

ABORDAGEM TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: TÓPICOS SOBRE A NATUREZA DE UM DEBATE INACABADO*

*Flávio Sacco dos Anjos***

1 Introdução

Decididamente falar ou pensar em desenvolvimento é colocar-se diante de um tema absolutamente polêmico, onde a neutralidade torna-se uma verdadeira quimera, uma utopia. Podemos falar de desenvolvimento do que já aconteceu, exaltando, sobretudo, os equívocos, desatinos e desventuras que foram cometidos em seu nome, dos desafios e dilemas que se apresentam na atualidade, assim como do que é incerto, do desconhecido, da aventura de pensar o futuro, tanto em termos de projetar uma situação desejável ou um mundo ideal, orientando nossas escolhas no tempo presente, quanto no sentido de adotar os procedimentos e as mudanças requeridas para alcançar algo considerado aceitável para as atuais ou para as futuras gerações. Ou seja, estabelecer uma ponte entre o pragmático e o onírico, entre a aridez de decisões imediatas e a doçura de nossas ilusões. “Um outro mundo é possível” não era justamente o mote das sucessivas edições do Fórum Social Mundial?

Por vezes falar de desenvolvimento se assemelha a um diálogo de pessoas que se expressam através de idiomas absolutamente distintos. Por vezes assume a feição da conhecida piada do bêbado que perdeu as chaves da casa voltando da balada e fica dando voltas e voltas num poste de luz como uma mariposa no inverno. Mas você perdeu as chaves aí, pergunta um desconhecido? E o bêbado responde, não, não faço ideia de onde as perdi, mas aqui pelo menos está mais claro. Nesse caso a metáfora serve pra pensar que agimos como bêbados pensando em situações consideradas ideais para encaixar a realidade onde devemos intervir, a partir de modelos pré-concebidos. Talvez a chave para descortinar o mundo idealizado esteja perto, mas pode ser que esteja muito longe de onde estamos, não exatamente do ponto físico ou geográfico, mas da envergadura da obra que se quer edificar em termos da profundidade das mudanças a serem implementadas.

* Texto proferido na Conferência de Abertura do I Seminário Regional Territórios, Territorialidades e Desenvolvimento Regional, realizado na Universidade Comunitária da Região de Chapecó (Unochapecó), em novembro de 2014.

** Doutor em Agroecología, Sociología y Estudios Campesinos, Universidad de Córdoba, Espanha. Pós-Doutor junto ao Departamento de Antropologia Social da Universidade de Sevilha, Espanha (2010) e Pós-Doutor junto ao Departamento de Ciência Política e Social da Università della Calabria, Itália (2016). Professor da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). E-mail: <saccodosanjos@gmail.com>.

Parte da polêmica em torno à ideia de desenvolvimento deve-se, de um lado, ao fato de ser um tema privilegiado da reflexão acadêmica, mas também de caráter eminentemente normativo, envolvendo a atuação do Estado, das agências nacionais e internacionais de fomento, das organizações multilaterais e das instituições humanitárias de caráter civil, religioso e inclusive militar. Combater a miséria humana não raras vezes aparece travestido de instrumentos de dominação quando não está acompanhado ao esforço de alcançar a emancipação dos indivíduos e coletividades.

Do ponto de vista acadêmico, pensar em desenvolvimento é colocar-se diante de um debate que é essencialmente multidisciplinar, multifacetado e absolutamente transversal. Nenhuma disciplina ou campo do conhecimento consegue isoladamente abarcar os diversos aspectos implicados ou arrogar-se o direito de pensar o desenvolvimento desde seu prisma. A ideia de complexidade pressupõe não somente a humildade, a cautela e a sensibilidade de que devemos nos investir ao falar no assunto, mas também do cuidado no sentido de estabelecer um amplo horizonte de possibilidades e uma linguagem inteligível que conjugue muito mais o verbo integrar do que o verbo desintegrar, muito mais cooperar do que competir, muito mais comprometer-se, do que abster-se.

Digo sempre aos meus alunos que o homem é um animal fantástico, não somente pelas grandes obras que realiza (a conquista do espaço, a construção de uma ponte sobre o mar, a alteração do código genético das plantas e dos animais), mas por ser extremamente hábil em justificar-se diante dos seus erros, omissões e negligências.

Com isso quero dizer que o bicho homem é o único animal capaz de encontrar argumentos para justificar atos lesivos a si mesmo, aos demais e à própria espécie humana. Falar de desenvolvimento é também falar da mais enigmática e difícil transformação, qual seja, tocar as consciências e os corações dos indivíduos, ou pelo menos, estabelecer um diálogo que permita pensar nas soluções possíveis diante dos grandes problemas que afligem a humanidade ou uma determinada coletividade.

Não precisa muito esforço pra pensar que às vezes nos sentimos como uma nau à deriva diante dos desafios que se apresentam, sobretudo diante da difícil missão de conciliar crescimento econômico com preservação da biodiversidade e inclusão social. Mas esse exercício não deve ser visto como algo possível, muito longe disso, é um imperativo, não porque precisamos tomar grandes, mas, também, pequenas decisões como reciclar nosso lixo, evitar os desperdícios, combater as desigualdades ou mesmo tentar enxergar os indivíduos que ao longo do tempo tornaram-se socialmente invisíveis. Achar natural a pobreza e a desigualdade é fruto desse entendimento. Mas falar de desenvolvimento é também falar de sentimento.

Gosto muito da frase de um autor chamado Henry Louis Mencken¹ quando este afirma que o amor é o triunfo da imaginação sobre a inteligência. Com isso quero dizer que para além da eficácia de nossos instrumentos de intervenção sobre uma dada realidade, há muito mais coisas implicadas do que supõe a nossa vã consciência, ou pelo menos deveriam estar. Penso no abismo que existe entre o preço e o apreço, entre preço e valor, entre a simples troca e a reciprocidade, entre o banal e o imoral.

Seria absolutamente impossível reproduzir, no limitado espaço de uma conferência, de um artigo ou capítulo de livro, a essência de um debate que permanece totalmente aberto. A única certeza é que estamos diante do incerto e de um eterno

¹ Jornalista e crítico literário norteamericano (1880-1956), autor de diversos aforismos que se tornaram célebres.

terreno de disputas do ponto de vista científico, político e institucional. O que aqui proponho é simplesmente um convite à reflexão e a um compartilhamento, por parte dos assistentes, da minha visão de mundo, que é absolutamente viesada, fruto das inquietações que acalento ao longo de minha trajetória pessoal e profissional. Todavia, assumo todos os riscos acerca das impropriedades que eu venha a cometer.

Minha exposição se desdobra em quatro outras partes. A primeira delas situa a discussão dentro de uma perspectiva histórica, resgatando alguns dos eixos por onde se desenvolveram os grandes debates acerca do futuro do país e as escolhas que foram tomadas no período pós II Guerra Mundial. Discutirei os elementos que, no meu entendimento, fazem emergir as novas abordagens com ênfase no que se passou a chamar de enfoque territorial do desenvolvimento.

Elas aparecem no contexto de grandes rupturas conceituais, assim como de determinadas circunstâncias que serão abordadas na segunda parte da exposição. Na terceira parte tratarei de mostrar que a abordagem territorial também conhece limites, em meio aos grandes dilemas atuais do Brasil e de outros países do continente. É nesse contexto que novas ferramentas conceituais são acionadas para preencher o vazio deixado pelo caráter normativo da abordagem territorial. Minha análise se encerra elencando e discutindo o que entendo como os grandes dilemas da atualidade para a construção de uma nova agenda política em matéria de desenvolvimento no Brasil.

2 Velhos e novos enfoques sobre os desafios do desenvolvimento

O período que sucede o final da segunda guerra mundial compreende não somente o esforço de reconstrução de nações destruídas e de afirmação de uma nova ordem mundial marcada pela bipolaridade entre dois regimes econômicos (o capitalismo e o comunismo), mas também da consolidação de zonas de influência lideradas, respectivamente, pelos Estados Unidos da América e pela então União Soviética. Desenvolvimento era sinônimo de industrialização. E industrialização estava inextricavelmente ligada à ideia de urbanização.

Falo de uma época (período compreendido entre as décadas de 1950 e 1970) onde se impuseram os chamados “*modelos de economia dual*”, tanto no dualismo “*estático*” de Boeke (1953), Higgins (1959) e Myint (1964) como no dualismo “*dinâmico*” de Jorgenson (1961), Fei e Ranis (1964), Lewis (1954) ou Johnston e Mellor (1961). Admitia-se que a economia dos países em desenvolvimento estaria cindida em dois setores básicos: um setor tradicional, atrasado e um setor moderno e dinâmico. Países “atrasados” como o Brasil deveriam realizar esforços no sentido de extrair recursos da agricultura com o fito de financiar o processo de industrialização. O âmbito urbano-industrial era entendido como setor dinâmico da economia, enquanto que o âmbito agrário-rural era assumido como setor atrasado, seguindo o marco conceitual da lógica dicotômica.

De um ponto de vista ainda mais pragmático havia, à época, o domínio do conhecido esquema dos estágios de Waltt Rostow. Não dá nem pra falar de uma teoria porque, em verdade, se trata de uma aberração conceitual que comparava o desenvolvimento como se fosse a decolagem ou *take off* de um avião. Ironicamente suas ideias estão contidas num livro chamado “Etapas do desenvolvimento econômico (um manifesto não comunista)”. Rostow admitia a existência de cinco sucessivas etapas de

desenvolvimento desde a fase da sociedade tradicional, das precondições para a decolagem (ou arranco), a decolagem propriamente dita, a marcha para a maturidade, até chegar, finalmente, ao estágio último, qual seja, a era do consumo em massa.

A influência exercida pelo esquema de Rostow seria hilária se não fosse trágica. Se impôs sobre os países em desenvolvimento como um verdadeiro receituário, pior ainda, um remédio amargo onde tudo passaria a ser sacrificado no altar da suposta “modernidade”. Produziu o que entendo como uma espécie de esquizofrenia coletiva que acomete tanto a esfera acadêmica quanto o âmbito dos órgãos públicos ligados à questão do desenvolvimento econômico. A pergunta da época não era precisamente saber em que medida o país avançava na redução de seus desequilíbrios socioespaciais e demográficos, mas sim, saber em que estágio nos encontrávamos, dentro do esquema de Rostow, e quando o tal avião levantaria voo.

Já nessa época Celso Furtado (1974) advertia que a ideia de desenvolvimento é um mito, uma ilusão. Dizia ele que seria absolutamente impossível estender os níveis de consumo dos povos ditos “desenvolvidos” ao resto da humanidade. Hoje bastaria dizer que se todos quisessem comer carne como os argentinos ou produzir tanto lixo como os países do hemisfério norte, não precisaríamos de mais um outro planeta, mas possivelmente de uma outra galáxia.

No plano político o período coincide com uma forte divisão ideológica em nosso país. Se todos estavam de acordo com a necessidade de industrializar o Brasil, as opiniões se dividiam entre os que consideravam, de um lado, a necessidade urgente de realizar as chamadas reformas de base (tributária, urbana, do ensino e, sobretudo, a reforma agrária), sem as quais se acreditava que o país não poderia se desenvolver. No extremo oposto estava o pensamento conservador que julgava que o Brasil poderia crescer sem realizar as transformações estruturais de que tanto necessitava, inclusive para fortalecer o próprio capitalismo. E que ninguém caia no absurdo de considerar que a reforma agrária era uma demanda dos entusiastas do comunismo. O Estatuto da Terra deve ser situado dentro de seu contexto e reflete o esforço por afirmar o capitalismo como caminho para o desenvolvimento da agricultura e da sociedade em geral.

Não é preciso muito esforço para entender o caminho que o país adotou não apenas na deflagração do golpe militar, mas das medidas que vão sendo tomadas para consolidar as bases de um projeto de modernização conservadora. Do ponto de vista técnico o Estado autoritário comandou uma operação de transição que privilegia a adoção dos insumos industriais (adubos, mecanização, agrotóxicos) através de uma política de financiamento a juros subsidiados que privilegiou as regiões sul e sudeste, os grandes produtores e os setores considerados como mais dinâmicos de nossa agricultura, sobretudo os que se voltavam à exportação. Do ponto de vista político a ação estatal se traduz na total ausência de esforços no que tange a coibir os abusos nos processos de grilagem de terras e de uma opção deliberada no sentido de favorecer o grande capital nacional e estrangeiro na ocupação da fronteira agrícola, bem como na dura repressão aos movimentos sociais.

A modernização levada a cabo no Brasil não é apenas conservadora, mas perversa. Reafirma o caráter residual do rural. Não altera os critérios de ordenamento territorial, antes pelo contrário, fortalece uma concepção que vinha sendo gestada desde tempos pretéritos ao entender que a diáspora rural rumo às cidades é um mal menor ou o inevitável preço a ser pago pelo país, mesmo que isso se desse às custas

da formação de verdadeiros bolsões de miséria nas grandes metrópoles e do esvaziamento material e simbólico do campo. Sobre esse aspecto, bastante pertinentes são as observações de Martins (2001, p. 32-33) quando ele afirma que:

Desde os anos 70 a modernização forçada do campo e o desenvolvimento econômico tendencioso e excludente nos vêm mostrando que esse modelo imperante de desenvolvimento acarretou um contradesevolvimento social responsável por formas perversas de miséria antes desconhecidas em muitas partes do mundo. As favelas e cortiços desta nossa América Latina, e de outras partes, constituem enclaves rurais no mundo urbano, transições intransitivas, desumanos modos de sobreviver mais do que de viver. O mundo rural está também aí, como resíduo, como resto da modernização forçada e forçadamente acelerada, que introduziu na vida das populações do campo um ritmo de transformação social e econômica gerador de problemas sociais que o próprio sistema em seu conjunto não tem como remediar.

O final dos anos noventa marca a despedida melancólica do que se veio a denominar de “década perdida”, período em que o Brasil viu sua economia encolher drasticamente, passando a enfrentar grandes dificuldades no pagamento do serviço da dívida externa. A receita amarga do chamado “Consenso de Washington” se traduz na privatização de empresas públicas, na retirada drástica do Estado e por uma opção deliberada no sentido de deixar ao sabor dos mercados a regulação de vários setores da economia. Mas é uma realidade paradoxal, pois que coincide com o processo de redemocratização nacional após 21 anos de ditadura militar. A promulgação da nova constituição federal (1988) representa o desaguardo para onde confluem as esperanças de resgatar a dívida social com os deserdados do campo e da cidade e para as mudanças estruturais que foram relegadas ao limbo e ao esquecimento.

Outro dos importantes desdobramentos da nova constituição é a transferência de diversas competências para o âmbito dos estados e municípios, como é o caso da saúde e educação. Na transição do governo Sarney-Collor de Melo é extinta a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). Os estados de agricultura forte e de vocação exportadora assumem integralmente o financiamento dos serviços de extensão rural, ao passo que nas unidades federativas do norte-nordeste há um verdadeiro desmonte das agências de desenvolvimento que atuam no âmbito rural e das pequenas localidades. Mas os anos noventa inauguram algumas novidades no cenário mundial e nacional, as quais serão resgatadas, ainda que resumidamente, na próxima seção deste texto.

3 As novas abordagens sobre desenvolvimento: o contexto das pequenas e das grandes rupturas conceituais

A concessão do Prêmio Nobel de Economia, em 1998, ao professor indiano Amartya Sen marca um verdadeiro divisor de águas, não somente do ponto de vista de propor um novo olhar sobre fenômenos como a fome, a pobreza ou a desigualdade, mas de romper com toda uma tradição intelectual que associava o desenvolvimento ao crescimento do produto interno bruto, da renda per capita, da industrialização ou do grau de urbanização de uma dada sociedade.

Desenvolvimento é liberdade, vaticina Amartya Sen, ou seja, a possibilidade dos indivíduos de realizarem suas escolhas. O desenvolvimento consiste na eliminação

das privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercerem sua condição de cidadãos. A abordagem de Sen nos ajuda a desvendar alguns enigmas que experimentam as sociedades contemporâneas. Nesse sentido, como é possível que um determinado grupo racial da maior economia do planeta – os afro-americanos – tenha uma taxa percentual de sobrevivência, medida em anos de vida, inferior a das pessoas residentes em países cujas economias são imensamente inferiores, como é o caso da China, do estado indiano de Kerala, do Sri Lanka, Jamaica ou Costa Rica? Como demonstra Sen (2000, p. 37), a renda per capita dos afroamericanos é consideravelmente mais baixa que a da população branca desse mesmo país.

Não obstante, os negros americanos, como adverte Sen, são muito mais ricos do que os habitantes da China ou de Kerala. A resposta a estas contradições há que ser buscada no fato de que os negros americanos não somente vivenciam uma privação relativa em termos de renda, comparativamente aos brancos, mas uma privação absoluta que é maior do que no caso dos demais países citados em termos de cobertura médica, serviços públicos de saúde, educação escolar e de oportunidades.

Para entender o pensamento de Amartya Sen basta com fazer uma simples pergunta: Qual a chance de um trabalhador rural frequentar uma universidade pública ou privada, não obstante os inegáveis avanços da última década em termos de política de combate à pobreza no Brasil? É praticamente a mesma de eu acertar a quina da loto com apenas um real no bolso. Não obstante, há outras mudanças conceituais extremamente relevantes, as quais marcam a aparição de um novo olhar para as áreas rurais entre o final dos anos noventa e começo do novo milênio.

3.1 O território entra em cena

Os anos 1990 inauguram um debate extremamente importante no âmbito dos países europeus, cuja influência será marcante sobre os países latino-americanos. A política agrícola comum implementada no período pós II Guerra fez com que se passasse, num intervalo de pouco mais de três décadas, da escassez ao excesso de alimentos e matérias primas. A crise dos excedentes surge justamente a partir da constatação, por parte das organizações da antiga Comunidade Econômica Europeia (CEE), de que o financiamento da agricultura havia alcançado quase 70% do seu orçamento. A situação exigia uma mudança profunda nos instrumentos de intervenção, bem como na concepção que havia inspirado a construção da atual União Europeia. Não é por obra do acaso que emergem novos conceitos na cena política europeia e mundial. Nesse contexto, a ideia de multifuncionalidade pressupõe o fato de que a agricultura e o meio rural devem cumprir outros papéis “para além da produção” *stricto sensu*.

Desde então se admite que o rural não deve ser entendido como um degrau ou estágio de evolução a ser superado. Em verdade, é um valor das sociedades contemporâneas. É reserva da biodiversidade, é fonte de conhecimento.

Alteram-se os parâmetros que definem o Rural, sobretudo no âmbito europeu. Já não se fala de rural, mas de ruralidades. Passa-se do absoluto ao relativo. Ao final do século XX admite-se que 80% do território europeu é rural com base no critério da densidade demográfica e não exatamente na importância da agricultura do ponto de vista da ocupação da força de trabalho, da geração de renda. Por outro lado, vale dizer que a agricultura já não representa a vocação exclusiva dos espaços rurais. Os

diversos estudos mostram que cresce a proporção de famílias que exercem a chamada “pluriatividade”, entendida como o exercício de múltiplas ocupações profissionais pelos agricultores e pelos demais membros de suas famílias (Sacco dos Anjos, 2003).

Admite-se, definitivamente, que os espaços rurais devem cumprir outras funções “para além da agricultura”, ou seja, dentro do que se veio a chamar de “multifuncionalidade”, incluindo a geração de produtos agropecuários de qualidade, a conservação da biodiversidade, bem como no sentido de converter-se num espaço de ócio e entretenimento. Nesse contexto, há que frisar que o território é assumido como um meta-conceito que ilumina a criação de um novo marco de orientação em termos de políticas públicas. Nesse sentido, admite-se:

- ♦ é preciso romper com a velha dicotomia rural-urbano que associava o primeiro ao atraso e o segundo ao dinâmico. Territórios não são meramente expressão de limites físicos;
- ♦ “Bons projetos moldam os territórios”, afirma o geógrafo francês Bernard Kayser, mas há que pensar que bons territórios também fazem aflorar bons projetos;
- ♦ território é interação social, mas é também espaço de tensões, de conflitos, de alianças e de pactos em torno a objetivos de médio e longo prazo;
- ♦ a ideia de território pressupõe a busca por transpor as armadilhas dos localismos, da municipalização e, no limite, da “prefeiturização”;
- ♦ a abordagem territorial envolve a necessária transição do enfoque setorial para o enfoque espacial. É necessário buscar a conciliação de distintos atores e de interesses. Não pode ser visto como a reiteração de iniciativas ligadas à criação ou ao fortalecimento de cadeias produtivas. A ideia de cadeias de valor, como no caso de indicações geográficas, envolve a valorização não apenas de um produto (vinho, queijo, etc.), mas de uma cesta de produtos e de serviços que articulam em torno de si diversos atores e segmentos (turismo, serviços, hotelaria, comércio, etc.);
- ♦ território contempla o esforço de conciliar a atuação de entes públicos e privados em torno a uma ideia-guia ou um plano de rota. É fruto da negociação, de uma disposição longitudinal (preferencialmente de baixo para cima, ascendente ou *bottom-up*), mas também transversal, estabelecendo o que entende como governança multinível. A atuação estatal pressupõe a ideia de um ente facilitador da interlocução entre os diversos agentes e grupos de interesse, de operar as trocas materiais e simbólicas entre os atores, os quais devem expressar seu compromisso através de contrapartidas e não somente com base em comportamentos meramente oportunistas e imediatistas.

Todavia, reconhecer os atributos e vantagens da abordagem territorial colocam-nos diante das armadilhas da visão normativa e instrumental. De novo corre-se o risco de realizar delimitações arbitrárias e de propor receitas, esquemas, modelos ou fórmulas que supostamente funcionaram bem em determinadas latitudes. E aí fica a pergunta: Por que alguns territórios supostamente “dão certo”, convertendo-se em espaços dinâmicos e articulados, onde aflora a inovação e a criatividade, enquanto outros permanecem estagnados e eternamente dependentes das ajudas governamentais, com uma escassa densidade de seu tecido social e produtivo?

A incapacidade de responder a este grande dilema desafia a capacidade interpretativa de duas ferramentas conceituais bastante potentes. A primeira delas é o que se pode considerar como “capital humano”. A segunda, a de “capital social”. A terceira, não menos importante, é a “abordagem institucional”.

Quando falo de capital humano me refiro, por exemplo, à saga da imigração “não-ibérica” que ocorreu durante a primeira e a segunda metade do século XIX.

Os imigrantes não trouxeram na mala apenas roupas e utensílios rudimentares, mas um conhecimento técnico bastante sofisticado para aquela época. Sua instalação nas antigas colônias foi acompanhada da consolidação de um código moral que se baseia no entendimento de que a realização se faz unicamente por meio do trabalho e não da ideia de fidalguia, do brasão ou do nome. A origem patrilinear, nesse caso, faz com que tais indivíduos vivam do trabalho de outrem.

A ética do trabalho trazida pela imigração europeia não-ibérica se apresenta diametralmente oposta a esta lógica. O trabalho, no imaginário do colono alemão, italiano, polonês, etc., é a finalidade da vida, que só se realiza *no e pelo* trabalho. E foi assim que eles sedimentaram as bases para um desenvolvimento industrial que se consolida praticamente sem a intervenção do estado e a partir do isolamento das antigas colônias. No Sul do Brasil, antigos moinhos coloniais e pequenas fábricas de embutidos resistiram bravamente até o surgimento dos grandes complexos agroindustriais. Todavia, em boa medida ensinaram a criação de grandes empreendimentos nos mais diversos gêneros industriais (metalurgia, máquinas agrícolas, etc.).

Já quando falo em capital social, me refiro à capacidade dos indivíduos de estabelecer “pontes” de construir acordos e pactos em torno a objetivos comuns e metas de curto, médio e longo prazo. Quando falo de capital social parto do pressuposto de que cooperação e competição podem representar as duas faces de uma mesma moeda.

Eu produzo meu vinho na minha cantina, tenho a minha marca comercial, do mesmo modo que fazem os meus vizinhos, mas eu posso estabelecer um acordo com os demais no sentido de estabelecer um projeto de médio e longo prazo que amplie nossos horizontes e que faça projetar uma imagem elegante do nosso território, que atraia os turistas a partir de uma bela narrativa e de imagens potentes que exaltem os valores tangíveis e intangíveis existentes em seu interior. A isso eu denomino “capital social”, mas também à capacidade de aliviar tensões e de resolver conflitos. Não nos esqueçamos de que os processos de construção social da qualidade, leia-se, a construção de sinais distintivos de mercado, envolve, não raras vezes, disputas e interesses. Uma indicação geográfica (indicação geográfica ou denominação de origem) é também um “bem de clube” ou que também se conhece como um “monopólio de exclusão territorial”.

A nova sociologia econômica nos brinda com um olhar bastante fecundo para estes processos. De Mark Granovetter (1973) tem-se o entendimento de que são importantes os laços fortes que vinculam os indivíduos, quais sejam, os vínculos de sangue e de amizade. Mas a força não está precisamente nos laços fortes, mas nos laços fracos, ou seja, os que envolvem as conexões estabelecidas com outros atores.

São eles que fazem surgir as redes de cooperação, especialmente porque se baseiam na ideia de cooperação, de reciprocidade, de compromissos mútuos entre os atores. Gosto do exemplo da produção de arroz orgânico no Rio Grande do Sul – o arroz Terra Livre – produzido por diversos assentamentos de reforma agrária. Trata-se de uma rica experiência de aprendizagem, onde o Movimento dos Sem Terra evidencia que não somente reconheceu a importância dos mercados como instrumento de inclusão social e de viabilização dos assentamentos, mas também porque se mostrou aberto no sentido de contrair relações de confiança com diversos atores, incluindo empresas de certificação, prefeituras municipais, agentes do comércio e inclusive com grandes superfícies de varejo.

Os laços fracos reitera Granovetter (1973), são decisivos porque estabelecem pontes entre as redes, permitindo o acesso a universos sociais diversificados. No caso da produção de arroz orgânico pode envolver a participação em um edital para compras públicas (merenda escolar, abastecimento de hospitais, creches ou presídios), mas também de grandes superfícies de varejo ou de mercados gourmet interessados na qualidade do produto ecologicamente produzido.

Evidentemente existem outras ferramentas conceituais bastante importantes, como é o caso da análise dos sistemas de governança ou da abordagem culturalista e neo-institucional, que por razões de espaço, não poderão ser aqui abordados.

Cabe agora encaminhar para a parte final de minha intervenção, que se subdivide em dois momentos. O primeiro deles é um balanço não-exaustivo acerca da implantação da abordagem territorial do desenvolvimento no Brasil na última década. O segundo e último momento, busca expor o que entendo como os grandes dilemas do país em termos das estratégias de enfrentamento às desigualdades e de construção de uma nova agenda de desenvolvimento no âmbito rural.

4 Os limites da abordagem territorial do desenvolvimento no Brasil

A criação, em 2003, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, deveria ser saudada como um importante avanço em termos do aperfeiçoamento da atuação estatal. Sob sua égide foram criados, na última década, os Consórcios de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSADs), os Territórios da Cidadania e de outras iniciativas mais recentes como no caso dos Territórios Rurais.

Mas há uma série de problemas que eu gostaria aqui de ressaltar. O primeiro deles tem a ver com o que Favareto (2010) denomina de uma inovação por adição, com o qual a atuação do governo se dá meramente pela aposição do adjetivo 'territorial' em projetos cujos alcances são, no mínimo, bastante discutíveis. O segundo é o viés do combate à pobreza rural, cuja natureza reflete os anseios do Estado brasileiro em ampliar as fontes de legitimidade de sua atuação, vinculando-a ao âmbito estrito do combate a essa mazela social que acomete os mais distintos rincões da geografia nacional.

Por mais meritória que seja essa cruzada, não cabe dúvida de que o enfrentamento aos desafios do desenvolvimento requer muito mais do que isso, sobretudo quando se alude ao fomento de processos de inovação, concertação social, formação de alianças estratégicas e de consolidação de pactos territoriais de longo prazo no combate às desigualdades socioespaciais. Em boa medida, os resultados são, no mínimo, limitados, pra não dizer 'sofríveis'.

Isso porque, via de regra, nos deparamos, com perdão da redundância, diante "de projetos pobres para pobres". Nos Territórios da Cidadania as organizações convencionalmente rateiam entre si os recursos obtidos através dessa fonte, sendo que cada uma delas toma pra si o quinhão que lhe corresponde, compra uma retroescavadeira, um caminhão baú ou mesmo um resfriador de leite. O resultado a que se chega é o aprofundamento da atomização, do utilitarismo e do imediatismo. Contrariando a ideia do capital social e da força dos laços fracos que foram propostas por Granovetter (1973; 1990) e de outros autores ligados à corrente da nova sociologia econômica, os indivíduos mostram-se, nesse caso, incapazes de tecer os fios da rede, de estabelecer pontes e conexões mais amplas.

Todavia, a grande inovação social brasileira da última década, com todos os problemas que possa apresentar, consiste na criação dos chamados “mercados institucionais”. Refiro-me precisamente ao caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Ainda que como resultado de um outro vetor de transformação – o da afirmação do espaço social e político da agricultura familiar – estou convencido de que há grandes avanços em matéria de políticas públicas, ao ver contemplados os eixos fundamentais das novas abordagens de desenvolvimento elencados anteriormente.

A criação do PRONAF² (1995) representou um fato importante no sentido da democratização do acesso ao crédito agrícola. Todavia, a criação dos mercados institucionais trouxe consigo um espaço importante para reafirmar o lugar da agricultura familiar, para ampliar os horizontes em que tradicionalmente se fecha a produção agropecuária, de resgatar a dignidade do produtor e da vocação precípua de produzir alimentos. Além disso, de valorizar e conferir legitimidade ao trabalho da extensão rural na organização dos produtores, na estruturação dos mercados, na interlocução com diversos atores, no encaminhamento de demandas coletivas, etc.

De mero intermediário na transferência de tecnologias, o extensionista rural pode finalmente incorporar a condição de agente de desenvolvimento territorial no sentido pleno da palavra. A alusão que fiz à Amartya Sen, no começo de minha exposição, não é acidental. O economista indiano reafirma a importância dos mercados como instrumento de desenvolvimento. Isso se encaixa como uma luva na concepção que pauta a dinâmica dos mercados institucionais.

Os produtores possuem o direito de vender seus produtos, ou seja, de exercerem a liberdade de realizarem suas trocas. A dupla Gonzaga & Zé Dantas, nos apresentou com um verso que se tornou célebre numa das mais lindas composições musicais brasileiras (VOZES DA SECA, 1953) de características eminentemente rurais:

Seu doutô os nordestino têm muita gratidão, pelo auxílio dos sulista nessa seca do sertão... Mas doutô uma esmola a um homem que é são, ou lhe mata de vergonha ou vicia o cidadão.

Com isso quero dizer que os agricultores familiares de todos os cantos do país, sobretudo os do Sul, cuja relação com os mercados historicamente é intensa, não anseiam a esmola, mas o direito de vender dignamente os seus produtos e de reproduzirem-se socialmente. Fica aqui o meu reconhecimento pela importância dos mercados institucionais, não somente pela singularidade que marca a dinâmica desses mercados, mas por converterem-se num lócus para onde converge equidade, desenvolvimento e justiça social.

E quando essa produção que chega às escolas públicas, para alimentar pequenas cantinas e refeitórios, é ecologicamente produzida, rompe-se um mito que povoa a imaginação da maior parte das pessoas de nossa sociedade. Refiro-me à ideia pré-concebida de que só as classes abastadas podem consumir alimentos desse gênero. Diante dessa realidade, preço e valor são coisas absolutamente distintas.

2 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar é um programa de crédito (sobretudo custeio e investimento) dirigido aos agricultores familiares, entendido como um tipo de produtor que possui área máxima de quatro módulos fiscais e emprega fundamentalmente a mão de obra da própria família nos processos de produção.

5 Os grandes dilemas da atualidade: à guisa de considerações

Há diversos dilemas na atualidade em termos do enfrentamento às desigualdades de natureza social, territorial, de gênero e geracional no âmbito rural e das localidades onde predomina uma baixa densidade demográfica. Ainda assim, num esforço de contribuição, me permito indicar alguns dos que considero como extremamente preocupantes:

- ◆ O efeito produzido pelas grandes transformações demográficas. Essa tem sido a tônica de alguns estudos (SACCO DOS ANJOS, CALDAS E POLLNOW, 2014; SACCO DOS ANJOS E CALDAS, 2003), que advertem que o meio rural e as pequenas localidades do sul do Brasil vivenciam os efeitos de, pelo menos, três grandes mutações sociodemográficas. A primeira delas é o processo de masculinização, entendido como o desequilíbrio de gênero. Há cada vez mais homens em detrimento de mulheres³. O segundo fenômeno é o rápido envelhecimento da população rural. Os estudos que venho realizando apontam claramente para o fato de que a média de idade da população rural é mais elevada que no âmbito urbano. A sucessão é um problema que tende a agravar-se nos próximos anos. Juntos os dois fenômenos lançam uma nuvem de sombras sobre o futuro da agricultura familiar. Por mais entusiasmo que eu tenha ao exaltar as virtudes dos mercados institucionais e de outras políticas importantes surgidas no Brasil, especialmente na última década, fico com a desagradável sensação de que elas chegam tarde, muito tarde. A última mutação demográfica corresponde à *desagrarização* do rural. Ela tem a ver com o fato de que a agricultura tende a declinar sua participação na ocupação da mão de obra e geração de renda no campo. Urge reconhecer a importância das outras atividades para ampliar os horizontes dos indivíduos, sobretudo no caso das mulheres e dos jovens rurais, bem como de outros grupos ou coletividades (comunidades remanescentes de quilombos, pescadores, etc.) cuja expansão das liberdades pode ocorrer através de projetos e iniciativas não estritamente ligadas à produção agropecuária stricto sensu. Nesse caso, o grande dilema é justamente saber como enfrentar tais transformações a partir de uma outra abordagem que esteja à altura das circunstâncias, o que pressupõe romper com a visão estreita de que as necessidades da população rural se cingem ao âmbito único e exclusivo das atividades agropecuárias.
- ◆ O segundo grande dilema que eu reputo como relevante decorre dos efeitos da bicefalia da atuação estatal no que afeta à agricultura e ao mundo rural. Dois ministérios (Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), como resultado das injunções políticas, falam idiomas absolutamente distintos. Resulta paradoxal que técnicos do MDA e MAPA se apropriem da linguagem da cooperação, da coesão e da concertação em suas intervenções e projetos de desenvolvimento, sendo que eles mesmos mostram-se completamente refratários a este exercício como entes de governo. Admitir as conquistas obtidas em termos da redução das desigualdades sociais não pode ser visto como apanágio para fugir ao enfrentamento dos problemas que cercam as contradições da atuação estatal.
- ◆ O terceiro grande dilema, de novo, tem a ver com a ideia de Amartya Sen com relação à remoção das fontes de privação do exercício das liberdades. A população rural, via de regra, ainda padece dos efeitos de uma cidadania de segunda classe. De um lado, pela precariedade das estruturas de ascensão e de bem estar social. As piores estradas, as piores escolas, os professores pior remunerados, a precariedade da instalação

3 O celibato no campo é o tema de um interessante filme documentário realizado em 2010 pela Margot Produções, espelhando a realidade do oeste catarinense, sobretudo em termos dos efeitos decorrentes da migração prematura de moças para cidade, em busca de empregos e oportunidades, a qual é recorrente nos estados meridionais do Brasil.

elétrica, da telefonia e acesso à internet são apenas exemplos ilustrativos. Por outro lado, por mais que vejamos o rural como o lócus privilegiado da biodiversidade e, não raras vezes, como sinônimo de qualidade de vida, são ainda muito fortes as amarras que nos prendem à espúria associação entre rural e atraso. Em nosso país, essa macabra vinculação transparece nos instrumentos de coleta de dados, nos documentos oficiais, na matriz de alocação de recursos públicos, nos programas de televisão, nas imagens e narrativas veiculadas nos meios de comunicação, nos livros didáticos, etc., etc. A superação dessa visão retrógrada não é tarefa simples, sobretudo porque se trata de desnaturalizar visões que estão arraigadas no imaginário dos indivíduos há muitas décadas.

Encerro a minha reflexão convencido de que há um longo caminho a ser trilhado em termos da reformulação dos instrumentos de intervenção e da construção de uma nova agenda no âmbito do desenvolvimento. Construir essa agenda pressupõe consenso, diálogo e disposição para o debate. Não poderá ser fruto da elucubração de mentes iluminadas. Nesse sentido, estou cada vez mais convicto de que não há atalhos, não há receitas prontas, não há modelos a serem seguidos. O desenvolvimento é uma construção social no sentido pleno da palavra. E se minhas considerações ajudam a avançar sobre essas questões, darei por cumpridos os objetivos que marcaram a elaboração desta reflexão.

Referências

- BOEKE, J. H. Economics and economic policy of dual societies as exemplified by Indonesia. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, Canadá, n. 27, p. 37-60, 1953.
- FAVARETO, A. da S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural: mudança institucional ou inovação por adição? *Estudos Avançados*, USP, [Impresso], v. 24, p. 299-319, 2010.
- FEL, J. C. H.; RANIS, G. Development of the labour surplus economy: theory and policy. *Home-wood*, v. III, 1964.
- FROEHLICH, J. M. et al. Êxodo seletivo, masculinização e envelhecimento da população rural na região central do RS. *Ciência Rural*, Santa Maria, v. 41, n. 9, p. 1674-1680, 2011.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, Chicago, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.
- HIGGINS, B. The dualistic theory of theory underdeveloped areas. In: _____. *Economic Development: principles, problems and policies*. New York: Norton, 1959. p. 325-333.
- JOHNSTON, B. F., MELLOR, J. W. The role of agriculture. Economic Development. *American Economic Review*, v. 51, n. 4, p. 566-593, sept. 1961.
- JORGENSON, D. W. The Development of a dual economy. *Economic Journal*, n. 71, p. 309-334, jun. 1961.
- LEWIS, W. A. Economic development with unlimited supplies of labor. In: AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Eds.). *The Economics of Underdevelopment*. Londres: Oxford University Press, 1954. p. 400-449.
- MARTINS, J. de S. O futuro da sociologia rural e sua contribuição para a qualidade de vida rural. In: _____. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, 2001. p. 33-36.
- MYINT, H. *The Economics of the Developing Countries*. London: Hutchinson University, 1964.
- SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, Nádia Velleda. Cambios demográficos en el Brasil meridional: la masculinización, el envejecimiento y la desagrarización de la población rural. *Perspectivas Sociales*, Nuevo León, México, v. 5, n. 2, p. 71-111, 2003.

SACCO DOS ANJOS, F. Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no sul do Brasil. Pelotas: EGUFPEL, 2003.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

