu atrelamento e/ou independência frente ao órgão estadual. O projeto microbacias II está em fase final de negociação com o BIRD. Mais recentemente, somou-se a este projeto o de mata ciliar. O projeto de microbacias é um dos componentes do Programa da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado denominado de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável⁴. Este Programa tem somente a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) como Unidade Orçamentária Executora, o que reflete a desarticulação existente com as demais unidades existentes no âmbito da Secretaria de Agricultura do Estado, deixando-as afastadas desta perspectiva de desenvolvimento local. Neste caso, como no dos diversos níveis de poder em que atua, sua ação busca não só atingir as metas junto aos “atores”, mas também promover a transformação institucional.

A municipalização das Casas de Agricultura, braço municipal da Secretaria de Agricultura do Estado, assim como o Programa de Agricultura Familiar do Ministério de Desenvolvimento Agrário estimularam a formação de Conselhos Municipais e a elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento. Esse conjunto de projetos levou à intensificação da capacitação dos quadros técnicos, associações e dos próprios Conselhos Municipais em termos de conhecimento, em geral, mas também de métodos participativos. Dois componentes do Programa Desenvolvimento Local Integrado Sustentável viabilizaram estes trabalhos: a) apoiar os municípios na implementação de planos de desenvolvimento sustentável e b) qualidade da ação pública em desenvolvimento rural. O apoio aos municípios “*busca promover ações de assistência técnica e extensão rural aos produtores rurais e agricultores familiares, em consonância com os conselhos comuni-*

⁴Existem nove Programas na SAA. O mencionado é composto por quatro ações: microbacias (17,85% do total da dotação orçamentária inicial no ano de 2008); sementes e mudas (12,66%); assistência aos municípios (31,51%) e gestão pública em desenvolvimento rural (38,18%). As duas últimas são de interesse especial para o tema deste trabalho.

tários, visando o desenvolvimento local e regional e a sustentabilidade da agricultura familiar”. Está em sintonia com as demandas do programa Federal (PRONAF) e circunscreve as ações no âmbito setorial. O segundo visa “*articular as ações na busca do desenvolvimento sustentável; fornecimento do suporte operacional necessário para que as ações possam ser desempenhadas, visando a busca do desenvolvimento rural*” (SÃO PAULO, 2009). É uma proposta de articulação a partir de um setor, no nível do local. A articulação local fica limitada se não houver também a articulação dos diversos órgãos estaduais envolvidos com o desenvolvimento rural, no nível das diretrizes de planejamento de cada pasta.

A política de fortalecimento da pesquisa regionalizada, buscada com a criação da APTA, e a maior integração da extensão rural com prefeituras e Organizações não-Governamentais (ONGs) também apontam na direção da descentralização das ações.

Em 1990 foi instituído o Sistema Estadual Integrado de Agricultura (SEIA), mais tarde denominado de SEIAA considerando o Abastecimento, para trabalhar de forma integrada com os municípios. O objetivo era o de “*desenvolver planos de desenvolvimento agropecuário, agrário e fundiário... para prestar colaboração aos pequenos e médios lavradores e pecuaristas..., considerando que neste espaço (municipal) o Poder Público e a comunidade podem melhor equacioná-los e resolvê-los (problemas reais)*” (Dec. 32.553 de 9/11/90). Sua regulamentação ocorreu pelo decreto 35.673, de 14/09/92. Faz parte do sistema o Conselho de Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo, criado pela Lei 7.774 de 6/4/92; 40 Conselhos Regionais; os municipais e o Fundo de Desenvolvimento Rural. Essa legislação prevê também convênios com os municípios, dando início ao processo de municipalização dos serviços de extensão rural e a um processo contínuo de reformulação dos termos dos convênios.

A composição dos Conselhos Regionais foi alvo de muitas mudanças ao longo do tempo. Inicialmente seria composto com no máximo 12 membros e sua função foi definida como de consultoria à SAA. Por meio do Decreto 40.103, de 25/05/1995, modificado pelo Decreto 41.718, de 16/04/1997, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural foram definidos como órgãos consultivos e de assessoramento da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Esta-

do de São Paulo. Sua composição passou a ser definida por um máximo de 21 titulares e 13 suplentes, sendo 12 titulares representantes de organizações de agricultores e trabalhadores rurais; 4 de indústria a montante ou a jusante; 3 de ensino, pesquisa e profissionais liberais e 2 dos Conselhos municipais. O Decreto 43.919, de 31/03/1999, modificado pelo Decreto 44.046, de 24/06/1999, torna o número de participantes do Conselho Regional variável e extremamente ampliado, pois define que todos os presidentes de sindicato patronal e de trabalhadores; dos conselhos municipais; das cooperativas; associações de produtores agropecuários; até cinco associações comerciais e industriais de cada uma das mais relevantes cadeias de agronegócio; prefeitos; reitores ou dirigentes de faculdades de agronomia pública e privada, diretores das escolas técnicas agropecuárias, todos os diretores dos Núcleos Regionais de Pesquisa da SAA, diretor da EDR e da Defesa e os presidentes ou delegados regionais das associações de engenheiros agrônomos, médicos, veterinários e zootecnistas devem participar. Pelo Decreto 46.931, de 19/07/2002, passa a incluir mais 5 membros titulares representantes das comunidades rurais.

O Decreto 52.452, de 06/12/2007, define a composição atual do Conselho Regional. Terá número variável, mas será constituído somente pelo Presidente e outro representante de cada Conselho Municipal da região. Reduz-se, assim, o número de titulares buscando maior eficiência nos trabalhos. Os Conselhos de Desenvolvimento Rural passam a ter papel fundamental como articuladores de forças locais para o desenvolvimento rural sustentável e, também, como indicadores das prioridades locais de alocação de recursos para a área rural. Nova realidade que vem levando ao desenvolvimento de novas atividades. A primeira capacitação dos conselheiros foi realizada em março de 2008, pela CATI. Segundo a diretora do Centro de Treinamento desta Coordenadoria, o objetivo é “*capacitar os conselheiros regionais para que desenvolvam suas atribuições de forma eficiente e eficaz, transferindo conhecimentos básicos sobre os temas centrais de sua atuação: políticas públicas, desenvolvimento sustentável e cadeias produtivas, por meio de palestras e troca de experiências*”. Não se volta, portanto, a metodologias para ampliar a eficiência e eficácia dos trabalhos na promoção da articulação e negociação.

O Conselho de Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo criado em 1977, tem uma ampla representação das organizações dos agricultores e trabalhadores, dos demais setores produtivos; outras Secretarias do Estado; Bancos públicos (já privatizados); empresas do Estado ligadas a SAA; FAPESP; CEPAM e cinco representantes dos Conselhos Regionais. Por essa legislação, previa-se a formação de Câmaras Setoriais como órgãos de apoio. Hoje existem 28 caracterizando as principais cadeias existentes no Estado, incluindo a que se reuniu pela primeira vez em dezembro de 1998: Lazer e Turismo no Rural. Definiu-se desde então esta instância como a plataforma de integração dos diversos órgãos do Estado com os segmentos representativos do agronegócio, considerando tanto as demandas regionais como as provenientes das principais cadeias produtivas. Configura-se assim como o espaço onde se dá a integração da perspectiva territorial e setorial do agronegócio. Não é, entretanto, o espaço para articulação entre os usos produtivos e a conservação dos recursos naturais, embora exista um representante da Secretaria do Meio Ambiente entre seus membros, e dificilmente incorpora questões associadas a segmentos marginalizados, estejam eles nas principais regiões produtoras ou nas regiões de importância marginal para a cadeia. O foco é o desenvolvimento da cadeia produtiva e não o desenvolvimento local das regiões produtivas.

Outra forma importante de uso e gestão do espaço rural está ligada às áreas de conservação. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado pela Lei 9.985, de 18/07/2000, caracteriza dois tipos de unidades de conservação: As Unidades de Proteção Integral e as de Uso Sustentável. O objetivo básico da primeira é o de preservar a natureza enquanto no segundo é compatibilizar a conservação com o uso sustentável de parte dos recursos naturais. Entre as primeiras estão: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. Entre as de uso sustentável constam: Área de Proteção Ambiental (APA); Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). É exigido um Plano de Manejo abrangendo a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores eco-

lógicos, considerando medidas para promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas. No caso das Reservas Extrativistas, de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando pertinente, também as Florestas Nacionais e as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, assegura-se a ampla participação da população residente.

O SNUC tem como diretriz garantir o envolvimento da sociedade na revisão da política nacional, a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação de forma que sejam integradas as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais. Reconhece as condições e necessidades das populações locais de desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais. Em outras palavras, segue a tendência internacional que já estava delineada na Rio 92 de assumir que a conservação dos recursos naturais depende do diálogo e da construção com a sociedade.

Neste âmbito, a parceira com as ONGs parece ter garantido não somente a preocupação com metodologia de trabalho, trocas de experiência e avaliação da sua efetividade. Foi criado em 1997, pela Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, em parceria com outras instituições, o Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação (CBUC) que se volta também para estas questões. As ações existentes, entretanto, não deixaram de ser setoriais.

A integração econômica e financeira internacional tem mostrado, nos meses recentes, a sua face escura. Nos últimos anos, a internacionalização do capital financeiro, produtivo e da circulação das mercadorias foram fortemente estimuladas, em nome da prosperidade econômica. Constata-se duramente que esta integração também atua no sentido inverso promovendo a orquestração veloz da crise. Fala-se reiteradamente que os países de economia mais fechada serão menos sensíveis a seus efeitos e teme-se a volta do protecionismo das economias nacionais. Tem predominado uma combinação de fortalecimento das economias nacionais com os auxílios públicos ao mercado financeiro e produtivo associado à preservação da interdependência entre países. Políticas territoriais fortalecem a base social e estimulam a criatividade dos peque-

nos negócios, mas sinalizam a necessidade de integração setorial e estabelecimento de fóruns de negociação.

O governo estadual, apesar das iniciativas listadas, não delineou uma política **integrada**, de base territorial, para o espaço rural. Esta integração não ocorre dentro da Secretaria da Agricultura ou desta com as demais Secretarias de Estado, com ações voltadas ao espaço rural.

A característica urbana do Estado e a resistência da agricultura familiar fortalecida nas últimas décadas pelos assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária configuram um quadro de possibilidades e limitações hoje associadas às discussões em torno da agricultura urbana. Considera-se aqui agricultura urbana como aquela em que o produto chega ao consumidor ainda com o frescor da colheita, portanto, além da promovida como alternativa de emprego e renda, refere-se também aos agricultores tradicionais que desenvolvem suas atividades nas proximidades dos centros urbanos. Sua especificidade está relacionada à proximidade e facilidade de acesso ao mercado, mas também ao impacto da cidade sobre o mercado de fatores e a violência contra equipamentos e pessoas. A integração rural urbana e os circuitos curtos de comercialização marcam esta produção e estão muitas vezes associadas à agricultura familiar e orgânica. Seu fomento exige uma política agrícola de base espacial e territorial e se beneficiaria da articulação entre atores em uma plataforma de negociação. Importante ressaltar que a Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de São Paulo, financiadora de projetos, criou a linha de Políticas Públicas que permite trabalhar esta perspectiva.

A proliferação dos conselhos municipais, setoriais e regionais atestam o esforço para criar condições de maior envolvimento da população nas tomadas de decisão, mas enfrentam a dificuldade de garantir a representatividade de todos os segmentos sociais e a eficácia e eficiência desta participação. Sem metodologia de trabalho correm o risco de desestimular a participação e serem esvaziados.

Dessa forma, as evidências são de que o esforço político de criação dos espaços de participação social na gestão foi realizado, mas, pelo menos no Estado de São Paulo, não se fez esforço igual para difundir metodologias e estimular troca de experiências nestes fóruns. A experiência está restrita a algumas ONGs e a ações seto-

riais do poder público estadual. Difundir e desenvolver instrumentos de mediação que permitam a todos participarem da definição das prioridades de ação e de todas as deliberações precisa entrar no topo da agenda política estadual.

Existe conhecimento disponível, pois a gestão dos recursos naturais tem estimulado desenvolvimentos teóricos metodológicos, em todo o mundo, baseado no estabelecimento do *common ground*, das metodologias participativas e da mediação de conflitos. Este conhecimento está disponível no Estado, entretanto, restrito a alguns grupos e setores e não estão sendo utilizados nos diversos fóruns criados.

3 - SETOR PRODUTIVO

O setor empresarial tem também realizado esforços no sentido de desenvolver ações públicas de caráter local. A baixa eficiência e eficácia da política pública faz emergir um setor interno à corporação capaz de implementar com eficiência e precisão as estratégias delineadas pela política corporativa, apoiada por isenções fiscais. Esta tem sido a tendência mundial dos setores produtivos e o caso da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Com a Mostra e Congresso do Sistema FIESP de Responsabilidade Socioambiental, que aconteceu em agosto de 2007, em São Paulo, pode se conhecer melhor a base conceitual deste grupo e suas ações. A Mostra teve como objetivo "*divulgar resultados e transformações positivas que estão promovendo nas comunidades onde atuam*", para:

- Promover o desenvolvimento de novos projetos de responsabilidade socioambiental empresarial e de novos empreendedores sociais;
- agregar todos os setores envolvidos, fortalecendo o crescimento e o desenvolvimento da sustentabilidade; e
- propiciar a formação de parcerias e também a multiplicabilidade de projetos já implantados⁵.

Um evento de difusão e troca de experiências como ainda não foi promovido pelo setor público estadual ou ONGs. Segundo a FIESP 60% das empresas brasileiras desenvolvem ou

⁵FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - FIESP. Guia da cidadania corporativa; avaliação de balanços sociais. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/socioambiental/telas/mostra.asp>>. Acesso em: 2007.

apoiam ações sociais (Guia da Cidadania Corporativa e Avaliação dos Balanços Sociais no site da Mostra)⁶. Os projetos e ações sociais têm foco em diversos públicos e áreas de atuação.

Nas palestras e mesas do congresso estimularam-se a reflexão e a formação de um posicionamento do setor. Enfatizou-se que atualmente, no comércio internacional, está se dando ênfase crescente à responsabilidade socioambiental como pressuposto para a inserção no mundo global. Enfatizou-se o trabalho da OXFAM International⁷, nesta direção⁸.

A ação empresarial vem se pautando, de forma crescente, por dois objetivos: gerar valor econômico para acionistas e socioeconômicos para a sociedade. O desafio é encontrar as ações que representam situações de *win-win* para os dois objetivos. O conceito de *sweet spot* caracteriza o ponto de equilíbrio em que a empresa gera ganhos para seus sócios e investidores, e ao mesmo tempo assegura uma gestão responsável dos pontos de vista social e ambiental⁹. A visibilidade das ações socioambientais da corporação são a forma de transformar em benefício econômico os esforços realizados. De acordo com o relatório socioambiental da Carbocloro, com indicadores mensuráveis e comprováveis que permitam a comparação entre anos e entre corporações é o instrumento que vem sendo desenvolvido para fortalecer o elo entre os dois objetivos corporativos. Fujihara; Cavalcanti; Batista (2007) enfatizaram o equívoco “*de que se pode agregar valor a uma marca sem necessariamente asso-*

ciá-la à construção de uma reputação”. Definiram sustentabilidade como o modelo sistêmico de criação de valor que envolve crescimento da economia local e desenvolvimento das comunidades.

O relatório diz ainda que a atuação responsável com relação ao meio ambiente, às condições de trabalho e à responsabilidade social que marca o comportamento das corporações desde o ano 2000 veio substituir a fase selvagem (1940-70); a cumpridora da legislação ambiental (1970-90) e a do ajustamento voluntário (1990-2000), marcado pela adoção das normas ISO.

A questão da sustentabilidade socioambiental já atingiu a Bolsa de Valores do Estado. “*O Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE) é um referencial do desempenho acionário das empresas que adotam políticas de responsabilidade social e ambiental como ferramenta de gestão. Permite avaliar se existe tendência a valorização das ações das empresas que se destacam pela boa gestão corporativa*”, segundo Ricardo Nogueira, em palestra proferida durante o Congresso.

Ao debater sobre as perspectivas da responsabilidade socioambiental no Brasil foi trazido à discussão o trabalho de Maynard Junior e Mehrrens (1999), que a partir dos trabalhos de Alvin Toffler “*O Choque do Futuro*” e a “*A Terceira Onda*” propõem que uma nova onda de transformação social está se desenhando. Na primeira onda, o objetivo era a própria produção; na segunda, passou a ser a competição; e na terceira, prioriza a cooperação. Os autores enfatizam que hoje se desenvolve a consciência da interconexão e interdependência do ser humano e do seu papel na co-criação da qualidade de vida global. A crise da ciência compartimentada e do poder, em uma sociedade com meios democráticos de comunicação fortalecidos, promoveria uma crescente espiritualização, declínio dos valores materiais e a democratização política e econômica, para além dos Estados Nacionais. A responsabilidade socioambiental corporativa é a tendência gerencial na quarta onda.

Nessa nova tendência estão inseridas as maiores empresas paulistas responsáveis por mais de 80% da contribuição da indústria paulista ao PIB estadual, apesar de representar um pequeno percentual do total das empresas na FIESP. Dessa forma, a entidade está voltada a fomentar esta nova visão de gestão corporativa

⁶Op. cit. nota 5.

⁷“*Oxfam International is a confederation of 13 organizations working together with over 3,000 partners in more than 100 countries to find lasting solutions to poverty, suffering and injustice. Oxfam International seeks increased worldwide public understanding that economic and social justice are crucial to sustainable development. We strive to be a global campaigning force promoting the awareness and motivation that comes with global citizenship while seeking to shift public opinion in order to make equity the same priority as economic growth. Experience of the real issues confronting poor people is linked to high-level research and lobbying aiming to change international policies and practices in ways which would ensure that poor people have the rights, opportunities and resources they need to improve and control their lives.*” OXFAM. Disponível em: <<http://www.oxfam.org/en/about/>>. Acesso em: 10.ago.07.

⁸Tema debatido na mesa com: embaixador Sergio Amaral, Marcus Jank (UNICA) e representante da Federação das Indústrias Norueguesa e Clifford Sobel, representando a Embaixada Americana.

⁹Segundo Andrew Savitz, sócio da PricewaterhouseCoopers.

ao seu quadro de associados. A Mostra foi um instrumento, mas desenvolve também o projeto “Sou Legal”, dentro do seu Programa de Responsabilidade Socioambiental.

O projeto “Sou Legal” está estruturado em três etapas. Na primeira, o objetivo é garantir o cumprimento da legislação. Na segunda, a estratégia é a de estimular a empresa a utilizar toda a gama de serviços que está a seu dispor no sistema FIESP, particularmente os cursos e serviços disponíveis no SENAI, em favor dos seus empregados, suas famílias e comunidade. Na terceira etapa, a empresa é estimulada a investir em projetos sociais, fazendo uso da isenção fiscal, implementando estratégias para atrair as empresas para o projeto.

Na gestão 2004-07, concretizou-se a intenção de tornar efetiva a presença da FIESP em todo o território do Estado de São Paulo, com a criação do Departamento de Ação Regional (DEPAR). Os municípios do Estado foram agrupados em 51 regionais capilarizando as ações de atendimento e fortalecimento das unidades filiais. O projeto de responsabilidade socioambiental, pelo “Sou Legal” e outras formas de parceria, pode também ser assim fortalecido. São cinco regionais na capital, oito na Grande São Paulo e as restantes no interior.

A integração do setor público com a iniciativa do setor produtivo se dá por meio da Rede Social São Paulo formada por mais de uma centena de organizações representativas da sociedade, do setor empresarial e do governo, pela Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS). A Rede foi criada em 2003 para enfrentar questões sociais estruturais. A gestão da Rede é liderada por um comitê integrado por institutos e fundações corporativas e a SEADS. Os recursos são obtidos via adesão espontânea. Esta iniciativa mostra uma outra face da ação social no Estado, a articulação das iniciativas pulverizadas do setor privado complementada pelo programa Pró-Social da SEADS, que busca dar mais eficiência e eficácia ao sistema.

Outra linha de ação da FIESP com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), integradas à Secretaria de Desenvolvimento do Estado de São Paulo, é a promoção de Arranjos Produtivos Locais (APL). Os arranjos produtivos locais, formados por médias, pequenas e microempresas, são sustentados pela capacidade inovativa/empreendedora e tecnológica

em um território produtivo, através de um protocolo de cooperação técnica para o desenvolvimento de novos APLs (REGAZZI, 2008). A FIESP promove os Encontros de Arranjos Produtivos Locais (III em 2008) e tinha em 2007 um programa próprio de apoio a dez APLs. O programa de apoio aos novos APLs em São Paulo tem como primeira ação da agenda o reconhecimento da realidade local de cada APL. A segunda ação é a construção da governança do arranjo. O programa também vai apoiar processos de reestruturação da produção do APL para que ele aumente sua competitividade. O programa de apoio aos novos APLs prevê, também, o monitoramento e a avaliação dos seus resultados. Estas etapas são flexíveis e se adaptam a cada realidade. Em novembro de 2008, no III Encontro de APL, o foco é o Programa de Capacitação de Agentes de Inovação para APLs, que integra a Agência de Inovação da USP aos parceiros anteriores. O Estado de São Paulo ampliou para 24 o número de APLs formados em mais de 40 municípios. O foco deste programa é restrito mas trata-se de identificar segmentos produtivos da indústria, estratégicos nas diversas localidades para a promoção do desenvolvimento territorial. O efeito sobre o setor agrícola local é variável e pode ser inexistente.

4 - CAPACITAÇÃO DOS ANIMADORES DAS PLATAFORMAS CRIADAS

Ao fazer esta breve revisão das ações públicas participativas no Estado de São Paulo para promover o desenvolvimento local, constata-se a diferença de abordagem do setor industrial e da agricultura. No primeiro caso, a integração dos trabalhos do setor produtivo, por meio da FIESP e do SEBRAE, juntamente com as Secretarias do Estado, está promovendo ações de responsabilidade socioambiental e os APLs. Ações têm sido desenvolvidas para capacitar tecnicamente o setor industrial e trabalhar a integração e governança do setor. Em outras palavras, a política tem se voltado não somente à formação técnica, mas tem também se preocupado com metodologias para desenvolver o processo de forma participativa e integrada.

No que diz respeito ao setor rural, se considerar a agricultura e as áreas de conservação que, juntamente com os sítios de lazer e

clubes, correspondem aos principais usos do solo rural, constatam-se comportamentos setoriais diferentes relacionados à preocupação com metodologias participativas e a construção de *common ground*. No caso das áreas de conservação, a parceria do Estado com as ONGs ambientalistas garantem um processo contínuo de monitoramento dos trabalhos e de adequação metodológica, embora pese o fato de que a maioria das Unidades de Conservação do Estado carecem de plano de manejo e de trabalho efetivo de integração das comunidades do entorno. No caso dos Comitês de Bacia, a sociedade tem criado espaços para reflexão coletiva e troca de experiências. A coordenação do X Encontro do Fórum Nacional previa alguns grupos de trabalho ligados à questão de metodologias participativas e de resolução de conflitos, aspectos fundamentais das metodologias que precisam ser estimuladas nos trabalhos dos Comitês, mas isto será suficiente para estimular seu uso? Como sensibilizar as instituições e o próprio comitê se não estiverem ainda conscientes da capacitação nestas áreas, particularmente seus secretários executivos?

O quadro é ainda mais desfavorável no que diz respeito à estruturação local do agronegócio. Na perspectiva do setor público, a proposta organizacional da SAA tem sido alvo de contínuas mudanças em termos do tamanho e da composição dos colegiados regionais, assim como na relação e integração de trabalho com os municípios. Interessante considerar que a lei de 1977, ainda em vigor, que institui o Conselho de Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo, define sua composição. Entre seus membros constam: um representante do Banespa, privatizado, um do MAPA mas não do MDA, e não especifica a participação da CODEAGRO como representante das Câmaras Setoriais nem sua participação direta. Embora faça menção à representação de cinco Conselhos Regionais, não dá diretrizes de como a qualidade desta representação poderia ser obtida estimulando por exemplo a criação de um Fórum dos Conselhos Regionais. A composição do Conselho prioriza a representação de todos os órgãos vinculados a atividade agrícola e dos diversos órgãos públicos do Estado, mas não a organização do agronegócio, setorialmente ou localmente. Sua revisão parece estar na pauta de um processo de rearticulação do sistema pelo empoderamento dos Conselhos Municipais e Regionais.

A proliferação de espaços de participação para os atores do rural de São Paulo não foi necessariamente acompanhada da capacitação das pessoas designadas visando garantir a eficiência e eficácia dos trabalhos. Se houve algum desenvolvimento na perspectiva setorial, como no caso das Áreas de Conservação, a questão da gestão para o desenvolvimento sustentável exige necessariamente uma abordagem multisetorial que faz emergir posições conflitantes que precisam ser trabalhadas. Esta tem sido uma importante área de desenvolvimento do conhecimento.

Na literatura especializada tem se falado da importância do moderador, facilitador ou animador no desenvolvimento dos trabalhos. O primeiro termo enfatiza seu papel para superar conflitos, no segundo para criar o ambiente propício à participação de todos e, finalmente, enfatiza-se a importância de ter alguém estimulando o desenvolvimento dos trabalhos. Contrasta com isto a denominação de secretário executivo dado no Comitês de Bacia e Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural.

Com o intuito de estimular o uso dessas metodologias, particularmente no que diz respeito à inserção do agronegócio na dinâmica de desenvolvimento local, apresentam-se a seguir as características de uma proposta desenvolvida dentro do Programa de Re-governando os Mercados, voltado à “Inclusão de pequenos agricultores na dinâmica local e mercados regionais” sob a responsabilidade do International Institute for Environment and Development (IIED), do Reino Unido, e do Programa de Desenvolvimento de Capacidade e Mudança Institucional da Universidade de Wageningen, Holanda.

5 - PLATAFORMA MULTI-AGENTE (PMA)

As mudanças que vêm acontecendo no mercado agrícola nacional não são fatos isolados mas consequência da crescente internacionalização da economia. As grandes redes internacionais de varejo e a política de estado mínimo levaram à desestruturação das centrais atacadistas, reduzindo a competição no mercado de Frutas, Legumes e Verduras (FLV), tomando a permanência de agricultores familiares na atividade mais difícil. Para compensar esse efeito, organismos financeiros internacionais têm procurado desen-

volver políticas de apoio a estes produtores enquanto as instituições de pesquisa buscam desenvolver instrumentos de política que possam melhorar suas formas de inserção econômica, social e política. Modelos de desenvolvimento socialmente justo em geral se construíram sobre uma estrutura fundiária desconcentrada. Defender este segmento de produtores significa defender as bases do próprio modelo de sociedade criado, isso se não se quiser enfatizar o aspecto da “paisagem” hoje enaltecido nas políticas de multifuncionalidade. A soberania nacional também é invocada no esforço por garantir a competitividade destes produtores. Outra importante característica do mundo atual é a rapidez com que os processos de mudança se instalam. Isso coloca desafios novos nas velhas formas de fazer política eficiente.

Se a política do Estado se orienta por buscar os melhores resultados para a sociedade, o ponto central é como garantir a resistência das comunidades rurais diante de mercados sujeitos a mudanças rápidas. Isso leva ao conceito de “política antecipatória”, isto é, a que busca responder a nova realidade antes que esta se torne fato constatado. Este é o cenário no qual a Plataforma Multi-Agente (PMA) se insere e requer envolvimento comprometido e efetivo de todos os atores relevantes.

A PMA refere-se ao conjunto de atividades que permitem diferentes grupos interagirem, promovendo o aprendizado conjunto para decisão e ação coletiva. Pode se constituir de eventos consecutivos, vários eventos com um mesmo conjunto de atores e/ou eventos que reúnam diferentes grupos envolvidos, podendo alguns deles estar em um processo específico de PMA. Reúne um conjunto de técnicas participativas e de planejamento para organizar uma ação coletiva. Envolve também um grande trabalho de comunicação e preparação voltado ao fortalecimento das relações dentro do grupo. Pretende-se, pelo processo, encontrar o “objetivo comum” (*common ground*) entre todos os atores para juntos promoverem mudanças institucionais¹⁰.

Com base no guia para construir “Pla-

¹⁰Instituições são definidas em vocabulário popular como “regras do jogo” que estruturam a forma de funcionamento da sociedade, mercados, comunidades e organizações. Elas incluem leis, políticas, normas e valores estruturais de mercado, relações de gênero, práticas de negócios mecanismos de governança.

taformas Multi-Agente” (VERMEULEN et al., 2008) pode-se caracterizar o objetivo da PMA como: buscar perspectivas diferentes para resolver um problema complexo; resolver conflitos; construir confiança e compreensão; promover inovação; gerar comprometimento para ação; acompanhar mudanças rápidas; criar maior flexibilidade; encontrar *common ground*.

Uma PMA trata de problemas bem delineados; envolve atores afetados pelo problema; trabalha com vários setores e escalas; os atores constroem regras para engajamento efetivo; trabalha em situações de desequilíbrio de poder e com conflitos de interesse; leva os atores a um processo de aprendizado coletivo e ao questionamento de suas crenças e posições; equilibra estratégias “de cima para baixo” e “de baixo para cima”; torna a mudança social e institucional possível. Os principais desafios que enfrenta estão relacionados a: tratar com diferentes capacidades e poder estabelecendo um objetivo comum de ordem maior e voltar buscando encontrar soluções que tragam benefícios mútuos; gerenciar conflitos, separando as pessoas dos problemas; enfatizar interesses mais que posições; gerar várias opções de ação antes de fechar um acordo; e insistir que os acordos devam ser baseados em critérios objetivos.

A figura 1 faz uma síntese do que é necessário para desenhar e facilitar uma PMA. A mudança institucional advém de formas interativas de geração de conhecimento e aprendizado na qual a ciência e a política podem se encontrar e onde formuladores de políticas, pesquisadores e a sociedade em geral podem construir uma ação conjunta (VERMEULEN et al., 2008). Um conceito fundamental para o sucesso do processo é o “desenvolvimento de capacidade” (*capacity development*) que significa possibilitar indivíduos, organizações e comunidades a realizarem seu potencial para atingirem seus objetivos. A capacitação é elemento importante, mas não exclusivo, pois exige parcerias de longo prazo e análise cuidadosa das necessidades. Significa investir em indivíduos e organizações e ajudar a criar um ambiente institucional e de política estimulador de novas ideias e habilidades. “Desenvolvimento das capacidades” é essencial para colocar a pesquisa e o conhecimento na prática (VERMEULEN et al., 2008).

Uma pessoa/instituição assume a liderança do processo como animador, mantém-se

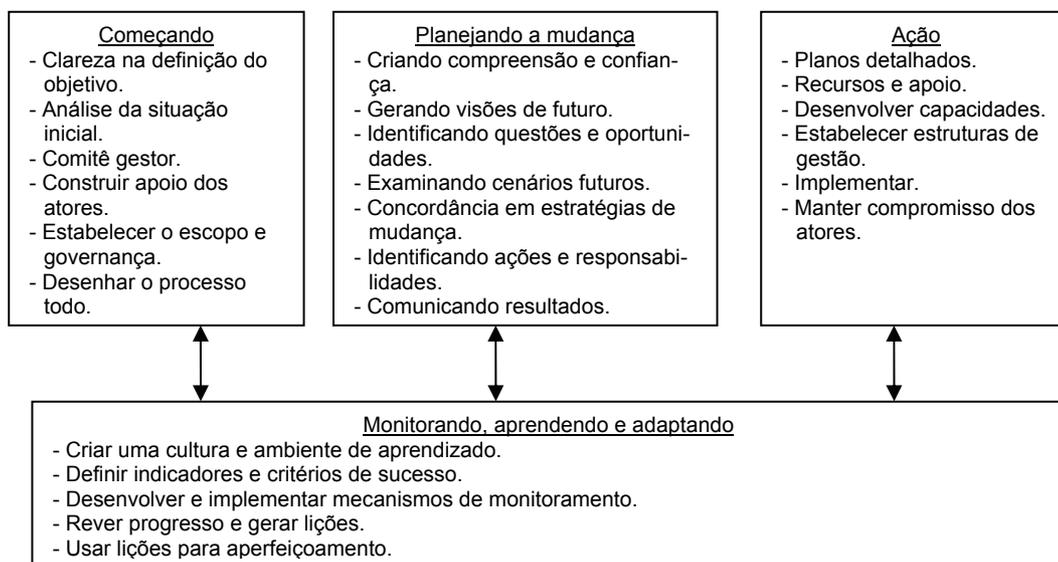


Figura 1 - Pontos Principais das Etapas da Plataforma Multi-agente.

Fonte: Adaptada de VERMEULEN et al. (2008).

neutro, mas é necessário que os demais desejem e sejam capazes de participar. O próprio planejamento da PMA é uma atividade a ser realizada pelo grupo. O animador precisa encontrar o equilíbrio entre resultados e processo, necessidades de pesquisa e promoção da integração entre os atores.

A qualidade do processo depende da participação de representantes de todos os atores, representatividade compartilhada por mais de uma pessoa; garantir que o representante leve ao seu grupo informações sobre o que se desenvolve; partilhar os processos; fornecer informação, orientação e apoio da pesquisa; documentar o processo; estabelecer bons canais de comunicação e dar apoio logístico e organizacional.

Atividades que caracterizam o processo multi-agente exigem preparação e planejamento das seções; reuniões individuais ou em pequenos grupos com as pessoas-chave para dar apoio ao processo; encontros de um comitê gestor ou grupo de assessoria para orientar e dar apoio a todo processo; oficinas com subgrupos de atores; uma oficina única integrando a todos para se engajar no processo geral; formação de grupos de trabalho para assumir algumas tarefas organizacionais específicas; visitas de campo e de estudo; conferências e seminários que podem envolver uma audiência maior e eventos publicitários. No monitoramento e avaliação, todos os atores precisam estar envolvidos para refletir e analisar o processo em termos dos seus próprios

indicadores, extraindo lições e colocando as em prática.

A figura 2 sistematiza o desenvolvimento do processo, considerando, por exemplo, a cadeia de hortaliças.

Na figura estão definidos seis blocos de atividades, sendo que duas delas são sempre revisitadas: os mapeamentos da cadeia e do ambiente político-institucional são sempre revisitos à medida que se aprofunda a compreensão dos blocos internos.

Na atividade descrita como mapeamento e compreensão da cadeia de valor da produção de hortaliças, o objetivo é criar uma visão coletiva e tornar-se uma mesa de negociação entre os diversos elos participantes. As questões fundamentais referem-se quais são as etapas; atores, fluxos, e como se comporta o valor adicionado no seu percurso.

No mapeamento e compreensão do ambiente político e institucional o objetivo é criar a visão coletiva do ambiente em que se insere a cadeia considerada, não esquecendo também de considerar aspectos culturais que influenciem as decisões. O produto final é uma matriz que caracteriza os três setores: público, privado e sociedade civil e cada um dos estágios da cadeia de valor. As questões fundamentais são: 1) quais são as instituições formais e informais que afetam a inclusão dos agricultores familiares no desenvolvimento da cadeia de hortaliças, e como fun-

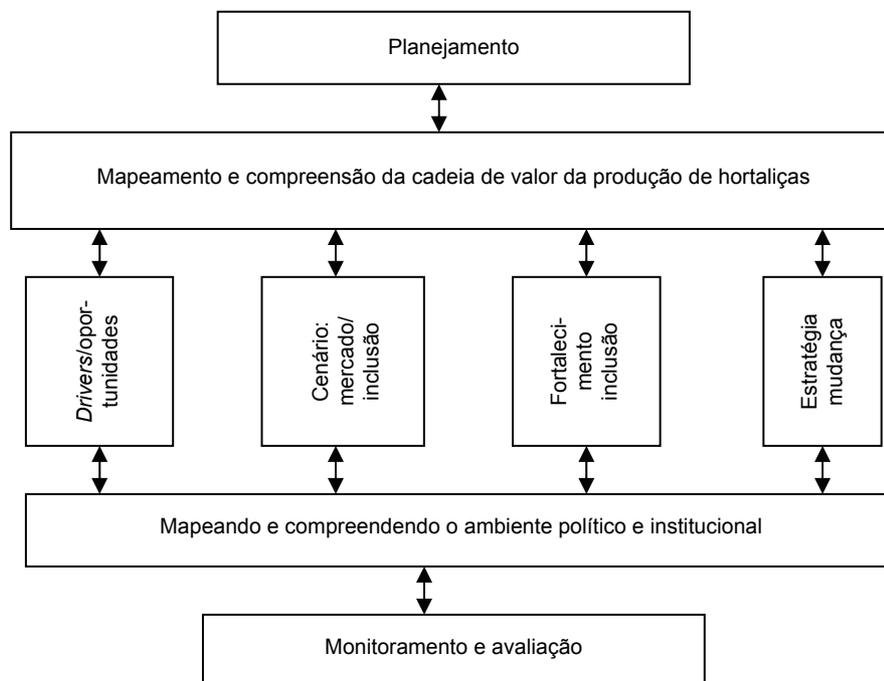


Figura 2 - Plataforma Multi-agente para a Cadeia de Valor de Hortaliças

Fonte: Adaptada de VERMULEN et al., 2008.

cionam? 2) quais são os principais incentivos ou desincentivos para os compradores buscarem o produto dos agricultores familiares? 3) quais são os principais fatores institucionais que apoiam ou dificultam a inclusão dos agricultores familiares na cadeia de hortaliças?

A terceira série de atividades está voltada a identificar quais são as forças existentes que estão ou estarão promovendo a evolução esperada e qual é esta tendência identificando os problemas e oportunidades. Nesse caso o objetivo é construir coletivamente a compreensão do processo sob o qual está sujeita a cadeia de valor de hortaliças. O produto final é uma lista das forças transformadoras e tendências do mercado e problemas/oportunidades para atingir o objetivo. As principais perguntas orientadoras do trabalho são: 1) quais são as principais forças locais, regionais, nacionais e internacionais afetando o mercado? 2) quais são as tendências resultantes e como os diversos atores são afetados? 3) quais são os principais temas relevantes para os diversos atores? Estas discussões são importantes para identificar sinergias e conflitos.

O quarto grupo de atividades refere-se à construção de cenários. O objetivo desta atividade é permitir que a política (pública, privada e da sociedade civil) seja antecipatória. As duas

principais fontes de incerteza na evolução do mercado são utilizadas para construir quatro cenários. As fontes de incerteza têm que ser factíveis e críticas para o desenvolvimento dos mercados. As questões principais a serem analisadas nos diferentes cenários são: 1) qual a perspectiva futura para agricultores familiares na cadeia de valor da produção de hortaliças? 2) qual é a visão desejada para agricultores familiares e para o desenvolvimento rural?

O quinto grupo de atividades refere-se às escolhas do que precisa ser feito para garantir o atendimento do cenário desejado para melhor inserção dos agricultores familiares na cadeia de hortaliças, identificando as principais barreiras e oportunidades na construção do cenário desejado. São três os produtos desta atividade: 1) análise das oportunidades e ameaças (*force-field analysis*); 2) diagrama de causa e efeito associado; 3) quadro síntese das escolhas mais apropriadas para evoluir para o cenário desejado. As questões principais são: 1) quais são as oportunidades e desafios para construção da cadeia de valor de hortaliças para agricultores familiares? 2) quais são os principais fatores (causas e efeitos) para as oportunidades e desafios? 3) quais são as principais opções de ação para fortalecer a cadeia de valor da horticultura para agricultores familiares? 4) o

que deve mudar em termos de política e instituições para isso? 5) o que deve mudar no comportamento de cada produtor para trazer uma mudança específica desejada?

O sexto grupo de atividades refere-se às estratégias para apoiar a mudança. O objetivo é identificar estratégias que tornem realidade as mudanças necessárias identificadas no item anterior, superando barreiras e maximizando o apoio. Algumas vezes as mudanças vêm por meio do diálogo, outras pelo empoderamento de grupos mais fracos para superarem as restrições impostas pelos mais fortes. São dois os produtos: matriz de planejamento para os atores presentes e prontos para agir (O quê, Quem, Quando e condições/risco, a completa incluiria quando e quanto) e matriz de ação que identifica ações possíveis para um conjunto maior de atores estimulados por incentivos dos mercados ou das instituições (não deve ser uma lista de desejos mas um conjunto de possibilidades, baseada em táticas que os atores ativos possam desenvolver). É necessário mapear o poder dos atores, incentivos e formas que possam ser utilizadas para promover a mudança considerando: área de influência; poder relativo; fatores que estimularão mudanças ou ações e táticas para promover a mudança. As principais questões são: 1) Quais são as ações necessárias para tornar as atividades escolhidas viáveis? Quem e onde devem agir? 2) O que pode motivar tomadores de decisão a agirem em prol da melhor inserção da agricultura familiar na cadeia de valores de hortaliças? 3) Que táticas podem ser usadas para convencê-los considerando suas próprias prioridades e incentivos?

6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão das ações públicas para o rural do Estado de São Paulo no rastro da Rio 92, relativas ao rural, demonstram que, de forma geral, estruturas foram criadas para possibilitar a formulação de políticas locais integrando diversos setores, com múltiplos recortes territoriais. O recorte está associado à preocupação e à forma de trabalho do setor. Não se explorou no texto, mas diferentes unidades administrativas nas diversas Secretarias do Estado (Planejamento e Agricultura) são um grande entrave para a construção de um Fórum mais amplo onde se possa vir a fazer convergir à formulação de uma estratégia local de

desenvolvimento. Os Comitês de bacia são hoje a única instância desempenhando este papel.

De forma geral, o conteúdo temático de cada uma destas estruturas recebeu alguma atenção, no sentido de uniformizar o conhecimento de todos os participantes. Entretanto, a questão de metodologias de trabalho para garantir a efetiva participação de todos os segmentos, particularmente dos usualmente marginalizados, e organizar a reunião dentro da diversidade de interesses, não parece ter sido alvo da preocupação das entidades públicas conduzindo o processo.

No caso da agricultura, ainda não se fez a integração da pesquisa e das Câmaras Setoriais aos trabalhos de desenvolvimento local. Na abordagem agrícola municipal assim como na ambiental, o nível local traz uma complexidade menor a ser mediada, mas não se teve aqui condições de avaliar o desempenho. A experiência do setor industrial é, entretanto, orientadora.

À medida que a escala territorial se amplia cresce a complexidade da mediação. O setor público agrícola não realizou nenhum esforço nesta direção e não conta com um setor social fortemente organizado demandante de melhorias técnicas na construção destes espaços participativos. Este debate não parece ter sido promovido no âmbito sindical patronal e é frágil junto a representação política da agricultura familiar e camponesa no Estado.

No que diz respeito à política relativa a recursos hídricos e Unidades de Conservação, a sociedade civil construiu seus espaços de articulação e construção. O Fórum Nacional de Comitês de Bacia e o Congresso Brasileiro das Unidades de Conservação estimulam reflexão e troca de experiência em eventos periódicos. No entanto, mesmo nesses casos, não parece haver a preocupação com o impacto sobre a mobilização social, em particular dos segmentos sociais marginalizados, do tempo necessário para conscientizar os participantes da importância fundamental dos métodos eficientes e eficazes de organizar reuniões.

Um dos princípios básicos da motivação para participar é a constatação de resultados, que são poucos quando as reuniões não são organizadas com o respaldo da melhores técnicas que vêm sendo desenvolvidas e aperfeiçoadas em todo mundo. Isso justifica que se instale no Estado Fóruns específicos para divulgar e desenvolver metodologias que possam

tornar efetivas estas “novas instituições”. A plataforma multi-agente é uma destas metodologias que vem se mostrando eficaz em várias partes do mundo.

No caso da iniciativa do setor industrial, o enfoque dos trabalhos parece estar sendo o de construção de pequenas parcerias em uma estrutura que busca sua descentralização, complementada por eventos de troca de experiências concretas, os produtos gerados. Atuam mais no sentido de sensibilizar novas parcerias do que dar subsídios para evitar problemas ou repetir sucessos. Sua abordagem também precisaria ser avaliada no nível local, considerando a possibilidade de uso em escalas maiores.

A proposta de ação da Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo parece ser de todas a que sofre maiores dificuldades, pois não conta com um setor social estruturado para demandar e auxiliar nesta organização. A Lei 7.774 de 92 que institui o Conselho de Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo carece de atualização e é a maior demons-

tração de que o sistema não está em funcionamento, devendo ser reflexo de muitas causas: o desinteresse das organizações dos agricultores patronais pelo mercado e desenvolvimento local, a fragilidade da representação da agricultura familiar e camponesa na Secretaria da Agricultura; o esforço do Governo Federal em criar um Conselho em cada estado, para integrar sua política de base territorial para a agricultura familiar e a falta de experiências exitosas de Conselhos Interssetoriais no Estado e no país.

Neste texto fez-se um levantamento das ações públicas para o rural do Estado de São Paulo. As evidências são de que todas elas poderiam se beneficiar de métodos e técnicas de mediação de conflitos, principalmente na medida em que se avança na dimensão da escala geográfica. Avaliar as experiências locais existentes no Estado, suas limitações e possibilidades frente ao marco teórico proposto neste texto, a PMA, seria dar um passo importante na direção de práticas eficientes e eficazes de construção de uma política participativa.

LITERATURA CITADA

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: HUCITEC, 1996. 266 p.

BURTON, J.; DUKES, F. **Conflict: practices in management, settlement and resolution**. England: MacMillan, 1990.

_____; _____. **Conflict: readings in management and resolution**. England: MacMillan, 1993.

CARVALHO, Y. M. C. de. Desenvolvimento social: uma nova perspectiva internacional? **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 66-68, abr. 1996.

_____. Desafios da agricultura para o desenvolvimento sustentado. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 27, n. 5, p. 25-37, maio 1997.

_____. **Agricultura familiar e a dinâmica local**. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/iv_en/mesa4/3.pdf>. Acesso em: 2007.

ENCONTRO NACIONAL DE COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS, 10., 2008, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ecbhs.com.br/>>. Acesso em: out. 2008.

FISHER, R.; URY, W.; PATTON, B. **Getting to yes: negotiating agreement without giving in**. 2 ed. [s.l.]: Penguin Books, 1991.

_____; BROWN, S. **Getting together: building relationships as we negotiate**. [s.l.]: Penguin Books, 1989.

FUJIHARA, M.; CAVALCANTI, R.; BATISTA, E. **Caminhos da sustentabilidade no Brasil**. São Paulo: Terra das Artes, 2007.

KRESSEL, K. et al. **Mediation research**: the process and effectiveness of third-party intervention. San Francisco: Jossey-Bass, 1989.

MAYNARD JUNIOR, H. B.; MEHRTENS, S. E. **A quarta onda**: os negócios no século XXI. 9. ed. São Paulo: Cultrix, 1999.

REDE DAS ÁGUAS. **Carta de princípios e normas de funcionamento**.

Disponível em: <<http://www.rededasaguas.org.br/>>. Acesso em: 2008.

REGAZZI, R. D. **Arranjos produtivos locais**: um modelo produtivo inovador. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/uf/sergipe/areas-de-atuacao/apl/>>.

Acesso em: 20 nov. 2008.

RUBIN, J. Z. et al. **Social conflict**: escalation stalemate, and settlement. 2. ed. New York: McGraw-Hill, 1994.

SANTOS, M. **Metamorfose do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1991.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1997.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Planejamento do Estado de São Paulo. **Monitoramento do PPA 2008-2011**. Disponível em: <[http://www.planejamento.sp.gov.br:7781/owa/epa/mnwavpctce\\$.ViewProg?P_ANO=&P_COD_ORG=&P_DIRECT=20081300000710908&P_MES=&P_FASE](http://www.planejamento.sp.gov.br:7781/owa/epa/mnwavpctce$.ViewProg?P_ANO=&P_COD_ORG=&P_DIRECT=20081300000710908&P_MES=&P_FASE)>. Acesso em: 03 dez. 2008.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 410 p.

VERMEULEN, S. et al. **Chain-Wide learning for inclusive agrifood market development**: a guide to multi-stakeholder processes for linking small-scale producers to modern markets. England: IIED/CD&IC, 2008.

O RURAL NA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO LOCAL NO ESTADO DE SÃO PAULO, NO RASTRO DA RIO 92

RESUMO: *A tendência atual da economia tem levado a necessidade de repensar políticas de fortalecimento das economias locais, das relações de produção e comercialização que ocorrem de acordo com as especificidades sociais e ambientais de cada região, usando a metodologia do empoderamento e técnicas de planejamento baseadas no “sonho comum”. Este texto faz uma revisão das políticas voltadas ao rural do Estado de São Paulo, na perspectiva do empoderamento, da territorialização e do desenvolvimento local. Faz-se uma revisão dos esforços realizados no âmbito do setor público federal e estadual e do setor industrial, buscando identificar novas instituições e os esforços realizados na capacitação dos participantes de conselhos ou similares. Identificou-se que esforços vêm sendo realizados de forma diferenciada pelo governo federal e estadual, por setores destes e no segmento industrial. No âmbito das ações do Estado, mais ênfase tem sido dado a capacitação em conteúdos temáticos setoriais do que em metodologias para organização das reuniões dentro dos objetivos a que se propõem: inserir todos os segmentos sociais e integrar diversos setores. No que diz respeito à agricultura, conclui-se que estruturas foram criadas, mas estão incompletas e de fato não houve nenhuma ação coordenada no âmbito regional e estadual. Sugere-se o uso de uma metodologia para se trabalhar nas instâncias regionais e estadual: a plataforma multi-agente.*

Palavras-chave: *metodologias participativas, plataforma multi-agente, política agrícola territorial, empoderamento de conselhos.*

**SÃO PAULO STATE'S RURAL PERSPECTIVES ON
LOCAL DEVELOPMENT: on the footsteps of Rio '92**

ABSTRACT: *The world economy's present tendency suggests the need to rethink policies that strengthen local economies and markets that reflect social and environmental regional specificities through empowerment and common ground techniques. This paper reviews São Paulo state's rural policies under this perspective. It examines initiatives from the industrial and federal and state government sectors while seeking to identify new institutions and efforts made to train their representatives. Efforts have been made by these three actors. Priority at state level has been given to thematic information rather than negotiation/mediation techniques. With regards to agriculture, it is concluded that although new structures have been developed, they are incomplete, lacking coordinated action at regional and state levels. The implementation of a multi-agent platform is suggested to work at these levels.*

Key-words: *participatory methodologies, multi-agent platform, local agricultural policy, empowerment, new institutions.*

Recebido em 01/12/2008. Liberado para publicação em 23/03/2009.