



Vitor de Athayde Couto Filho, economista formado pela Universidade Federal da Bahia, mestre em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp, estava cursando o doutorado em Administração na UFBA, em fase de conclusão. Atuou, entre várias funções, como diretor e pesquisador da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI) da Bahia, como Diretor da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e como consultor da FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, e do IICA-Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura. Foi assassinado em julho de 2006, deixando muitos trabalhos inacabados e alguns não publicados. Produziu diversos artigos, pesquisas e publicações, muitas das quais tornaram-se importantes referências para as políticas públicas em implementação pelo Governo Federal e pelo Estado da Bahia. A publicação deste livro é uma forma de homenagem à sua memória, mas principalmente uma forma de tornar pública sua importante contribuição para a temática do desenvolvimento territorial e da agricultura familiar.



Secretaria de
Agricultura Familiar

Ministério do
Desenvolvimento Agrário



Agricultura familiar e desenvolvimento territorial:
um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro



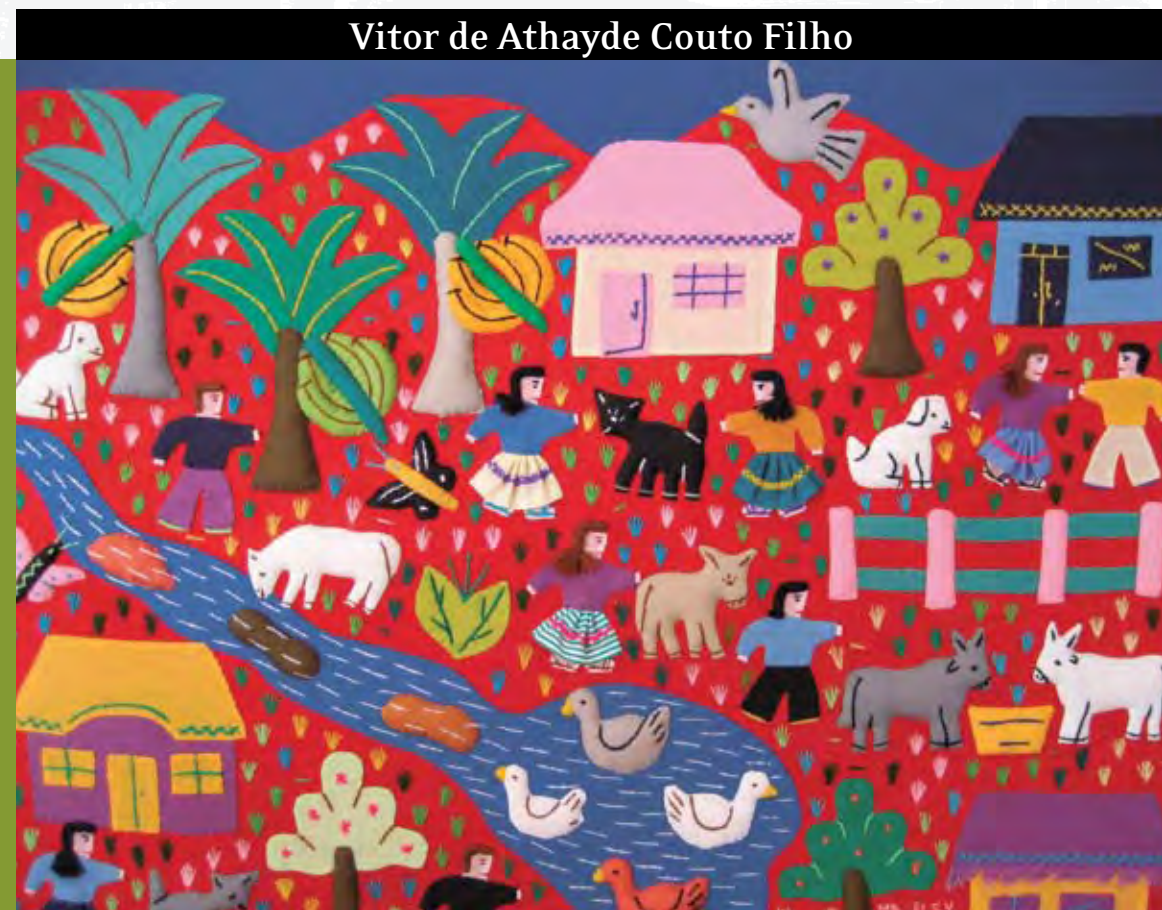
Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro

Bahia

rural brasileiro

Vitor de Athayde Couto Filho

Vitor de Athayde Couto Filho



Vitor de Athayde Couto Filho dedicou toda sua carreira à investigação e desenvolvimento de programas e projetos dirigidos às populações do campo, à conservação sustentável dos recursos naturais, ao planejamento e à gestão de sistemas agrários. Entregou, assim, às instituições públicas de seu país, entidades acadêmicas, centros de investigação, associações e organismos internacionais, os frutos de um trabalho marcado pela qualidade acadêmica e compromisso social.

José Graziano da Silva

Representante Regional da FAO para América Latina e Caribe | Extraído da Carta de dedicação da Medalha especial da Coleção da FAO para o Dia Mundial da Alimentação em homenagem à Vitor Filho, em setembro de 2006.

Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro



Vitor de Athayde Couto Filho

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente da República

GUILHERME CASSEL
Ministro de Estado do Desenvolvimento
Agrário

MARCELO CARDONA ROCHA
Secretário-Executivo do Ministério do
Desenvolvimento Agrário

ROLF HACKBART
Presidente do Instituto Nacional de
Colonização e Reforma Agrária

ADONIRAM SANCHES PERACI
Secretário de Agricultura Familiar

ADHEMAR LOPES DE ALMEIDA
Secretário de Reordenamento Agrário

JOSÉ HUMBERTO OLIVEIRA
Secretário de Desenvolvimento Territorial

CARLOS MÁRIO GUEDES DE GUEDES
Coordenador-Geral do Núcleo de Estudos
Agrários e Desenvolvimento Rural

ADRIANA L. LOPES
Coordenadora-Executiva do Núcleo de Estudos
Agrários e Desenvolvimento Rural

Nead Especial
Copyright 2007 By Mda

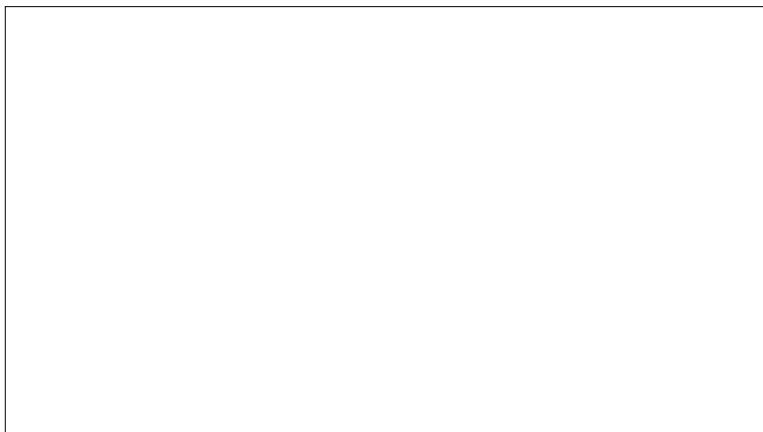
Projeto gráfico, capa e diagramação
Célia Matsunaga

Revisão e preparação de originais
Ana Maria Costa

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
www.mda.gov.br

Núcleo de Estudos Agrários e
Desenvolvimento Agrário Rural - Nead
SCN, Quadra 1, Bloco C, Ed. Trade Center,
5º Andar, Sala 501 - Cep: 70.711-902
Brasília/DF
Telefone: (61) 3328-8661
www.nead.org.br

Pct Mda/iica - Apoio às Políticas e à
Participação Social no Desenvolvimento
Rural Sustentável

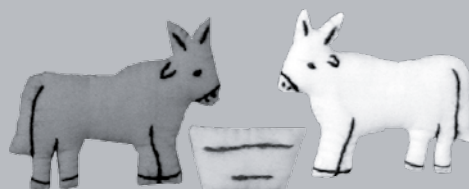




Este livro é dedicado à memória de Regina da Matta

agradecimentos

A todas as pessoas que contribuíram para a concretização deste projeto, em especial: ao pai, Vitor, por ter fornecido os arquivos e pelas sugestões à seleção dos textos; à mãe, Gal, pelo apoio e carinho permanentes. Ambos sufocaram por algum momento seu sofrimento para nos presentear com suas belas homenagens ao filho; à Flavia e Isabela pela carinhosa seleção de textos, poesias e letras de música que são referências de Vitorzinho e que ilustram este livro e pelas sugestões para a melhoria desta homenagem; ao NEAD, em especial à Adriana Lopes, e à Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em especial à Lílian Rahal, pelo apoio financeiro e viabilização desta publicação; à Emma, pelo auxílio na idealização da proposta; aos autores e co-autores dos textos selecionados, por abrilhantarem esta publicação: Arno Schmitz, Gustavo Machado, Andréa Gomes, Waldélio Filho, Clovis Guimarães, Pedro Gama e Jean Philip Tonneau; a todos os que escreveram os textos de referência da parte 3: Gustavo Machado, Jackson Nagornni, Nicolau Schaun, Valter Bianchini, José Eli da Veiga, Fernando Soto, Alberta Mascaretti, Flavio Sacco dos Anjos, Nadia Velleda Caldas e Antonio Cesar Ortega; aos agricultores e agricultoras familiares que deram vida aos projetos de desenvolvimento territorial coordenados por Vitorzinho.



Desde a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, os agricultores e agricultoras familiares brasileiros têm recebido crescente atenção das políticas públicas. Políticas estas, diga-se de passagem, construídas com a participação e a legítima representação dos movimentos sociais organizados.

Se é fato que durante alguns anos as diversas modalidades de crédito diferenciado (custeio, investimento, infra-estrutura) foram a principal, e talvez a única, política pública de envergadura para a agricultura familiar, é importante destacar que, a partir dos primeiros anos deste século XXI, um novo conjunto de ações e programas se juntaram ao Pronaf para dar mais robustez às iniciativas de fortalecimento deste segmento social extremamente importante na sociedade brasileira. Vale dizer que, neste processo, além dos agricultores e agricultoras familiares, também receberam uma atenção maior os assentados da reforma agrária, os remanescentes de quilombos, os indígenas, as populações ribeirinhas, os extrativistas, de tal forma que as políticas públicas no Brasil reconheceram a importância cultural, étnica e histórica destas populações tradicionalmente excluídas das benesses do desenvolvimento socioeconômico.

5

Com os Planos de Safra da Agricultura Familiar, as diversas iniciativas para a construção de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), as políticas para a agricultura familiar deram um importante salto de qualidade, tanto em termos de público atendido quanto na ampliação de temas abordados.

Além do significativo aumento dos recursos do Pronaf, em suas novas modalidades e novas formas de contratação do crédito, outros programas e ações ganharam relevo: a retomada de uma política de assistência técnica e extensão rural para a agricultura familiar; a implementação do Garantia Safra, visando a sustentação de renda dos agricultores familiares do semi-árido; a implementação do Seguro da Agricultura Familiar, articulado ao Pronaf; a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que é um programa pioneiro de

compra de alimentos oriundos da agricultura familiar, associado ao Fome Zero e com diretrizes claras de promoção de segurança alimentar e nutricional; o reforço da pesquisa pública para a agricultura familiar; a implementação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, programa de combustíveis renováveis (biocombustíveis) a partir de produtos oriundos, prioritariamente, da agricultura familiar; a implementação do programa de agroindustrialização dos produtos da agricultura familiar, visando agregar valor e qualidade à produção e, portanto, uma melhor inserção nos mercados. Não menos relevante foi a definição de uma política de desenvolvimento territorial calcada em áreas rurais com forte presença de agricultores e agricultoras familiares.

É neste contexto, marcado, por um lado, pelas importantes transformações e aperfeiçoamentos nas políticas de apoio e fortalecimento da agricultura familiar, e, por outro, pela busca de um novo olhar para os territórios, que as contribuições de Vitor de Athayde Couto Filho tornam-se bastante relevantes. Ao centrar suas análises nos desafios cotidianos da agricultura familiar e nas experiências concretas de desenvolvimento territorial no Brasil, Vitor deixa um legado e um aporte teórico e prático de grande valia para técnicos, especialistas, agentes de desenvolvimento rural, pesquisadores e formuladores de políticas públicas interessados, de fato, em reais transformações do rural brasileiro, particularmente do semi-árido. Para quem atua, no seu dia-a-dia, com as temáticas da agricultura familiar e do desenvolvimento territorial sustentável, o presente livro é leitura de absoluta relevância.

Por isso, é com grande satisfação que o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), vinculados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), trazem a público esta importante obra da Série NEAD Especial, Agricultura familiar e desenvolvimento territorial: um olhar da Bahia sobre o meio rural brasileiro. Com ela, esperamos ampliar a contribuição, de forma bastante pró-ativa, com as efetivas discussões e proposições de políticas para um desenvolvimento justo, solidário e sustentável do nosso meio rural.

prefácio

Vitor de Athayde Couto Filho referia-se à Agricultura Familiar como sendo “a causa”. Lutar pela causa, acreditar, vestir a camisa da Agricultura Familiar... Essa era uma serra divisora de águas por onde ele distinguia as pessoas que trabalhavam nos governos ou nas organizações do terceiro setor. Umas acreditavam, outras, não. Algumas vestiam a camisa, outras, não.

Depois veio a luta pelos territórios - a que ele se referia como sendo projetos políticos de populações com direito a uma vida melhor. Se essas populações se organizassem em torno de representações de Agricultores Familiares, melhor ainda! Tant mieux! - diria, inspirado nos seus quase cinco anos de convivência entre os franceses, povo que Vitor Filho muito admirava. Para ele, o território pós-moderno era mais uma invenção francesa.

O que levou aquele menino, nascido e criado em uma grande região metropolitana como Salvador, a se interessar pelo mundo rural, particularmente pela Agricultura Familiar? Antes mesmo de fazer o mestrado em Desenvolvimento Rural, na Unicamp, a sua monografia de graduação versava sobre uma comunidade pesqueira litorânea, onde a população sobrevive da pesca artesanal e familiar, praticando sistemas de produção em que se combinam pesca, mariscação, lavouras de subsistência, e pequenos criatórios - além de atividades rurais não-agrícolas. Famílias inteiras de pescadores desestruturam-se, degradam-se, subservientes às demandas por serviços de caseiros, domésticos, animadores de bares e de passeios turísticos, prostituição e drogas... tudo isso para o bel-prazer dos loteadores das praias do Brasil.

Teria sido a origem familiar do norte de Portugal? Ainda que distantes, os seus bisavós moravam em sítios familiares em que se produziam lavouras de inverno e fruteiras para autoconsumo, além de pequenas criações. Essa tradição foi passada para as gerações seguintes que tiveram o cuidado de deixar tudo anotado em cadernetas e diários que Vitor Filho consultou. Trata-se de registros de nascimento de pessoas da família, vizinhos... e até nascimentos de bezerros e pequenos animais, tudo misturado. Encontram-se igualmente anotações sobre

lavouras, fases da lua, melhor época de plantio, tratos culturais, beneficiamento, conservação etc., como se fosse um velho almanaque. Mas, dentre todas essas anotações, Vitor Filho dedicou-se mais aos cadernos de receitas de pratos quentes e de doces, elegendo as receitas camponesas à base de caprinos e ovinos como suas preferidas. Tempos mais tarde viria a trocar informações com caprinovinocultores familiares do sertão de Juazeiro-Petrolina, procurando sempre melhorar o nível de aproveitamento (principalmente cortes) dos pequenos animais, com reflexo no melhoramento da qualidade dos pratos sertanejos. Portugal, França e o semi-árido nordestino formavam o seu universo gastronômico documentado na farta literatura que ele deixou. Cuidadosamente guardados nos móveis de sua casa foram também encontrados vários presentes dos seus amigos agricultores familiares de todas as regiões do Brasil - mel de abelhas, queijos, carnes e derivados, temperos, cachaças e doces.

8

Teria sido o currículo escolar? Certamente, não. No Brasil infelizmente não se valoriza o mundo rural. Ao contrário, ser “da roça” chega a ser pejorativo - ou castigo, para quem não quer estudar. Todavia, nos quatro anos de estudo que Vitor Filho teve oportunidade de cumprir durante várias idas à França, ele pôde perceber o valor e o respeito que os franceses conferem ao mundo rural e ao meio ambiente - com exceção dos *céréaliers* - produtores de grãos tecnificados, semelhantes aos nossos sojicultores de fronteira que apenas “tocam” o mesmo projeto globalizado, liderado pelos capitais internacionais que dominam as grandes cadeias produtivas do agronegócio.

No ano de 1985, com 14 anos de idade, Vitor Filho viveu entre vinhedos e fruteiras do Languedoc-Roussillon, em uma excursão ao Larzac. Trata-se de antigo território camponês que era utilizado pelos militares franceses como campo de treinamento para lançamento de bombas. O Larzac foi ocupado por famílias, tanto rurais quanto urbanas, que ainda guardavam alguma memória e muito amor pela terra e pela natureza. Muitas dessas famílias ainda ocupam, até hoje, casas antigas de até quatro séculos. Sob as casas de pedra ainda se encontram imensos reservatórios de água para abastecer os moradores, os rebanhos e pequenas hortas durante o período seco. No Larzac predomina a criação de ovinos, cujo principal objetivo é a produção de leite para fabricação do queijo tipo roquefort. Criam-se abelhas, pequenos animais de quintal onde nunca falta o galo - símbolo da França (o Brasil tem uma árvore-símbolo que se encontra quase em extinção). No verão, colhem-se frutas e alguns cereais para o pão.

Foi nesse universo contraditório de diferentes mundos rurais, ou melhor, de diferentes atitudes das pessoas em relação ao seu próprio mundo rural que Vitor Filho cresceu. Escola Primária Courbon (Paris), Colégio Las Cazes (Montpellier), Faculdade de Ciências Econômicas (Nanterre), e um programa-sanduiche (Lyon)

deram-lhe quatro anos de formação, sendo um para cada diferente etapa de sua vida. Na França, os estágios de campo fazem parte do currículo escolar. Certa vez, no Brasil, Vitor Filho observou a grande diferença do ensino nos dois países, quando sua irmã caçula chegou da escola trazendo na mão um copo plástico desses em que se serve cafezinho. Ele comentou: “Enquanto na França a gente faz várias excursões ao campo, a escola brasileira ensina como a semente germina em algodão molhado dentro de um copinho plástico”.

A visita ao Larzac foi uma aula sobre como se constitui um território, ou seja, a execução prática de um projeto político ou projeto territorial. De nada adiantaram as ameaças dos militares. Eles bem que prometeram continuar lançando bombas; todavia, a coragem firme dos camponeses acabou vencendo.

Vitor Filho também se referia às suas “bombas”, ou seja, as dificuldades encontradas no curso do seu trabalho. De volta à Bahia, trabalhou com afinco na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), mas foi preterido pelas autoridades de planejamento do governo estadual. Todavia, encontrou algum espaço de trabalho na área de combate à pobreza. Na sociedade civil, particularmente no terceiro setor (ONG, associações), as resistências ao seu trabalho não foram poucas. “Há ONGs e ONGs”, dizia. Não raro, gracejava quando se referia às diferentes reações dos técnicos, políticos e representantes das instituições. “Para uns, eu sou de esquerda, por trabalhar no governo Federal; para outros, eu sou de direita, ligado ao governo carlista da Bahia.” Também não faltaram críticas à FAO, onde trabalhou como consultor, nem ao sistema Nações Unidas.

Mas apesar de tudo, o seu compromisso com a agricultura familiar seguiu firme até os seus últimos dias. Vitor Filho desapareceu no dia 10 de julho de 2006, três dias após o seu 35º aniversário e poucas horas antes de embarcar para mais uma missão. No aeroporto de Petrolina estavam à sua espera alguns trabalhadores rurais, dirigentes do Fórum de Desenvolvimento Territorial do Sertão do São Francisco, primeiras pessoas que deram por sua falta. Na agenda constavam visitas técnicas às comunidades rurais, onde seria discutida a organização do território com o qual ele era totalmente comprometido. Na sua maleta foram encontrados documentos referentes à sua missão de trabalho, tudo atualizado e em perfeita ordem - qualidade que herdou de sua mãe, Graça e de Regina.

Parnaíba, Piauí, janeiro de 2007



Índice

Introdução	_12
Parte 1: Agricultura e o novo rural brasileiro	_15
Situação da pesca costeira e estuarina na Bahia	_16
Política agrícola?	_20
Inovações tecnológicas e organizacionais na agricultura	_24
Revendo o rural baiano	_46
Fatores determinantes da ocupação da mão-de-obra agrícola	_53
Transformações no rural baiano	_64
Quitinete rural: uma nova face do “novo rural” brasileiro	_77
Agronegócio baiano: transformações e impactos	_79
Parte 2: Desenvolvimento territorial	_99
Em busca do desenvolvimento territorial	_100
A política articulada de desenvolvimento territorial rural implementada no Estado da Bahia: uma análise descritiva	_107
A construção do território de Acauã/PI	_122
Capital social nos programas de desenvolvimento territorial	_146
Nota: Proposta de integração das ações nos territórios	_161
Parte 3: As contribuições de Vitor Filho por:	
Gustavo Bittencourt Machado	_167
Jacksonwillian Nagornni, Nicolau Schaun e Valter Bianchini	_170
José Eli da Veiga	_177
Fernando Soto Baquero e Alberta Mascaretti	_179
Flavio Sacco dos Anjos e Nadia Velleda Caldas	_183
Antonio Cesar Ortega	_188
Amilcar Baiardi	_193
Homenagem da mãe: Maria das Graças Azevedo	_194

introdução

Vitorzinho nos deixou muito precocemente, aos 35 anos de idade. Felizmente, viveu-os de forma muito intensa. Ao longo de sua trajetória, cultivou duradouras e fraternas amizades, um relacionamento familiar profundo e solidário, e amores intensos. Com sólida formação profissional, deixou como legado uma produção acadêmica extensa, diversificada e digna de elogios.

Publicou, desde recém-formado, dezenas de artigos, fruto de inúmeras pesquisas e de consultorias realizadas para organismos nacionais e internacionais, que ajudaram a formar sua visão do meio rural como uma realidade bastante complexa e heterogênea. Sua opção pela agricultura familiar, pelas regiões e territórios mais deprimidos veio desde o início da formação em economia, tendo influência direta de seu pai, Vitor de Athayde Couto, professor universitário e importante pesquisador.

12 Ao reunir sua obra, este livro tem dois propósitos principais: homenagear uma personalidade que ainda teria muito a contribuir para o desenvolvimento territorial no Brasil; e tornar acessível a um público mais amplo uma parte importante e considerável de sua produção técnico-científica. Por isso, buscou-se fazer um resgate dos principais textos, a partir de uma seleção que visou mostrar a trajetória de seu pensamento, sempre permeada pela sua atuação como pesquisador e gestor público. A maior parte deles já foi publicada em periódicos de circulação mais restrita ou apresentada em congressos, mas alguns, em especial os mais recentes, não chegaram a ser publicados em nenhuma mídia impressa ou eletrônica. Todos com exceção de dois, da parte 2, são de autoria direta, com ou sem co-autores.

Para facilitar o percurso dos leitores pela obra, os textos selecionados estão organizados de forma a melhor expor as fases de sua produção, tanto do ponto de vista cronológico quanto dos temas de pesquisa nos quais ele se aprofundou.

Na Parte 1, estão agrupados os primeiros artigos escritos, iniciando com a sua monografia de conclusão do curso de Economia na Universidade Federal da Bahia (UFBA), na qual fez um estudo de caso sobre os problemas vivenciados pela pesca e pelos pescadores artesanais do município de Cairu, na Bahia. Seguem-se artigos relacionados às duas fases posteriores: aqueles escritos e publicados como pesquisador da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da

Bahia (SEI), analisando os problemas do setor agrícola e as alternativas existentes. E depois, aqueles produzidos quando Vitor passou a integrar o grupo de pesquisadores do Projeto Rurbano, coordenado pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Tais artigos analisam o meio rural brasileiro englobando as atividades agrícolas e as não agrícolas, que passaram a crescer mais do que as primeiras no período recente. Esta primeira parte é finalizada com o artigo originado de sua dissertação de mestrado, na qual analisou o impacto regional das transformações no meio rural baiano desde a década de 1970. Seu mestrado em Desenvolvimento Econômico foi defendido em 2002 no Instituto de Economia da Unicamp, sob a orientação da professora, doutora Ângela Kageyama.

Na Parte 2 estão agrupados os textos de sua paixão mais recente: o desenvolvimento territorial. Era o tema a que ele estava se dedicando desde que começou a trabalhar no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2002, e em seus trabalhos de consultoria para a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e para o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA), desde 2003.

Trata-se de um tema novo, ainda em construção, e que seria aprofundado na sua tese de doutorado, interrompida pela sua morte, a qual estava sendo desenvolvida na Escola de Administração da UFBA. Vitor contribuiu mais do que como pesquisador para a consolidação deste tema no Brasil, em especial no Nordeste. Como consultor e militante apaixonado, teve papel fundamental na implementação dos programas de desenvolvimento territorial na Bahia, que foram a referência para os demais territórios apoiados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

Os textos selecionados nesta segunda parte contribuem para consolidar conceitos, práticas e propostas de integração das ações implementadas pelo poder público. Alguns deles foram resgatados de relatórios de consultoria realizados: como o de Acauã, município do Piauí e exemplo pioneiro no país de autoria de Clóvis Guimarães, cujo projeto de implantação ele coordenou em 2003 no âmbito do Programa Fome Zero do Governo Federal; e o último texto da publicação, que faz uma proposta de integração dos diversos programas de desenvolvimento territorial existentes no governo Federal. Outro artigo, de Waldélio Filho, também foi resgatado, por descrever a experiência inédita da implementação da política de desenvolvimento territorial rural da Bahia, processo que teve a participação chave de Vitor Filho. O último texto da publicação, que faz uma proposta de integração dos diversos programas de desenvolvimento territorial existentes no Governo Federal, também foi resgatado de relatórios de consultoria mais recentes.

Nos artigos, fica explícito o fato de que estão baseados em uma vivência concreta de Vitor da realidade. Além disso, também fica claro seu forte senso crítico, em que não cabem idéias preconcebidas, sendo desenvolvidas com reflexões próprias em cima daquilo que já foi escrito. Em todos, há destaque para duas de suas paixões: seu estado natal, a Bahia, e o semi-árido nordestino, do qual também faz parte, visceralmente como seu pai já mencionou várias vezes.

Na Parte 3, em uma justa e póstuma homenagem, pesquisadores que foram referência na sua vida (e vice-versa) e amigos com os quais trabalhou e conviveu na gestão pública, expressam em textos, a um só tempo profundos e emocionantes, as principais contribuições de Vitor Filho para os temas da agricultura familiar e desenvolvimento territorial.

Os textos não estão restritos àqueles que querem compreender melhor o que acontece no meio rural baiano. A obra de Vitor contribui para um olhar crítico e construtivo sobre todo o território nacional. Isto porque suas contribuições são também metodológicas, conceituais e ajudam a perceber o mundo em que vivemos, para que sentido ele caminha e quais as opções que temos à nossa mão para torná-lo menos desigual.

14 Este livro volta-se para os atuais e futuros pesquisadores e gestores públicos que tenham a mesma preocupação, determinação e indignação com a situação desigual no país, especialmente no meio rural. Para todos aqueles que acreditam no desenvolvimento territorial e no importante papel que a agricultura familiar tem a desempenhar num modelo de desenvolvimento mais justo e sustentável. Vitorzinho, como era carinhosamente chamado, estava além de seu tempo e certamente fará falta neste mundo ainda carente de verdadeiras transformações. Sua produção técnico-científica mostra a pressa em contribuir para minorar as desigualdades e injustiças sociais. Esperamos, com esta publicação, poder contribuir para a realização do seu sonho ousado, que ele manifestava cotidianamente para seus irmãos: ajudar a “salvar o semi-árido”.

E, também, para que façamos uma profunda reflexão de como uma sociedade tão carente de talentos e de compromissos com a verdadeira mudança social se dá ao luxo de perder pessoas tão relevantes, por motivos absolutamente desprezíveis e incompatíveis com a dignidade humana.

Boa leitura a tod@s.

parte 1



Agricultura e o novo rural brasileiro

“Tenho pensamentos que, se pudesse revelá-los e fazê-los viver, acrescentariam nova luminosidade às estrelas, nova beleza ao mundo e maior amor ao coração dos homens.”

Fernando Pessoa



SITUAÇÃO NA PESCA COSTEIRA E ESTUARINA NA BAHIA ¹

Existem várias definições para a pesca artesanal, mas, em sua quase totalidade, estas se mostram insuficientes, já que não abordam o que realmente caracteriza o pescador artesanal: a forma como ele participa do processo produtivo e a repartição e utilização do excedente econômico. Assim, a definição que nos parece mais completa é a elaborada pelo Movimento Nacional dos Pescadores (Monape):

Pesca artesanal é a que é exercida nas águas interiores e no mar territorial, em embarcações de pequeno e médio porte ou desembarcadas, por pescadores ou pescadoras profissionais, grupo familiar ou mediante a colaboração de pescadores de igual categoria, fazendo a partilha equitativa do produto no final de cada jornada, com a finalidade de prover, prioritariamente, o sustento da própria família, com a comercialização do pescado excedente (GUIMARÃES, 1994).

Segundo informações da Food and Agriculture Organization (FAO), apud Guimarães (1994: 5), mais da metade da produção pesqueira do planeta é realizada por pescadores desta categoria. No Brasil, estes pescadores e pescadoras, estimados em 1,5 milhão de pessoas, são responsáveis por cerca de 60% do abastecimento de pescado no mercado interno e por 53% da produção nacional (IBGE, 1988, apud GUIMARÃES, 1994).

Apesar destes números, a ação estatal brasileira caracterizou-se, historicamente, pela defesa dos interesses da pesca industrial e da aquicultura de grande porte, direcionando as políticas públicas apenas para o desenvolvimento deste segmento - diferentemente do Japão, da ex-URSS e de países escandinavos, onde os recursos para este setor foram democraticamente distribuídos - o que levou ao atraso tecnológico do subsector artesanal, exatamente aquele de pequenos pescadores. Atualmente, este segmento, apesar de garantir a grande parte do pescado nacional, é altamente fragilizado e sofre com as infinitas dificuldades encontradas para a realização da atividade pesqueira.

¹ Publicado em Conjuntura & Planejamento, Salvador, n.º.17, p.11-13, 1995.

Entendemos, então, que desprezar uma política de desenvolvimento para a pesca artesanal, significa comprometer, ao mesmo tempo, políticas de emprego, de urbanização menos caótica e de exploração sustentada e sustentável.

No caso da Bahia, tratando apenas da atividade pesqueira na costa e nos estuários, conforme objetivo deste artigo, esta caracteriza-se, quase que exclusivamente, pela forma artesanal com que se organiza². Segundo dados da Bahia Pesca S.A. (1994), existem 172 comunidades pesqueiras³ cujos serviços essenciais oferecidos à população - saúde, educação, abastecimento de água, energia elétrica e instalações sanitárias - são tidos como precários. Considerando-se que a própria condição de vida oferecida à população encontra-se diretamente ligada a seu poder de produzir e de se incorporar como membro ativo da sociedade, e que lhe falta infra-estrutura de apoio à pesca e mão-de-obra capacitada, é possível concluir que a produção pesqueira baiana apresenta baixo rendimento, ao qual se soma a depreciação na qualidade final do produto.

Esta situação é agravada quando analisamos as características fisiográficas da costa baiana. A produtividade primária das águas marinhas, tanto no que respeita aos elementos primários como aos nutrientes, fitoplânctons e zooplânctons, são de níveis baixos. As condições físicas do fundo marinho (estreito e acidentado) determinam a qualidade e a quantidade dos recursos pesqueiros e obrigam o uso de determinados tipos de embarcações (de pequeno porte) e de apetrechos de pesca (predominam os de caráter estático). Existe como aspecto positivo o grande número de estuários, caracterizados pela formação de mangues arbóreos, que produz uma das mais férteis cadeias tróficas, entre todas as formações costeiras, possibilitando uma maior proliferação da vida marinha.

De forma geral, constata-se que na Bahia existem dificuldades para a prática da pesca, além de uma baixa oferta de pescados, o que nos coloca em um contexto não muito favorável do ponto de vista da eficiência técnica. Contudo, a pesca é uma atividade econômica que absorve um grande contingente de mão-de-obra e oferece uma quantidade significativa de alimentos com alto valor nutritivo/protéico, sendo, desta forma, merecedora de maior atenção por parte da sociedade.

Os principais problemas relativos à pesca artesanal na Bahia, segundo pesquisa feita pela Bahia Pesca S. A. (1994: 73), estão relacionados à falta de infra-estrutura nos pontos de embarque e desembarque (cais, gelo, óleo, energia elétrica, água, isca, mantimentos, material para pesca etc.); à comercialização deficiente (dificuldade de acesso às comunidades, falta de meios para conservação do pescado e, principalmente, presença do atravessador); à falta de apoio das instituições governamentais; à pesca predatória e à falta de uma política sustentada de exploração turística.

² As características da pesca costeira e estuarina impõem, no nosso Estado, limitações que, nas atuais condições técnicas, inviabilizam a pesca industrial.

³ Localidades onde a maioria dos pescadores residem e desenvolvem suas relações econômico-sociais.

A pesca predatória está relacionada principalmente à questão dos estoques marinhos: qualquer pesca mais agressiva pode exaurir as reservas (estoques) de forma tal que as taxas de reprodução de novos filhotes e, portanto, de futuras produções, descerão rapidamente. Em todo o litoral do estado da Bahia verifica-se a prática de métodos inadequados de pesca como arrastão, pesca de lagosta com rede, desrespeito ao tamanho mínimo para captura da lagosta (Portaria nº 07 do Ibama), utilização de bombas, desrespeito ao defeso⁴ (Portarias nº 56 e 137 do Ibama), entre outros.

O turismo atinge a pesca artesanal de diversas formas. A beleza e a tranquilidade das comunidades pesqueiras estimulam a especulação imobiliária, o que acaba por produzir um processo de urbanização galopante e desordenado. Por um lado, os trabalhadores do mar e seus familiares são dissociados de suas atividades tradicionais para atender à indústria do turismo. Por outro, são “expulsos” para locais cada vez mais distantes dos pontos de embarque e desembarque. Além disso, a especulação imobiliária ocasiona a destruição das áreas estuarinas pela movimentação de terra e realização de aterros.

A atividade turística também provoca poluição, o que afeta os estoques marinhos. A poluição apresenta-se sob duas formas. A primeira deve-se às precárias instalações sanitárias das comunidades pesqueiras que não comportam o uso intensivo, decorrente do fluxo turístico, favorecendo-se assim a poluição. A segunda resulta do fato de que são jogados no mar os detritos das construções das residências de veraneio.

Outro problema muito frequente na vida dos pescadores é a falta de financiamento para aquisição de embarcações e apetrechos de pesca. Esta é uma questão muito delicada e polêmica. No tocante ao apetrecho financiado, caso este sofra uma grande avaria, irreparável (decorrente de pedra, pedaços de pau ou, mesmo, peixe grande), como é que o pescador vai produzir para poder pagar o financiamento? Quanto ao financiamento para embarcações, este só tem funcionado via cooperativa ou associações: se um pescador não conseguir pagar o financiamento de um barco, por exemplo, este é transferido para outro pescador, da mesma cooperativa ou associação, que, por sua vez, assume a dívida.

Em nosso recente trabalho sobre a pesca artesanal em Cairu, município em cujas comunidades pesqueiras pode-se encontrar grande parte dos problemas aqui levantados - sendo, portanto, representativo desse tipo de comunidade na Bahia -, fizemos algumas proposições no intuito de provocar um processo de modernização da atividade⁵. Acreditamos que a diferenciação da pequena

⁴ Proibição de pesca durante o período em que ocorre a desova. Na Bahia, a legislação só proíbe a pesca, via defeso, do camarão e da lagosta.

⁵ A não-colocação em prática desse processo levará à decomposição da atividade, forçando o pescador, conforme Diegues (1983: 24), “a abandonar a profissão e juntar-se ao exército de desempregados nas áreas urbanas, a vender seus raros instrumentos de produção e embarcar nos grandes navios de pesca como tripulantes, ou então a vegetar nas ilhas da miséria e da economia de subsistência”.

produção é transferível para a atividade pesqueira, de forma que se assegure a manutenção da pesca como fonte de sobrevivência principal para os moradores das comunidades de pesca. A esta nova organização da pesca chamamos de “pequena pesca moderna”.

Para a diferenciação da pesca artesanal, no sentido do desenvolvimento sustentável da pequena pesca moderna, é necessária a participação do setor público, dos agentes financeiros, do setor privado e da própria categoria de pescadores, além de uma inter-relação entre as atividades pesca e turismo.

O setor público deve prover políticas que permitam o crescimento da atividade. De forma resumida, os municípios, o Estado e a União devem oferecer infra-estrutura pesqueira e social, assistência técnica e extensão pesqueira, estudos e pesquisas na área, fiscalização e controle ambiental e, por fim, a organização da comercialização.

Aproveitando a infra-estrutura implantada pelo setor público, o privado deve participar com pequenas e médias empresas - tipo indústria de beneficiamento, frigorífico, lojas de artigos para pesca, mercados etc. - que possibilitem o desenvolvimento tecnológico, econômico e social.

Para a realização das proposições, tanto no âmbito do setor público quanto do setor privado, é de fundamental importância a participação de agentes financeiros públicos e privados.

É também importante a organização da categoria para poder tomar financiamentos para embarcações, comprar apetrechos de pesca mais baratos no atacado, quebrar a cadeia de intermediários e controlar preços, entre outras coisas.

Apesar de o turismo ser causador de alguns problemas, como visto anteriormente, este também apresenta aspectos positivos para a pesca e para as comunidades pesqueiras de interesse turístico, principalmente na geração de renda. Fazemos, então, uma última proposição: o turismo pesqueiro. Assim como o turismo campestre, que está em grande ascensão na Europa, as comunidades pesqueiras podem se preparar para receber visitantes dispostos a pescar e a desfrutar, por alguns momentos, da fantasia da vida bucólica do pescador. Para tanto, faz-se necessária uma infra-estrutura capaz de receber os turistas nas comunidades.

De uma maneira geral, acreditamos que, com a pequena pesca moderna e o turismo sustentável, grande parte dos problemas aqui apresentados podem ser solucionados, levando a uma nova situação econômica, social, política e ambiental às comunidades pesqueiras do estado da Bahia.

POLÍTICA AGRÍCOLA?⁶

O principal problema da política agrícola brasileira reside na velha questão: existe política agrícola no Brasil? Esta pergunta continua a ser repetida, tanto pelas lideranças ruralistas quanto por aquelas dos trabalhadores rurais. Todos afirmam que os problemas da agricultura brasileira decorrem da falta de uma política agrícola de longo prazo.

Na hipótese da existência de uma política agrícola, surge outra questão não menos importante: quem faz a política agrícola? Nas últimas décadas ela tem sido formulada menos no Ministério da Agricultura que na Fazenda e no Planejamento, permanecendo subordinada a políticas macroeconômicas estruturantes e de curto prazo. Estas últimas, ora são parte de políticas de estabilização, ora são medidas conjunturais isoladas - do tipo *stop and go* - feitas para atender a pressões pontualmente localizadas.

Alguns mecanismos, bastante freqüentes na política econômica brasileira, acabam atingindo negativamente a agricultura. Podem-se destacar, por exemplo, bruscas oscilações cambiais, taxas de juros elevadas, redução dos recursos do crédito rural, correção parcial dos preços mínimos, elevação de impostos etc. Indiretamente, até fatores sistêmicos como transportes, portos de embarque, armazenamento e outras infra-estruturas afetam o desempenho da agricultura.

Todavia, esse processo não tem sido linear, tampouco regular. Passada a fase primário-exportadora, a industrialização provocou um grande desequilíbrio entre a agricultura e a indústria. No pós-guerra, a política agrícola foi toda orientada para apoiar a industrialização (fornecer matérias-primas, capitais e mão-de-obra, abastecer o mercado e consumir produtos industrializados).

O desequilíbrio trouxe, dentre outras conseqüências (urbanização caótica, êxodo rural etc.), graves problemas de abastecimento a partir dos anos 1960. Foi nesta década que o governo criou o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), carro-chefe da política agrícola. Além disso, reformulou a política de preços mínimos e incentivou a expansão agrícola para o Centro-Oeste.

⁶ Publicado em Conjuntura & Planejamento, Salvador, nº 43 p.5-7, 1997.

Com a crise da dívida, principalmente a partir do segundo choque do petróleo, o SNCR entrou em declínio. As tentativas de incentivar as bolsas de mercadorias, os mercados futuros de *commodities* agrícolas, dentre outras, não foram suficientes para compensar a redução no crédito oficial. Atualmente, a agricultura brasileira parece continuar no mesmo impasse: os agricultores estão endividados, pressionados pelos elevados encargos financeiros e sem novos créditos na época certa. Para agravar a situação, os preços agrícolas internacionais caíram e, no mercado interno, não foram devidamente sustentados pela política de preços mínimos apenas parcialmente corrigidos.

Não se pode falar de política agrícola sem que sejam tratados outros pontos fundamentais, objeto de reivindicações dos grupos de interesse. São eles:

1. Os programas especiais regionalmente localizados. Estes continuam apresentando problemas estruturais como clientelismo, desvio de verbas e ineficiência.
2. O desencontro das políticas agrícola e agrária. No caso da chamada reforma agrária, o que se percebe é uma grande instabilidade no órgão coordenador das ações, metas não alcançadas, lentidão nas operações e problemas de ordem jurídico-policial.
3. A falta de uma política específica e substancial de apoio à agricultura familiar. Apesar de várias vezes anunciada, as ações, os recursos e os resultados são inexpressivos.
4. A política agrícola do Mercosul e a sua relação com outras regiões. Recente estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) detectou fragilidades em alguns complexos agroindustriais, sobretudo na etapa da produção primária. Embora a nossa agroindústria desfrute de alguma competitividade, faz-se necessária uma política que compense as fragilidades detectadas, principalmente aquelas relacionadas com impostos elevados e com a deficiência do sistema de transporte e portuário.

Agricultura Familiar

Dentre estas políticas agrícolas e agrárias apresentadas, a política voltada para a agricultura familiar é a que talvez mereça o maior destaque, haja vista as reivindicações e movimentos dos atores deste segmento em todo o país.

Em particular, o estado da Bahia, que detém uma das maiores populações rurais do país, apresenta situações de indigência e pobreza (2,2 milhões de pessoas, segundo o “mapa da fome”, do Ipea), principalmente nas pequenas propriedades - muitas delas abaixo dos 50 ha considerados pela Embrapa/CPATSA como mínimo necessário para a sobrevivência de uma família. Este é um dos motivos porque a agricultura familiar merece ser tratada mais detalhadamente, buscando a discussão e a elaboração de políticas e programas que realmente venham a ser colocados em prática.

Neste sentido, apresentaremos, de forma sucinta⁷, três pontos do discurso reivindicatório dos principais atores coletivos, representantes das oposições agrárias no Brasil - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e Comissão Pastoral da Terra (CPT) - que tornam públicas as demandas de grupos sociais (aqui incluída a agricultura familiar) ainda marginais na economia e na política de Estado, mas fortemente empenhados em se afirmarem como atores sociais.

A reforma agrária é a primeira e principal prioridade reivindicatória que unifica todo esse grupo de atores coletivos. Contudo, variam a amplitude, a incidência social e as formas de organização e de luta que cada ator defende como estrategicamente relevante.

A prioridade à política agrícola diferenciada para a agricultura familiar é outra reivindicação dos atores coletivos. Atualmente em vigor, a Lei Agrícola (Lei nº 8.171/91) consagra o princípio da política agrícola diferenciada, remetendo ao chamado pequeno produtor o destinatário primordial dessa diferenciação, na medida em que se reconhece implicitamente a desigualdade desse grupo social com relação à chamada agricultura patronal. No entanto, as demandas concretas por diferenciação, que se inscrevem principalmente nos serviços e instituições públicas de provisão de financiamento e apoio à comercialização, não são alcançadas.

Os trabalhadores rurais e pequenos produtores organizados nacionalmente também reivindicam a participação nos processos decisórios e na execução concreta de determinadas ações do Estado.

Diante dessas demandas por reforma agrária, política agrícola diferenciada e participação nas políticas de Estado, a agricultura patronal e as próprias instituições do Estado apresentam posicionamentos díspares. Ou seja, para que a agricultura familiar se afirme e conquiste o espaço político merecido, ela deve (re)construir um campo institucional, enfrentando as oponências explícitas de determinados setores da agricultura patronal, por um lado, e um vazio institucional por parte do Estado para decidir e discriminar recursos às suas prioridades, por outro.

Na Bahia, a falta de força política, de recursos, de mobilização dos produtores e, até mesmo, de projetos são alguns dos fatores que excluem estes pequenos produtores das políticas e programas de desenvolvimento agrícola do Estado, requerendo uma discussão mais aprofundada.

De modo mais específico, considerando-se a possibilidade de elaboração e aplicação de políticas e programas para a agricultura familiar, salienta-se o fato de que estas ações supõem, para que seus fins sejam alcançados, o respeito às características desse segmento no Estado, não se recorrendo a modelos aplicados em outras regiões. Na Bahia, como no Nordeste, a agricultura familiar

⁷ Outras informações podem ser encontradas em Delgado, 1995.

desenvolveu-se de forma completamente diferente daquela das regiões Sul e Sudeste do país, onde a influência européia marcou todo o processo de desenvolvimento. A formação da renda das famílias no Nordeste, por exemplo, não resulta somente da agricultura - como na maioria das famílias do Sul e do Sudeste -, mas também de outros rendimentos, como percentuais de salários enviados por parentes que trabalham nas cidades, o que certamente deverá ser levado em conta ao formular-se qualquer política ou programa.



INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS E ORGANIZACIONAIS NA AGRICULTURA⁸

Introdução

Os impactos socioambientais decorrentes do padrão produtivista, baseado na revolução verde, e as mudanças na base de sustentação do referido paradigma, com destaque para as inovações tecnológicas e organizacionais em curso, têm suscitado muitas discussões em torno do futuro tecnológico e organizacional na agricultura. Desse debate, surgiram duas grandes correntes: uma acredita em que o paradigma produtivista está, apenas, passando por adaptações e a outra defende que a trajetória produtivista esgotou-se e que outro paradigma está surgindo. Uma nova corrente vem-se formando e desenhando um outro cenário, no qual vários modelos produtivos conviveriam conjuntamente.

Pretende-se contribuir com o debate. Para tanto, parte-se da definição de alguns conceitos relacionados ao tema, confrontando-se diferentes visões teóricas, desde as teorias de progresso técnico até o modelo produtivo de Boyer. Em seguida, analisam-se os problemas e dificuldades enfrentados pelo paradigma produtivista, especialmente no caso brasileiro. Com base nos conhecimentos teóricos, nos problemas apresentados e nas inovações em curso, apresentam-se três cenários relativos ao futuro tecnológico e organizacional da agricultura.

Paradigma e trajetória tecnológicos

As teorias do progresso técnico, mais precisamente a teoria evolucionista, contribuem para que se compreenda o desenvolvimento tecnológico. Os seus

⁸ Trabalho publicado nos anais e apresentado no XXV Encontro Nacional de Economia (Anpec) em Recife, 1997.

Publicado em co-autoria com Gustavo Bittencourt Machado, economista e pesquisador da Universidade Federal da Bahia, e Andréa da Silva Gomes, economista e professora da Universidade Estadual de Santa Cruz. Colaboraram neste trabalho: Ana Georgina Peixoto Rocha, Joana Guedes, Roberto Sá da Silva, Telma Maria Souza e Vitor de Athayde Couto (Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre *Agribusiness* e Agricultura Familiar da UFBA).

principais autores analisam as mudanças técnico-econômico-sociais através da noção de paradigma, começando por estudar inovações científicas e introdução de produtos e processos. Estudos sobre novas formas de organização da produção, ao nível da empresa, da indústria e da economia, permitem melhor conhecer a estrutura, o funcionamento e a emergência dos novos modelos produtivos.

No entanto, é indispensável uma crítica às limitações dessas teorias, apoiada em desenvolvimentos teóricos feitos na França, particularmente pelos regulacionistas, que procuram estudar a emergência dos modelos, com base nas estratégias das firmas multinacionais das indústrias automobilística e de alimentos. Por exemplo, analisa-se o *toyotismo*, como modelo, bem como se verifica a existência de modelos diferentes, ou que tenham alguma convergência.

Analisando o desenvolvimento científico apoiado no conceito de paradigma, Kuhn (1962) observou que sempre existe uma primeira etapa do processo que é confusa - quando os cientistas ainda não elaboraram o conhecimento requerido para resolver um problema novo. Na etapa seguinte, os fatos pertinentes são selecionados e um paradigma estrutura-se quando se forma algum consenso em torno do novo conhecimento, mas sempre fica uma pequena parte não resolvida do problema. A esse respeito, Dosi (1982) formulou a seguinte questão: como explicar que, a partir da diversidade das empresas, apareça um sistema de inovação abrangente, capaz de dar uma direção ao desenvolvimento do progresso tecnológico?

Observar empresas dá a impressão de que cada firma apresenta um problema específico, todavia, existem pontos comuns entre empresas e entre indústrias. Como explicar o aparecimento dos estilos ou *trajetórias tecnológicas*? A resposta apoia-se na analogia entre ciência e tecnologia; o desenvolvimento tecnológico aproxima-se cada vez mais do desenvolvimento científico. Dosi, usando o conceito de paradigma para entender o desenvolvimento das tecnologias, construiu a idéia de *paradigma tecnológico*, ou seja, um modelo de soluções de problemas técnicos, baseado nas ciências naturais, para adquirir novos conhecimentos que os seus proprietários procuram salvaguardar, tanto quanto possível, contra uma difusão excessivamente rápida entre os concorrentes.

Trata-se de uma definição microeconômica (em relação às empresas) ou mesoeconômica (em relação às indústrias). Existem procedimentos de pesquisa específicos da indústria química, da indústria de alimentos ou da indústria automobilística. Nestes dois últimos casos, poder-se-iam considerar, por exemplo, os paradigmas *revolução verde* e *motor a explosão*.

Os *paradigmas tecnológicos* definem as oportunidades de inovações sucessivas em certa direção ou *trajetória tecnológica*. O uso da gasolina para combustão interna, seguido do ciclo diesel e, no Brasil, o uso do álcool, define uma *trajetória tecnológica*. Quando o paradigma se esgota, são necessários conhecimentos científicos e tecnológicos completamente diferentes para o desenvolvimento de processos biotecnológicos ou do motor elétrico, por exemplo.

Rosenberg (1976) identifica ainda alguns mecanismos que estimulam ou restringem a inovação. Ele refere-se aos gargalos tecnológicos das atividades interligadas; aos impulsos estratégicos, como energia ou matérias-primas; à composição e transformações da demanda; à mudança dos preços relativos, particularmente, de capital e trabalho; e aos conflitos sociais. Além desses mecanismos, existem ainda as possibilidades de apropriação da tecnologia pela empresa, objetivando impedir a difusão da inovação entre os concorrentes. Isso pode influenciar negativamente a inovação.

Pavitt (1984), em sua taxonomia, classifica quatro grupos de indústrias. No primeiro, de máquinas e equipamentos, as inovações são, essencialmente, de processos, cristalizadas em bens de capital e intermediários, com vistas à redução de custos. No segundo, de peças e componentes, as inovações são de produtos, *inputs* de capital fixo. No terceiro grupo, de produção em massa, são importantes as economias de escala e as inovações de processos e de produtos, apropriadas via depósito de patentes. Mas é o quarto grupo, ligado ao progresso técnico, que gera inovações e novos conhecimentos científicos capazes de constituir novos *paradigmas tecnológicos*. Nessas empresas, a inovação se faz em grandes laboratórios, e as despesas de P & D são elevadas. Muitas dessas inovações entram como bens de capital ou intermediários em outros setores, que passam a experimentar progressos científicos, renovando os seus produtos. A apropriação dos resultados faz-se através dos depósitos de patentes; economias de aprendizagem são fundamentais e o *know-how* de pesquisa e produção tem um caráter cumulativo e tácito muito importante.

É de se esperar que uma *inovação radical* surja no quarto grupo como uma mudança significativa na base do conhecimento científico e tecnológico, provocando ruptura no velho paradigma. Já as pequenas inovações que se fazem num mesmo paradigma, ao longo de uma trajetória, são *inovações incrementais*. Elas são importantes para a rentabilidade da empresa, mas não têm o significado de uma *inovação radical*.

Paradigma técnico-econômico de Perez e Freeman

Perez e Freeman (1988), estudando as interligações industriais, observaram que uma *inovação radical* começa a ser aplicada numa única indústria, que termina por influenciar as demais; a partir daí eles construíram o conceito de paradigma técnico-econômico. Cada época histórica é marcada por uma ou duas inovações radicais que acabam influenciando toda a economia.

Por exemplo, entre 1770 e 1830, o fator-chave foram o algodão e o ferro-gusa; em seguida, o carvão, quando a indústria de transportes mudou a estrutura de custos relativos da economia. No terceiro período veio o aço; e, no quarto, a energia, particularmente o petróleo. Hoje o fator-chave podem ser os *chips* - elemento central da indústria microeletrônica. A análise de Perez e Freeman

mostra como, em cada período, esse fator-chave é produzido por um conjunto de indústrias que vão se tornar indústrias motrizes e encadear-se com outras indústrias. Todas essas mudanças acabam influenciando os processos de fabricação, a organização administrativa da empresa, a organização do trabalho, as formas de cooperação e de concorrência entre as empresas.

O fator-chave não é mais um *input* isolado, mas um sistema de inovações técnicas, sociais e gerenciais. Essas inovações vão adquirindo coerência, tornando-se um sistema capaz de ligar os elementos que o compõem, ou seja, um paradigma técnico-econômico. Essa elaboração teórica sugere uma interpretação schumpeteriana do ciclo Kondratieff, que passa a ser caracterizado por uma inovação radical. Após a difusão da inovação radical, os ganhos de produtividade tornam-se decrescentes, ao longo da fase ascendente do ciclo Kondratieff, de aplicação das inovações incrementais.

O *paradigma técnico-econômico* é importante porque incorpora a dimensão organizacional das empresas e do trabalho. Comparado com a noção micro-econômica de Dosi, o papel da concorrência torna-se mais ativo e a noção de paradigma já não é só técnica, mas também econômica, social e organizacional, já que a inovação não é só tecnológica, mas, também, *organizacional*, ao nível da firma. A ligação entre a emergência e o declínio do paradigma e a sucessão de ciclos econômicos permitem compreender a natureza do progresso técnico e sua relação com a economia.

Críticas ao determinismo tecnológico

O determinismo tecnológico tem sido criticado por vários autores, principalmente os franceses Dockès (1990) e Rosier (1983). Segundo eles, a dimensão institucional e social é passiva na teoria de Perez e Freeman. De um lado, está o dinamismo inovador do paradigma técnico-econômico, de outro, o contexto socioeconômico tem que se adaptar à evolução técnico-econômica, mas são os conflitos sociais que explicam a retomada e a forma do ciclo ascendente

Apoiados na matemática não-linear, David (1993), Arthur (1989) e Foray (1989), por sua vez, observam que, em cada processo econômico ou social, os primeiros eventos são cruciais para a sua trajetória futura. Embora o paradigma inicial seja o mesmo, as trajetórias são diferentes, para cada país. Sabe-se, por exemplo, que a introdução das novas tecnologias requer um elevado nível de educação; no entanto, a forma de alcançá-lo é totalmente diferente de um país para outro.

Do lado da escola francesa da regulação, autores como Aglietta (1985), Boyer (1990), Coriat (1990) e Lipietz (1985) reportam-se, simultaneamente, aos aspectos econômicos, políticos, sociais, técnicos e institucionais, apoiados em dois importantes conceitos - o regime de acumulação e o modo de regulação. Para Boyer, o regime de acumulação designa um conjunto de cinco regularidades que garantem uma progressão geral e coerente da acumulação do capital,

enquanto o modo de regulação estabiliza essa acumulação num dado período histórico. A primeira regularidade é a relação salarial que se estabelece entre os trabalhadores e os meios de produção, ou seja, a organização da produção. A segunda é o horizonte temporal de valorização do capital, a partir do qual se organiza a gestão das empresas. A terceira consiste na divisão do valor agregado e na reprodução dinâmica dos grupos sociais. A quarta refere-se à composição da demanda social e à evolução das capacidades de produção. A quinta e última regularidade (mais importante no Brasil do que na França) é a articulação entre as formas não capitalistas (por exemplo, a economia informal, camponesa ...), quando elas desempenham um papel importante. Essas regularidades vão codificar as relações sociais. Por exemplo, o fordismo é restrito no Brasil, porque a desigualdade de renda impede que a maioria da população tenha acesso aos bens duráveis.

A teoria regulacionista também faz uma reinterpretação dos ciclos. As pequenas crises são flutuações cíclicas de natureza endógena devido à insuficiência da demanda, aos desequilíbrios setoriais, à queda da taxa de lucro ou à instabilidade financeira. As crises estruturais ou *grandes crises* atingem não só o modo de regulação, mas também o próprio regime de acumulação. A partir daí, a organização da produção, a divisão do trabalho, a organização industrial das empresas, as relações com os fornecedores e os princípios de gestão tornam-se inadequados.

O atual modelo produtivo de Boyer

Segundo Boyer, a articulação entre os princípios fordistas, de organização das empresas e os princípios que estruturam a relação salarial formam um modelo produtivo. Trata-se de um conceito mesoeconômico e, ao mesmo tempo, microeconômico, porque o modelo produtivo organiza as inter-relações entre as estratégias das empresas, os sistemas de relações de produtividade e, ao mesmo tempo, entre as estratégias das empresas e as políticas macroeconômicas dos governos de cada país.

O primeiro princípio fordista busca reduzir e racionalizar os tempos padrões dos funcionários via mecanização da produção e sincronização. O segundo é a organização hierárquica das três tarefas de base - concepção dos produtos, organização da produção e comercialização. O terceiro princípio, consequência do segundo, refere-se à organização a montante da empresa. O quarto e último princípio fordista é a padronização, que facilita a produção em massa. A qualidade do produto vem depois da padronização.

Boyer apoia-se nas tendências de países como Japão e Alemanha e aponta princípios novos que contribuem para resolver a crise do velho modelo produtivo:

- otimizar a produtividade de todos os fatores de produção;
- integrar P&D, organização e redes de comercialização;

- produzir somente o que vai ser vendido;
- produzir com qualidade e custo decrescente;
- inserir a demanda no processo produtivo;
- descentralizar as decisões, reduzir hierarquias; e
- inserir a firma em rede.

O Japão, por exemplo, é um caso bem sucedido do modelo de produção em massa flexível. As firmas tiram muito proveito da otimização global dos fatores. A organização *just in time* e outras inovações conseguiram reduzir o tempo de concepção, produção e venda dos produtos. Igualmente, o princípio da qualidade e baixo custo dos produtos caracteriza as empresas japonesas bem sucedidas, assim como a flexibilidade produtiva e a capacidade de acompanhar as flutuações da demanda. Tal sucesso é explicado pela difusão dos princípios de recomposição das tarefas; por exemplo, um operário da produção também se encarrega da manutenção. Observa-se também que a descrição dos novos princípios referentes ao caso do Japão é sempre baseado nos exemplos das indústrias automobilística e eletrônica. Todavia, um mesmo problema pode ter diferentes soluções em países diferentes. O modelo alemão e o sueco não se confundem com o japonês. Diferentes combinações de recursos financeiros, humanos, tradições organizacionais e instituições podem resultar na mesma flexibilidade produtiva, com capacidade de responder à incerteza da demanda. Apesar da flexibilidade, os modelos alemão e sueco não apresentam os mesmos números. A eficiência desses modelos só pode ser avaliada se inserida no contexto macroeconômico e macrosocial de cada país. Modelos aplicados em países diferentes, apesar de muito próximos, podem ter resultados diferentes. Essa diversidade pode ser explicada pelas trajetórias nacionais (escolhas estratégicas divergentes, durante períodos de crise). Valores culturais e sociais sugerem uma aplicação diferente dos princípios comuns, com resultados diferentes.

Inovações tecnológicas e organizacionais conduzem ao modelo produtivo ideal, que interage com o regime de acumulação e o modo de regulação concernentes. Essa interação define uma trajetória nacional específica para cada país. Evolucionistas, regulacionistas e outros autores ajudam a compreender a dinâmica econômica e a evolução histórica, revelando como uma trajetória é definida a partir de eventos iniciais e acidentes históricos, para, depois, um efeito de irreversibilidade descartar as demais alternativas.

O conhecimento dessas várias teorias que envolvem os processos de inovações tecnológica e organizacional permite que seja analisado, com maior rigor científico, o processo de modernização da agricultura e suas trajetórias, com base nos moldes da revolução verde. Em seguida, tendo por base a referida análise, pode-se desenhar alguns cenários relativos à tecnologia e à organização na agricultura.

A crise do paradigma produtivista

Parece existir um consenso entre os especialistas quanto ao presente do paradigma produtivista, baseado na revolução verde: ele está em crise. E esta pode ser explicada por dois fatores muito correlacionados: os impactos socio-ambientais, com as conseqüentes quedas de produtividade e as mudanças nos pontos de sustentação do paradigma em questão. Considerando-se este quadro surgem algumas perguntas: será esta crise resolvida através de inovações incrementais, mantendo-se a trajetória tecnológica e organizacional? Ou faz-se necessário o aparecimento de uma inovação radical que leve a um novo paradigma tecnológico e organizacional para a agricultura?

Para responder a estas questões, é preciso, primeiramente, conhecer mais detalhadamente os fatores causadores da referida crise, para, em seguida, desenhar alguns cenários. Assim, nos próximos subitens, serão detalhados estes fatores.

Conforme foi demonstrado anteriormente, modelos aplicados em países diferentes podem ter resultados diferentes, já que existem situações econômicas e valores culturais e sociais distintos entre os países. Considerando-se, então, a existência de vários casos de trajetórias nacionais e a dificuldade de todos serem trabalhados foi escolhido um caso mais acessível, o do Brasil, onde serão analisados os impactos sociais causados pelo modelo em questão. Os impactos ambientais serão apresentados de forma mais genérica, sem, no entanto, desprezar as diferenças geográficas.

Os impactos sociais no Brasil

Na década de 1970, especificamente, o processo de modernização tecnológica da agricultura brasileira apresentou-se em dois elementos fundamentais: quimificação (especialmente o uso de fertilizantes e defensivos químicos) e mecanização. Segundo o Sindicato da Indústria de Defensivos Agrícolas do Estado de São Paulo o consumo de defensivos agrícolas cresceu a uma taxa de 7,2% no período 1970/1980. Deve-se destacar que, entre os defensivos, foram os herbicidas que apresentaram as mais altas taxas de crescimento, seguidos pelos fungicidas e, finalmente, pelos inseticidas. O consumo de fertilizantes multiplicou-se por quatro entre 1970 e 1980 a uma taxa geométrica real média de 15,5% ao ano, havendo uma forte concentração de seu uso nos maiores estabelecimentos. É preciso ressaltar que o processo de tecnificação da agricultura, na década de 1970, esteve altamente associado com a política de crédito rural a juros subsidiados.

Se, de um lado, a presença de juros reais negativos no crédito rural viabilizou o processo de modernização da agricultura brasileira, ao tornar mais barato as máquinas e os insumos modernos, de outro, ela foi parcialmente responsável pela queda da eficiência da aplicação dos recursos, além de permitir desvios para aplicação mais rentáveis. Neste mesmo período, a estrutura fundiária da

agricultura brasileira evoluiu no sentido de uma forte concentração da propriedade nas mãos de um grupo de privilegiados, os modernos latifundiários.

Como consequência do processo descrito anteriormente houve contradições de todos os tipos, destacando-se a produção simultânea de riqueza e miséria; a utilização de diferentes níveis tecnológicos nas distintas regiões e produtos; e as formas desiguais de tratamento nas relações de trabalho, apresentando modernas relações contrapostas a situações de desrespeito às condições mínimas e legais de trabalho, em todas as regiões do país. Se, de um lado, a agricultura experimentava uma fase de dinamismo face à evolução de seus principais agregados estruturais - ampliação da produção agrícola, elevação da oferta de matérias-primas, ampliação do mercado interno para a produção industrial etc. - por outro, as gritantes disparidades regionais do país agravavam o problema do subemprego e do desemprego.

Entre 1970 e 1980, caiu rapidamente a participação do setor primário na geração de empregos no Brasil. Além do maior dinamismo no emprego urbano (industrial e serviços), contribuiu, para a rápida queda de participação, o padrão da modernização agrícola do país, assentado em avanços tecnológicos e na especialização dos estabelecimentos e regiões em um ou poucos produtos. Houve também um incremento no emprego temporário nesse período: segundo dados do Censo Agropecuário, este cresceu 2,8% ao ano na primeira metade da década de 1970, sendo que a PEA agrícola manteve-se praticamente estagnada no mesmo período. Ressalta-se que os menores estabelecimentos foram (e ainda são) os grandes responsáveis pela fixação da mão-de-obra no campo no Brasil, já que neles predomina o baixo nível de mecanização, levando a uma maior absorção da força de trabalho por unidade de área.

A relação entre uma agricultura mais tecnificada e uma maior intensificação do ritmo de trabalho se deve justamente ao tipo de desenvolvimento que está se dando no Brasil, ou seja, um desenvolvimento em que a evolução das técnicas de produção visa basicamente a aumentar a extração de trabalho excedente, elevando os lucros do capital.

Na primeira metade da década de 1980, segundo Kageyama, apud Couto Filho (1996: 13), o número de pessoas ocupadas na agricultura cresceu quase 15% no período. Uma das razões para este salto foi a reativação de pequenos estabelecimentos familiares, mais especificamente no Nordeste e parte do Sudeste (após a seca de 1979-1983), o que elevou a quantidade de mão-de-obra familiar na agricultura. Outras explicações foram: o aumento da parceria como forma, do ponto de vista do proprietário rural, de reduzir riscos⁹, transferindo parte dos gastos para o parceiro e aproveitando a mão-de-obra de sua família, geralmente não remunerada; e o reforço da tendência de crescimento do emprego temporário, que já vinha desde a década de 1970. No entanto, vale ressaltar, estas apa-

⁹ É também importante lembrar que o país atravessava nesse período uma forte crise econômica, na qual todas as decisões de produção e de investimento eram cercadas de risco.

rentes mudanças de tendência do comportamento do emprego não passaram de movimentos conjunturais, além de levarem a um aumento da subocupação (trabalho temporário, estabelecimentos de subsistência) e de expedientes tradicionais de redução do risco (parceria), favorecendo, inclusive, um crescimento da pobreza na agricultura. Por outro lado, houve um arrefecimento do êxodo rural, evitando, assim, o agravamento dos problemas urbanos.

Na segunda metade da década, conforme Graziano da Silva, apud Couto Filho (op. cit.13), houve uma redução de quase 1,4 milhão de pessoas ocupadas na agricultura, cerca de 10% do estoque total, ou seja, uma taxa geométrica negativa de 2,3% ao ano. Observou-se também que as mulheres e os jovens (pessoas abaixo da linha da maioria) representavam, respectivamente, 20% e 20%-25% das pessoas ocupadas na agricultura brasileira, sendo que ambos tendiam a se concentrar nas categorias mais precárias e sem vínculos formais de emprego: não-remunerados e trabalhadores volantes.

Muito embora o processo de modernização da agricultura brasileira nesses períodos tenha levado a uma evolução bastante favorável da produtividade, tanto de terra como de trabalho, esse quadro de exploração de mão-de-obra, com altas de desemprego de subocupação e, ao mesmo tempo, de sobretrabalho, veio caracterizar o processo de modernização da agricultura brasileira. Isto está ocasionando reações de grupos organizados e, até, da sociedade como um todo, que exigem mudanças na estrutura agrária e na produção agrícola.

Os impactos ambientais e as quedas de produtividade

Romeiro (1994) descreve os contínuos aumentos dos custos agrícolas - agravados pela elevação do preço do petróleo - como sendo um elemento crucial para explicar a crise do padrão produtivista. O que se observa é uma inversão da tendência da agricultura moderna em apresentar custos decrescentes, ou seja, elevar ainda mais os níveis de produtividade alcançados com o atual padrão tecnológico de modernização se torna cada vez mais difícil. Por exemplo, a capacidade de resposta dos vegetais aos fertilizantes químicos atingiu um limite a partir do qual o custo de doses adicionais de fertilizantes seria superior à renda que se poderia obter. Outro exemplo seria a impossibilidade de aumentar a escala de trabalho dos equipamentos mecânicos (preparo de solo; colheita etc.) cujo limite encontra-se na degradação da estrutura física do solo provocado pelos pesos das máquinas e equipamentos, ou seja, há uma estreita relação entre as práticas agrícolas com base nos padrões produtivistas - intensa mecanização e uso dos insumos modernos (fertilizantes e defensivos agrícolas) - e a degradação do meio ambiente, cujos efeitos são devastadores principalmente para a agricultura. Segundo Romeiro (1996: 8),

a agricultura é o setor onde o problema ambiental atinge não apenas os agentes econômicos fora dela - alimentos contaminados, por exemplo - mas também degrada a sua própria base produtiva; o que não ocorre na indústria. Neste setor a poluição atinge normalmente elementos externos a ele. Essa é talvez a maior especificidade da relação meio ambiente - agricultura, se comparada a indústria.

Com a utilização desses “pacotes modernos,” houve um aumento do processo de erosão - que é um fenômeno antigo, mas que acelera com a modernização. Este processo é agravado ainda mais nos países de clima tropical, com elevados níveis pluviométricos. O Brasil se encaixa neste quadro. Sendo ele colonizado por europeus, a técnica agrícola transplantada para o país foi baseada em tecnologias euro-americanas, cujo princípio era a preparação sem proteção do solo. Simplesmente ara-se o solo. Arar um solo nos trópicos é um problema, porque as chuvas são fortes e o sol queima toda a microvida do solo, onde deveria ser utilizado o plantio direto. Nos trópicos, dados o calor e a umidade prevalentes, a degradação da matéria orgânica é muito rápida, logo, tecnicamente é viável incorporar superficialmente a matéria orgânica. Com sua degradação, o solo superficial que se recompõe no processo torna-se adequado para o plantio, não havendo necessidade de arar, bastando plantar a semente em cima desse solo misturando com matéria orgânica.

A poluição química, por sua vez, está diretamente relacionada com o avanço do processo de modernização da agricultura através do uso intensivo de venenos agrícolas e fertilizantes químicos. Os agroquímicos são o principal fator de poluição química. Além do problema de contaminação das águas, da vida animal e dos homens, há o efeito negativo sobre a própria produtividade agrícola: provocam a esterilidade do solo ao eliminarem toda a flora e fauna de microorganismos e protozoários fundamentais à manutenção de sua fertilidade natural. Isso leva a uma dependência cada vez maior dos fertilizantes químicos. As plantas se tornam cada vez mais suscetíveis às pragas, demandando doses crescentes e/ou cada vez mais diversificadas de agroquímicos mais eficientes, fechando o círculo de degradação ambiental. Os defensivos agrícolas eliminam também os inimigos naturais das pragas, rompendo o equilíbrio biológico. A utilização de defensivos agrícolas está ligada ao caráter monocultor da agricultura moderna. Para os países onde não se faz rotação de cultura, há um problema de infestação de nematóides e de todas as pragas e pestes potenciais, quebrando a regra básica de manter a alternância e a diversidade, o que faz aumentar a propensão ao risco. No Brasil, há uma tendência em se identificar na má utilização dos defensivos agrícolas a principal causa dos acidentes e danos ecológicos que vêm ocorrendo. Na realidade, mesmo quando corretamente utilizados, verifica-se o caráter agressivo desses produtos.

Resumindo, a utilização do padrão produtivista baseado na mecanização e na quimificação alavancou um processo de degradação do meio ambiente rural. O equilíbrio do ponto de vista ambiental foi rompido, na medida em que se utilizaram os “pacotes produtivistas”, que tem, na monocultura intensiva em grande escala, sua forma típica de produção. No caso brasileiro, estes impactos tiveram conseqüências ainda maiores, ao se utilizarem tecnologias desenvolvidas para países de clima temperado e ao se aplicarem, incorretamente, os defensivos e fertilizantes químicos.

Mudanças na base de sustentação do paradigma

Além dos impactos socioambientais, com conseqüentes quedas na produção, outro fator explica a crise do paradigma produtivista: são as mudanças que estão ocorrendo em seus principais pontos de sustentação.

As principais transformações que estão ocorrendo podem ser classificadas como de caráter interno, além daquelas de caráter externo, ressaltando-se que as primeiras decorrem das últimas.

Internamente, percebe-se uma reestruturação dos agentes envolvidos na geração de inovações na agricultura, com destaque para as agroindústrias e os institutos de pesquisa pública. Um dos casos mais claros é a indústria de pesticidas que se viu obrigada a se transformar drasticamente em decorrência de três fatores principais (todos externos): os novos conhecimentos (as biotecnologias industriais); as pressões em defesa do meio ambiente, tanto do lado social (demanda/consumidores), quanto do ponto de vista regulatório; e o esgotamento do modelo de inovação (*screening*)¹⁰, dada a sua pouca eficiência e seus altos custos.

Outro exemplo de efetiva mudança pode ser encontrado nas indústrias processadoras: ocorreram fusões em grande quantidade e em altos valores, em decorrência das novas estratégias concorrenciais, que procuram atender a um consumidor global, sem, no entanto, descartar os nichos de cada país.

Externamente, encontram-se dois níveis de transformações: o indireto e o direto.

As transformações indiretas estão ligadas aos mecanismos regulatórios. Por um lado, está sendo revista a política agrícola subsidiadora dos EUA e da União Européia e por outro, há uma alteração do perfil do comércio internacional, com a entrada de novos países exportadores, a formação de blocos comerciais e a redução das barreiras comerciais.

As transformações diretas são representadas basicamente pelas pressões de fontes ambientalistas, pelas novas tecnologias de base microeletrônica e da biologia molecular e pelo novo padrão de consumo de alimentos (qualidade nutricional, aspectos de saúde e organolépticos).

¹⁰ Este modelo tem por base a seleção de vários cruzamentos entre espécies. Em outras palavras, fazem-se milhares de cruzamentos esperando que algum deles chegue ao resultado esperado: tentativa e erro.

Pode-se dizer que as mudanças em curso que estão levando ao esgotamento do padrão produtivista estão ocorrendo, fundamentalmente, nos mecanismos regulatórios, nas demandas dirigidas para a agricultura e nas bases do conhecimento. Objetivando atingir os aspectos qualitativos do produto agrícola e do alimento processado demandados, ocorreram algumas mudanças no cenário mundial:

- surgiram e intensificaram-se medidas reguladoras dos aspectos sanitários, da toxicidade e da falsificação;
- intensificaram-se as normas de comércio internacional em prol da qualidade, como, por exemplo, a proibição de venda (ou de compra) de carne advinda de região que apresente casos de febre aftosa;
- abriu-se uma reserva de mercado para produtos e alimentos de boa qualidade, ainda que mais caros, reconhecidos pelas respectivas associações ou pelos governos através de certificados de garantia, como, por exemplo, a AOC;
- alteraram-se as demandas por parte das indústrias processadoras para os produtores rurais, que passaram a ter que cumprir um padrão de organização da produção que mantivesse a qualidade do produto, segundo as exigências do consumidor, como o *label rouge* aplicado ao frango francês.

A agroindústria alimentar também sofreu uma série de transformações, adaptando-se às novas exigências do consumidor, dentre as quais destacam-se as fusões e aquisições (padronizando o alimento global) e o aumento da diversificação de produtos. Espera-se que, nos próximos anos, a agroindústria alimentar se adapte ainda mais ao novo consumidor que apresenta as seguintes preferências nos EUA:

- alimentos que possam ser usados em tratamento de saúde, tanto de caráter preventivo, quanto terapêutico;
- alimentos frescos;
- alimentos orgânicos;
- menor consumo de carne, sobretudo vermelha;
- alimentos energéticos;
- *beyond speed*, serviços para atender às refeições em casa, pré-preparados;
- declínio do uso do forno de microondas;
- hábito de comer onde se estiver, demandando-se alimentos fáceis de serem transportados, com embalagens práticas etc.;
- comidas mais elaboradas, cozinha multicultural e gastronômica;
- alimentos com certificado de qualidade anunciado no rótulo.

As bases de sustentação do padrão produtivista estão em contínuo processo de mudança. Resta saber se estas mudanças implicam, necessariamente, o surgimento de um novo paradigma.

Perspectivas

Os paradigmas tecnológicos definem as oportunidades tecnológicas para inovações posteriores, em certas direções. Essas direções são chamadas de trajetórias tecnológicas e caminham calcadas em pequenas inovações, chamadas de incrementais, que mantêm vivo o paradigma. No entanto, cada trajetória contribui para exaurir o paradigma, até o ponto em que será necessária uma mudança paradigmática e esta se dará com o surgimento de uma inovação radical, uma mudança significativa na base do conhecimento científico e tecnológico.

Nesse sentido, discutem-se a sustentabilidade produtiva e a sobrevivência do próprio padrão tecnológico e organizacional baseado na revolução verde.

Nos últimos 50 anos, a produção de alimentos cresceu mais rapidamente do que a população mundial. Segundo Ryff (1996: 20), a população mundial saltou de 2,5 bilhões de pessoas, em 1950, para 5,3 bilhões, em 1990: um aumento de mais de 100%. Apesar desta verdadeira explosão demográfica, a produção de alimentos não só acompanhou o aumento da população como permitiu aumentar a disponibilidade de alimentos *per capita*. A produção de grãos, por exemplo, de 631 milhões de toneladas métricas, em 1950, atingiu 1,78 bilhão em 1990, representando um acréscimo de 182%. Esses resultados notáveis só foram possíveis graças à difusão no mundo inteiro das técnicas da agricultura moderna, baseadas na ciência e na tecnologia.

Ao longo das últimas duas décadas, contudo, o crescimento agrícola global foi, pouco a pouco, diminuindo de ritmo. Caiu de 3% ao ano, na década de 1960, para 2,3% nos anos 1970, e para 2% ao ano, entre 1980 e 1992. Esse fato, aliado à recente conjuntura agrícola mundial, caracterizada por uma redução gradativa do nível dos estoques dos principais grãos e, conseqüentemente, pela elevação de seus preços no mercado internacional, tem propiciado discussões, formando duas correntes básicas de pensamento.

A primeira corrente acredita que a agricultura mundial vive problemas cuja solução demandará tempo e grandes recursos de investimento em pesquisa tecnológica voltada para o aumento da produtividade. As análises de Brown e Schuch, apud Ryff (op. cit.), do Worldwatch Institute de Washington e do Hubert Humphrey Institute of Public Affairs da Universidade de Minnesota ilustram esta posição, que se pode chamar de visão do “estrangulamento tecnológico da oferta”. Conforme Brown, o mundo estaria à beira de uma grave crise de produção de alimentos. A oferta de grãos acha-se próxima do limite imposto pela disponibilidade de terra e de água e pelas tecnologias de produção existentes. A elevação da produtividade via utilização do pacote tecnológico produtivista já estaria esgotada. Tal desencontro entre oferta e demanda de produtos agrícolas só tenderia a se agravar nas próximas décadas.

Segundo Schuh, apud Ryff (op. cit. 20), o mundo viveria o limiar de um período de escassez alimentar, porque “a base para um crescimento duradouro da agricultura é a tecnologia e o grande salto tecnológico da agricultura, a revolução verde que viabili-

zou o atendimento da demanda crescente nas décadas recentes de concentração urbana e expansão populacional acelerada estaria esgotada”. A conclusão seria que não é possível, por esse processo tecnológico, continuar aumentando o rendimento físico indefinidamente. Há um limite, que estaria prestes a ser alcançado. Para Schuh, portanto, é preciso não só aumentar substancialmente os recursos destinados a investimentos, mas também, reorientar todo o processo de pesquisa. Sem isso, a oferta não estaria em condições de responder satisfatoriamente ao crescimento da demanda, ou seja, segundo esta corrente de pensamento, a trajetória produtivista estaria esgotada, fazendo-se necessário o surgimento de uma inovação radical que leve a um novo paradigma tecnológico e organizacional para a agricultura.

Conforme Ryff (op. cit.), um estudo promovido pela FAO chega a conclusões bem menos dramáticas, segundo o qual não haveria problemas estruturais de oferta. A diminuição no ritmo de crescimento da produção seria uma reação natural de mercado, conseqüência da resposta dos principais exportadores de grãos às mudanças introduzidas nas políticas agrícolas e comerciais de vários países, com a redução de subsídios à exportação e de incentivos à produção. Sua afirmativa baseia-se, inicialmente, no fato de que haveria ainda uma quantidade significativa de terra disponível para ser incorporada ao processo produtivo. Além disso, a análise da FAO procura amenizar a hipótese da existência de um limite tecnológico. Para ela, os investimentos em pesquisas voltados para os domínios da biotecnologia e da engenharia genética devem começar a render frutos muito brevemente, contribuindo para a evolução dos rendimentos por hectare. Em outras palavras, esta segunda corrente não acredita no esgotamento do paradigma da revolução verde, muito pelo contrário, defende que as inovações tecnológicas em curso são incrementais e dão continuidade à trajetória tecnológica produtivista.

Até o presente momento ainda é difícil para os especialistas afirmarem que as inovações em curso são radicais, já que o modelo da revolução verde vem-se mantendo, ainda que precariamente. Por outro lado, muitos autores, a exemplo dos apresentados acima, acreditam que o atual paradigma não tem como manter sua trajetória tecnológica por muito tempo, não somente em decorrência das crescentes quedas na produtividade, mas também por causa das demandas por parte do mercado e das pressões ambientais, sociais e regulatórias.

À luz dessa discussão, apresentam-se as principais inovações tecnológicas em curso para, em seguida, identificar quais os prováveis cenários para o futuro tecnológico e organizacional da agricultura.

Inovações tecnológicas em curso

Estão surgindo atualmente algumas inovações - que podem ser tanto de caráter incremental como radical - entre os diferentes agentes inovadores (produtores, indústrias de pesticidas, de sementes, de fertilizantes etc.), basicamente para suprir as novas demandas por produtos diferenciados e de maior qualidade e para

atender às pressões regulatórias e dos ambientalistas. Podem-se citar alguns exemplos:

- a exploração da biodiversidade, como forma de gerar novas moléculas;
- o controle biológico;
- o investimento na engenharia molecular (neste ramo encontram-se as biotecnologias), que deve substituir o modelo de inovação baseado na seleção (*screening*);
- a pesquisa voltada para o desenvolvimento de variedades resistentes a pesticidas;
- a pesquisa voltada para o desenvolvimento de variedades de plantas resistentes a pragas e a doenças;
- a procura por melhores práticas agronômicas que racionalizem o uso de fertilizantes;
- a pesquisa voltada para o desenvolvimento de variedades de plantas com baixos requerimentos de fertilizantes;
- o desenvolvimento de novas fórmulas para diminuir as perdas de fertilizantes quando aplicados em solos específicos, como os solos ácidos que retêm muito fosfato.

Dentre essas trajetórias, destacam-se as biotecnologias e a engenharia genética. Estes processos inovadores - que podem dar origem a variedades resistentes a pragas e doenças e a pesticidas, além de variedades com características nutricionais específicas - têm por base a manipulação dos genes de modo a formar a molécula e o produto pretendido.

Essas inovações poderão vir a superar o atual processo de cruzamento e seleção. No entanto, o que se observa é que elas vêm-se desenvolvendo mais para atender às demandas da saúde humana (químico-farmacêuticas), com altos investimentos das indústrias farmacêuticas, do que às demandas da agricultura, particularmente agroindustrial-alimentar. A explicação para este acontecimento pode ser resumida em três pontos.

- Os padrões concorrenciais: como nas indústrias farmacêuticas a diversificação é essencial no processo concorrencial e o valor do produto final é altíssimo (maior valor agregado), a agricultura vê-se em desvantagem.
- Os mecanismos regulatórios: para o produto agrícola obtido através de processos biotecnológicos, ainda não estão bem definidos os mecanismos de experimentação e testes que permitem a sua regulamentação para o mercado.
- As lacunas do conhecimento que ainda existem para o desenvolvimento de novas variedades agrícolas.

Vale ressaltar, entretanto, que apesar das biotecnologias aplicadas à agricultura evoluírem lentamente, com poucos impactos comerciais, muitos especialistas acreditam que há uma tendência delas virem a ser a base de um novo paradigma, que muitos chamam de emergente. Eles sustentam seus argumentos com base nos elevados investimentos feitos por parte dos empresários dos

países desenvolvidos neste segmento, ainda que, atualmente, apresentem resultados financeiros negativos.

Cenários

Analisando-se as inovações tecnológicas e organizacionais em curso e as demais mudanças que vêm ocorrendo nos pontos de sustentação do paradigma vigente, com base nas pressões regulatórias, de mercado, ambientais e sociais, é possível desenhar, pelo menos, três cenários distintos para o futuro tecnológico da agricultura.

a) Manutenção do padrão produtivista adaptado

Os defensores do padrão produtivista acreditam que as dificuldades enfrentadas pelo referido paradigma serviram para despertar em alguns produtores a necessidade de se buscarem novas tecnologias e de melhorar a forma de administrar suas propriedades. Para eles, somente através dessas modificações é que se poderá ter uma melhor eficiência do processo produtivo. Essas mudanças vêm de um novo contexto, o da 3ª Revolução Industrial e Tecnológica, que está alterando o modelo de competitividade e acumulação capitalista. Alguns produtores, por exemplo, procuraram modificar suas estruturas de produção, utilizando-se de inovações organizacionais, de caráter incremental. Inovação esta que teve como objetivo criar uma nova organização espacial da produção e do trabalho. Novamente, este novo processo organizacional veio contrapor ao fordismo, buscando um trabalhador que possui multiespecialidades.

Ainda segundo os defensores deste modelo produtivo, as mudanças que vêm ocorrendo nas bases de sustentação do paradigma vigente estão, gradativamente, adaptando-o à nova realidade mercadológica, ambiental e regulatória, levando a uma resistência e/ou prolongamento da revolução verde

Observa-se, ainda, que a base de sustentação dos interesses desse padrão “moderno” apresentam-se com uma força organizada institucionalmente através de sindicatos patronais; associações (Anda, Anfavea, ABDIB); federações, como a Febraban e partidos políticos, formando um grupo altamente coeso que atua no Congresso, Bacen e nos diferentes ministérios, em especial, os da Agricultura, Fazenda e Planejamento. São grupos que pressionam as políticas creditícias dirigidas à agricultura, levando-os a operar como grupos de pressão favoráveis à “modernização da agricultura” e à expansão da industrialização do campo, fato que pode contrapor seus interesses aos dos produtores agrícolas - ou pode somar-se a estes para pressionar os organismos estatais.

Analisando especificamente as inovações tecnológicas apresentadas anteriormente, os defensores deste cenário concluem que elas são incrementais, ou seja, mantêm a atual trajetória tecnológica. Por exemplo, os investimentos em pesquisas voltadas para o desenvolvimento de variedades resistentes a pesticidas,

a pragas e a doenças são inovações tipicamente incrementais, que visam aumentar a produtividade, mas que não atingem, de modo algum, as características do atual modelo de produção agrícola. Na mesma linha, estão o desenvolvimento de variedades de plantas com baixos requerimentos de fertilizantes e de novas fórmulas para diminuir as perdas de fertilizantes quando aplicados em solos específicos, como os solos ácidos que retêm muito fosfato. Nenhuma destas inovações implicam, por exemplo, o fim da monocultura, que é base do atual paradigma.

Até mesmo as inovações organizacionais do tipo: melhores práticas agrônômicas que racionalizem o uso de fertilizantes, não colocam em cheque o padrão produtivista. No entanto, quando se fala de exploração da biodiversidade, controle biológico e investimento na engenharia molecular (biotecnologias), abrem-se as portas para mudanças radicais. No caso específico das biotecnologias, há uma certa ambigüidade: elas podem ser usadas tanto para produções baseadas na monocultura, como para outras, diversificadas, que fujam dos pacotes produtivistas.

b) Propostas de inovação radical

Para muitos autores, considerando a crise do paradigma produtivista, é necessário se estimular e se pensar um modelo agrícola alternativo, socialmente correto, ecologicamente equilibrado e não dependente de combustíveis fósseis que, levando em conta as especificidades das condições de produção agrícola para diferentes climas, permita conciliar uma agricultura mais equilibrada com a realidade socioeconômica e cultural de cada país. É nesse contexto que as três últimas inovações tecnológicas citadas no subitem anterior (biotecnologias, exploração da biodiversidade e controle biológico), juntamente com outras de caráter organizacional, desenham novos modelos de produção. Dentre estes destacam-se os relacionados às agroecologias e à chamada revolução duplamente verde.

Nesses dois casos, existe a possibilidade de se desenvolver uma produção agrícola intensiva que não agrida o meio ambiente, utilizando-se todo o conhecimento técnico e científico existente. Segundo Romeiro (1981: 32)

Tecnologia avançada não significa a mais moderna nem a mais sofisticada, mas a mais adequada ao meio ambiente. Tecnologia esta que exige profundos conhecimentos do meio.

Trata-se, desta forma, de recuperar a racionalidade da agricultura camponesa tradicional a partir de outro nível de conhecimentos científicos e tecnológicos.

Agroecologias

Entende-se aqui como agroecologias um conjunto de princípios cuja base

é a utilização de técnicas que garantam a preservação do meio ambiente e uma agricultura sustentável. As agroecologias abrangem diferentes tendências, como a agricultura biológica, a agricultura biodinâmica, a agricultura orgânica e a permacultura, cada uma com suas especificidades, mas o denominador comum é a preocupação com a questão ambiental.

Os princípios agroecológicos representam, na realidade, um avanço da chamada agricultura alternativa, que surgiu como reação à agricultura convencional. É alternativa no sentido de oposição à agricultura baseada na química e na mecânica dos “pacotes tecnológicos”.

Esses métodos alternativos tiveram diferentes origens. A agricultura biodinâmica, por exemplo, teve início na Alemanha, em 1924, com Rudolf Steiner. Já a agricultura orgânica está ligada ao trabalho realizado pelo inglês Albert Howard na Índia, no período de 1899 a 1940, com os camponeses hindus. As idéias de Howard sobre fertilidade do solo levou ao desenvolvimento do “Processo Indore” de compostagem, em Indore (Índia Central) nos anos de 1924 a 1931.

O desenvolvimento da agricultura alternativa e o surgimento de uma série de trabalhos e pesquisas contribuem para a formação do pensamento agroecológico. O termo Agroecologia passou a ser utilizado a partir dos anos 1970 e incorpora idéias não só ecológicas e ambientais, mas também os aspectos socioeconômicos que têm influência na agricultura.

O pensamento agroecológico fundamenta-se nos princípios ecológicos, tendo como ponto de partida os sistemas naturais. Os estudos de geógrafos e antropólogos sobre os sistemas de produção indígenas e de camponeses contribuem para um enfoque mais abrangente das unidades agrícolas, característica essencial das agroecologias. Os sistemas produtivos dos indígenas e dos camponeses são analisados do ponto de vista do uso e aproveitamento dos recursos, mas considerando, também, as mudanças socioeconômicas que interferem essas comunidades.

As idéias sobre tecnologias inapropriadas e as conseqüências negativas da revolução verde, objetos dos estudos do desenvolvimento rural do Terceiro Mundo, também influenciaram na formação das agroecologias. As técnicas importadas dos países desenvolvidos provocaram agressões ao meio ambiente por serem inadequadas ao clima e à complexidade dos ecossistemas tropicais. Além disso, os “pacotes tecnológicos” dos países desenvolvidos levaram a um processo de marginalização da população do meio rural no Terceiro Mundo.

Podem-se definir as agroecologias como a aplicação dos princípios que regem o funcionamento dos sistemas naturais na agricultura, com base na ciência agrônoma, juntamente com outras ciências, como as ciências sociais, no conhecimento acumulado dos sistemas indígenas e no saber dos agricultores.

O pensamento agroecológico considera a unidade de produção agrícola como um tipo especial de ecossistema - um agroecossistema, onde também ocorre uma série de relações ecológicas. Assim, a lógica parte do ecossistema natural para entender o sistema produtivo. No agroecossistema, assim como no

ecossistema natural, há um conjunto de elementos interrelacionados de forma complexa. A análise das interações existentes entre esses elementos possibilita uma maior estabilidade no agroecossistema.

Nesse sentido, a análise agroecológica está baseada na Teoria Geral de Sistemas. As agroecologias têm assim um enfoque sistêmico, o que implica que os elementos de um determinado sistema não podem ser considerados isoladamente, mas a partir das suas interrelações. Sistema aqui é entendido como um conjunto de componentes físicos relacionados de modo que atuam como uma unidade, tendo um objetivo específico. (VENEGAS; SIAU, 1993).

A estrutura dos sistemas produtivos não está só determinada pelos processos ecológicos e ambientais, mas também é influenciada pelos fatores exógenos - fatores sociais e econômicos. É a conjugação dos processos internos e externos que determina a estrutura particular de um agroecossistema. “Fatores como a disponibilidade de mão-de-obra, acessos e condições de crédito, subsídios, riscos previstos, informação de preços, obrigações familiares, tamanho da família e acesso a outras formas de subsistência são, geralmente, críticos para o entendimento da lógica dos sistemas de produção.” (HECHT, p.30).

Cada agroecossistema é, assim, resultado das condições ecológicas e ambientais e das relações econômicas e sociais, tendo uma estrutura específica. A forma de intervenção em uma unidade de produção agrícola deve ser adequada à sua estrutura. Nesse sentido, é preciso conhecer o potencial de cada região, considerando os recursos naturais, a estrutura socioeconômica etc.

Os sistemas produtivos agroecológicos partem da realidade de cada comunidade e das pessoas aí inseridas. É a diferença fundamental dos sistemas convencionais, cuja base é a implantação de determinados produtos de acordo com “pacotes tecnológicos”, sem considerar as características sociais, econômicas e ecológicas de uma determinada região.

As agroecologias estão voltadas para a construção de um modelo de agricultura sustentável que garanta, de um lado, a preservação dos recursos naturais e da capacidade produtiva dos sistemas agrícolas e, de outro, o desenvolvimento das comunidades rurais. As inovações tecnológicas tendem a se aproximar da produção familiar, caracterizando-se por um caráter mais artesanal, de aprofundamento do processo de trabalho artesanal na agricultura, do que o de “pacote” (VEIGA, 1995).

A agricultura familiar, por sua vez, está mais próxima dos princípios agroecológicos, seja pela sua lógica produtiva ou pela sua tradição de policultura. A sua lógica produtiva, diferentemente da agricultura patronal, não se baseia apenas na produtividade. O produtor direto visa, primeiro, à manutenção do patrimônio familiar e conserva uma tradição de policultura que o aproxima da sustentabilidade ecológica.

Utilizadas, de um modo geral, pelas organizações não-governamentais, as técnicas agroecológicas têm contribuído para o fortalecimento dos pequenos

agricultores familiares. É o caso da experiência desenvolvida no município de Campo Alegre de Lourdes, semi-árido baiano, pelo Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais (Sasop), onde pequenos agricultores receberam capacitação técnica para a criação racional de abelhas. Os resultados - aumento da produção e da eficiência técnica, modificações nos hábitos alimentares, capacitação e difusão do conhecimento pelos próprios agricultores e diminuição da produção extrativa - demonstram que a assistência técnica, adequada às condições socioeconômicas e aos recursos naturais da comunidade é crucial para o fortalecimento do produtor familiar e para a preservação do meio ambiente (ROCHA, 1996).

As tendências da agricultura têm levado também a se pensar mais em sistemas de produção, em vez de produto. E as agroecologias trabalham com a idéia de sistema produtivo. Um sistema produtivo agroecológico deve ser apropriado às condições naturais da região e aos recursos dos agricultores, o que implica considerar as complexas relações existentes entre os elementos de uma propriedade, garantindo um desenvolvimento ecologicamente equilibrado.

Ao se discutir o futuro tecnológico da agricultura e as inovações tecnológicas e organizacionais não se pode deixar de considerar a questão ambiental. Não se trata mais de produzir em grandes quantidades, mas também, e principalmente, com qualidade, com técnicas socialmente aceitas e menos agressivas ao meio ambiente.

A principal crítica feita às técnicas agroecológicas é a sua incapacidade de produzir alimentos suficientes para abastecer toda a população mundial. No entanto, na agricultura orgânica, por exemplo, podem-se utilizar técnicas ecológicas de agricultura intensiva, como a rotação de culturas que permite a mecanização e, ao mesmo tempo, mantém a biodiversidade.

Revolução duplamente verde

Outro modelo produtivo que pretende ocupar o cargo de novo paradigma tecnológico e organizacional para a agricultura está relacionado com o que alguns autores estão chamando de revolução duplamente verde.

Seus precursores criticam a lógica de inovação que consiste em desenvolver novas técnicas para depois verificar os impactos sociais e ambientais. Segundo eles, algumas organizações de pesquisa agrônômica no mundo já trabalham em torno de um sistema que parte da demanda socioeconômica dos agricultores menos favorecidos para identificar as prioridades de pesquisa. Em lugar de se perseguirem máximos rendimentos por produto, utilizando insumos químicos, devem-se buscar sistemas de produção que substituam estes insumos e que usem biotecnologia e conhecimentos de ecologia científica.

C'est ce que le rapport du CGIAR (The Consultative Group on International Agricultural Research)¹¹ appelle la révolution doublement verte par le biais de laquelle on cherchera à améliorer les systèmes d'exploitation plutôt que les produits, en comptant moins sur les ressources extérieures (engrais et pesticides) souvent indisponibles, chères, et qui peuvent contribuer à la dégradation de l'environnement. Ces ressources resteront importantes si l'on veut une productivité plus élevée, mais on consacrera au moins autant d'attention à une meilleure utilisation des ressources internes à l'exploitation (ABRAMOVAY; SACHS, 1996: 23).

Segundo este modelo, conforme Abramovay (1997: 98) o fundamental é poder conviver com a diversidade dos meios naturais e não estar sempre à procura de técnicas para os dominar. Assim, em vez de se buscar artificializar, ao máximo, o ambiente e eliminar, por meios químicos e mecânicos, os inimigos naturais das plantas, busca-se adaptar ao meio ambiente, utilizando-se, por exemplo, do controle biológico. Nesse contexto, os principais beneficiados seriam os trabalhadores familiares, que representam a maioria no campo, além de serem os mais frágeis no processo de modernização. Este modelo de produção dá espaço à agricultura familiar na medida em que esta apresenta capacidade de gestão e conhecimento do meio ambiente, privilegia a diversificação, tem reservas abundantes de mão-de-obra e usa intensivamente o solo.

c) Convivência de vários modelos de produção

Neste último ponto, pretende-se mostrar que o futuro tecnológico e organizacional para a agricultura não necessariamente será dominado por um único modelo de produção, mas, sim, por vários.

A idéia é que existam e convivam diferentes modelos produtivos que atendam às distintas demandas e exigências vindas dos diversos mercados consumidores, às inúmeras pressões sociais e ambientais e aos diferentes mecanismos regulatórios, que possam existir nos muitos países e regiões com suas múltiplas características culturais, sociais e econômicas.

Os efeitos das mudanças que estão ocorrendo nas bases de sustentação do paradigma produtivista são perceptíveis em determinados locais ou *ilhas*, de forma a moldar os diferentes complexos industriais, impedindo-os de desencadear uma *mancha de óleo* por toda a economia. Nestas ilhas pode-se encontrar desde modelos produtivistas adaptados até formas alternativas de produção, baseadas em inovações radicais. Em outros locais, essas mudanças ainda não

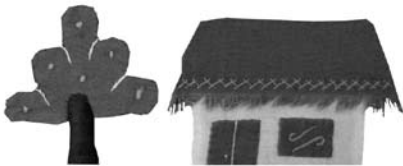
¹¹ Segundo Abramovay (1997: 97), trata-se do mais importante agrupamento internacional de centros de pesquisa agropecuária, que conta com a participação de instituições de 27 países desenvolvidos e em desenvolvimento - inclusive o Brasil - e instituições que abrangem desde o Banco Mundial à FAO, passando pelo Pnud e pela Fundação Rockefeller.

tiveram grande influência na forma de produzir, fazendo com que permaneça a produção nos moldes da revolução verde, ou seja, a tendência é que continue e amplie esta diversidade produtiva para a agricultura.

Não parece ser muito realista se pensar na emergência de um novo paradigma com base essencialmente nas agroecologias. Não se pode negar, entretanto, que as agroecologias estão ganhando cada vez mais espaço, pois há uma demanda específica e crescente que valoriza cada vez mais a sustentabilidade da produção, produtos de qualidade e processos limpos.

As regiões e os agricultores que, até agora, estiveram à margem dos avanços obtidos na primeira revolução verde podem ser beneficiados com o modelo defendido pelo CGIAR, que busca a construção de uma agricultura capaz de se desenvolver sem destruir as condições de sua própria sustentabilidade. Por outro lado, naquelas regiões que dependem de ganhos de produtividade para serem competitivos, mas os métodos produtivistas tradicionais esgotaram os recursos naturais, o modelo produtivista adaptado pode ser uma solução.

Em resumo, os diversos modelos produtivos para a agricultura são caracterizados pela diversidade cultural, social, econômica e ambiental existente no mundo, por isso atenderão, em grande parte, às diferentes necessidades e exigências de cada país e região.



REVENDO O RURAL BAIANO¹²

O meio rural, em várias regiões do planeta, está passando por grandes transformações, que vão desde mudanças nos fluxos migratórios até o surgimento de novas atividades econômicas. Diante destas, muito se tem discutido em busca de um novo conceito de mundo rural: a visão de que este está estritamente relacionado às atividades agrárias, enquanto a indústria e os serviços são atividades exclusivas do meio urbano, parece estar ultrapassada, pelo menos nas regiões mais desenvolvidas.

Essas mudanças têm como carro-chefe um novo ator social, o agricultor em tempo parcial (*part-time farmer*), que surge, basicamente, em razão de dois fenômenos: a queda dos rendimentos médios dos agricultores e a disponibilidade da mão-de-obra agrícola.

O primeiro fenômeno decorre da redução dos preços das principais *commodities* agrícolas nos últimos anos, que caíram para menos da metade do seu valor real. O segundo pode ser explicado pelo constante avanço tecnológico na agricultura, poupador de trabalho manual. Vale, aqui, ressaltar que o investimento da indústria a montante tem-se dirigido, cada vez mais, para inovações na colheita, no transporte e no processamento dos produtos¹², operações de cultivo que, tradicionalmente, mais demandavam mão-de-obra. Desde o final dos anos 1980, começaram a aparecer várias alternativas tecnológicas que antes não estavam disponíveis, como, por exemplo, a colheitadeira de café, a colheitadeira de cana crua e várias outras colheitadeiras de cereais, muito mais eficientes do que o eram antigamente.

Em resumo, de um lado, tem-se a questão da renda agrícola, cada vez mais insuficiente para manter a família e, de outro, há uma pressão pela liberação da força de trabalho em várias operações de cultivo, que eram intensivas em mão-de-obra. Estes acontecimentos estão levando os habitantes do mundo rural a procurarem e a implementarem outras atividades, não-agrícolas, que completem a renda advinda da agricultura e ocupe a mão-de-obra disponível. Ou seja, a agricultura está-se convertendo em uma atividade de tempo parcial. E

¹² As outras atividades do ciclo produtivo já haviam sido, de alguma maneira, atingidas pela mecanização.

mais, cada vez menos esta atividade responde pela renda e pelo tempo de ocupação da família que vive no meio rural.

É importante ressaltar que essa dinâmica não decorre exclusivamente da queda da renda e da flexibilidade ocorrida na produção agrícola, mas, também, de impulsos que vêm das próprias atividades não-agrícolas. Por exemplo, hoje há uma série de empresas que procuram condições mais favoráveis, não encontradas numa cidade, para o seu funcionamento e para o bem-estar de seus empregados. Há, também, uma crescente demanda por moradia no meio rural em busca de melhores condições de vida, por parte de aposentados e de pessoas que têm acesso a bons meios de locomoção ou que trabalham em casa. Quer dizer, o estímulo ao desenvolvimento das atividades não-agrícolas no mundo rural vem tanto do seu próprio meio, como dos centros urbanos.

Essas atividades emergentes no meio rural estão relacionadas à moradia, ao lazer, ao turismo, à preservação ambiental, à infra-estrutura etc. Hoje, por exemplo, há um crescente número de pessoas ocupadas na construção civil nas zonas rurais, seja na produção da sua casa própria, seja trabalhando na construção de condomínios de alta-renda ou, mesmo, de empresas, que procuram o meio rural. Este meio também vem sendo descoberto como um espaço importante de produção de lazer, empregando pessoas em atividades como pesque-pague, hotel-fazenda, fazenda-hotel¹³, turismo ecológico etc. Ou seja, há uma série de atividades que buscam a revalorização do campo como um local de origem de boa parte da população urbana.

Há, ainda, uma crescente presença de serviços públicos e privados que vêm acompanhar a urbanização do trabalho rural. Os públicos são aqueles que antes eram privativos das cidades, como luz elétrica, água encanada, tratamento sanitário, saúde, educação e transporte público, mas que, agora, chegam ao meio rural. Com estes cresce o número de funcionários públicos. Crescem, também, os serviços privados, tanto aqueles ligados diretamente à produção - do tipo transporte de mercadorias, assistência técnica e aviação agrícola -, como os não-produtivos - comércio em geral e de produtos agropecuários, telefonia rural, trabalhos de mecânica de motores, de escritório, domésticos e de atendimento a grupos desfavorecidos (ONG) etc. Ressalte-se que as ONG's têm tido um papel importantíssimo na ocupação da mão-de-obra, principalmente de recém-formados.

Para constatar esta nova dinâmica do meio rural, é preciso observar os dados de crescimento da população e da população ocupada neste meio e, também, como ela está distribuída entre as atividades. Nos EUA, por exemplo, existem dados recentes que estão surpreendendo os estudiosos mais ortodoxos e consagrando aqueles que sempre defenderam o desenvolvimento rural. Segundo o *Bureau of the Census* (apud Cromartie e Beale, 1997), entre abril de 1990 e julho

¹³ A fazenda-hotel, diferentemente do hotel-fazenda, é uma fazenda produtiva, onde as pessoas vão se hospedar e viver, realmente, o dia-a-dia de uma fazenda normal.

de 1995 os municípios não-metropolitanos dos EUA aumentaram sua população em 2,6 milhões de residentes, o dobro do crescimento verificado nos anos 1980. Entre julho de 1994 e o mesmo mês de 1995, a taxa de crescimento da população não-metropolitana (1,1%) superou a das áreas metropolitanas (0,9%) pela primeira vez desde os anos 1970¹⁴.

É importante ressaltar que, entre 1990 e 1995, 60% do crescimento da população não-metropolitana deveu-se à migração líquida (imigrantes menos emigrantes), contrapondo-se ao crescimento de 25%¹⁵ apresentado nas áreas metropolitanas. Os percentuais restantes deveram-se ao incremento vegetativo (nascimentos menos óbitos). Ou seja, o principal fator que explica o crescimento das taxas nas áreas não-metropolitanas é o aumento das migrações, no sentido da volta ao *campo*. Conforme Cromartie e Beale (op. cit. 9), “se os atuais padrões migracionais persistirem, os anos 90 podem se tornar a década de maior crescimento populacional em áreas não-metropolitanas.”

Ainda segundo os autores, confirmando o que foi descrito anteriormente, esse fenômeno é explicado pelo crescimento de atividades não-agrícolas no meio rural, principalmente as recreacionais e as voltadas para os aposentados.

Embora não com a mesma magnitude encontrada nos países desenvolvidos, as atividades oriundas do *part-time* vêm-se difundindo, também, nos países em desenvolvimento. E o Brasil não foge à regra. Segundo um recente estudo de Graziano da Silva (1997), feito com base nos microdados das PNADs/IBGE da década de 1980, todas as taxas de crescimento das pessoas ocupadas em atividades rurais não-agrícolas no Brasil eram positivas e bastante superiores às taxas de crescimento da ocupação em atividades agropecuárias. Dentre as atividades não-agrícolas no meio rural, destacaram-se as relacionadas às indústrias e às agroindústrias, à urbanização (como as atividades de construção civil, de turismo e de lazer).

Ainda nesse estudo, o autor constata que, em 1990, na média do País, as rendas médias rurais superavam em quase um terço a das pessoas residentes no meio rural ocupadas em atividades agropecuárias. Ou seja, eram as rendas provenientes das atividades rurais não-agrícolas que puxavam para cima a renda média das pessoas residentes no meio rural brasileiro.

É também importante destacar uma outra mudança que vem ocorrendo no meio rural brasileiro: o crescimento das chamadas *novas* atividades agropecuárias. Estas atividades, normalmente, são intensivas em mão-de-obra e buscam produzir para nichos de mercado. Podemos citar como exemplos a flori-

¹⁴ Segundo Vasco Neto (*A política de fixação do homem à terra*. Câmara dos Deputados, Brasília, 1978), entre 1970 e 1974, mais de um milhão e 700 mil pessoas deixaram as áreas metropolitanas dos EUA.

¹⁵ Os ganhos na migração líquida registrada nas áreas metropolitanas, segundo Cromartie e Beale (op. cit.), são o resultado do ingresso de estrangeiros, que compensaram as perdas da população que foram para as áreas não-metropolitanas.

cultura com novas variedades, a criação de animais silvestres (javali, jacaré, tartaruga, avestruz, aves exóticas etc.), o cultivo de ervas medicinais e aromatizantes, aquicultura, horticultura diversificada (pimentões coloridos, tomatinhos, produtos hidropônicos etc.), agricultura orgânica, plasticultura, dentre outros. Todas elas, a exemplo do que ocorre com as atividades não-agrícolas, vêm ocupando a mão-de-obra oriunda das atividades agropecuárias tradicionais e aumentando/complementando a renda familiar.

O caso da Bahia

O Estado da Bahia, segundo dados da PNAD de 1995, tem, aproximadamente, 43% da população ocupada na zona rural, o que representa, em termos absolutos, o maior contingente de pessoas ocupadas no meio rural do País. Isto se deve, em grande parte, à forte capacidade de fixação do agrobaiano e à reduzida atração exercida pela maioria das cidades do Estado.

A retenção da mão-de-obra no campo está diretamente ligada à estrutura agrária. Esta, assim como a do Nordeste como um todo, é marcada por um alto grau de concentração da terra em poucos grandes estabelecimentos e por um grande número de pequenos estabelecimentos (minifúndios) com área insuficiente para garantir o sustento da família que nela trabalha. Estas são características que, de alguma forma, induzem ao êxodo. No entanto, os minifúndios baianos, ao contrário dos encontrados no restante do Nordeste, têm particularidades que explicam a fixação da mão-de-obra no campo. Segundo Borges (1993: 63), estes minifúndios são um pouco maiores do que a média do Nordeste e, em sua maioria, os proprietários são os próprios produtores, fato que não ocorre nos outros estados da região.

Ainda que o tamanho da área seja insuficiente para manter uma família, o fato desta ser a proprietária possibilita outras formas de ocupar as pessoas e complementar a renda agrícola. Alguns membros da família podem, por exemplo, trabalhar temporariamente em lavouras em outras terras ou em outras atividades, seja no campo ou nas cidades mais próximas, e ter garantido um lugar e uma renda mínima para sobreviver. Ou seja, assim como nas regiões mais desenvolvidas, a Bahia tem seu agricultor em tempo parcial em busca de uma renda complementar. Neste Estado, entretanto, a mão-de-obra disponível não é resultado das tecnologias desempregadoras da modernização agrícola, mas, sim, do superpovoamento das pequenas propriedades.

Na década de 1990, para o Brasil, conforme tabulações especiais de Graziano da Silva e Del Grossi (1997), consolidando a tendência observada nos anos 80, há uma intensificação do crescimento da população ocupada (PO) na zona rural, especialmente em atividades não-agrícolas, já que há uma queda na ocupação na atividade agrícola.

Para a Bahia, infelizmente, ainda não é possível medir o peso destas atividades no meio rural, pois são necessárias tabulações especiais de que não dispomos. Entretanto, outras observações podem ser feitas. Ao analisarmos a tabela 1¹⁶, verificamos a mesma tendência de crescimento da população rural ocupada vista para o Brasil. Em ambos os casos o crescimento da PO rural é inferior ao da urbana, o que confirma o relativo atraso do processo de urbanização do campo no Brasil, se o comparamos com países mais desenvolvidos, como os EUA.

Se considerarmos que praticamente toda a mão-de-obra agrícola está na zona rural, poderemos afirmar que, diferentemente da média brasileira que apresenta taxas de crescimento negativas da PO agrícola (-0,6% ao ano), a agricultura ainda é muito importante para a ocupação da mão-de-obra rural baiana: a PO agrícola na Bahia vem crescendo, na década de 1990, 1,2% ao ano.

TABELA 1

POPULAÇÃO OCUPADA, SEGUNDO A SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO E A ATIVIDADE BRASIL E BAHIA, 1992 - 1995						
	1992		1995		tx cr. aa 1992 - 95	
	Bahia	Brasil	Bahia	Brasil	Bahia	Brasil
Urbana	2.802.020	48.334.705	3.165.268	52.379.314	4,1	2,7
Rural	2.363.309	17.060.786	2.476.907	17.249.294	1,6	0,4
Agrícola	2.457.009	18.499.716	2.545.417	18.154.242	1,2	-0,6
Não-agrícola	2.708.320	46.895.775	3.096.758	51.474.366	4,6	3,2
Total	5.165.329	65.395.491	5.642.175	69.628.608	3,0	2,1

Fonte: IBGE, Pnad's

Esses resultados para a Bahia não indicam, entretanto, que o processo de ocupação da mão-de-obra rural em atividades não-agrícolas não vem ocorrendo no Estado. Se fizermos uma divisão por horas trabalhadas na semana, considerando como divisor o critério anteriormente adotado pela Pnad para as pessoas economicamente ativas (15 horas ou mais de trabalho), veremos que vêm crescendo muito as atividades em tempo parcial.

Na tabela 2, *+ de 1h* representa aquelas pessoas economicamente ativas, com 10 anos ou mais, que trabalharam uma hora ou mais na semana de referência da

¹⁶ Não será feita uma comparação com os resultados da década de 1980, pois os dados das Pnad's de 1992 em diante não são diretamente comparáveis com os das Pnad's anteriores, devido a mudanças no critério de enumeração das pessoas de 10 anos e mais economicamente ativas (PEA): passaram a incluir aqueles que declararam não receber nenhuma remuneração, trabalhar uma hora e mais (antes eram 15 horas e mais) e trabalhar na produção agropecuária e na construção civil para o próprio consumo e uso.

pesquisa (estas são as mesmas apresentadas na tabela 1). Na coluna referente a este grupo, como já observado anteriormente, verificamos o crescimento da ocupação na atividade agrícola. Destaca-se aí o incremento advindo da ocupação para o próprio consumo, cuja concentração está no grupo de pessoas que trabalhou até 14 horas (*até 14hs*) na semana de referência: houve um aumento de mais de 86 mil pessoas neste grupo entre 1992 e 1995. Houve, também, um incremento significativo dos trabalhadores por conta própria neste mesmo grupo, apresentando uma taxa de crescimento anual de 8,1%. Acreditamos que parte destas pessoas trabalha em outras atividades como forma de ocupar o tempo disponível e gerar uma renda que a atividade agrícola para o autoconsumo não proporciona.

Vale destacar, também, o baixíssimo crescimento da ocupação na agricultura no grupo que trabalhou 15 horas ou mais (*+ de 15*) na semana de referência (0,1% aa). Isto, de alguma forma, fortalece a tese de que a atividade agrícola em tempo integral está perdendo espaço para outras formas de ocupação. Por outro lado, o aumento de pessoas ocupadas na agricultura no grupo *até 14 hs* foi de 15,2% aa, o que representou, para o período 1992-95, quase 80 mil pessoas, lembrando que o incremento total (*+ de 1h*) foi de 88 mil pessoas.

TABELA 2

TAXA DE CRESCIMENTO AO ANO SEGUNDO A ATIVIDADE E A POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO BAHIA, 1992 E 1995						
	tx cr. aa 1992 - 95			diferença 1995 - 92		
	+ de 1h	até 14hs	+ de 15hs	+ de 1h	até 14hs	+ de 15hs
Ativ. Não-agrícola	4,6	11,1	4,3	388.438	34.262	354.176
Ativ. Agrícola	1,2	15,2	0,1	88.408	79.645	8.763
Empregados	-1,1	-14,7	-1,1	(22.268)	(1.439)	(20.829)
Conta-própria	0,0	8,1	-0,2	898	4.962	(4.064)
Empregadores	4,3	-	4,1	4.676	-	4.468
Não-remunerados	1,2	-5,9	1,7	31.098	(10.271)	41.369
Autoconsumo	9,7	31,9	-2,5	74.004	86.185	(12.181)
Sem Declaração	-	-	-	-	-	-
Total	3,0	13,6	2,4	476.846	113.907	362.939

Fonte: IBGE, PNAD's

Por falta de dados, ainda não podemos afirmar que o mundo rural baiano não é mais essencialmente agrário, mas é possível dizer que é crescente o número de agricultores em tempo parcial e que, provavelmente, eles não estão apenas produzindo riqueza na lavoura; estão, também, criando um outro tipo de riqueza,

baseada em bens e serviços nem sempre voltados para a agricultura¹⁷. Sabemos, também, que estas atividades rurais não-agrícolas são insuficientes para absorver todo um contingente de pessoas que vive da agricultura de forma precária, subutilizando a mão-de-obra e com renda insuficiente para se manter. Por isto, acreditamos que se deva incentivar essa nova dinâmica do meio rural, ainda mais se considerarmos as características específicas e a enorme população do rural baiano, além do crescente desemprego dos grandes centros urbanos do Estado.

Ou seja, é cada vez maior a necessidade de uma política específica que contemple o meio rural, levando em conta a crescente atuação do *part-time*, de maneira a manter a população ocupada no campo.

A criação de empregos não-agrícolas nas zonas rurais é a única estratégia possível capaz de, simultaneamente, reter essa população rural pobre nos seus atuais locais de moradia e, ao mesmo tempo, elevar o seu nível de renda. Não é por outra razão que importantes instituições internacionais vêm insistindo na proposta de se retomar a idéia de desenvolvimento rural impulsionando-se um conjunto de atividades que gerem novas ocupações (não necessariamente empregos) que propiciem maior nível de renda às pessoas residentes no meio rural (GRAZIANO DA SILVA, 1997: 75).

52

Não queremos dizer, entretanto, que a atividade agrícola seja esquecida, muito pelo contrário. É essencial desenvolver e distribuir a riqueza agrária, ainda mais porque é a partir dela que são abertos os caminhos para o desenvolvimento das atividades não-agrícolas e da urbanização do interior. Vale lembrar que a melhor condição de vida da população rural não está necessariamente associada a melhores índices de modernização agrícola, mas, sim, a maiores graus de urbanização do interior¹⁸. E esta urbanização não depende somente do incentivo às atividades não-agrícolas, mas, principalmente, de infra-estrutura social básica.

Vale alertar novamente: os países mais desenvolvidos, principalmente aqueles que estão enfrentando os graves problemas de desemprego e de crise social nos grandes centros urbanos, estão seguindo as recomendações de instituições, como a FAO, e estão redirecionando grande parte de seus investimentos para o campo e evitando investimentos custosos em infra-estrutura nos grandes centros urbanos, que não resolveriam os problemas sociais decorrentes do êxodo.

¹⁷ Vale lembrar que muitos desses agricultores ainda vivem da Previdência Social e de políticas sociais.

¹⁸ Para maiores informações consultar KAGEYAMA, A.; REHDER, P. O bem-estar rural do Brasil na década de oitenta. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 31, nº 1, p. 23-44, Brasília, jan/mar 1993.

FATORES DETERMINANTES DA OCUPAÇÃO DA MÃO-DE-OBRA AGRÍCOLA ¹⁹

Introdução

Conforme tem sido constatado em alguns estudos²⁰, a ocupação da mão-de-obra no meio rural brasileiro tem apresentado uma série de mudanças, compondo o chamado “novo rural”. No geral, observa-se uma tendência ao crescimento significativo das atividades rurais não-agrícolas e, simultaneamente, uma queda do número de ocupados na agricultura. Para entender essa dinâmica, é necessário observar os fatores de “expulsão” da atividade agrícola e os de “atração” para as atividades rurais não-agrícolas. Quanto aos primeiros, destaca-se a queda do rendimento médio dos agricultores, causada, principalmente, pela constante redução dos preços mundiais das principais *commodities* agrícolas e pela falta de uma política nacional consistente para o setor agrícola; e o avanço tecnológico e organizacional na produção agrícola, que tem, em muitas culturas, diminuído a demanda por mão-de-obra. Em relação aos fatores de “atração”, sobressai-se o aumento do rendimento médio dos trabalhadores rurais ocupados em atividades não-agrícolas; e a valorização do meio rural como espaço para o lazer, moradia e desenvolvimento de atividades econômicas não-agrícolas.

Em razão das diferenças regionais, particularmente no que diz respeito ao desenvolvimento do espaço rural, esses fatores, apesar de serem encontrados em todo o Brasil, são mais facilmente percebidos em umas regiões do que em outras. Além disso, existem importantes fatores locais que, a despeito de não serem encontrados em todas as partes, influenciam fortemente a nova dinâmica da ocupação da mão-de-obra rural na região. No caso específico da Bahia, por exemplo, Couto Filho (1999) aponta a falta de competitividade dos estabelecimentos agrícolas como uma das principais explicações para o abandono da atividade agrícola e o crescimento da ocupação em atividades rurais não-agrícolas.

¹⁹ Trabalho apresentado no congresso da Sober/Irsa 2000 na mesa 40. Publicado em co-autoria com Arno Paulo Schmitz, economista, professor-assistente da Universidade Estadual de Ponta Grossa e pesquisador da Universidade Federal da Bahia.

²⁰ Ver, por exemplo, Graziano (1997), Del Grossi (1999) e Vilela (1998).

Também na Bahia, acredita-se que um outro destacado fator de “expulsão” da atividade agrícola deva ser incorporado às análises existentes: a decadência de culturas tradicionais aliada ao surgimento de “novas” culturas que ocupam menos mão-de-obra.

Neste artigo, analisam-se os fatores gerais e específicos de “expulsão” da atividade agrícola na Bahia, mostrando que eles imprimem uma nova dinâmica ao trabalho rural nesse Estado. Para tanto, dividiu-se o trabalho em três partes. Na primeira, apresentam-se os fatores gerais, encontrados em boa parte do território nacional e da literatura, de desocupação da mão-de-obra agrícola que explicam a dinâmica citada. Na segunda, são abordados os fatores específicos de desocupação na agricultura, característicos da Bahia (isso não significa dizer que eles sejam exclusivos do Estado). Uma ênfase especial é dada à questão da atual composição de culturas, resultado da crise, abandono ou substituição de culturas tradicionais e do aparecimento de “novas” culturas em áreas anteriormente pouco exploradas. Na terceira parte, são apresentadas a nova configuração e as tendências da ocupação da mão-de-obra rural na Bahia, resultados dos fatores listados.

Condicionantes gerais

54

Desde meados dos anos 1960 a agricultura brasileira vem sofrendo um processo intensivo de modernização e industrialização. Esse processo tem interferido na distribuição das terras destinadas ao cultivo, na produtividade de grande parte das culturas e, ainda, nos sistemas agrários utilizados.

A modernização agrícola avança com as novas técnicas de cultivo, a mecanização desocupa dora e as biotecnologias – apesar das restrições do mercado, particularmente em relação aos organismos geneticamente modificados. Ocorrem várias modificações no *management* das atividades agrícolas, como as alterações na colheita, na criação de animais, no beneficiamento de produtos e na administração das diversas atividades no interior das unidades produtivas que levam à diminuição do número de pessoas necessárias para efetuar e manter o mesmo nível de produção. Além desses fatores, as influências dos mercados, tais como as quedas nos preços e seus reflexos na comercialização no mercado nacional e internacional, também desestimulam a ocupação na agricultura.

Enfim, o modelo moderno-industrial faz emergir uma nova divisão do trabalho rural, onde se vê uma diminuição da ocupação da mão-de-obra em atividades agrícolas e um crescimento da ocupação em atividades rurais não-agrícolas, seja em tempo integral ou parcial.

O trabalho em tempo parcial, conhecido na literatura como *part-time farmer*, se apresenta quando os indivíduos dedicam apenas parte de seu tempo de trabalho para a execução de sua atividade principal, disponibilizando sua força de trabalho para outras atividades, dentro ou fora do estabelecimento agrícola.

Conforme Graziano (1997, p.5), “... o *part-time* não é mais um fazendeiro especializado, mas um trabalhador autônomo que combina diversas formas de ocupação (assalariadas ou não). Essa é a sua característica nova: uma produtividade que combina atividades agrícolas e não-agrícolas”. O agricultor em tempo parcial pode ocupar-se em outras tarefas para obter renda, seja através do trabalho na agricultura ou em outras atividades, explicita Graziano (op. cit.). Em outras palavras, ele pode tornar-se um indivíduo pluriativo.

Também cresce a ocupação exclusiva em atividades rurais não-agrícolas, já que estas proporcionam maior renda para as famílias, o que altera a composição da renda das famílias situadas na zona rural. Ressalte-se que muitas dessas atividades não estão necessariamente relacionadas com a unidade produtiva.

A queda da ocupação na agricultura decorrente do modelo-industrial, e sua influência na nova dinâmica da ocupação da mão-de-obra rural, também, é percebida em algumas regiões da Bahia. Onde a atividade agrícola dá mostras de uma modernidade mais acentuada, com intensivo uso da tecnologia, outras atividades são necessárias para empregar a mão-de-obra liberada e manter o patamar da renda familiar. Essas regiões, segundo Couto Filho (1999), pertencem ao “novo mundo rural desenvolvido”. Isso não quer dizer que não haja desocupação na agricultura - e a conseqüente busca por outras atividades - em áreas mais atrasadas; ao contrário, ela existe, mas nem sempre o fator determinante é a modernização, como será apresentado no próximo item.

O processo de urbanização do campo, implica no fornecimento de serviços públicos de forma contínua e cada vez mais ampla aos cidadãos, isso demanda quantidades crescentes de mão-de-obra, conforme assinalam Couto et al (1998) e Mattei (1997). As ocupações nesse setor acabam sendo derivadas de verdadeiras políticas econômicas privadas ou institucionais²¹, que refletem na valorização do espaço rural e na configuração de novos nichos de mercado. Existem ainda as “novas demandas” que advêm de diferentes setores da economia, concretizadas pelas alterações nos gostos dos consumidores ou até mesmo das estruturas de mercados, capazes de gerar a procura por novos produtos e serviços, agrícolas ou não. São exemplos de novas atividades: Piscicultura, ranicultura, criação de aves raras, animais raros para corte, floricultura, produtos orgânicos e diferenciados, fruticultura, turismo rural, hotel-fazenda/fazenda-hotel, complexos de criação de animais de grande porte, festas regionais etc.

Tanto as antigas, quanto as novas atividades geradoras de renda para as famílias rurais buscam o aumento e a reconstituição da renda das famílias, sobressaindo-se as rendas não-agrícolas e pluriativas, conforme pode-se observar na tabela seguinte.

²¹ Trata-se aqui como política, não somente aquelas previamente organizadas mediante projetos envolvendo grandes montantes de recursos, mas também as oriundas de pequenas inversões de capital, efetuadas pelos próprios estabelecimentos agrícolas, com o objetivo de exercer outro tipo de atividade econômica diferente da explorada até então ou para incrementar a atividade já existente.

Tabela 1

EVOLUÇÃO DA RENDA MÉDIA DAS FAMÍLIAS RURAIS SEGUNDO O LOCAL DE DOMICÍLIO (R\$ SET. 1997) BAHIA, 1992 - 97						
Tipo de família	1992	1993	1995	1996	1997	tx.cresc.aa(%) 1992 - 97
Empregadora com mais de dois empregados	919,64	1897,94	2832,41	2161,51	3105,47	21,9**
Agrícola	1198,63	1293,21	-	530,26	1452,79	
Pluriativo	401,80	324,50	1185,17	455,80	1194,60	23,0*
Não-agrícola	907,67	2680,57	3436,14	3797,79	12306,31	50,8***
Empregadora com até dois empregados	460,24	601,80	844,52	721,27	606,26	6,6
Agrícola	374,98	645,27	686,65	594,55	609,39	7,1
Pluriativo	621,49	543,84	824,46	710,85	667,61	4,1
Não-agrícola	593,60	-	2109,15	1731,99	552,50	
Conta-Própria	246,27	270,08	319,53	309,07	289,89	3,9*
Agrícola	221,17	268,25	303,40	263,44	237,70	1,4
Pluriativo	336,96	301,57	371,90	429,10	404,82	6,0**
Não-agrícola	230,49	220,88	310,97	382,79	454,61	15,8***
Outros Ocupados	174,83	180,79	220,33	227,93	222,85	5,9***
Agrícola	152,11	151,94	185,22	186,81	180,92	4,7***
Pluriativo	193,43	206,18	288,05	336,04	272,40	10,1**
Não-agrícola	269,21	262,52	290,69	294,50	320,41	3,6***
Não-ocupados na semana	154,38	181,39	201,61	171,80	164,26	0,9
Rural Total	217,54	241,40	292,97	280,05	270,14	4,9**

Fonte: Tabulações Especiais do Projeto Rurbano, IE/Unicamp

nota: (a) ***, **, * indicam, respectivamente, 5%, 10% e 20% de confiança, estimados pelo coeficiente de regressão log-linear contra o tempo - Obs: (1) "-" indica menos de seis observações na amostra - (2) exclusive as famílias sem declaração de renda.

No período entre 1992 e 1997, no grupo de família Empregadora com mais de dois empregados, observa-se um aumento significativo das rendas exclusivamente não-agrícolas e pluriativas, com taxas de crescimento, respectivamente, de 50,8% e 23,0% ao ano. A mesma tendência pode ser observada nas famílias do tipo Conta-Própria, porém com menor intensidade, onde as rendas não-agrícolas tiveram um crescimento correspondente a 15,8% ao ano, enquanto que as rendas dos pluriativos cresceram 6,0% ao ano. Portanto, a indicação da evolução das rendas das famílias rurais é a crescente ocupação em atividades pluriativas e não-agrícolas, sobressaindo-se esta última.

Condicionantes específicos

No item anterior foram comentados os fatores gerais que condicionam a desocupação da mão-de-obra agrícola e seus impactos na formação do "novo rural", onde as atividades não-agrícolas assumem grande importância. Esses

foram chamados de “gerais” por serem encontrados em boa parte dos estados brasileiros e da literatura que trata do assunto. Entretanto, verificam-se na Bahia outros fatores que explicam a “expulsão” da atividade agrícola e a nova dinâmica da ocupação da mão-de-obra rural. Dentre estes, dois merecem destaque: a falta de competitividade dos estabelecimentos agropecuários e a nova composição do *mix* de culturas.

Começando pelo primeiro fator, é importante ressaltar que, em muitas regiões e estabelecimentos agropecuários baianos, a agricultura não foi modernizada segundo os moldes produtivistas e, dessa forma, aí não se verificaram todos os problemas decorrentes desse processo, como o desemprego resultante da mecanização. Segundo Couto Filho (1999), a maior parte da população rural baiana vive em áreas que não desenvolveram suas agriculturas. Contudo, a queda dos preços agrícolas, também consequência do referido processo, atingiu fortemente as regiões e estabelecimentos atrasados, considerando-se que os excedentes (produção menos autoconsumo da família) vendidos proporcionam uma renda essencial para a manutenção das famílias rurais neles instalados. Isso pode ser comprovado ao se observar, na Tabela 1, a queda da renda média das famílias agrícolas por conta-própria, cuja maior parcela produz da forma tradicional, ou seja, não modernizou sua agricultura.

Esse fato vem estimular e desenvolver ainda mais uma antiga, complicada e criativa estratégia de sobrevivência e convivência com a seca: “a busca de trabalho fora da unidade de produção familiar” Couto e Freitas (1995, p. 59). Isso pode significar combinação de atividades (agrícolas com agrícolas, ou agrícolas com não-agrícolas), a chamada pluriatividade, ou mesmo o abandono da atividade agrícola. Ressalte-se que a pluriatividade para essas famílias não está atrelada somente ao trabalho em tempo parcial na semana, implica também migrações temporárias (meses, semanas), programadas previamente ou não (muitas ocorrem quando chega a “inesperada” seca). Lembra-se também que as migrações temporárias podem levar a um processo de proletarização do agricultor, que terminaria abandonando suas terras. Esse processo não seria o mesmo descrito por Andrade (1980)²², mas outro, em que a atração é exercida pelas atividades não-agrícolas e a expulsão é decorrente da falta de competitividade das pequenas propriedades.

²² Um dos processos de proletarização do produtor rural, descrito por Andrade (1980), deu-se a partir da vigência do Estatuto do Trabalhador Rural, no início da década de 1960, institucionalizada como política dirigida pelos governos militares posteriores. Embora tivesse ampliado os direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais, já previstos na Consolidação das Leis do Trabalho, foi-se retirando do proprietário o ônus da manutenção em sua propriedade, durante todo o ano, de um exército de reserva de mão-de-obra. Com a mecanização da agricultura, os trabalhadores passaram a habitar, com mais intensidade, as cidades, vilas e povoados. Foram-lhes tirados os meios de produção e a possibilidade de complementação da renda mediante o cultivo de lavouras de subsistência. As propriedades rurais passaram a empregar um certo número de trabalhadores permanentes, trabalhando seis dias semanais, sem direito a cultivar lavouras de subsistência, sendo esta a força de trabalho comprada nos núcleos urbanos locais.

Resumindo, acredita-se que o desemprego tecnológico na agricultura também está presente no Estado da Bahia e que é crescente, mas o fenômeno histórico do superpovoamento (e a conseqüente pressão sobre os recursos naturais) e a falta de competitividade nas pequenas propriedades (agravada pela queda de preços) ainda são, particularmente no semi-árido, os principais fatores de “expulsão” da atividade agrícola.

Por outro lado, a nova composição do *mix* de culturas também tem se destacado como fator importante para explicar a desocupação na agricultura. A decadência das culturas tradicionais e a emergência de outras menos absorvedoras de mão-de-obra têm diminuído a ocupação por hectare no Estado.

Para demonstrar essa dinâmica, utilizaram-se informações da pesquisa de mão-de-obra agrícola na Bahia feita pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), apresentada em Couto Filho (2000) e os dados de área plantada da Produção Agrícola Municipal (PAM/IBGE).

No trabalho acima referido, optou-se por trabalhar com 19 culturas do Estado que representam 90% do Valor Bruto da Produção Vegetal e 95% do total da área plantada no Estado, conforme a PAM de 1997. Para cada cultura selecionada, utilizaram-se: os coeficientes técnicos de absorção de mão-de-obra por hectare para cada operação de cultivo, para o nível tecnológico de produção considerado médio; a distribuição percentual da ocupação da mão-de-obra agrícola segundo os meses do ano civil e a área plantada para o período 1990 a 1997.

Cruzando-se essas informações, obtiveram-se a evolução da área plantada, da ocupação em Equivalentes-Homens-Ano (EHA)²³ na agricultura e da sazonalidade dessa ocupação, expressas nos Gráficos 1, 2 e 3. De acordo com o primeiro gráfico, apesar da grande oscilação característica da agricultura, a linha de tendência aponta praticamente uma estagnação da ocupação, com uma taxa de crescimento ao ano de apenas 0,2%. Por outro lado, a área plantada apresenta um crescimento de 1,0% ao ano (Gráfico 2). Estas informações podem ser vistas através de outro indicador: a ocupação por hectare (EHA/ha), que cai a uma taxa de 0,8% ao ano.

Como foram considerados apenas os coeficientes técnicos do nível tecnológico de produção médio para todas as culturas e em todos os anos (1990 a 1997), pode-se dizer que a queda da ocupação por hectare não é um fenômeno do avanço tecnológico, mas sim do surgimento de novas culturas e encolhimento das tradicionais.

Essa dinâmica pode ser melhor visualizada na Tabela 2, onde são apresentadas, por produto, a participação na área plantada total do Estado, as taxas de crescimento ao ano da área plantada e a ocupação por hectare, em EHA/ha, calculada pela pesquisa da SEI (Couto Filho, 2000). Observa-se que algumas culturas tradicionais na Bahia, que ainda têm uma grande participação na área plantada total, e que são grandes absorvedoras de mão-de-obra por hectare (aci-

23 Um EHA corresponde a uma pessoa trabalhando todos os dias úteis do ano durante oito horas por dia.

ma da média do Estado, que é igual a 0,18 EHA/ha), como o sisal, a mandioca e o algodão, vêm, a cada ano, perdendo espaço para o plantio. Sobre o cacau, que também é uma cultura tradicional do Estado e que ocupa bastante por hectare, pode-se dizer que apesar de não ter tido diminuída sua área plantada (segundo o IBGE), vem apresentando queda na ocupação total em razão do processo de abandono dos cacauzeiros.

Por outro lado, culturas que ocupam pouco por hectare (abaixo da média do Estado), como a soja, o milho e o coco vêm aumentando suas áreas de cultivo e conseqüentemente sua participação na estrutura da área plantada na Bahia. Ressalte-se que o milho é um produto tradicional, mas que há algum tempo deixou de ser uma cultura com uma relação EHA/ha elevada, mesmo no nível tecnológico de produção médio. O feijão, entretanto, continua sendo um grande ocupador de mão-de-obra por hectare, mas sua área de cultivo não tem aumentado muito, se comparada à do milho e da soja, por exemplo.

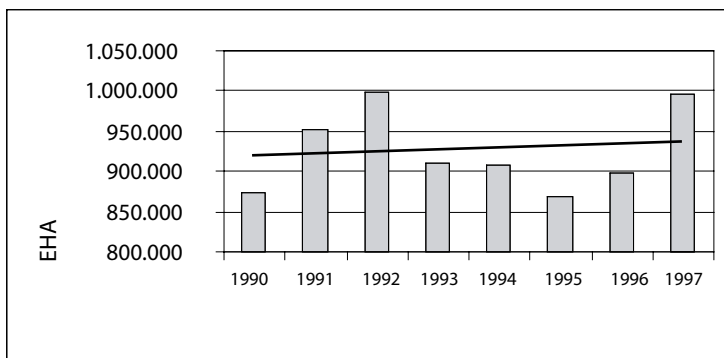
A esperança para o crescimento da ocupação na agricultura na Bahia está em algumas frutas que ocupam razoavelmente por hectare e que vêm tendo suas áreas plantadas aumentadas, como o abacaxi, a laranja e o maracujá.

Vale destacar também que a nova composição do *mix* de culturas tem aumentado os coeficientes de variação da sazonalidade de ocupação da mão-de-obra (Gráfico 3) a uma taxa de 2,8% ao ano. Isso significa que cada vez mais a ocupação se concentra em menos meses durante o ano civil e que, nos meses de baixa ocupação, os trabalhadores agrícolas têm que buscar alternativas de ocupação, seja no próprio meio rural, em atividades não-agrícolas, ou nas zonas urbanas.

Enfim, assim como os fatores gerais apresentados no item anterior e a falta de competitividade dos estabelecimentos agrícolas, também a nova composição do *mix* de culturas na Bahia tem influenciado na diminuição da ocupação em atividades agrícolas, além de concentrar essa ocupação em alguns poucos meses.

Gráfico 1

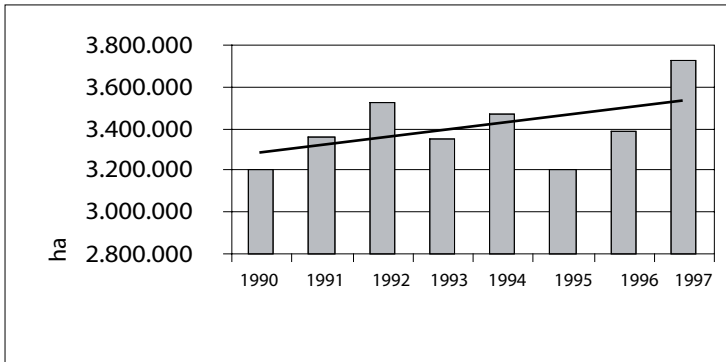
Ocupação da mão-de-obra das culturas selecionadas em Equivalentes-Homens-Ano Bahia, 1990/97



Fonte: SEI e PAM/IBGE

Gráfico 2

Área plantada das culturas selecionadas - Bahia, 1990/97



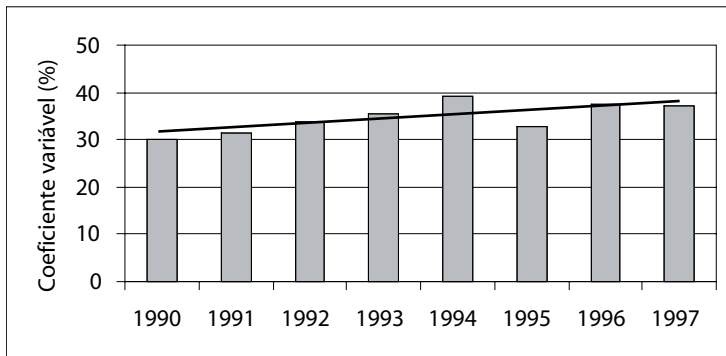
Área plantada das culturas selecionadas | Bahia, 1990/97

Fonte: PAM/IBGE

Gráfico 3

Coefficiente de Variação da sazonalidade da ocupação da mão-de-obra segundo as culturas selecionadas Bahia, 1990/97

60



Fonte: SEI e PAM/IBGE

Tabela 2

PARTICIPAÇÃO NA ÁREA PLANTADA TOTAL, TAXA DE CRESCIMENTO AO ANO DA ÁREA PLANTADA E OCUPAÇÃO POR HECTARE (EHA/HA), SEGUNDO AS CULTURAS SELECIONADAS - BAHIA, 1997			
Produtos	Participação na área plantada do Estado (%)	Tx. Cresc. aa da área plantada (1990/97)	EHA/ha
Abacaxi	0,09	4,14	3,92
Algodão	4,56	-2,48	0,40
Alho	0,02	-1,37	1,88
Arroz	1,34	-0,68	0,14
Cana	2,19	0,81	0,67
Feijão	20,50	1,39	0,19
Mamona	3,64	-8,18	0,08
Mandioca	6,43	-4,78	0,46
Milho	17,56	4,89	0,08
Soja	11,59	7,82	0,01
Tomate	0,23	2,60	2,78
Cacau	15,89	1,46	0,28
Café	2,61	-5,62	0,27
Coco	1,60	3,42	0,08
Laranja	1,38	8,76	0,27
Mamão	0,67	17,56	0,19
Manga	0,24	18,03	0,18
Maracujá	0,26	6,95	0,49
Sisal	3,82	-6,83	0,27
Total	94,61	1,02	0,18(*)

Fonte: SEI e PAM/IBGE

(*) Refere-se à média do Estado.

Perspectivas da Ocupação da Mão-de-Obra Rural

Segundo o que foi exposto nos itens anteriores, identificam-se fatores de “expulsão” da agricultura. Neste item é mostrado como esses fatores interferem na composição e nas tendências para a ocupação da mão-de-obra rural na Bahia. Para tanto, são utilizados dados do Projeto Rurbano do Instituto de Economia da Unicamp, construídos com base nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

Na Tabela 3, que apresenta dados de ocupação para o meio rural baiano na região metropolitana de Salvador e nas outras áreas (não-metropolitanas), destaca-se a queda da ocupação na agricultura na ordem de 0,7% ao ano. Observando-se a área rural exclusiva a da região metropolitana de Salvador, a queda é um pouco menor (-0,6% ao ano). Lembra-se que os dados da pesquisa sobre mão-de-obra agrícola na Bahia indicaram um crescimento de 0,2% ao ano. Dessa forma, pode-se dizer que, se não há uma queda, há uma estagnação da ocupação e

que, certamente, ela não acompanha o crescimento da população em idade ativa (PIA) do meio rural baiano (1,22 % ao ano).

Por outro lado, a ocupação em atividades rurais não-agrícolas cresce a uma taxa de 4,2% ao ano. Excluindo-se a área rural metropolitana, essa taxa passa a ser de 4,3% ao ano. Na região metropolitana, que detém apenas 1,2% dos ocupados no meio rural baiano, o crescimento é de 2,2 % ao ano. Ou seja, diferentemente do que imaginavam alguns especialistas, essa dinâmica não é ditada pelos entornos das regiões metropolitanas, mas sim pelas áreas essencialmente rurais.

Vale ressaltar que o crescimento da ocupação em atividades rurais não-agrícolas é muito significativo, pois representa quase o dobro do crescimento verificado nestas atividades na zona urbana (2,4% ao ano), além de ter garantido pelo menos um leve crescimento (0,2% ao ano) da ocupação total no meio rural. Este fenômeno muda o quadro da ocupação no meio rural baiano. Em 1992 os ocupados em atividades rurais não-agrícolas representavam 15% do total de ocupados no meio rural. Em 1998 esse percentual subiu para 21%.

Observando-se os ramos das atividades rurais não-agrícolas, destacam-se como principais ocupadores, em ordem decrescente, a indústria da construção, a prestação de serviços, a indústria de transformação e o comércio de mercadorias. Entretanto, alguns desses vêm crescendo muito menos que outros e tendem a perder espaço na estrutura da ocupação da mão-de-obra rural. É o caso da indústria de transformação, fortemente atingida pela crise da lavoura cacaueteira e do comércio de mercadorias que, cada vez mais, vem sendo realizado nas zonas urbanas, mais especificamente em redes de supermercados.

Por outro lado, cresce a ocupação na indústria da construção, em razão das frentes de trabalho de combate às fortes secas da década de 1990, e, de forma destacada, na prestação de serviços. Esta última tem absorvido muitas pessoas em atividades que vão desde o trabalho doméstico até o lazer e turismo (garçons, arrumadeiras, cozinheiros etc.). Também merece destaque o crescimento, com altas taxas, da ocupação na administração pública, nas atividades de transporte e comunicação e em outras atividades industriais que se voltam para o meio rural.

Para concluir, é importante deixar claro que essas mudanças verificadas na ocupação rural baiana redefinem a sua composição. A menos que sejam revertidos todos os fatores aqui apresentados, de “expulsão” das agrícolas, a tendência é que a nova composição da ocupação se estabeleça de forma permanente, demandando uma atenção especial por parte do Estado.

Alerta-se para o fato de que, com as atuais taxas de ocupação apresentadas, as atividades não-agrícolas não conseguirão realocar todos os desocupados da agricultura, o que pode provocar um êxodo rural maior do que o existente atualmente. E, como se sabe, as cidades já não conseguem suprir a demanda por emprego. Por isso, é importante estabelecer uma política de desenvolvimento da

agricultura que mantenha a população ocupada no campo e forme um mercado que auxilie na promoção de atividades rurais não-agrícolas.

Tabela 3

POPULAÇÃO OCUPADA NA ZONA RURAL, SEGUNDO A ÁREA E O RAMO DE ATIVIDADE BAHIA, 1992/98 - EM MIL PESSOAS								
Área	Ramo de atividade	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1992/98 (%aa)
Metropolitana		28	29	43	25	27	28	-1,1
	Agrícola	11	5	10	4	7	5	-8,5
	Não-Agrícola	17	24	32	21	20	23	2,2
Não-metropol.		2.067	2.183	2.090	1.853	2.161	2.209	0,2
	Agrícola	1.762	1.824	1.745	1.508	1.800	1.758	-0,6
	Não-Agrícola	305	359	345	345	361	451	4,3**
	Ind. Transformação	58	62	67	53	70	62	1,0
	Indústria Construção	49	46	49	56	44	99	8,0
	Outras Ativ. Industriais	14	17	19	16	10	32	4,9
	Com. de Mercadorias	55	52	56	71	45	57	0,1
	Prestação de Serviços	60	76	70	64	89	84	4,7*
	Serviços Auxiliares	4	9	-	6	7	17	-
	Transp. Comunicação	12	11	12	16	17	19	9,0***
	Serviços Sociais	45	53	52	47	50	48	0,3
	Administração Pública	6	31	14	15	24	23	12,7
	Outras atividades	-	-	3	-	4	11	-
Total		2.095	2.212	1.168	1.879	2.188	2.236	2,6
	Agrícola	1.773	1.829	1.755	1.512	1.808	1.763	-0,7
	Não-Agrícola	322	383	377	367	381	474	4,2**

Fonte: Tabulações Especiais do Projeto Rurbano, IE/Unicamp, julho/1999

***, **, * indicam, respectivamente, 5%, 10% e 20% de confiança, estimados pelo coeficiente de regressão log-linear contra o tempo
obs: “-” indica menos de seis observações na amostra

TRANSFORMAÇÕES NO RURAL BAIANO²⁴

Introdução

Alguns autores²⁵ têm afirmado que a renda agrícola é cada vez menos suficiente para manter a família rural, enquanto o desemprego tecnológico libera mão-de-obra em várias operações agrícolas, antes intensivas em trabalho. Ainda segundo esses autores, a modernização da agricultura, sobretudo quando comparada a outros processos menos destruidores de emprego, leva as famílias rurais a empreenderem atividades não-agrícolas que complementem ou substituam a renda das lavouras e criatórios, ocupando dessa forma o tempo liberado.

64

A inexistência de dados censitários detalhados e regularmente atualizados impede que se classifiquem, no nosso mundo rural, as atividades não-agrícolas como complementares (ou não) às atividades propriamente agrícolas. Essa dificuldade impõe-se particularmente no caso da agricultura familiar dos países subdesenvolvidos, onde não faltam modelos teóricos equivocados. Esses modelos levam em conta “a existência de um setor agrário cuja força de trabalho é alocada em duas atividades principais: a agricultura e o lazer”, como advertem Hymer; Resnick (1969, p.493). Esses mesmos autores alertam para a evidência empírica apresentada por antropólogos, historiadores econômicos e agrônomos ao sugerirem que “o tempo ocupado com a produção agrícola e o lazer frequentemente representa apenas uma pequena parcela do tempo disponível; o restante é gasto numa variedade de atividades de processamento, manufatura, construção, transporte e serviços, para satisfazer às necessidades de alimentação, vestuário, abrigo, diversões e cerimônias.” (id.).

Sabe-se ainda que muitas atividades ocupam indivíduos das famílias rurais sem no entanto descaracterizá-los como agricultores. Na França, por exemplo, Benjamin (1996) classificou como “para-agrícolas” - e pela ordem de importância - as atividades profissionais não-agrícolas que são realizadas no interior da unidade produtiva: “fabricação para venda direta de produtos da uni-

²⁴ O autor agradece a grande contribuição do professor titular da UFBA, Vitor de Athayde Couto, para a elaboração deste artigo.

²⁵ Ver, por exemplo, Graziano (1997), Del Grossi (1999) e Vilela (1998).

dade produtiva (cidra, vinhos...); agroturismo, compreendendo alojamento com ou sem alimentação; fabricação de objetos artesanais; trabalhos voltados para o melhoramento da propriedade...” (id., p.9). Blanchet; Déaud (1998) aprofundam essa discussão, particularmente a respeito da situação jurídica, social e fiscal dos “pluriativos na agricultura”, sem esquecer as inevitáveis implicações sindicalistas profissionais. Esse tratamento só tem sido possível graças à existência de estatísticas e de leis agrícolas que definem com precisão e detalhes a ocupação e o estatuto social dos agricultores.

Com relação ao tempo ocupado pelos seus integrantes, muitas famílias rurais procuram resistir à queda do emprego e renda agrícolas, recorrendo à pluriatividade²⁶ (combinação de atividades, principalmente agrícolas com não-agrícolas), ou simplesmente às atividades não-agrícolas. Essas mudanças, que já não se operam no plano exclusivamente microeconômico, inauguram um vigoroso debate no meio científico, onde é buscado um conceito mais adequado de mundo ou espaço rurais. A visão de que o mundo rural é o *locus* exclusivo das atividades agrícolas, enquanto indústria e serviços são atividades urbanas, parece ultrapassada - pelo menos nos meios mais desenvolvidos, onde já se consolida a noção de “novo mundo rural”. Para Graziano (1998), esse mundo - que aqui é denominado “novo rural” *tout court* - constitui-se basicamente de três grandes subsetores de atividades:

- a) uma agropecuária moderna, baseada em *commodities* e intimamente ligada às agroindústrias;
- b) um conjunto de atividades não-agrícolas, ligadas à moradia, ao lazer e a várias atividades industriais e de prestação de serviços;
- c) um conjunto de *novas* atividades agropecuárias, localizadas em nichos específicos de mercados.” (id., p.117)

Por outro lado, é também discutível atribuir-se o exclusivo agrícola ao

²⁶ Conforme Kageyama (1998), a discussão no plano conceitual do que venha a ser objeto preciso de estudo da pluriatividade é quase interminável. Esse estudo pode ser feito em vários níveis analíticos e o termo “pluriatividade” apresenta significados distintos conforme o nível (ou estágio) de desenvolvimento da economia agrícola familiar e seu contexto. No nível micro, colocam-se dois planos de análise: a unidade familiar, seja no sentido estritamente demográfico do termo, seja enquanto unidade de produção; o indivíduo, em que as qualificações e estratégias profissionais dos membros da família agregam-se, sendo a atividade agrícola já restrita a um papel secundário. Ao mesmo tempo, exerce-se essa segunda atividade num contexto territorial que deve constituir um outro nível analítico: o mesoeconômico decorrente do vínculo da propriedade rural com outras atividades (em indústrias, comércio e serviços) e em mercados de trabalho locais não muito distantes. Assim, a noção de pluriatividade, tomando-se como referencial a atividade agrícola, não pode ser analisada no âmbito exclusivo da unidade produtiva, já que existem relações mercantis com outros setores econômicos, com os mercados de trabalho e mercados de produtos e insumos. Além disso, é necessário haver um dinamismo no contexto territorial para absorver a mão-de-obra pluriativa ou os produtos oriundos da produção pluriativa.

meio rural atrasado. Em certas regiões, como o semi-árido, são as condições adversas que induzem as famílias rurais a diversificar suas atividades, inclusive não-agrícolas. Elas acabam recorrendo a verdadeiras “estratégias de sobrevivência”²⁷ de que são parte as migrações temporárias, bem como a polivalência das ocupações que lhes são impostas. Inúmeras atividades não-agrícolas surgem no meio rural atrasado, incha-se o setor terciário (cf. Oliveira, 1975), não significando necessariamente um fenômeno típico de sociedade pós-industrial.

Tratando-se, neste artigo, das características do rural baiano, supõe-se que as “estratégias de sobrevivência”, que visam à reprodução social, sejam a principal causa do crescimento da pluriatividade e ocupações das famílias. Essas estratégias intensificam-se e, de par com novas formas de reproduzir/manter o patrimônio familiar, conformam, na Bahia, pelo menos dois novos mundos rurais, aqui denominados “novo rural atrasado” e “novo rural desenvolvido”. Esses dois novos mundos apresentam características radicalmente distintas. No primeiro, as atividades econômicas são menos rentáveis, o trabalho é de baixa qualificação, além de precário no que diz respeito às suas condições e ao cumprimento das obrigações legais. O segundo assemelha-se às áreas rurais mais dinâmicas do país - pelo menos no que concerne ao estágio de crescimento das forças produtivas.

Objetivando discutir essas dinâmicas regionais que têm causas e qualidades diferentes, apresentam-se, no item Pluralidades Regionais, algumas características do rural baiano, destacando-se a significativa diversidade espacial e o grande peso das áreas atrasadas na ocupação da mão-de-obra. No item Dinâmica das Ocupações das Famílias Rurais, analisam-se alguns dados do projeto Rurbano para a Bahia. Este projeto, que vem sendo executado pelo Núcleo de Economia Agrícola do Instituto de Economia da Unicamp, contempla análises em vários estados da federação com o objetivo de se conhecerem as diversas dinâmicas rurais. Apesar de os estados apresentarem características próprias, todos eles parecem conformar uma mesma tendência: cresce a pluriatividade e, principalmente, a ocupação em atividades não-agrícolas. Nas análises que se concentram na década de 1990 procura-se identificar as principais tendências relativas às ocupações das famílias rurais.

Finalmente, apresenta-se um item contendo um resumo das principais conclusões do projeto Rurbano para o estado da Bahia.

Pluralidades Regionais

Muitas microrregiões baianas, sobretudo no semi-árido, não experimentaram uma significativa modernização agrícola nem a formação de Complexos Agroindustriais que se expandiram até final da década de 80. Assim, não emergiram

²⁷ cf. Lamarche *et alii* (1993) e Dufumier (1985), *apud* FAO (1996).

problemas decorrentes desses processos, como, por exemplo, o desemprego ocasionado pela mecanização. Todavia, a queda dos preços agrícolas atingiu também áreas atrasadas, considerando-se que o excedente (produção menos autoconsumo da família) comercializado proporciona uma renda essencial para a manutenção das famílias rurais. Os preços recebidos pelo produtor baiano são bem menores do que os pagos por este às agroindústrias para compra de insumos da produção. São ainda menores do que os recebidos pelas indústrias em geral (agroindústrias e outras). Ou seja, recebem pouco e pagam muito para produzir, e ainda têm um alto custo com os bens de consumo.

Somando-se esse problema ao superpovoamento histórico que pressiona os recursos naturais, à falta de competitividade nas pequenas propriedades e à crescente pecuarização extensiva, impõe-se, para aquelas famílias que não migraram, uma nova dinâmica nas “estratégias de sobrevivência”: a intensificação da pluriatividade ou, no limite, a sua ocupação exclusivamente em atividades não-agrícolas. Essa mudança também fortalece a formação do “novo rural atrasado”.

Ressalte-se que a pluriatividade não se vincula apenas ao trabalho em tempo parcial na semana; também estão implicadas as migrações temporárias dos membros da família (meses, semanas), programadas previamente - ou não, porquanto muitas podem ocorrer com a chegada da “inesperada” seca. Convém lembrar ainda que as migrações temporárias podem levar a um processo de proletarização do agricultor que, no limite, terminaria abandonando suas terras. Esse processo não vem a ser o mesmo descrito por Andrade (1980)²⁸, mas outro, cujo fator de atração é a própria atividade não-agrícola, enquanto a expulsão é provocada pela falta de competitividade das pequenas unidades produtivas.

Apesar de existirem áreas modernas no estado, que crescem a cada ano e apresentam algumas características do “novo rural desenvolvido”, estima-se que ainda são as áreas rurais atrasadas que experimentam maior dinâmica populacional e de ocupação rural na Bahia, bem como a pluriatividade e o exclusivo não-agrícola, como apresentado a seguir.

As tabulações especiais das Pnad’s feitas pelo projeto Urbano para se analisar o crescimento das atividades rurais não-agrícolas e da pluriatividade nas Unidades da Federação apresentam dados agregados para os estados, não

²⁸ Um dos processos de proletarização do produtor rural, descrito por Andrade (1980), deu-se a partir da vigência do Estatuto do Trabalhador Rural, no início da década de 1960, institucionalizada como política dirigida pelos governos militares posteriores. Embora tivesse ampliado direitos trabalhistas dos trabalhadores rurais, já previstos na Consolidação das Leis do Trabalho, foi-se retirando do proprietário o ônus da manutenção em sua propriedade, durante todo o ano, de um exército de reserva de mão-de-obra. Com a mecanização da agricultura, os trabalhadores passaram a habitar, com mais intensidade, as cidades, vilas e povoados. Foram-lhes tirados os meios de produção e a possibilidade de complementação da renda mediante o cultivo de lavouras de subsistência. As propriedades rurais passaram a manter um certo número de trabalhadores permanentes, como empregados, trabalhando seis dias semanais, sem direito a cultivar lavouras de subsistência, sendo a força de trabalho comprada nos núcleos urbanos locais.

possibilitando conhecer as dinâmicas regionais internas de cada um deles. Kageyama (1998) recomenda que se desagregue o espaço de análise para que seja possível conhecer essas dinâmicas. A subdivisão dos dados do IBGE em microrregiões poderia ser uma primeira etapa desse procedimento, embora se reconheça que tal abordagem ainda seja insuficiente. Assim, a autora destaca:

a idéia de substituir os critérios tradicionais de ‘áreas homogêneas’ e descontinuidade urbano-rural por agrupamentos espaciais diversificados e contíguos, nos quais as informações e transações fluem em redes mais ou menos complexas, dinâmicas ou eficientes - de forma quase independente da localização urbana ou rural das atividades - parece constituir uma linha metodológica profícua para realizar agrupamentos espaciais em níveis subnacional e subestadual nos estudos de pluriatividade (KAGEYAMA, op. cit., p.563).

Atento a esse mesmo problema, Oliveira (1976) já advertia para a existência de um conceito de região baseado na especificidade da reprodução do capital, no modo de acumulação, na estrutura de classes desse processo e nas formas de luta de classes e do conflito social em escala mais geral. Em decorrência, podem existir várias regiões nos espaços regionais encontrados na literatura. No capitalismo, há uma tendência à homogeneização da reprodução do capital e suas formas, sob a lógica da concentração e centralização deste, o que faria desaparecer as regiões. Tal tendência, para o autor, não chega a materializar-se por completo em virtude do próprio processo desigual e combinado de reprodução do capital. Nesse caso, considerando-se espaços econômicos que surgiram ou inseriram-se na divisão internacional do trabalho do capitalismo mercantil como reservas e produtores de acumulação primitiva, a existência de regiões é uma evidência histórica concreta. Isso corrobora a necessidade de compreender o fenômeno da pluriatividade e do exclusivo não-agrícola nos espaços intra-estaduais, identificando-se os modos de estruturação regionais, o dinamismo e os momentos de alteração de tendências e as condições de inserção ou de marginalização na economia nacional e internacional.

Assim, antes de se analisarem as tabulações especiais referidas, e objetivando conhecer parte das dinâmicas intra-estaduais, procurar-se-á mostrar como estão distribuídas as pessoas em idade ativa (PIA) e as pessoas ocupadas na agropecuária no estado da Bahia, utilizando-se os Censos Demográficos de 1980 e 1991, a Contagem da População de 1996 e os Censos Agropecuários de 1985 e 1996, todos elaborados pelo IBGE. Para tanto, dividiu-se o Estado em três grandes regiões: moderna, litorânea tradicional e interiorana tradicional.

Admite-se, preliminarmente, que as regiões moderna e litorânea tradicional apresentam características do “novo rural desenvolvido”, enquanto na região interiorana tradicional predominam características do “novo rural atrasado”. Esses

agrupamentos espaciais subestaduais, tendo sido elaborados com base em valores médios, supõem a ocorrência, ainda que pontual, daquelas diferentes características numa mesma região.

A região moderna é composta pelas microrregiões de Barreiras, Cotequipe, Santa Maria da Vitória, Juazeiro e Porto Seguro; ou melhor, pelas “ilhas de prosperidade” recentemente integradas aos moldes produtivistas, visando à produção de grãos, fruticultura e silvicultura.

A região litorânea tradicional engloba as microrregiões de Ilhéus-Itabuna, Valença, Catu, Salvador, Santo Antônio de Jesus e Entre Rios, que, sobretudo por terem bons recursos naturais e boa localização, já foram as responsáveis pelo desenvolvimento agropecuário (e econômico) estadual, com base na produção de cacau, laranja e fumo, dentre outras culturas. Nesta região, apesar da significativa crise estrutural dos seus sistemas agrícolas tradicionais²⁹, emergem outras alternativas, inclusive não-agrícolas, como é o caso do turismo.

A região interiorana tradicional, composta pelas microrregiões de Feira de Santana, Irecê, Itaberaba, Jacobina, Senhor do Bonfim, Boquira, Brumado, Guanambi, Itapetinga, Jequié, Livramento do Brumado, Seabra, Vitória da Conquista, Alagoinhas, Euclides da Cunha, Jeremoabo, Ribeira do Pombal, Serrinha, Barra, Bom Jesus da Lapa e Paulo Afonso, forma o semi-árido baiano. Aí, apesar da emergência de alguns raros pólos agropecuários modernos, predomina o atraso econômico e social. Lavouras tradicionais, como sisal, feijão e algodão também enfrentam uma séria crise.

Historicamente tem-se observado uma concentração da produção e da renda estaduais na região litorânea tradicional; mais recentemente, a região moderna também vem sendo objeto de importantes investimentos industriais, destacando-se a implantação de indústrias de alimentos, madeira, papel e celulose.

No que diz respeito à modernização agrícola, considera-se que a região interiorana tradicional ainda não experimentou o processo produtivista - e isso tampouco deverá ocorrer no curto prazo, com exceção de algumas áreas muito isoladas. Em contrapartida, o modelo produtivista já se encontra significativamente presente nas regiões moderna e litorânea tradicional, embora sejam diferentes as suas respectivas dinâmicas de desenvolvimento. É de se esperar que essas regiões continuem experimentando impulsos de modernização nos próximos anos, sobretudo se persistirem as atuais vantagens cambiais para exportações.

²⁹ A crise estrutural, particularmente nas regiões conhecidas como Cacaueira e Extremo-Sul, bem como as tentativas de reestruturação produtiva, que compreendem inovações organizacionais radicais e turismo, são tratadas por Couto (1995) e Couto; Aziz (1996).

Tabela 1

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO RURAL COM 10 ANOS OU MAIS (POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA) POR REGIÃO BAHIA – 1980/1991/1996			
Regiões	1980	1991	1996
Moderna	14,7	12,2	12,2
Litorânea Tradicional	18,2	19,2	19,3
Interiorana Tradicional	67,1	68,5	68,5

Fonte: Censos Demográficos e Contagem da População 1996

Na tabela 1 verifica-se que o *ranking* da distribuição percentual da população rural em idade ativa (PIA) não mudou. Em todo o período observado, mais de dois terços dessa população permaneceu concentrada na região mais atrasada (interiorana tradicional). Durante os anos 1980, essa participação foi acrescida de 1,1 ponto percentual para a região litorânea e de 1,4 para a interiorana, estabilizando-se na primeira metade da década de 1990.

Embora não estejam disponíveis os dados da população economicamente ativa (PEA), por microrregião, referentes aos anos 1980 e 1990, as tabulações especiais do projeto Rurbano evidenciam a hipótese de que uma expressiva parcela da PIA esteja ocupada, sobretudo em atividades não-agrícolas. Além disso, crescem tanto a pluriatividade quanto o nível de ocupação das famílias nessas atividades.

70

Tabela 2

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO PESSOAL OCUPADO POR CATEGORIA E POR REGIÃO EM ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS BAHIA – 1985/1996						
Regiões	Total	Responsáveis e membros ñ-rem.	Empregados Permanentes	Empregados Temporários	Parceiros Empregados	Outra Condição
1985						
Moderna	14,2	14,1	11,9	14,9	29,0	26,5
Litorânea Tradicional	18,1	13,7	55,4	21,0	9,8	17,1
Interiorana Tradicional	67,7	72,2	32,7	64,1	61,2	56,4
1996						
Moderna	13,1	12,6	17,7	13,6	21,1	14,8
Litorânea Tradicional	14,2	11,7	41,1	9,6	16,6	48,2
Interiorana Tradicional	72,7	75,7	41,2	76,8	62,3	37,0

Fonte: Censos Agropecuários

Na tabela 2, pode-se observar uma queda na participação das regiões moderna e litorânea na ocupação da mão-de-obra agropecuária, enquanto cresce

a da região interiorana. Destaque-se que a participação desta última é maior (e cresce entre 1985 e 1996) nas categorias que possibilitam trabalhos em tempo parcial - primeiro passo para a pluriatividade - quais sejam: responsáveis e membros não-remunerados da família e empregados temporários, em associação com migrações temporárias que fazem parte das estratégias de sobrevivência. Para essas mesmas categorias, as regiões mais desenvolvidas têm uma participação pequena, além de decrescente.

Já na categoria empregados permanentes, pouco afeitos à pluriatividade, destacam-se as regiões moderna e litorânea participando, respectivamente, com 17,7% e 41,1% no ano de 1996. Também houve um significativo aumento de participação dos empregados permanentes na região interiorana (32,7% em 1985 para 41,2% em 1996), embora seja a menor participação, se comparada com as demais categorias dessa região, excetuando-se “outra condição” (37,0% em 1996). Esse aumento pode ser explicado pela emergência de alguns pólos de irrigação, a exemplo da olericultura na microrregião de Irecê.

Poder-se-ia também cruzar os dados das tabelas 1 e 2 - o que não é recomendável, porquanto esses dados provêm de diferentes pesquisas. Todavia, são fortes os indícios de crescimento da ocupação em atividades não-agrícolas e da pluriatividade no meio rural - isto se deve sobretudo à dinâmica populacional nas áreas mais atrasadas. Provavelmente estão-se intensificando as “estratégias de sobrevivência” - combinam-se diversas atividades e, no limite, abandona-se a agricultura. Assim, conforma-se o “novo rural atrasado”.

Dinâmica das Ocupações das Famílias Rurais

Em razão do limite de espaço, incluiu-se apenas a tabela 3 que contém estatísticas a respeito da distribuição das famílias segundo o local de domicílio; todavia, outros dados essenciais encontram-se no curso da análise. Aqui a unidade de análise é a família extensa, conforme definido no projeto Rurbano: além do núcleo (casal e parentes que não constituem um outro casal), incluem-se todos os parentes (mesmo que formem outro casal) e os agregados³⁰. Não se utilizam os conceitos de família e de domicílio definidos pelas Pnad's por não permitirem captar as distintas combinações de atividades agrícolas e não-agrícolas na unidade familiar. O primeiro conceito (família) inclui apenas a unidade nuclear, separando os indivíduos ou grupos que vivem sob um mesmo teto e dependem economicamente uns dos outros. O segundo (domicílio) agrega unidades nucleares economicamente independentes, apenas porque não possuem acesso privativo aos aposentos³¹.

³⁰O agregado é o indivíduo que, não sendo parente da pessoa de referência da família nem do seu cônjuge, não paga hospedagem nem alimentação, mantendo geralmente alguns laços de solidariedade.

³¹ IBGE, 1996.

Quanto à posição na ocupação, utilizaram-se os seguintes critérios de divisão: se qualquer um dos membros da família, independentemente de ser a pessoa de referência do domicílio, declarou ser empregador, a família foi classificada como tal. Na falta de um empregador, a família foi classificada como conta-própria, caso um de seus membros tenha-se declarado como tal, independentemente da posição de ocupação dos demais membros. Não tendo nenhum empregador ou conta-própria, a família foi classificada como sendo formada por ocupados - isto se pelo menos um dos seus membros tiver declarado estar ocupado, na semana de referência. Caso contrário, classificou-se a família como não-ocupada.

As famílias também foram divididas por tipos: agrícolas, não-agrícolas e pluriativas. São agrícolas quando todos os membros ativos da família exercem atividades agropecuárias como única ocupação. Caso todos os membros estejam ocupados em atividades que não as agropecuárias, na ocupação principal, a família foi considerada não-agrícola. As famílias pluriativas são aquelas que combinam ocupações agrícolas/agrícolas e/ou agrícolas/não-agrícolas na ocupação principal e/ou secundária - pelo menos um de seus membros. As famílias não-agrícolas em que algum de seus membros declarou exercer atividade secundária também não-agrícola foram simplesmente consideradas não-agrícolas.

Tabela 3

DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE FAMÍLIAS EXTENSAS SEGUNDO O LOCAL DE DOMICÍLIO (MIL FAMÍLIAS) BAHIA, 1997								
	Urbano			Rural				Total Geral
	Urbano	Não-Urb	Total	Urbano	Povoado	Exclusive	Total	
Empregadora com mais de dois empregados	46	0	46	0	0	4	5	50
Agrícola	1	0	1	0	0	2	2	3
Pluriativo	3	0	3	0	0	2	2	5
Não-agrícola	41	0	41	0	0	1	1	42
Empregadora com até dois empregados	43	0	43	0	1	19	20	63
Agrícola	5	0	5	1	1	16	16	21
Pluriativo	5	0	5	1	1	1	2	7
Não-agrícola	33	0	33	0	0	2	2	35
Conta-Própria	666	5	671	0	83	565	648	1319
Agrícola	63	1	64	0	40	420	460	524
Pluriativo	78	0	79	0	25	100	125	203
Não-agrícola	525	4	529	0	18	45	63	592
Trabalhadores Ocupados	896	9	905	1	58	306	365	1270
Agrícola	66	1	66	0	27	208	235	301
Pluriativo	31	0	31	0	8	49	57	88
Não-agrícola	800	8	808	1	23	49	73	881
Não-ocupado	300	1	301	0	32	119	150	451
Total	1950	15	1965	2	174	1013	1189	3154

Fonte: Tabulações Especiais do Projeto Rurbano, NEA-IE/Unicamp, janeiro 1999

Na tabela 3 observa-se que, das 3.154 mil famílias baianas, a maioria reside no meio urbano, sendo não-agrícolas em grande parte (72% do total das famílias urbanas) e não-ocupadas (15% do total das famílias urbanas). O meio rural acolhe as restantes, que se concentram no rural-exclusive³² (32% do total das famílias baianas e 85% das famílias rurais). Diferentemente das urbanas, as famílias rurais são agrícolas (60% do total das famílias rurais) e pluriativas (16% do total das famílias rurais).

Além das famílias rurais apresentarem as maiores taxas de crescimento no período 1992-97 estarem concentradas no rural-exclusive e serem principal-

³² Segundo Del Grossi (1999, p.21), as áreas rurais/exclusive são as “que não atendem a nenhum critério de aglomeração, existência de serviços ou densidade populacional, caracterizando-se assim como as áreas rurais propriamente ditas.”

mente agrícolas e pluriativas, elas atuam sobretudo no regime de conta-própria (55% do total das famílias rurais) e de trabalhadores ocupados (31% do total das famílias rurais). Essas categorias apresentam pequenos aumentos nos anos 1990. Já o número de famílias não-ocupadas vem experimentando um crescimento muito grande nesse mesmo período (7,5% aa). Tal desempenho deve-se principalmente ao aumento do número de famílias compostas de aposentados e/ou pensionistas que já representavam 82% do total de não-ocupadas, em 1997.

Embora sejam poucas as famílias empregadoras que moram no meio rural (25 mil famílias) e a maioria (20 mil) empregue até duas pessoas, elas vêm crescendo significativamente nos anos 1990, a taxas anuais iguais a 8,2% (até dois empregados) e a 6,0% (mais de dois empregados).

Ressalte-se também que, nesse mesmo período, o número de famílias rurais não-agrícolas tem crescido no rural-exclusive, nas categorias conta-própria (7,2% aa) e trabalhadores ocupados (7,1% aa). Esta última categoria abrange mais famílias não-agrícolas do que pluriativas, além de sinalizar uma queda no número de agrícolas (-1,3% aa). Observando-se os valores absolutos das posições nas ocupações mais significativas (conta-própria e trabalhadores ocupados), percebe-se que os pluriativos têm-se mantido estáveis.

Em relação ao número médio de pessoas ocupadas por família, verifica-se que são rurais as famílias que têm mais ocupados (1,8 pessoas contra 1,5 nas famílias urbanas, em 1987), seguindo as mesmas médias encontradas no rural-exclusive, onde se concentram as famílias, como foi visto.

As famílias conta-própria e empregadoras com mais de dois empregados apresentam os maiores números médios de ocupação (2,4 pessoas em ambos os casos). Entre elas, são pluriativas as famílias que mais ocupam mão-de-obra; isso se explica pela ocorrência de pelo menos um membro ocupado por conta-própria ou de se ser empregador gera oportunidades de emprego para os demais membros, dentro ou fora da atividade principal.

Em relação às tendências, destacam-se as quedas dos números médios de ocupados na agricultura nas famílias por conta-própria (-1,6% aa) e de trabalhadores ocupados (-2,4% aa), em que estão concentradas as ocupações. Quer dizer, as famílias exclusivamente agrícolas, ao insistirem nessa atividade, não têm como manter todos os seus integrantes no meio rural.

Outra tendência a se destacar é a manutenção da alta média dos pluriativos por conta-própria, confirmando, mais uma vez, uma certa estabilização da pluriatividade na organização familiar (cada membro exerce uma atividade diferente).

Finalmente, observa-se que o número médio de pessoas nas famílias não-agrícolas por conta-própria cresce a uma taxa de 2,6% aa. Em resumo, essas famílias, diferentemente das agrícolas, têm como manter todos os seus membros ocupados em outras atividades.

Considerações finais

Em virtude da limitação de espaço, não foram apresentados todos os dados do projeto Rurbano disponíveis para a Bahia, entretanto, a seguir, algumas constatações:

- Quase toda a dinâmica de mudanças na ocupação da mão-de-obra que ocorre no meio rural está concentrada nas áreas exclusivamente rurais e não nas periferias, ao contrário do que muitos imaginavam.
- As famílias são principalmente agrícolas e pluriativas, mas muitas delas e seus respectivos integrantes estão abandonando a agropecuária em busca de alternativas de sobrevivência ou de valorização do patrimônio familiar. Quanto à pluriatividade, percebe-se que apesar de haver uma queda no número de membros pluriativos, que ainda são muitos, as famílias ainda continuam diversificando as atividades entre seus integrantes. Em outras palavras, essa “estratégia de sobrevivência” ou de valorização do patrimônio familiar não está diminuindo.
- Por outro lado, crescem bastante as famílias puramente não-agrícolas, fortalecendo a idéia de que o “novo rural”, desenvolvido ou atrasado, vem crescendo no Estado.
- No *ranking* de ocupação das famílias, as posições mais importantes são conta-própria e trabalhadores ocupados, que também crescem, embora pouco. Destaca-se o significativo aumento do número de famílias empregadoras, indicando uma tendência ao crescimento do “novo rural desenvolvido”.
- O grande peso do conta-própria nas áreas exclusivamente rurais, associado à agricultura e à pluriatividade, caracterizam fortemente o “novo rural atrasado”. As famílias que produzem prioritariamente para o autoconsumo vêm-se forçadas a intensificar suas “estratégias de sobrevivência” combinando progressivamente as atividades, algumas vezes até abandonando a atividade agrícola.
- Destacam-se as quedas observadas nos números médios de ocupados na agricultura, nas famílias por conta-própria e de trabalhadores ocupados, ou seja, as famílias exclusivamente agrícolas, ao insistirem nessa atividade, não têm como manter no meio rural todos os seus integrantes. Por outro lado, esse número cresce nas famílias não-agrícolas por conta-própria, indicando que essas famílias, diferentemente das agrícolas, têm como manter todos os seus membros ocupados em outras atividades (não-agrícolas).

Essa nova dinâmica indica que as políticas públicas para o meio rural precisam ser repensadas, levando em conta, principalmente, o grande número de famílias pluriativas, o crescimento das ocupações não-agrícolas e as desigualdades regionais.

Não se quer dizer, entretanto, que a atividade agrícola deva ser esquecida. Ao contrário, é essencial desenvolver e distribuir a riqueza agrícola - de preferência, através de sistemas de produção menos agressivos ao homem e ao meio ambiente, conforme as novas tendências paradigmáticas³³. Convém não esquecer que é a partir da agricultura que se abrem os caminhos para o desenvolvimento das atividades não-agrícolas e da urbanização do interior. É importante lembrar que a melhor condição de vida da população rural não está necessariamente associada a melhores índices de modernização agrícola, mas, sim, a maiores graus de urbanização do interior³⁴. E essa urbanização não depende somente do incentivo às atividades não-agrícolas, mas principalmente da existência de infra-estrutura social básica.

Propõe-se que as políticas de incentivo à ocupação agrícola e não-agrícola devem ser orientadas prioritariamente em favor dos habitantes da região interiorana tradicional (a mais atrasada). Nesta, as atividades agrícolas tradicionais estão em crise e a urbanização é muito precária e lenta, obrigando, como já foi dito, seus habitantes a intensificarem e diversificarem as “estratégias de sobrevivência”, cuja base é a pluriatividade ou o abandono da agropecuária (o “novo rural atrasado”). As outras duas regiões vêm-se desenvolvendo, ainda que de forma lenta, e encontrando saídas em direção ao novo mundo rural desenvolvido.

³³ Outros modelos de produção e o futuro tecnológico e organizacional da agricultura (novos paradigmas?) foram apresentados e discutidos por Couto Filho, Machado e Gomes (1997).

³⁴ Outros detalhes encontram-se em Kageyama; Rehder (1993).

QUITINETE RURAL: UMA NOVA FACE DO “NOVO RURAL” BRASILEIRO

Em várias regiões do planeta, o meio rural passa por um processo de grandes transformações, que vai desde a inversão radical do fluxo migratório, ou seja, uma volta ao campo, até o surgimento de novas atividades econômicas não necessariamente agrícolas, muitas vezes atividades complementares. Essas transformações suscitam um amplo debate no meio científico, em busca de um novo conceito de mundo (ou de espaço) rural. A visão de que o meio rural é o *locus* exclusivo das atividades agrícolas, enquanto a indústria e os serviços são atividades do meio urbano, parece estar ultrapassada.

Muitos autores têm constatado que as atividades agrícolas perdem importância na ocupação da mão-de-obra e na geração de renda no meio rural. Nesses aspectos, se destacam as atividades relacionadas à indústria, ao comércio e aos serviços, ou seja, as atividades rurais não-agrícolas.

Todo esse processo de intensas mudanças compõe o chamado “novo rural”, conceito cada vez mais utilizado por acadêmicos e formuladores de políticas para os espaços rurais.

Alguns fatos ajudam a explicar as referidas transformações, como a crise da agricultura, que leva os habitantes rurais a procurarem alternativas para a reprodução social (novas estratégias de sobrevivência) ou para a reprodução de seus capitais. Também destaca-se a ideologia regionalista, com seu sentimento saudosista de valorização da cultura e tradições rurais, que provoca uma “volta ao campo”, e com ela, emprego e renda.

Nesta segunda linha, encontram-se aposentados, ou pessoas próximas da aposentadoria, em busca de suas raízes. São pessoas que usam os recursos de suas poupanças para construir uma segunda residência (que muitas vezes passa a ser a residência principal) e receberem amigos e parentes (principalmente os netos). Assim, acabam estimulando o comércio local (mercado, padaria, farmácia etc.), além de gerarem ocupação em atividades domésticas e de construção, entre outras.

Esta é uma dinâmica que já é percebida há algum tempo no meio rural brasileiro, mas, agora, começa a surgir um novo grupo que se enquadra entre

os apaixonados pela cultura e tradições do campo. São jovens da classe média urbana, empregados, mas com poupança insuficiente para construir uma segunda moradia. Aliás, ainda lutam para conseguir a tão sonhada casa própria. Estes jovens gostariam de habitar o meio rural, fugir dos problemas urbanos e ter uma vida mais saudável em harmonia com a natureza, mas ainda precisam do emprego que a duras penas conseguiram ao sair da universidade.

Muitos desses jovens aproveitam os finais de semana e feriados e as facilidades de transporte e comunicação para curtirem hotéis fazenda e pesque-pagues, fazer trilhas e escaladas, passear a cavalo, acampar etc. Mas para alguns a meta é se instalar de vez no campo ou nas praias. E para isso é preciso esperar a aposentadoria? Uns dizem que não e dão o primeiro passo.

Um casal da elite dos funcionários públicos (os da União), residente em Brasília (claro!), optou por continuar pagando aluguel e utilizou a ainda magra poupança para comprar uma pequena chácara nas proximidades da cidade. Lá, eles construíram uma minúscula casa, com um banheiro e um quarto, onde se dorme e cozinha - uma quitinete.

Imbuído pelas causas ambientais e sociais (ele luta para que todos tenham acesso à saúde, e ela para que os agricultores familiares façam valer seus direitos), o casal preserva uma área de mata do cerrado, cultiva uma horta orgânica, está construindo uma fossa ecológica, emprega duas pessoas, pagando em dia todos os direitos trabalhistas e ajuda na alimentação de uma família mais pobre que habita próxima à chácara.

Vão todos os finais de semana para a quitinete rural, mas esperam um dia morar lá definitivamente. Para tanto, fazem economia e pretendem investir na propriedade e sobreviver dela. Pensam em construir uma pequena barragem no riacho que passa pela chácara para formar uma piscina natural e poder receber outros jovens com as mesmas preocupações ambientais e sociais. Mais para frente, não está descartada a idéia de construir um teleférico, para que os mais corajosos possam “escorregar” até a piscina. Também está nos planos a inauguração de um restaurante natural e uma loja de *souvenirs*, onde devem vender sunga de Tarzan e bóia de Chita.

AGROPECUÁRIA BAIANA: TRANSFORMAÇÕES E IMPACTOS³⁵

Muito se tem falado da importância do agronegócio para a sociedade brasileira, especialmente para a geração dos superávits na balança comercial. Também se argumenta que é o setor que mais cresce, gera emprego e contribui para o desenvolvimento do país. Todos esses méritos são atribuídos, por um lado, a uma boa articulação entre produtores e agroindústrias, a montante e a jusante, no Brasil, formando o que se chamava de complexos agroindustriais, antes da divulgação do termo agronegócio, ora em voga. Por outro lado, atribui-se à incorporação, aperfeiçoamento e difusão do modelo de produção agropecuária dominante no mundo, denominado neste artigo, de modelo produtivista.

Esse modelo, grosso modo, caracteriza-se pela busca do aumento dos rendimentos físicos por hectare com menores custos, baseando-se na utilização intensiva de insumos químicos, máquinas e equipamentos, na monocultura e na produção em grande escala de *commodities*. Foi difundido pelos EUA e por alguns países da Europa, a partir dos anos 1960, especialmente no hemisfério sul, por meio da conhecida Revolução Verde.

O produtivismo também chegou à Bahia, ainda que tardiamente, como se verá mais adiante, provocando alterações significativas no agronegócio do Estado. Neste artigo, busca-se identificar algumas dessas alterações, analisando a evolução do setor agropecuário baiano, em particular o segmento agricultura, durante os últimos 15/20 anos, quando se consolidou a incorporação do produtivismo no Estado. Não são consideradas as relações do produtor com as agroindústrias. A análise se restringe às atividades “dentro da porteira”. É observado o desempenho do setor e do segmento, suas principais transformações e, especialmente, os impactos oriundos destas para o Estado como um todo e para as mesorregiões que o compõe. Verifica-se que, ao contrário do que se tem difundido, existe uma série de impactos negativos provocados pela incorporação do referido modelo.

Em razão do espaço limitado, optou-se por não incluir no artigo o grande número de tabelas analisadas. Apenas indicam-se os dados absolutos e relativos, bem como as taxas de crescimento anual. Para conhecimento das tabelas originais, sugere-se a leitura de Couto Filho (2003).

³⁵ Publicado em Bahia Análise & Dados, 2005.

As mesorregiões aqui analisadas são as definidas pelo IBGE e podem ser visualizadas no cartograma anexo a este artigo.

1. Breve análise do PIB agropecuário

A participação do setor agropecuário no PIB baiano passou por alterações significativas nos últimos 25/30 anos. De acordo com dados da SEI (SUPERINTENDÊNCIA..., 2002), em 1975, esse setor respondia por 30,7% do PIB, passando para 20,2% em 1980 e 10,4% em 1990. Ao longo da década de 1990, esse percentual manteve-se praticamente inalterado, chegando, em 2000, a 10,8%.

Conforme Rocha et. al (SUPERINTENDÊNCIA..., 2002, p. 113), as variações verificadas entre 1975 e 1990 deveram-se, em primeiro lugar, ao surgimento ou crescimento de algumas atividades dos outros setores da economia, a exemplo da petroquímica, e, em segundo, à decadência de alguns produtos agrícolas. Esses argumentos são reforçados ao se observar, em separado, as taxas de crescimento dos setores que compõem o PIB. Enquanto a agropecuária cresceu, para os períodos de 1975 a 1980 e 1980 a 1990, a taxas anuais médias de 0,1% e 1,1%, respectivamente, a indústria de transformação apresentou, para os mesmos períodos, incrementos de 19,8% e 3,1%, o comércio 11,9% e 3,1% e, o segmento de alojamento e alimentação, 19,9% e 4,8%.

Sobre a relativa estabilidade verificada na década de 1990, utilizam-se argumentos opostos. Por um lado, os demais setores da economia apresentam taxas anuais médias de crescimento inferiores ao da agropecuária e, por outro, há uma substituição dos produtos decadentes por novas culturas e criações, mais dinâmicas. A agropecuária cresceu, entre 1990 e 2000, 41,4% (média de 3,5% ao ano), contra 26,1% (2,3% ao ano) do PIB total, 20,3% (1,9% ao ano) da indústria de transformação e 15,9% (1,5% ao ano) do comércio.

Em outras palavras, é a reorganização da agropecuária baiana, aliada ao desempenho mais modesto dos demais setores da economia, que levam à manutenção da alta participação da produção do campo na composição do PIB baiano (em torno de 10%). Importante dizer que raramente se observa, em economias minimamente industrializadas, uma participação tão significativa do PIB agropecuário no PIB total.

Em relação à reorganização do setor, fica claro que ela se deu nos moldes produtivistas. E que ocorreu tardiamente, quando comparada com outras regiões e estados que passaram pela chamada Revolução Verde nos anos 1960. Pode-se dizer que, na Bahia, o modelo produtivista veio a se instalar, de fato, no final dos anos 1980, início dos anos 1990. O quadro 1 reforça esse argumento ao apresentar como o Estado de São Paulo perde participação no Brasil, em relação a variáveis agropecuárias tipicamente produtivistas, enquanto a Bahia aumenta sua participação, especialmente no ano de 1996.

Quadro 1

PARTICIPAÇÃO DE VARIÁVEIS AGROPECUÁRIAS SELECIONADAS DA BAHIA E SÃO PAULO NO TOTAL DO BRASIL BRASIL, BAHIA E SÃO PAULO – 1970, 1975, 1980, 1985 E 1996		
	Bahia/Brasil (%)	São Paulo/Brasil (%)
1970		
Tratores	1,1	40,5
Área Irrigada (ha)	3,4	11,5
Outros Equipamentos	0,5	24,7
1975		
Tratores	1,3	31,4
Área Irrigada (ha)	3,8	13,8
Outros Equipamentos	1,2	20,9
1980		
Tratores	2,4	25,4
Área Irrigada (ha)	4,8	12,2
Outros Equipamentos	2,0	20,2
1985		
Tratores	2,4	24,0
Área Irrigada (ha)	5,1	14,5
Outros Equipamentos	2,0	20,2
1996		
Tratores	3,2	21,2
Área Irrigada (ha)	6,7	14,1
Outros Equipamentos	3,2	14,6

Fonte: Censos Agropecuários - IBGE

Considerando-se esses argumentos, questiona-se: por que, então, o setor não apresentou incremento real na participação estrutural do PIB? A resposta está intimamente relacionada aos impactos do próprio modelo produtivista, como demonstrado mais à frente. Adianta-se que, juntamente com as técnicas mais modernas, os ganhos de rendimento físico por hectare e o aumento da produção, vêm os baixos preços pagos aos produtores dependentes deste modelo.

2. A reorganização da agropecuária baiana

A implantação do modelo produtivista provoca alterações significativas na produção agropecuária. Em busca de ganhos de produtividade, são utilizadas novas técnicas de produção, intensifica-se a monocultura em grande escala,

o uso de máquinas, equipamentos, sementes melhoradas geneticamente, irrigação etc. Também são características do produtivismo a produção de *commodities* (muitas vezes para exportação), a concentração fundiária e a desocupação da mão-de-obra.

Algumas das características do referido modelo podem ser percebidas na análise dos dados dos Censos Agropecuários. Observando os censos de 1985 e 1996, pode-se captar informações que comprovam a real implantação do produtivismo no Estado. É o caso, por exemplo, das informações relativas às máquinas e equipamentos agropecuários. Entre os anos de 1985 e 1996, houve um aumento de quase 60% no número de tratores, o que levou à contabilização, no último censo, de 25.443 tratores. Esse percentual torna-se mais significativo ao se analisar os dados por unidade de área: há um incremento de 79% no número de tratores por hectare. Ou seja, percebe-se uma intensificação na utilização desta máquina, que é uma referência para os ganhos de produtividade.

82

Importa também destacar que há uma concentração de tratores nos estabelecimentos superiores a 100 hectares. São mais de 14 mil, ou 56% do total. Não se despreza, todavia, os números relativos aos estabelecimentos inferiores a 100 hectares: 11.109 tratores, um crescimento de 140% em relação a 1985. Isso é explicado por uma particularidade da implantação do produtivismo no Brasil e, em especial, no Nordeste. Foi o que se chamou de “reinvenção do capital”, com a incorporação de pequenas propriedades familiares no processo de modernização. Além de contribuírem com o fornecimento de mão-de-obra para as grandes propriedades, elas uniram-se em torno de cooperativas e associações, para que pudessem se adequar ao produtivismo. Passaram a comprar os insumos modernos em grande quantidade e vender a produção conjuntamente, de forma a obterem preços mais vantajosos.

No tocante a outras máquinas, como colheitadeiras, percebe-se uma dinâmica muito semelhante à dos tratores. Passa-se de um total de 8.884 máquinas, em 1985, para 15.754, em 1996, correspondendo a um aumento de 77%. Quando observado o incremento de máquinas por hectare, ele também é maior: 99%.

Ressalte-se que as maiores variações das medidas por hectare devem-se à intensificação da produção, mas também à queda da área ocupada. Verificou-se uma redução de 10,7%, entre 1985 e 1996, ou 3.588.503 de hectares. Esse fato decorre, por um lado, do abandono (parcial, total, provisório ou permanente) da atividade agropecuária por parte daqueles que não se adaptaram ao novo modelo de produção, perdendo competitividade; por outro lado, deve-se também ao aumento da utilização de terras para fins especulativos.

A irrigação também pode ser vista como uma variável importante para identificar o produtivismo. Em 1985 havia 107 mil hectares irrigados na Bahia. Essa área cresceu 96%, atingindo 209 mil hectares em 1996. É interessante notar que o maior incremento desta variável se deu nos estabelecimentos maiores de 1.000 hectares (222% entre 1985 e 1996), o que é de se esperar de uma agri-

cultura produtivista: grandes áreas com monoculturas irrigadas, para diminuir ciclos e aumentar rendimentos físicos. Esses grandes estabelecimentos foram responsáveis, em 1996, por 45% do total da área irrigada no Estado.

Apesar da predominância dos grandes, aqui também não é de se desprezar a participação dos estabelecimentos menores de 100 hectares. Quase 35% da área irrigada no Estado, em 1996, estava nesses estabelecimentos. E nesses espaços não se produzia *commodities*, mas sim frutas, que exigem cuidados maiores e conhecimentos específicos, que se adaptam melhor a áreas de menor dimensão.

Quanto à estrutura fundiária, não se percebeu uma intensificação da concentração de terras, como esperado em áreas onde se implanta o modelo produtivista. Praticamente mantiveram-se as participações dos grupos de área entre 1985 e 1996. As propriedades menores de 100 hectares conservaram-se com aproximadamente 30% do total das terras baianas, ficando os estabelecimentos iguais ou maiores do que 100 hectares com o restante.

Ocorreu que a concentração se deu em determinadas áreas onde o modelo se implantou de forma mais clara e permanente. Nas demais áreas, onde não houve a substituição das lavouras e criações decadentes, em crise, por outras mais “modernas”, percebeu-se um processo de minifundização, sendo que a venda parcial das propriedades é uma estratégia de sobrevivência da família em momentos de crise.

Em resumo, houve uma compensação: de um lado a minifundização e, de outro, a concentração, mantendo a mesma distribuição fundiária que, vale lembrar, é muito desigual.

Os dados do comércio exterior também são bons indicadores da entrada do produtivismo no Estado. Percebe-se, no início da década de 1990, uma participação significativa dos produtos chamados tradicionais na pauta de exportações. Mas a situação muda. O cacau é um exemplo: responsável por mais da metade do valor da pauta em 1990, ele passa a responder por menos de 1% do total exportado em 2000. Em decorrência da queda dos preços internacionais (resultante do crescimento da produção dos países asiáticos), da doença vas-soura-de-bruxa, da baixa produtividade e dos altos custos de produção, o cacau apresentou queda de 35% ao ano, durante a década.

Seguiram a mesma tendência de queda outros produtos tradicionais, como o fumo e o algodão. O primeiro apresentou queda de 12% ao ano, no período do Plano Real e da âncora verde, e, o segundo, teve sua participação na pauta diminuída pela metade.

O sisal, também tradicional, não apresentou grandes perdas de participação, pois houve um trabalho de recuperação da cultura, por parte de organizações sociais da região de produção. Com técnicas não-produtivistas, sem a utilização de insumos químicos ou grandes máquinas, passou-se a produzir e beneficiar o produto e vender para um mercado específico na Europa.

Em outro sentido seguiram os produtos “modernos”. As frutas irrigadas, por exemplo, cresceram 27% ao ano, na década analisada, passando, de uma participação no valor da pauta, em 1990, inferior a 1%, para 15% em 2000. A soja dos cerrados passou de uma participação de 0,8% para 13%. As moderníssimas olerícolas cresceram 13% ao ano, na década. E o café, que sempre foi produzido sem a utilização de modernas técnicas de produção, ao passar a ser cultivado nos cerrados teve sua importância ampliada, na estrutura da pauta, em 18%. Nos últimos cinco anos da década, quando se intensificou e se consolidou a produção nos cerrados, a taxa de crescimento anual do café foi de 33%.

Ressalta-se, entretanto, que o crescimento das culturas produtivistas não foi capaz de cobrir as quedas percebidas pelos produtos tradicionais, em razão dos próprios impactos do modelo, como se poderá verificar mais claramente nas análises do próximo item.

A ocupação da mão-de-obra é outra variável fundamental para se perceber a modernização da agropecuária. Entretanto, antes de qualquer análise, vale lembrar que os anos analisados foram atípicos. Em 1985, o setor agropecuário teve o melhor desempenho de uma série de 13 anos (1985 a 1997), enquanto em 1995 e 1996, o setor apresentou os piores índices de crescimento, ficando abaixo apenas do ano de 1993.

Esse quadro contribuiu bastante para que resultados negativos também fossem observados no tocante à ocupação da mão-de-obra em atividades agropecuárias. Esses resultados, entretanto, não são iguais para as diversas mesorregiões escolhidas, como se verá mais adiante. Antes, porém, analisa-se a ocupação da mão-de-obra por grupos de área total (menos de 10 ha, 10 a menos de 100 ha, 100 a menos de 1.000 ha, 1.000 e mais ha) e por categoria (responsável e membros não-remunerados da família, empregados permanentes, empregados temporários, parceiros, outra condição).

A análise pura e simples da variação da ocupação da mão-de-obra, em anos completamente diferentes e atípicos, poderia levar a afirmações incorretas, que não correspondessem à realidade. Procurou-se, então, em algumas comparações, trabalhar com índices de ocupação que amenizassem as diferenças e ajudassem a conhecer as tendências dominantes e os fatores que as condicionam. Os índices foram construídos, tanto para 1985 como para 1996, dividindo-se a população ocupada, total e estratificada, pela área ocupada total e estratificada, obtendo-se ocupados por hectare.

O número de ocupados passou de 3.202.485, em 1985, para 2.501.890, em 1996, representando uma queda de 22%. Essa queda ocorre em todos os grupos de área, apresentando maior intensidade nas médias e grandes propriedades. O grupo “menos de 10 ha” teve a menor queda em termos absolutos, aumentando, assim, a sua participação na estrutura da ocupação da mão-de-obra. Esse grupo também apresentou uma pequena queda na variação dos índices (pessoal ocu-

pado por hectare), que pode ser explicada pelo aumento das áreas destinadas à pecuária e pela maior utilização de máquinas e tratores.

A maior queda nos grupos “100 a menos de 1.000 ha” e “1.000 a mais ha”, tanto em termos absolutos quanto relativos, é explicada pela utilização mais intensa de tecnologias desempregadoras, além de, é claro, pelos problemas conjunturais da produção.

Cai também o número de responsáveis e membros não-remunerados da família (-15%), numa proporção menor que a dos permanentes e temporários, fazendo aumentar sua participação na estrutura dos ocupados por categoria. Essas pessoas, juntamente com aquelas classificadas em “outra condição” (agregados, moradores etc.), que cresceram 23% em participação, representam, em grande parte, os trabalhadores rurais voltados para a produção de subsistência, o que confirma a queda da qualidade do emprego primário.

Observando-se as variações dos índices (pessoal ocupado por hectare), a situação é semelhante: aumenta a concentração por hectare dos ocupados nas categorias mais precárias (parceiros e outra condição). As demais caem, principalmente as consideradas mais modernas, como os empregados permanentes e os temporários. Nessas categorias, a desconcentração (menos pessoas por hectare) ocorre em razão das tecnologias de ponta.

Continuando a análise sobre as variações dos índices, percebe-se que a queda real total não foi tão grande quanto a verificada ponta-a-ponta (-12% contra -22%), decorrente dos problemas já vistos, ou seja, de uma maneira geral, a queda da intensidade do trabalho foi menos que proporcional à queda absoluta da ocupação da mão-de-obra. Isso confirma a idéia de que os anos analisados são atípicos e não traduzem a tendência, que é de queda, mas não tão intensa.

De qualquer sorte, esses dados ajudam a constatar que o modelo produtivo realmente está se implantando e substituindo trabalhadores por máquinas, especialmente nos estabelecimentos de maior extensão, onde a monocultura, as máquinas e outros insumos se adaptam melhor.

3. O segmento agricultura

Alguns dos dados analisados no item anterior apresentam uma abertura por grupos da atividade econômica (agricultura, horticultura e produtos de viveiro, pecuária, avicultura, produção mista, silvicultura e exploração florestal), permitindo uma observação mais detalhada das transformações do segmento agricultura, o mais importante segmento da agropecuária baiana.

Iniciando-se pela ocupação da mão-de-obra, percebe-se que a queda se deveu aos segmentos mais empregadores. A agricultura caiu 40% e a pecuária, 22%. Por outro lado, houve incremento de mão-de-obra nos demais grupos de atividades, a exemplo da produção mista e da silvicultura, o que caracteriza

uma diversificação maior da ocupação no meio rural. Esse incremento não foi capaz de cobrir as quedas verificadas na agricultura e na pecuária, mas os dois fenômenos redesenharam a estrutura dos grupos de atividades, como pode ser comprovado pelos gráficos 1 e 2.

Gráfico 1:

Estrutura da ocupação da mão-de-obra em atividades primárias, segundo os grupos da atividade econômica - Bahia - 1985

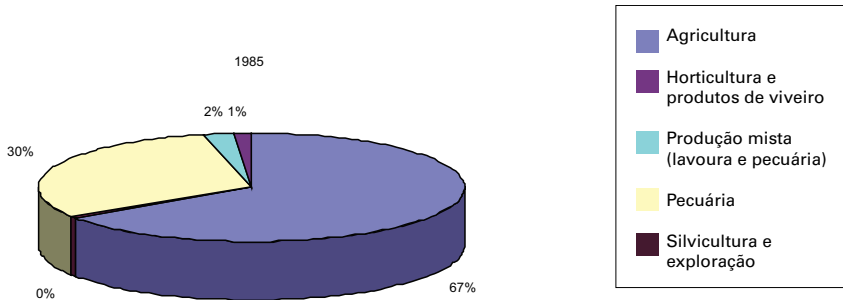
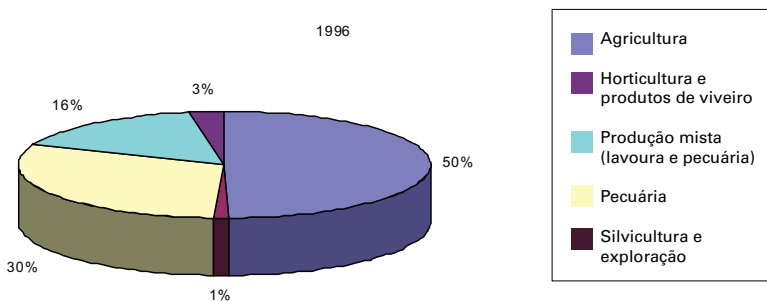


Gráfico 2:

Estrutura da ocupação da mão-de-obra em atividades primárias, segundo os grupos da atividade econômica - Bahia - 1996



Quando observada a ocupação por hectare, verifica-se que há uma diminuição menos intensa no segmento agricultura, em decorrência das questões conjunturais já tratadas. Destaca-se o fato da área plantada na agricultura cair significativamente entre 1985 e 1996 (-38%), representando a maior queda entre todos os segmentos.

Por outro lado, o segmento horticultura e produtos de viveiro, tradicionalmente grande empregador por hectare, e que apresentou aumento absoluto na ocupação da mão-de-obra, aponta uma queda na ocupação por hectare (-16%). Esse é um indicador de que técnicas modernas e desempregadoras estão chegando a esse setor.

Na pecuária também se verifica uma diminuição do pessoal ocupado por hectare (-16%), mas isso não significa utilização de técnicas mais modernas, muito pelo contrário, trata-se do crescimento da tradicional pecuária extensiva do Estado.

Já a produção mista e a silvicultura e exploração florestal apresentam crescimento de ocupados por hectare. No primeiro caso, o trabalho intensivo reflete, provavelmente, uma estratégia de sobrevivência por parte de pequenos agricultores que, sem outras opções econômicas no campo ou nas cidades, permanecem nas propriedades da família - ou voltam para elas - criando algumas poucas cabeças de gado e produzindo para o autoconsumo.

No caso da silvicultura e exploração florestal, acredita-se que o incremento de ocupados por hectare se deva ao replantio de eucalipto, que vem ocorrendo desde 1995.

Observando-se os tratores por segmento, são surpreendentes os valores apresentados pela agricultura. Foram incorporados 4.184 tratores, o que representa um aumento de 130% na relação tratores por hectare. Esse aumento é o mais expressivo entre todas as categorias, o que aponta para o fato do produtivismo estar se consolidando mais neste segmento.

Quando analisados os dados de máquinas, a intensidade é um pouco menor, mas as variações apontam para a mesma tendência rumo ao produtivismo na agricultura. Nesse caso, a pecuária, a horticultura e a produção mista apresentam maiores variações positivas por hectare, o que pode ser explicado pelas demandas específicas por máquinas para produção nesses segmentos.

No tocante à área irrigada, mais uma vez a agricultura apresenta a maior variação por hectare, entre todos os segmentos. Há um aumento de 216% na relação área irrigada/área total da agricultura, confirmando a implantação do produtivismo neste segmento.

A agricultura baiana sempre foi marcada por duas grandes características: a dependência de poucas culturas - chamadas de tradicionais - para a formação do PIB do setor; e a forte variação da produção ano-a-ano, decorrente, principalmente, da instabilidade climática e da baixa utilização das técnicas ditas modernas (CARVALHO JUNIOR et. al, 1999).

Com a implantação do produtivismo e a intensificação dos problemas econômicos e sociais, mantidos os problemas naturais, nas áreas não atendidas pela modernização, essas características começam a mudar um pouco.

Em 1985, apenas duas culturas (cacau e feijão) respondiam por 51% do Valor Bruto da Produção (VBP) agrícola baiana. Em 1996, eram necessárias seis culturas (cacau, feijão, soja, mandioca, café e cana-de-açúcar) para se chegar a um percentual semelhante (55%). Isso é fruto de um processo de diversificação da produção, que combina dois movimentos básicos. De um lado, a consolidação da crise dos produtos tradicionais, como cacau, fumo, café, algodão, sisal (ou agave) e mamona, que se inicia nos anos 1970. Os fatores da crise são vários, como doenças, pragas, clima, desgaste dos solos, falta de mercados, não utilização de tecnologias modernas e principalmente, baixos preços, que têm uma relação direta com o produtivismo mundial.

Por outro lado, há o surgimento de uma agricultura “moderna”, com tecnologias produtivistas, que trazem novas culturas e transformam outras já existentes, visando ao mercado internacional. Consolida-se no final dos anos 1980, início dos 1990, a produção de soja e de algumas frutas irrigadas, como manga, uva, maracujá e melancia. Também são transformadas algumas culturas tradicionais, como o milho. Ele passa a ser produzido em outra região do Estado, com novas técnicas.

Em relação à variação ano-a-ano da produção, ela ainda se mantém, pois permanecem no Estado muitas áreas não modernizadas e não-irrigadas, que impedem um maior controle da ação da natureza. Verifica-se, da mesma forma, que as grandes variações nos preços internacionais também provocam uma alteração significativa da produção, mesmo nas áreas modernizadas. Aliás, importa lembrar que o problema dos preços é mundial, mas se reflete localmente.

O quadro 2 mostra a variação, em relação ao ano imediatamente anterior, dos preços pagos: aos agricultores por sua produção, pelos produtores às agroindústrias a montante, fornecedoras de insumos, e às indústrias em geral, pela sua produção. Percebe-se uma grande discrepância entre a variação dos preços recebidos pelos produtores agrícolas e os pagos, por estes, às agroindústrias. Isso significa dizer que os preços agrícolas estão crescendo sempre abaixo daqueles referentes aos produtos agroindustriais a montante, ou seja, o agricultor tem aumentado seus custos de produção, enquanto sua renda praticamente não cresce. Quando observados os anos de 1998 a 2000, percebe-se uma situação ainda mais complicada. As variações dos preços recebidos pelos agricultores são negativas, enquanto aquelas referentes aos preços agroindustriais são positivas. Quer dizer, cai a renda absoluta do agricultor e sobem seus custos absolutos de produção.

A terceira coluna aponta para uma situação ainda mais delicada. Ela refere-se aos preços recebidos pela indústria em geral e aponta variações acima das percebidas para as agroindústrias. Esses preços estão relacionados, den-

tre outras coisas, aos produtos que compõem a cesta de manutenção da família agrícola. Resumindo, o agricultor perde renda, tem aumentado os seus custos de produção e super aumentados os seus custos de manutenção.

Quadro 2

VARIAÇÃO PERCENTUAL ANUAL DE PREÇOS BAHIA - 1999- 2000			
ANO	Recebidos pela agricultura	Pagos pela agricultura	Recebidos pela indústria
1990	1.242,70	2.630,00	2.373,20
1991	451,90	442,20	411,70
1992	941,60	965,30	1.095,30
1993	2.121,20	1.786,90	2.034,50
1994	3.271,60	2.379,50	1.815,60
1995	30,10	60,90	49,90
1996	2,40	12,10	19,90
1997	1,60	9,90	8,20
1998	-6,30	13,00	3,60
1999	-3,10	8,50	22,40
2000	-3,60	8,30	26,60

Fonte: Censos Agropecuários - SEI

Voltando-se à análise das culturas, verifica-se que, além da maior diversificação e melhor distribuição do VBP, há um processo de reposicionamento no *ranking* do VBP. A soja, por exemplo, que representava apenas 0,5 % do valor da produção agrícola em 1985, ficando entre os últimos colocados do *ranking*, passa para a terceira colocação, em 1996, com 9,5% de participação. Algo semelhante acontece com a manga, a uva para mesa, a melancia, o melão e o abacaxi. Isso ocorre muito mais em função do crescimento das áreas plantadas e do rendimento físico por hectare, decorrente das novas tecnologias, do que em virtude dos preços, que são tão baixos quanto os dos produtos tradicionais.

Sobre os tradicionais, importa dizer que, parte deles, em algumas áreas, continua sendo produzida da mesma forma; outra parte, entretanto, em outras áreas, passa a usar das técnicas produtivistas. Essa dinâmica somente é possível perceber quando da realização de análise por mesorregião.

4. A dinâmica das mesorregiões

Pode-se dizer que os processos de crise dos produtos e da produção tradicional da agropecuária baiana e de implantação do produtivismo na Bahia, com seus impactos sociais, econômicos e ambientais, podem ser encontrados

em todo o Estado. Entretanto, verifica-se que esses processos são mais intensos em umas regiões do que em outras.

A grosso modo, percebe-se que há uma concentração do processo de crise da produção tradicional nas mesorregiões Sul, Centro-Sul, Nordeste, Metropolitana e Centro-Norte. Isso não significa que o outro processo não seja percebido nessas áreas, ao contrário, ocorre inclusive como forma de se buscar alternativas econômicas.

Por outro lado, também a grosso modo, verifica-se que as mesorregiões Extremo-Oeste e Vale do São Francisco concentram o processo de implantação tardia do modelo de produção agropecuária nos moldes da Revolução Verde. E, aqui, este processo claramente ocupa os espaços dos produtos tradicionais, mas não todos. Ainda permanece, em muitas áreas dessas regiões, a convivência em crise com a produção tradicional.

Ao se observar, nas mesorregiões, algumas das variáveis dos censos agropecuários de 1985 e 1996, que foram analisadas no item anterior para o Estado da Bahia como um todo, compreende-se melhor a distribuição espacial dos processos acima referidos.

Iniciando-se pela área irrigada, constata-se que são exatamente as duas mesorregiões que concentram a implantação do produtivismo (Extremo-Oeste e Vale do São Francisco), as que mais usam tratores em suas terras. Ambas as mesorregiões, e especialmente a Extremo-Oeste, apresentaram crescimento nesta área muito significativo entre 1985 e 1996. O Oeste passa, então, da terceira posição no número de hectares irrigados, em 1985, para a primeira, em 1996, com 30% do total da área. O Vale, por sua vez, tem 27%.

Não se despreza, no entanto, a participação da irrigação na região Centro-Sul (terceira colocação, com 24% da área irrigada), que vem cada vez mais investindo nas tecnologias produtivistas em busca de novos mercados, já que o do cacau, principal produto da região, está bastante comprometido, com preços médios caindo a cada ano, em virtude do surgimento de novos países produtores e da utilização de produtos substitutos na fabricação do chocolate. Soma-se a isso a baixa produtividade da região e a doença conhecida como vassoura-de-bruxa.

Importa destacar que, para todas as mesorregiões, houve um aumento significativo do índice referente à área irrigada sobre a área total, acima da variação simples dos hectares irrigados entre 1985 e 1996. Quer dizer, houve uma intensificação da utilização desta técnica de produção.

No tocante ao número de tratores, verifica-se que todas as mesorregiões apresentaram incrementos importantes, entre 1985 e 1996, mesmo levando-se em conta que 1985 foi um ano melhor do que 1996, no que diz respeito à produção agropecuária na Bahia. A exceção fica por conta da região Sul, que apresentou queda de 5% desta variável. Ressalta-se, todavia, que nessa região houve uma intensificação da utilização de tratores por hectare, com crescimento do

índice “tratores por hectare” na casa dos 13% no período. Todas as outras regiões também apresentaram incremento do referido índice.

Com um crescimento de 166% no número de tratores, o Oeste passa da quinta posição, em 1985, para a terceira, em 1996, com 16% da frota ou quatro mil máquinas. Já o Vale do São Francisco permanece na sexta posição, com 1,8 mil máquinas, apesar de apresentar incremento na ordem de 89% entre os anos analisados. Nessa região, a modernização se concentrou na produção de frutas, a maioria culturas permanentes, que exigem pouca utilização de tratores.

Importa destacar que, mesmo as mesorregiões que não lideram o processo de modernização nos moldes produtivistas, apresentaram incrementos significativos, tanto no número absoluto de tratores, como no relativo (por área). É o caso do Nordeste, do Centro-Sul e do Centro-Norte, que detêm, respectivamente, 14%, 21% e 28% da frota. Esse fato demonstra, de certa forma, que essa variável é cada vez mais comum em todos os espaços, independente de se adotar ou não tecnologias de ponta.

Os dados de ocupação de mão-de-obra, por sua vez, apresentam tendências contrárias àquelas verificadas até o momento. Enquanto crescem a área irrigada e o número de tratores, cai o número de ocupados em todas as regiões do Estado. Deve-se considerar, mais uma vez, que se trata de anos atípicos para a agropecuária, o que explica, parcialmente, essa queda generalizada.

Entretanto, ao se observar o índice ocupados por hectare, também percebe-se uma variação negativa generalizada, confirmando, dessa forma, a entrada do produtivismo no Estado e os impactos da crise da produção tradicional. Em especial, destaca-se a queda por hectare nas regiões Oeste e do Vale, respectivamente, -17% e -12%. Aqui, com certeza, trata-se de impactos sociais do produtivismo, como já discutido anteriormente.

Nas regiões Metropolitana de Salvador e Sul, as quedas da ocupação por hectare são de, respectivamente, 16% e 31%. Nesse caso, combinam-se dois fatores explicativos: crise do tradicional e impactos sociais do produtivismo. Sobre a mesorregião Sul, note-se que grande parte de sua área agricultável converteu-se para a produção de eucalipto e pinus, não computados pelos censos agropecuários. Significa dizer que, na verdade, existe queda da ocupação, mas, apesar de significativa, ela não é tão grande quanto apresentada, ainda que se saiba que a demanda por mão-de-obra por hectare para a produção de eucalipto e pinus é muito baixa.

Também merece destaque o fato da região Extremo-Oeste, maior área plantada e terceiro maior VBP do Estado, ocupar apenas 154 mil pessoas, ou 5% do total de ocupados. Somente a região Metropolitana, que por razões óbvias tem pouca importância para a produção agropecuária do Estado, ocupa menos que o Oeste (4% do total). Ou seja, é no Extremo-Oeste onde se verifica os maiores impactos sociais do produtivismo.

Quanto à estrutura fundiária, diferentemente da média estadual, que não apresenta alterações importantes, o Oeste e o Vale, que lideram o processo de implantação do produtivismo, apresentam concentração da propriedade das terras. Diminuem, relativamente, o número de estabelecimentos e a área dos pequenos produtores e aumentam os dos grandes, em um típico impacto do produtivismo: os produtores modernos ocupam os espaços da produção familiar ou tradicional local.

Por outro lado, nas regiões Nordeste e Centro Sul ocorre o contrário: há uma desconcentração da propriedade das terras. Em razão da crise da produção tradicional, há um abandono da atividade por parte dos maiores produtores e uma retomada da produção familiar, em grande parte de subsistência.

Tratando-se do VBP por mesorregiões, a primeira e mais importante constatação é que não há uma relação direta entre produtivismo e participação na composição do valor da produção. Como discutido anteriormente, os baixos preços são um problema típico do produtivismo, assim como o é na produção tradicional em crise. A diferença está no fato do produtivismo proporcionar maiores rendimentos físicos por hectare, elevando a produção total. Mas isso não é suficiente para alterar de forma significativa o *ranking* do VBP.

Entre 1985 e 1996, o Sul e o Centro-Sul apenas invertem suas posições no *ranking*, mas permanecem nas duas primeiras colocações. O Sul, em 1996, respondia por 22% do VBP total, enquanto o Centro-Sul liderava, com 23%; em 1985 a situação era inversa, com o Sul respondendo por 44% do VBP. Mas, com a crise do cacau, que também é verificada no Centro-Sul, e a expansão da produção do eucalipto e pinus, não computada nos censos, o panorama se inverteu.

As regiões mais produtivistas ampliaram sua participação, mas sem ameaçar os primeiros lugares. O Oeste passa de uma participação de 3% para 15%, subindo do último (sétimo) para o terceiro lugar no *ranking*, e o Vale passa de 4% para 9%, permanecendo em sexto lugar.

Ressalta-se o fato do Centro-Norte e o Nordeste, mesmo em crise, ampliam um pouco suas participações na composição do VBP estadual, ainda que cada um tenha perdido uma posição no *ranking*, ocupando, em 1996, as quarta e quinta posições, respectivamente.

Infelizmente, não estão disponíveis dados de VBP, comparáveis entre os dois censos, desagregados para as mesorregiões. Não se pode, então, verificar as mudanças ocorridas na composição do VBP em cada região. Existem, entretanto, informações relativas à área colhida, bem como à produção física e rendimento por hectare das lavouras, que oferecem algumas pistas para a análise das transformações da agropecuária baiana.

No Centro-Norte, por exemplo, verifica-se que não houve grandes mudanças no *mix* de culturas. Apesar de perderem área colhida, volume físico e rendimento por hectare, três culturas em crise permanecem ocupando as maiores áreas da região. Trata-se do feijão, da mamona e da mandioca.

Outras culturas mais modernas aparecem com crescimento de área, volume e, principalmente, rendimento físico, como sugere o produtivismo. É o caso da cebola e da melancia, que passam a ser produzidas com técnicas “modernas”.

O Extremo-Oeste, por sua vez, apresenta modificações significativas quanto à estrutura da área colhida. Culturas tradicionais como cebola e mandioca perdem, em grande quantidade, hectares colhidos. Especificamente no caso da mandioca - produto característico da agricultura familiar da região e que vem a cada dia perdendo espaço -, percebe-se uma queda na área, no volume produzido e no rendimento físico.

Já as culturas produtivistas da região, como soja e milho³⁶, crescem em todos os aspectos (área, volume e rendimento), passando a ocupar as primeiras posições do *ranking* da região. A soja sai de uma área colhida de 49 mil ha em 1985, e vai para 355 mil ha em 1996, e passa a ser o produto mais importante da região. O milho vem em seguida, com 135 mil ha. Muito abaixo aparece o arroz, com 46 mil ha.

Destacam-se outras culturas, com crescimentos significativos na área, como milho verde, melancia, manga, mamão e cebola, que passam a ser produzidas com as técnicas “modernas”, para venda no mercado.

Observe-se que o Extremo-Oeste apresenta os maiores desempenhos relativos aos rendimentos físicos por hectare, o que é esperado, de certa forma, em uma região que implementou e vem avançando nas técnicas produtivistas.

Uma dinâmica semelhante à do Extremo-Oeste é verificada no Vale do São Francisco. Perdem área colhida as culturas tradicionais, muitas em crise, como milho (neste caso voltado para autoconsumo), mandioca, mamona, feijão, fumo e algodão. Apresentam incremento, por sua vez, cebola, mamão, manga e melancia. Muitas dessas culturas são produzidas com a técnica da irrigação.

Entretanto, diferentemente do Oeste, a incorporação do produtivismo no Vale ainda não foi capaz de alterar a estrutura da área colhida na região. Permanecem nas primeiras colocações, em termos de área colhida, o milho, o feijão e a mandioca. Isso não significa que as frutas, principalmente, estejam abaixo, no que respeita ao VBP, ao contrário. Apesar de ocuparem pouca área, tratam-se de culturas que são intensivas na produção por hectare e que têm valor relativo muito maior.

Quando se observa o rendimento físico por hectare, as culturas tradicionais perdem, e muito. Já as culturas produtivistas ganham neste aspecto, em razão das técnicas mais intensivas em capital.

Partindo-se para as outras regiões, como o Centro-Norte, onde ainda permanecem com muita força as culturas tradicionais, apesar da crise, verifica-se a manutenção relativa da estrutura de área colhida, mas com uma leve tendência

³⁶ Neste caso, o milho é cultivado nos moldes produtivistas para abastecimento de agroindústrias e não para autoconsumo, como prevalece na maior parte do território baiano.

de mudança. Aí também começam a se instalar e espalhar, de forma consolidada e completa, as técnicas produtivistas.

Quer dizer, técnicas como uso de trator e outras máquinas, passam a ser acompanhadas de inovações organizacionais na produção, utilização de sementes melhoradas, intensificação e diversificação de insumos químicos etc.

No Centro-Sul, culturas tradicionais (algodão, feijão, mamona, mandioca e milho) perdem área, mas ainda se mantêm como as principais culturas da região, muito distantes das “novas” culturas produtivistas, como a manga, que cresce, mas não substancialmente.

Ressalta-se, em especial, o caso do café, que apresenta crescimento de área, mas transforma-se: passa da categoria tradicional para a produtivista. Quer dizer, incorporam-se na sua produção as mais recentes inovações tecnológicas.

Na região Sul, o cacau mantém-se com a mesma área colhida, apesar de toda a crise. Isso se deve, em grande parte, às ajudas dos governos estadual e federal, tanto financeiras como tecnológicas. Apesar dos avanços tecnológicos, não se pode dizer que a cultura transformou-se, como ocorreu com o café, no Centro-Sul. Ela ainda permanece sendo cultivada da forma tradicional, mas incorporou novas variedades mais resistentes à doença conhecida como vassoura-de-bruxa.

Outras culturas tradicionais, mas de menor importância para a região, como banana, feijão e mandioca, também perdem área colhida. Por outro lado, não se percebe na região um crescimento significativo da produção nos moldes da Revolução Verde tardia. Quer dizer, diferentemente das outras regiões, não há aqui um processo de implantação do produtivismo, o que pode ser explicado pela força política e o atraso tecnológico dos produtores de cacau. Ao que tudo indica, este processo de diversificação e incorporação das técnicas modernas se verifica mais intensamente no final da década de 1990 e início dos anos 2000.

No Nordeste baiano, acontece algo semelhante ao Sul. Perdem espaço físico algumas culturas tradicionais, como algodão, feijão, milho e mandioca, mas não aparecem culturas ou modelos de cultivo produtivistas que iniciem um processo de alteração da estrutura da produção regional.

A região Metropolitana tem pouca importância para a agropecuária do Estado, mas, de certa forma, incorpora alguma tecnologia “moderna”, em busca de suprir os espaços deixados pelas culturas tradicionais, que perdem área colhida, como é o caso do fumo. Essas inovações ocorrem de forma significativa no entorno de Salvador, mas não são captadas pelas estatísticas. Refere-se aqui à hidroponia, frutas de mesa, produção de olerícolas, beneficiamento para consumo direto etc.

Enfim, ainda que não disponíveis dados específicos nos censos, pode-se dizer que as crises das culturas tradicionais, somadas ao crescimento do produtivismo no Estado, têm levado a mudanças no *ranking* do VBP das mesorregiões. Hoje, com certeza, a região Sul, tradicional produtora do cacau, principal cultu-

ra do Estado, já não ocupa de forma isolada a liderança do *ranking*. O Oeste, se não a ultrapassou, está bem próximo disso.

5. A agricultura familiar baiana

Para se caracterizar a agropecuária baiana de maneira mais ampla, é preciso dar um tratamento especial à categoria social conhecida como agricultor familiar, cuja representatividade no meio rural do Estado é indiscutível. Utilizam-se, para tanto, os dados produzidos pelo Projeto de Cooperação Técnica FAO/Incrá, feitos a partir dos microdados do Censo Agropecuário de 1996 e disponibilizados no Banco de Dados da Agricultura Familiar - Sade, do *site* do Programa Nacional de Agricultura Familiar [www.pronaf.gov.br].

Segundo os referidos dados, existem 623 mil estabelecimentos familiares na Bahia, correspondendo a 89% do total. Outros 10% são de estabelecimentos patronais. A diferença (1%) pertence a outras categorias, como a Igreja.

Quanto à área, a situação é inversa, os agricultores familiares detêm 38% da área total utilizada para a agropecuária no Estado, enquanto os patronais ficam com 61%. Confirma-se aqui a concentração de terras nas mãos de poucos proprietários ou empreendedores.

Quando observado o VBP, também há uma vantagem para o segmento patronal. Ele responde por 60% do valor da produção, ficando o segmento familiar com 40%, que é muito significativo.

Dividindo-se o VBP pela área total, tem-se uma aproximação do que seria a produtividade dos estabelecimentos familiares e patronais. Há uma pequena vantagem para os primeiros, mas isso não significa que eles sejam mais modernizados que os patronais. Na verdade, os agricultores familiares, de uma forma geral, usam mais intensamente seus estabelecimentos, inclusive como uma estratégia de sobrevivência, que combina produção para alimentar a família e produção para o mercado. Também se deve considerar que ainda existem muitos estabelecimentos grandes que apresentam baixa produtividade, que não incorporaram o produtivismo e que dificilmente o farão no médio ou, mesmo, longo prazo. Esses estabelecimentos puxam, e muito, para baixo a média de produtividade da categoria.

Considerando-se que são muitos os estabelecimentos familiares e que eles usam mais intensivamente a propriedade, em especial o fator mão-de-obra, pode-se concluir que eles têm uma participação importante na ocupação da mão-de-obra agropecuária. De fato, segundo os dados do Sade, os estabelecimentos familiares respondem por 85% da ocupação da mão-de-obra, ficando os patronais com 14%.

Esse é um dado muito importante, que pode ajudar a resumir a complexidade da ocupação na agropecuária baiana. Tem-se, de um lado, agricultores fa-

miliares modernos e tradicionais que, dependendo de suas técnicas, desocupam e ocupam mão-de-obra, mas, na média, têm gerado, relativamente aos patronais, muito mais ocupações. Pode-se, inclusive, ponderar que, dadas as características da produção familiar, eles ocupam mais pessoas em seus estabelecimentos modernos do que os patronais em estabelecimentos do mesmo tipo.

De outro lado, também se encontram estabelecimentos patronais modernos e tradicionais, sendo que, dadas as suas características de produção, em ambos os tipos, na média, há uma tendência à desocupação. Essa ocorre tanto por substituição de homens por máquinas, como pela opção da não-produção (especulação fundiária) ou pela produção extensiva (pecuária extensiva, extração vegetal etc.), que gera poucas ocupações.

Observando-se as mesorregiões em separado, verifica-se que em todas elas há mais estabelecimentos familiares do que patronais. O Centro-Sul e o Nordeste baianos apresentam o maior número desse tipo de estabelecimento, enquanto o Sul concentra a maior parte dos patronais. No Nordeste, verifica-se a maior relação agricultores familiares/patronais.

No tocante à área, se observa uma tendência contrária. Em todas as regiões, exceção feita ao Nordeste baiano, que tem fortes características de produção familiar de subsistência, há mais área pertencente aos estabelecimentos patronais do que aos familiares. O Extremo-Oeste apresenta a maior área patronal do Estado, confirmando a implantação do produtivismo, com sua monocultura em grandes extensões.

Em relação ao VBP, é interessante destacar o fato de que há um relativo equilíbrio da contribuição familiar e patronal em quatro regiões. As exceções ficam por conta do Extremo-Oeste, onde a categoria patronal apresenta quatro vezes mais área e um VBP cinco vezes maior que o familiar, e do Sul, cujos patrões têm área e VBP, respectivamente, quatro e três, seis vezes maior. Também se classifica como exceção o Nordeste, ressaltando a importância da agricultura familiar. Nessa região, praticamente não se verifica o produtivismo de fato e, aí, a agricultura familiar mostra sua eficiência: tem apenas 10% a mais de área, mas produz um VBP duas vezes maior.

6. Esse é o melhor caminho?

A análise dos dados permite afirmar que o produtivismo, aqui entendido como uma variável fundamental do agronegócio, está instalado e crescendo na Bahia. Ele tem provocado alterações significativas na produção agrícola do Estado, por meio da incorporação dos equipamentos e técnicas modernas, bem como alterado a classificação geral das culturas, com a elevação da importância daquelas tipicamente produtivistas, muitas vezes voltadas para o mercado externo.

Quando observadas as mesorregiões separadamente, não se pode, de forma precisa, caracterizá-las como exclusivamente tradicionais ou “modernas”.

Em todas elas são percebidos os dois processos, ainda que se identifique predominância de um ou outro. Grosso modo, caracterizam-se as mesorregiões Extremo-Oeste e Vale do São Francisco como as mais modernas, ficando as outras cinco com um viés mais tradicional.

Claramente há um ganho por parte das agroindústrias a montante, com o crescimento da venda de tratores, máquinas, sementes melhoradas, insumos químicos e equipamentos, como os de irrigação. Ainda que não se tenha dados disponíveis no censo agropecuário, acredita-se que o mesmo deve estar ocorrendo com as agroindústrias transformadoras de produtos alimentícios. Todavia, alerta-se para o fato de que a maior parte das agroindústrias não está instalada na Bahia.

Também é evidente o crescimento dos rendimentos médios por hectare, que tem proporcionado incrementos de produção. Mas esse crescimento é anulado pelos baixos preços pagos aos produtores, enquanto sobem os custos de produção e o custo de vida.

No tocante ao comércio exterior, verifica-se que o produtivismo provocou alterações na composição da pauta de exportações do Estado, mas sem alterar significativamente os valores exportados. Saem os produtos tradicionais em crise e entram aqueles derivados do produtivismo, sustentados em baixos preços, com crescimentos conjunturais.

Sobre a ocupação da mão-de-obra agrícola, percebe-se uma queda, mesmo quando observada a ocupação por hectare. É o efeito desempregador das máquinas, equipamentos e das inovações organizacionais do produtivismo.

Da mesma forma, o produtivismo afeta as questões fundiárias. Na média do Estado, percebe-se a manutenção da estrutura agrária concentrada, mas, quando observadas separadamente as mesorregiões mais produtivistas (Extremo-Oeste e Vale do São Francisco), verifica-se um forte incremento da posse de terras nas mãos de poucos.

Adiciona-se aos dados aqui expostos o fato de, na Bahia, diferentemente de outros estados, o grosso dos agricultores familiares não ter sido incorporado ao processo de modernização produtivista. A categoria, que ocupa 85% da mão-de-obra agrícola e 38% das terras, responde por 40% do VBP e tem os instrumentos para minimizar os impactos negativos do modelo de produção dominante, está de fora tanto do processo de modernização quanto de outros processos que permitam o seu desenvolvimento econômico e social.

Enfim, são muitos os impactos do produtivismo que precisam ser melhor estudados e avaliados. Além das variáveis tratadas neste artigo, importa observar outras, como as relacionadas às questões ambientais e ao endividamento dos produtores. E para quê toda esta investigação? Simplesmente para responder à seguinte questão: é esse o melhor caminho a ser seguido?

Em sua palestra, na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada de 17 a 20 de maio de 2004, em Olinda/PE, o diretor da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) em Roma,

Andrew MacMillan, afirmou que é preciso “alcançar melhoras sustentáveis na produção e no consumo de alimentos, em lugar de ajudar poucos a alcançar ganhos espetaculares de produtividade; isto tem implicações para as estratégias de extensão rural, treinamento e comunicação, bem como para as políticas e incentivos direcionados aos pequenos agricultores”.

Anexo



Desenvolvimento Territorial



A tua presença morena
Caetano Veloso

*A tua presença
Entra pelos sete buracos da minha cabeça
A tua presença
Pelos olhos, boca, narinas e orelhas
A tua presença
Paralisa meu momento em que tudo começa
A tua presença
Desintegra e atualiza a minha presença
A tua presença
Envolve meu tronco, meus braços e minhas pernas
A tua presença
É branca, verde, vermelha, azul e amarela
A tua presença
É negra, negra, negra, negra, negra, negra, negra,
negra, negra
A tua presença
Transborda pelas portas e pelas janelas
A tua presença
Silencia os automóveis e as motocicletas
A tua presença
Se espalha no campo derrubando as cercas
A tua presença
É tudo o que se come, tudo o que se reza
A tua presença
Coagula o jorro da noite sangrenta
A tua presença
É a coisa mais bonita em toda a natureza
A tua presença
Mantém sempre teso o arco da promessa
A tua presença...*

EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL ¹

No processo de construção do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), sob a coordenação da antiga secretaria do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS), atual Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foram definidos alguns princípios básicos que estão sendo mantidos na política deste governo.

Nesta pesquisa propõe-se encaminhar um conjunto de ações que podem ser apoiadas para o desenvolvimento do interior do Estado da Bahia, sobre a base de seu desenvolvimento rural, considerado em seu sentido mais amplo, valorizando iniciativas da sociedade civil. Tais ações compreendem a construção de uma proposta de desenvolvimento rural identificada com a territorialidade de microrregiões. Definem-se como ações do governo Federal, em parceria direta com atores sociais de empreendimentos localmente inspirados e formados. Essa proposta completa-se com outras ações, estratégicas, a serem empreendidas pelo governo estadual, para viabilizar e dar organicidade àqueles empreendimentos e para situar esta operação em seu conjunto, no contexto das políticas e das estratégias estaduais de desenvolvimento do Estado da Bahia.

Uma vez revelados processos dinâmicos voltados para o desenvolvimento rural sustentável a partir de uma rede institucional social e regionalmente legitimada, devem-se fomentar investimentos nesses territórios - que se identificam por ações sociais coletivas, projetos políticos com organização social, com a possibilidade de se expandirem os benefícios do desenvolvimento para aqueles espaços “vazios”, inertes, sem quaisquer processos sociais dinâmicos e para os municípios rurais deprimidos. Assim, a distinção em territórios prioritário, potencial e não-prioritário é uma referência para o direcionamento e aplicação racionais dos recursos financeiros das políticas públicas.

Os empreendimentos passam a ser tratados como projetos formadores de território. Identificam-se projetos territoriais considerando-se a existência de ter-

¹ Este texto aborda a metodologia adotada no relatório de pesquisa: Análise Territorial da Bahia Rural (SEI, Série Estudos e Pesquisa nº 71, 2004), coordenado por Vitor Filho e Gustavo Bittencourt Machado.

ritórios consolidados e não consolidados, ou emergentes, assim como municípios dinâmicos, transitórios e deprimidos, estes últimos, por oposição a dinâmicos.

A relação de iniciativas apresentadas resulta de levantamentos locais, em consultas com lideranças formadas em torno de reivindicações e ações que surgem de intenções de valorizar patrimônios e diversificar atividades. O foco da relação de projetos coloca-se naqueles empreendimentos com maior capacidade de se consolidarem e operarem com maior participação de grupos de municípios.

No estudo denominado Análise regional da Bahia rural, segunda fase² de execução do contrato de prestação de serviços de n. 202056/02, firmado entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), identificam-se territórios - ou projetos políticos territoriais.

Enfatiza-se a necessidade de um planejamento por projetos a partir da identificação de demandas locais e das ações sociais nas diversas regiões do Estado. São bastante diferenciados os níveis de maturidade dos projetos territoriais, que experimentam diferentes estados de incerteza e risco, conforme seu processo de consolidação. Na sociedade rural baiana confrontam-se os interesses dos capitais e os interesses sociais explicitados na origem e no tipo de territórios identificados. Os empreendimentos regionalmente significativos conformam territórios que revelam a natureza de classe, como se fossem projetos políticos microrregionais. Revela-se logo a preocupação em se procurarem formas de parceria entre o Estado e as diferentes formas de representação da sociedade civil, com vistas à viabilização de projetos de desenvolvimento regional.

Faz-se uma análise da situação atual da economia rural na Bahia, ressaltando o problema da reprodução do atraso social, da pobreza e da exclusão social. Aponta-se a existência de regiões dinâmicas, regiões que regrediram e regiões permanentemente inertes e pobres. Enquanto algumas regiões entraram em processos negativos via desestruturação de sistemas produtivos empregadores, outras regiões atualmente dinâmicas operam sistemas produtivos de baixo efeito-emprego e tecnologicamente modernos. O meio rural compreende um quadro desigual mediante processos dotados de continuidade, descontinuidade e de eventos isolados em que sobressai a pobreza da maior parte da população com atualização do sistema tradicional de poder. Assim, alerta-se para a necessidade de reversão do estilo de desenvolvimento rural existente desde a colonização e mantido pela estrutura agrária oligárquica, ao mesmo tempo, reavaliando o significado dos movimentos de modernização com seus impactos na formação de novas estruturas de classes.

Classificam-se os municípios baianos em urbanos e rurais com base em indicadores demográficos, como a densidade demográfica e população total dos

² Ver o relatório da primeira fase desse estudos, denominado Metodologia adaptada, no qual se encontra uma reflexão metodológica e conceitual dos procedimentos de identificação dos territórios na Bahia, assim como de seus municípios urbanos, rurais dinâmicos e rurais deprimidos.

municípios, em relação a *regiões de planejamento* (ou seja, regiões econômicas, agrupadas, conforme critérios apresentados mais adiante), onde esses municípios estão situados. Os municípios rurais dinâmicos e municípios rurais deprimidos são classificados com base em dois índices -Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) e Índice de Desenvolvimento Social (IDS). Os territórios, por sua vez, são identificados com base em sondagens de campo, entrevistas qualificadas e realização de encontros regionais.

Para a classificação dos municípios, em urbanos e rurais, utiliza-se uma regionalização provisória - as regiões de planejamento, que são referências para agregação de municípios e análise dos dados estatísticos. Essas regiões de planejamento são concebidas a partir do agrupamento de regiões econômicas, conceito definido pela Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (Seplantec). A partir das regiões econômicas formam-se regiões de planejamento com base em características comuns. Essas características conformam unidades territoriais apoiadas nas dimensões histórica, econômico-social, científico-tecnológica e político-institucional. Agrupadas as regiões econômicas, constituem-se sete regiões de planejamento: 1. Chapada Diamantina, Irecê e Paraguaçu; 2. Sul da Bahia; 3. Oeste; 4. Sudoeste e Serra Geral; 5. Nordeste, Baixo Médio São Francisco, Piemonte da Diamantina; 6. Recôncavo Sul; 7. Região Metropolitana de Salvador e Litoral Norte.

A análise estatística baseia-se nos critérios de densidade demográfica e concentração populacional. Calculam-se para cada uma das regiões de planejamento a densidade demográfica média (DDM) e a média populacional (MP). A DDM é representada pela expressão:

$$DDM = \frac{\sum_{i=1}^n DDI}{n}$$

onde: DDM é a densidade demográfica média da região, DDI é a densidade demográfica individual dos municípios, e n é o número de municípios.

Excluem-se para cálculo da DDM das respectivas regiões os municípios que possuem influência e abrangência regionais e sub-regionais, que são, a priori, considerados urbanos. A classificação dos municípios em urbanos e rurais apóia-se também no valor da MP em cada região. A MP é calculada da seguinte forma:

$$MP = \frac{\sum_{i=1}^n PA}{n}$$

onde: MP é a média populacional da região, PA é o valor da população absoluta de cada município e n é o número de municípios.

O quadro a seguir apresenta as situações, nas quais, o município é classificado como urbano ou rural.

Situação	1	2	3	4
PA em relação à MP regional	Superior	Superior	Inferior	Inferior
DDI em relação à DDM regional	Superior	Inferior	Superior	Inferior
Classificação do município	URBANO	RURAL	RURAL	RURAL

Dos 417 municípios baianos, 16, incluindo a capital do Estado, são considerados centros regionais; 59 municípios (14,1%) são urbanos, e 342 municípios (82,0%) são rurais.

Para classificar os municípios rurais em dinâmicos, transitórios e deprimidos, calculam-se, tomando-se por base os anos de 1995 e 2000, as taxas de crescimento do Índice de Desenvolvimento Econômico (IDE) e do Índice de Desenvolvimento Social (IDS) de cada município. Calcula-se a mediana da taxa de variação de cada índice e, em seguida, atribui-se a cada taxa de variação uma qualificação alta (acima da mediana), média (próxima à mediana) e baixa (abaixo da mediana). Posteriormente combinam-se as qualificações de cada taxa a fim de classificar o município em dinâmico, transitório ou deprimido. É considerado dinâmico o município cujas taxas de variação forem altas; transitório se uma das taxas for alta e a outra, média; e deprimido se qualquer das taxas for deprimida.

Na Bahia, consideram-se 206 municípios rurais (60,0%) como deprimidos, 90 municípios rurais (26,24%) como transitórios e 47 municípios rurais (13,7%) como dinâmicos, de um total de 343 municípios rurais.

Identificam-se 41 territórios caracterizados a partir da origem, categorias sociais legitimadoras do território, ações e atividades existentes, ação e atividade dominante (idéia-guia), instituições envolvidas em rede, abrangência territorial segundo a quantidade de municípios e ações e atividades futuras.

Estabelecem-se conceituações a fim de distinguir as seguintes categorias de análise: *município urbano* é aquele que apresenta maiores densidade demográfica e concentração populacional, relativas às médias de suas respectivas regiões de inserção (regiões de planejamento em que os municípios estão situados); *município rural dinâmico* é o que apresenta os melhores desempenhos, relativos às suas respectivas regiões de inserção, no que respeita à evolução de indicadores econômicos e sociais; *município rural transitório* é aquele que apresenta desempenhos medianos, relativos às suas respectivas regiões de inserção, no que respeita à evolução de indicadores econômicos e sociais; e *município rural deprimido* é aquele que apresenta fraco desempenho relativo às suas respectivas regiões de inserção, no que respeita à evolução de indicadores econômicos e sociais.

Território: é o ambiente onde se executa um projeto político de desenvolvimento territorial. Um projeto territorial é essencialmente político, envolvendo atores e instituições locais que não necessariamente defendem os mesmos grupos, interesses e idéias, mas trabalham de forma articulada, buscando consensos em torno de um tipo de desenvolvimento. Normalmente o projeto territorial é guiado por uma atividade/ação dominante, quase sempre econômica, mas não exclusivamente; e em torno dela, ou além dela, desenvolvem-se outras atividades, que beneficiam mais pessoas e novos ambientes. Para serem considerados territoriais, os projetos ultrapassam os limites municipais e não se restringem a uma única atividade/ação. Importa destacar que no planejamento e execução do projeto territorial, ainda que se busquem consensos, quase sempre predominam os interesses de um grupo ou de uma categoria social, de forma que cada território apresenta características ímpares, com diferentes impactos ambientais, sociais, econômicos e culturais.

Em seguida, faz-se a distinção entre território consolidado, território emergente, território prioritário, território potencial e território não-prioritário a partir das seguintes conceituações:

Território consolidado: é aquele cujo projeto político de desenvolvimento vem sendo executado de forma contínua e permanente. As principais ações/atividades previstas estão sendo bem gerenciadas e executadas como planejado, alcançando os resultados esperados. Aqui não se faz distinção entre os tipos de projetos, se são mais ou menos agressivos ao meio ambiente, se empregam ou desempregam, se preservam ou não a cultura local ou, ainda, se permitem grandes ou pequenos retornos financeiros. Para ser considerado consolidado, importam a permanência no espaço e a capacidade política e gerencial das instituições na condução do processo, independentemente do tipo de projeto que se executa.

Território emergente: é aquele cujo projeto político de desenvolvimento está em fase inicial de execução. Se as condições de permanência forem asseguradas em virtude dos interesses envolvidos, o território tende a ser consolidado e permanente. Aqui também não se distinguem os tipos de projetos, importando a garantia de que existe um projeto de desenvolvimento e que ele está em estruturação.

Território prioritário: é o território, consolidado ou emergente, cujo projeto de desenvolvimento deve ser prioritariamente apoiado pelas políticas públicas. Para classificar o território como prioritário faz-se uma distinção entre os tipos de projetos, considerando-se os seguintes pontos: ter sustentabilidade política, ambiental, social e econômica; atender prioritariamente às categorias sociais mais fragilizadas; haver predominância de ações/atividades nos municípios rurais deprimidos; haver consistência das ações/atividades futuras. Será considerado prioritário o território que detiver o máximo possível dos pontos apresentados.

Território potencial: é aquele consolidado ou emergente, cujo projeto de desenvolvimento deve ser apoiado por meio de políticas públicas, uma vez aten-

dados os projetos considerados prioritários. Para ser classificado como potencial, o território deve atender relativamente aos seguintes pontos: ter sustentabilidade política, ambiental, social e econômica; ter atendimento prioritário às categorias sociais mais fragilizadas; haver a predominância de ações/atividades nos municípios rurais deprimidos; haver consistência das ações/atividades futuras.

Território não-prioritário: é aquele consolidado ou emergente, cujo projeto de desenvolvimento não deve ter apoio prioritário das políticas públicas. Esses projetos somente devem ser apoiados depois do atendimento aos projetos considerados prioritários e potenciais. Para que o território seja classificado como não-prioritário, ele não deve atender, ou atender minimamente, aos seguintes pontos: ter sustentabilidade política, ambiental, social e econômica; ter atendimento prioritário às categorias sociais mais fragilizadas; haver predominância de ações/atividades nos municípios rurais deprimidos; haver consistência das ações/atividades futuras.

Identificados os territórios mediante sondagem de campo e discussão, nos encontros regionais, de suas características, procede-se à classificação dos territórios, determinando-se quais são os prioritários, os potenciais e os não-prioritários, para efeito de apoio direto dos órgãos governamentais, através das políticas públicas, programas e projetos específicos que atendam às particularidades microrregionais.

Tabela 01: Quantidade de territórios consolidados prioritários, consolidados potenciais, consolidados não-prioritários, emergentes prioritários, emergentes potenciais e emergentes não-prioritários.

Classificação	Territórios consolidados	Territórios emergentes
Prioritário	8	10
Potencial	6	11
Não-prioritário	5	1
Total	19	22

Fonte: SEI, pesquisa de campo, 2003.

A um território correspondem políticas públicas específicas, segundo as condições objetivas - econômicas, sociais e institucionais - de cada microrregião. É possível realizar um planejamento particular, não generalista, com base nas ações e atividades futuras de cada projeto territorial. A regionalização por projetos territoriais permite ao poder público - União e Estado da Bahia - coordenar um conjunto de projetos destinados a promover o desenvolvimento econômico e social de uma microrregião, a partir de uma estrutura institucional que garanta as condições de sustentabilidade das atividades econômicas no tempo.

Para a União, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário, com a participação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial e Secretaria Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, assim como através do Ministério de Meio Ambiente com a participação da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos, do Ministério da Saúde, Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e o Ministério da Integração Nacional, trata-se de um instrumento metodológico importante para direcionar racionalmente os recursos públicos. Estes recursos, voltados para as famílias rurais e agricultores familiares, das parcerias municipais institucionais do sistema unificado de saúde, das obras de infra-estrutura, do gerenciamento dos recursos hídricos, do fortalecimento institucional dos coletivos sociais, como os conselhos gestores, dos conselhos municipais de desenvolvimento rural sustentável, consórcios intermunicipais e comitês de bacias hidrográficas, estruturam as ações de combate à fome, planejando, de forma participativa, programas municipais de segurança alimentar, na perspectiva de geração de renda e do desenvolvimento regional.

Para o Estado da Bahia, a referência a territórios contribui para direcionar e coordenar as ações das secretarias de Estado conforme as prioridades de cada território, a partir das ações e atividades identificadas. Trata-se de um instrumento de planejamento público que se atualiza no tempo, e permite aos planejadores pensarem em desenvolvimento regional, não a partir dos municípios, mas com base num projeto político transmunicipal, no qual há coletivos sociais organizados que estruturam um processo de legitimação social voltado para o desenvolvimento. É preciso conhecer a base social dos territórios a fim de se criarem relações institucionais em rede, com os órgãos do Estado, em cada microrregião.

A POLÍTICA ARTICULADA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL IMPLEMENTADA NO ESTADO DA BAHIA: UMA ANÁLISE DESCRITIVA³

O presente artigo tem como objetivo principal realizar uma análise descritiva da política articulada de desenvolvimento territorial rural implementada no Estado da Bahia a partir de 2003. Para atingir este objetivo e facilitar a compreensão, estruturou-se o trabalho em quatro seções, além desta seção introdutória.

Na segunda seção, busca-se apresentar e comentar alguns conceitos propostos por alguns autores para o termo território, pois intenciona-se estabelecer sob quais bases conceituais está amparada a política de desenvolvimento territorial rural, objeto de estudo deste artigo.

Na seção seguinte, descreve-se o processo de territorialização da Bahia, iniciado em 2003, que culminou na efetivação de 23 territórios rurais, em dezembro de 2004.

Já na quarta seção, empreender-se-á uma caracterização da metodologia de referência adotada para o desenvolvimento territorial rural. Nessa seção, visa-se destacar, dentre outros aspectos, os principais fundamentos e conceitos da metodologia e a intrincada concertação institucional que validou a política pública em questão e que também elaborou a mencionada metodologia, a qual, inclusive, está sendo executada em alguns territórios do Estado.

Por fim, na quinta seção, expõe-se o *status* da implementação da metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural no Estado da Bahia,

³ Este artigo foi escrito por Waldélio Almeida de Oliveira Filho, publicado em: Série Estudo e Pesquisas, 73 - Desenvolvimento Regional: Análises do Nordeste e da Bahia. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 2006. O artigo foi originado de sua monografia do curso de especialização, orientada por Vitor Filho, e descreve o trabalho desenvolvido por este na implantação dos territórios rurais na Bahia.

Waldélio Filho é mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e pós-graduado em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Fundação Visconde de Cairu. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Estado da Bahia, atuando na SEI. walde-lio@hotmail.com.

bem como se tecem algumas considerações finais acerca dos tópicos abordados. Vale lembrar que esta comunicação constitui apenas uma aproximação inicial sobre o tema, não tendo, dessa maneira, a pretensão de esgotá-lo.

Território: perspectivas conceituais

É interessante notar como o conceito de território retornou aos meios acadêmicos, empresariais e governamentais em plena “era da globalização”. Nas palavras de Jiménez (2002, p. 27),

É, aparentemente, um paradoxo que justo quando a globalização sugere um mundo no qual as distâncias estariam banalizando-se [...], se esteja produzindo, simultaneamente, uma recuperação da dimensão territorial, não só no plano teórico, mas sim na realidade das estratégias empresariais e das políticas públicas. [tradução nossa].

Neste contexto, faz-se necessário apresentar algumas abordagens conceituais que alguns autores propõem para o termo território. Para o próprio Jiménez (2002), desenvolvimento territorial está relacionado ao caráter localizado dos processos de acumulação, de inovação e de formação do capital social⁴. Já Schneider (2003, p. 8), se refere ao território como sendo um “[...] espaço de atuação em que transcorrem as relações sociais, econômicas, políticas e institucionais [...] construído a partir da ação entre os indivíduos e o ambiente ou contexto objetivo em que estão inseridos”. Ainda segundo este último autor, as soluções e respostas aos problemas existentes nos territórios se encontram nos próprios territórios. Veltz (*apud* JIMÉNEZ, 2002, p. 26), por sua vez, enfatiza que o território.

[...] é considerado como uma estrutura ativa (de desenvolvimento, de estagnação ou de regressão) e não somente como um perímetro-receptáculo das atividades produtivas [...] os territórios não são campos de manobras, e sim atores. [tradução nossa].

Santos (2000), por sua vez, destaca o sentimento de pertencimento e/ou identidade que as pessoas possuem em relação aos territórios em que vivem. Nas palavras desse autor, o território consiste no “[...] chão da população, isto é sua identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e

⁴ Resgata-se aqui o conceito de capital social proposto por Abramovay pelo qual a “[...] noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta. Neste sentido, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor” (ABRAMOVAY, 2000, p. 4).

da vida, sobre os quais ele influi” (SANTOS, 2000, p. 96). Reforçando esta idéia, Silva (2003, p. 118) compreende que

O território expressa, em um determinado momento, um complexo e dinâmico conjunto de relações socioeconômicas, culturais e políticas, historicamente desenvolvidas e contextualmente espacializadas, incluindo sua perspectiva ambiental. Em função das diferentes formas de combinação temporal e espacial das relações acima citadas, os territórios apresentam grande diversidade com fortes características identitárias e isto envolvendo diferentes escalas. Os territórios assim identificados tendem, potencialmente, a implementar laços de coesão e solidariedade [...].

Outros autores, como Abramovay (2000, p. 6), enfatizam a dimensão sócio-relacional ao propor o seu conceito de território, a seguir, reproduzido:

A idéia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico.

Por certo, outras abordagens conceituais sobre território são propostas por vários estudiosos e pesquisadores oriundos das mais variadas áreas do conhecimento. Contudo, percebe-se que alguns conceitos de território propostos por pesquisadores centrados na temática do desenvolvimento territorial foram construídos sob eixos temáticos específicos, quais sejam, as dimensões identitária e de pertencimento, o capital social, o empoderamento e a dimensão político-institucional – que pressupõe mobilização e articulação intra e extra-território voltada para o desenvolvimento. Alguns destes eixos podem ser claramente percebidos na abordagem desenvolvida por Casarotto Filho (1998, p. 87).

Em casos de grandes potencialidades naturais ou na quase total restrição das mesmas, a potencialidade básica de qualquer local, região ou país está assentada em sua população, ou mais amplamente em seu ambiente: a interação dessa gente, por meio de sua cultura, com o território e suas relações externas. Essa é a alavanca principal do processo de desenvolvimento e que requer grandes esforços de fomento e promoção.

Esse autor constata também a necessidade do que ele chama de pacto territorial:

[...] o encontro, em um contexto orgânico comum, dos atores de natureza diferente (administrações, instituições de serviço, associações etc.) atuantes no território, com o objetivo de tornar mais eficazes as políticas de desenvolvimento. Um pacto territorial, para poder ser eficaz e não se resumir exclusivamente em um evento político, deve ter os seguintes requisitos: (1) deve mobilizar os diversos atores em torno de uma idéia guia; (2) deve poder contar com o empenho desses atores também na fase projetual; (3) deve definir um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades produtivas de um território; (4) deve prever a realização do projeto em tempos definidos; (5) deve prever a “criação” de um ente gerenciador que expresse o acordo e a união dos atores envolvidos (CASAROTTO FILHO, 1998, p. 98).

A necessidade de criação de um fórum que reúna os atores envolvidos nos esforços para o desenvolvimento do território é evidenciada, de modo freqüente, por Casarotto Filho (1998). Como será visto nas próximas seções, foi uma aproximação desta abordagem, com pequenas modificações, que foi implementada no processo de territorialização da Bahia.

Já no que se refere à emergência da perspectiva territorial voltada para o desenvolvimento rural, dois fatores, de acordo com Schneider (2003), contribuíram para que isso ocorresse, quais sejam: o esgotamento teórico e prático da perspectiva regional e o crescente questionamento da dinâmica setorial de ramos da atividade econômica. Vale lembrar, também, que “[...] estamos assistindo, sobretudo desde os anos 90, a uma crescente territorialização das questões ligadas à agricultura, em diferentes níveis, setores e escalas [...]” (SILVA, 2003, p. 118-119).

Por fim, cabe citar o conceito de território⁵ utilizado pelos atores envolvidos no processo de desenvolvimento territorial rural do Estado da Bahia. Neste caso, o território é entendido

[...] como a área geográfica de atuação de um projeto político-institucional, que se constrói a partir da articulação de instituições em torno de objetivos e métodos de desenvolvimento comuns. Partindo-se do entendimento político, desenvolvem-se projetos produtivos, sociais, culturais e ambientais, normalmente orientados ou liderados por um projeto dominante ou idéia-guia. (MINISTÉRIO..., 2005a, p. 9).

⁵ Este conceito foi extraído do caderno informativo intitulado “Desenvolvimento Territorial na Bahia: conceitos e metodologias”, concebido a partir das palestras realizadas no seminário “Desenvolvimento Territorial na Bahia: uma política articulada” e editado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o apoio da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), da Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan), da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), da Coordenação Estadual de Territórios (CET) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

O processo de territorialização do estado da Bahia

O marco operacional da implementação da abordagem de desenvolvimento territorial rural na Bahia data do ano de 2003, quando a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) deu início a uma política nacional de fortalecimento territorial – o chamado Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais⁶ – que envolveu e continua envolvendo, além de outros organismos do próprio MDA, os governos estaduais (que proporcionam apoio técnico), os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) e a sociedade civil organizada com foco no rural. Tal programa contempla ações centradas no apoio a uma dada territorialidade definida nos estados através de uma fase inicial de mobilização, organização e capacitação de territórios e uma fase seguinte baseada na promoção da integração de políticas públicas e implementação.

Entre julho de 2003 e abril de 2004, a SDT realizou na Bahia três eventos intitulados “Oficina Estadual de Construção da Estratégia para o Desenvolvimento Territorial”. O objetivo da primeira oficina consistiu em desencadear e animar um processo de divisão territorial da Bahia. Tal ação contou com a participação de representantes da própria SDT, do Incra, do governo estadual – especificamente com técnicos da Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Secomp) e do Centro de Recursos Ambientais (CRA), do Banco do Nordeste, da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong), do Serviço de Assessoria a Organizações Sociais Populares (Sasop), da Central de Associações do Litoral Norte (Cealnor), da Comissão Pastoral da Terra (CPT), do Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (IRPAA), da CETA, do Movimento de Organização Comunitária (MOC), do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado da Bahia (Fetag), da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf), entre outras organizações, direta ou indiretamente relacionadas à temática do apoio à organização e desenvolvimento rural na Bahia.

Durante esta oficina, além das abordagens conceituais acerca do desenvolvimento territorial sustentável, foram criados grupos de trabalho contendo representantes do governo estadual e da sociedade civil voltados para a realização de atividades específicas. Entre estas, destacam-se: a definição de critérios para o “mapeamento” dos territórios da Bahia, a mobilização dos agentes-chave dos territórios e a delimitação da territorialidade propriamente dita. Vale ressaltar que a palavra mapeamento foi colocada entre aspas, uma vez que os territórios não são criados, eles já existem ou estão em formação, cabendo aos agentes apenas identificá-los.

⁶ Até meados de maio de 2005, este programa era denominado Pronat.

Dentre os critérios utilizados no processo de identificação dos territórios, podem ser citados: os estudos e trabalhos de territorialização realizados anteriormente, inclusive os trabalhos que foram relatados na publicação “Análise Territorial da Bahia Rural”⁷; a existência de experiências exitosas resultantes de processos organizativos e produtivos de caráter agroecológico; as perspectivas de ampliação da abrangência das experiências consolidadas; a concentração de agricultura familiar; a existência de categorias sociais fragilizadas (assentados da reforma agrária, acampados, quilombolas, ribeirinhos e outras); os indicadores sociais dos municípios; a caracterização dos agroecossistemas e as identidades cultural e social das comunidades presentes nos municípios.

Após reuniões e discussões realizadas em vários municípios do Estado (que posteriormente iriam compor os territórios), e que envolveram a participação de agentes pertencentes a organizações da sociedade civil e do poder público destas municipalidades, formatou-se uma proposta inicial de mapeamento dos territórios baianos contendo 24 territórios rurais.

Na segunda oficina, em novembro de 2003, ocorreu uma ampla discussão acerca da territorialização proposta que contou, inclusive, com a ativa participação das organizações da sociedade civil organizada com foco nas questões rurais. A partir dessa oficina, tais organizações levaram e apresentaram a territorialização inicial às suas respectivas bases locais com o intuito de avaliar, propor ajustes e, posteriormente, legitimar o mapeamento dos territórios. Além disso, discutiram-se, na segunda oficina, critérios para a criação de uma “[...] instância política de representação do desenvolvimento de territórios rurais para o Estado da Bahia [...]” (MINISTÉRIO..., 2005a, p. 12), que posteriormente seria denominada Coordenação Estadual de Territórios (CET).

Após diversas discussões e entendimentos acerca da configuração dos territórios, realizados no período compreendido entre a segunda e a terceira oficina, chegou-se a uma segunda proposta de territorialização. Neste mesmo período, vários atores sociais e entidades foram mobilizados e motivados a opinar e apresentar propostas de ajustes a territorialização, o que além de contribuir para a construção de territórios aderentes à multifacetada realidade intra-estadual, conferiria à territorialização rural do Estado da Bahia um elevado grau de legitimidade.

Em abril de 2004, na terceira “Oficina Estadual de Construção da Estratégia para o Desenvolvimento Territorial” – após o amadurecimento de algumas discussões – foram identificados 22 territórios rurais através de um processo que contemplou a participação de dois representantes de cada território. Vale lembrar que esses territórios materializam os recortes que a mobilidade social imprimiu ao Estado até o momento em que foram mapeados (PEREIRA, 2005). Entretanto, a dinâmica social, presente nos territórios faz com que estes não

⁷ (SUPERINTENDÊNCIA..., 2004).

possuam caráter imutável. Em outras palavras, a qualquer momento tais territórios podem sofrer transformações que impliquem em uma nova territorialidade. Um exemplo verídico desta realidade consiste no fato de que em 2005, após novas discussões realizadas com os representantes dos territórios, a territorialização rural baiana sofreu algumas modificações que culminaram na criação de mais um território totalizando com isso 23 territórios (ver anexo A).

Ainda na terceira oficina, foi criada a Coordenação Estadual de Territórios (CET), com os objetivos de fortalecer as articulações institucionais, reforçar a integração das políticas públicas e atualizar, sempre que necessário, a territorialização do Estado. Vale assinalar que é desejável que, em um futuro próximo, a CET seja convertida em uma câmara técnica específica do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), uma vez que este conselho representa a institucionalidade que possui a atribuição de homologar os territórios que terão como fonte de financiamento os recursos da SDT/MDA.

A CET concentra uma participação ainda maior de representantes dos movimentos e organizações sociais, uma vez que, além das organizações que participaram das oficinas anteriores, citadas anteriormente, foram incluídas na CET a Pastoral Rural, a Terra Viva, o Movimento Terra Trabalho e Liberdade (MTL), a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) – organizações da sociedade civil –, o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do MDA, a Secretaria de Segurança Alimentar (Sesan) do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) – organismos vinculados ao poder executivo federal –, a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan) – órgão do poder executivo estadual – e a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

Levando-se em consideração as 16 organizações que estiveram presentes na primeira Oficina Estadual de Construção da Estratégia para o Desenvolvimento Territorial na Bahia, bem como a inclusão de mais 12 organizações chegou-se a uma concertação institucional que pressupõe a participação de 28 organizações públicas, privadas ou não-governamentais, direta ou indiretamente, ligadas às temáticas rurais. Se por um lado o tamanho dessa concertação institucional poderia tornar o processo decisório relativamente lento, por outro lado, tal articulação possibilita que esforços em duplicidade sejam evitados. Contudo, apesar deste amplo arranjo envolvendo as já mencionadas instituições ser uma condição necessária à prevenção de esforços dobrados, tal integração não é condição suficiente para o alcance dos objetivos propostos. Grosso modo, estes somente serão alcançados se houver uma real intenção das organizações envolvidas em articular e/ou elaborar e implementar ações, programas e projetos que perpassem algumas das muitas áreas-foco das mencionadas organizações.

A integração de políticas sociais e de suas agendas somente através de engenharia institucional ou da criação de instâncias formais de interlocução, como câmaras de política social, comissões, por importantes que sejam, têm mostrado uma eficácia duvidosa – gerando uma integração mais retórica que institucional ou operacional. A estratégia mais bem-sucedida parece apontar para um caminho bem mais tortuoso, dada a complexidade e a fragmentação das agências envolvidas: uma articulação mais substantiva nas ações, através da concepção e implementação de programas e projetos, que considere a interseção das diversas áreas para a produção de bens e serviços. Por exemplo, programas que sejam ao mesmo tempo de educação e assistência (como bolsa escola ou merenda escolar ou creches), ou de assistência e geração de renda (como geração de renda e profissionalização para adolescentes com trajetória de rua) etc. (COSTA, 2001).

Para atingir os seus objetivos, a CET inicialmente concentrou os seus esforços em duas frentes de trabalho. São elas: a sistematização de uma metodologia de referência para o desenvolvimento territorial no Estado⁸ e a consolidação de um Fórum por território que tenha como principais atribuições o debate, o planejamento e a integração das temáticas e políticas públicas cuja transversalidade perpassa o desenvolvimento do território.

É importante destacar que, desde o início das suas atividades, a CET vem produzindo – às vezes, com auxílio de outras instituições – importantes materiais de apoio ao processo de desenvolvimento territorial rural. Entre esses materiais, destaca-se o Índice Rural Territorial (IRT):

O Índice Rural Territorial será resultante da média geométrica dos índices: IDS, que representa o grau de desenvolvimento social dos municípios baianos; IAF (Índice de Agricultores Familiares, que representa o número de estabelecimentos definidos pelo projeto FAO/Incrá; IFA's (Índice de Famílias Assentadas, que representa o número de famílias assentadas no município; IFA (Índice de Famílias Acampadas, que representa o número de famílias acampadas no município; Gini, que representa o grau de concentração de terra nos territórios baianos; IOS (Índice de Organização Social, que representa as informações sobre o grau de organização e mobilização da sociedade civil e do poder público); IBA (Índice de Base Física e Ambiental, que representa informações sobre limites climáticos e degradação ambiental), IRS (Índice de Reparos Sociais, que representa informações sobre ameaças

⁸ As bases para esta metodologia estão explicitadas, fundamentalmente, nos seguintes documentos: “Referências para o Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais” e “Nota Técnica da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação”, que apresentam as referências metodológicas para o apoio ao desenvolvimento territorial por parte da CET.

a agricultura familiar, trabalho escravo e dificuldades de comercialização e beneficiamento). (SUPERINTENDÊNCIA..., 2005, p. 7).

De maneira geral, este índice mostra as situações em que os territórios se encontram, levando-se em consideração dados sobre desenvolvimento social, número de estabelecimentos de agricultura familiar presentes no território, número de famílias assentadas, número de famílias acampadas, concentração de terras, o grau de organização e mobilização social, limites climáticos e degradação ambiental, além de informações sobre ameaças à agricultura familiar e sobre trabalho escravo.

O IRT pode ser utilizado, por exemplo, como mais um critério de priorização de territórios a serem contemplados com recursos e benefícios em face de uma situação de restrição orçamentária por parte dos órgãos financiadores – federais e estaduais – do desenvolvimento territorial rural. No anexo B, verifica-se, por exemplo, que os territórios “Velho Chico” e “Piemonte do Paraguaçu” apresentam os dois piores índices IRT’s.

Outros materiais como, por exemplo, os mapas do Estado da Bahia após a territorialização, também foram elaborados sob a coordenação da CET e foram amplamente utilizados pelos atores envolvidos na política em questão.

A metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural

115

Com o intuito de otimizar a execução das políticas públicas no Estado da Bahia, a CET sistematizou a metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural, que é composta, essencialmente, por duas linhas estratégicas de atuação: a linha política – que representa a ação-meio para o alcance do desenvolvimento territorial – e a linha técnica – que representa as ações finalísticas voltadas para o desenvolvimento do território.

A linha política desta metodologia prevê ações voltadas para a articulação e o entendimento das instituições locais e outras instituições externas ao território em torno de objetivos – geração de emprego e renda, melhor convivência com o semi-árido (se pertinente), fortalecimento da agricultura familiar e segurança alimentar – e métodos (participativos, socialmente justos, ambientalmente equilibrados e economicamente sustentáveis) comuns de desenvolvimento. A partir desta concertação institucional, forma-se um Fórum (para cada território), entendido como uma institucionalidade que tem como principais atribuições, a defesa política do desenvolvimento do território; a definição de tarefas e responsabilidades para as instituições envolvidas, considerando-se suas competências e áreas de atuação e a articulação de recursos e políticas públicas para financiar estas tarefas – que devem estar consubstanciadas em um Plano de Desenvolvimento Territorial, produto de um planejamento baseado no capital social, no empoderamento, na identidade cultural e no sentimento de pertencimento.

Em termos operacionais, pode-se segmentar a linha política da metodologia em dois blocos de atividades. O primeiro bloco é composto pelas seguintes atividades: organização de oficina preparatória para formação do Fórum Territorial, formação do Fórum propriamente dito, organização das reuniões do Fórum e elaboração do Plano de Desenvolvimento Territorial. Tais atividades são operacionalizadas com o auxílio e a co-participação de uma instituição animadora, que deve ser contratada, normalmente, por um período de dois anos.

O segundo bloco de atividades é formado pelas atividades de animação do Fórum, redação de pautas e atas das reuniões realizadas no Fórum e de apoio na elaboração do plano. Estas atividades são operacionalizadas por um consultor mediador, que deve ser contratado por um período provável de dois anos.

Insta salientar que a formação e a consolidação do referido Fórum, bem como a execução de suas conseqüentes atribuições, constituem um passo fundamental para que o território se transforme, ao mesmo tempo, em um Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad) e, também, um beneficiário dos programas da SDT/MDA.

A linha técnica, por sua vez, prevê o estímulo a três processos: diagnósticos participativos nas comunidades e diagnósticos feitos a partir de tabulações especiais de dados secundários; capacitação de pessoas (oriundas da reforma agrária, da agricultura familiar e de outras categorias fragilizadas) nas áreas temáticas identificadas nos diagnósticos como sendo de maior demanda; e elaboração, implementação e acompanhamento de projetos pilotos que possam ser replicados a partir das decisões do Fórum. Vale lembrar que tais processos, para serem sustentáveis e terem garantia de continuidade, precisam do apoio e da ação das instituições (especialmente daquelas que executam políticas públicas) que compõem o Fórum.

A linha técnica prevê, ainda, a identificação e caracterização das experiências locais ou intermunicipais (projetos produtivos, culturais e sociais em execução) existentes em cada território que engendram o desenvolvimento territorial. Trata-se dos projetos intermunicipais de desenvolvimento. Em seguida, estas experiências são classificadas em ordem de prioridade para o modelo de desenvolvimento definido no Fórum Territorial, de maneira que possam ser fomentadas e ampliadas com o apoio das instituições que integram o Fórum.

Em termos operacionais, pode-se segmentar também a linha técnica da metodologia em dois blocos de atividades. O primeiro bloco é composto pelas atividades de elaboração de diagnóstico seguidas por atividades de capacitação e projetos pilotos, estas duas últimas atividades baseadas no diagnóstico. Dependendo da dimensão do território trabalhado, normalmente entre duas e oito instituições executoras, serão contratadas por um período de dois anos, para operacionalizarem estas ações.

Já o segundo bloco agrupa as atividades de identificação, caracterização e classificação das experiências existentes. Para tal, é contratada por cinco meses uma instituição de pesquisa.

Apresenta-se, no quadro I, um resumo da metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural, indicando as principais atividades previstas para cada linha desta metodologia, bem como os respectivos executores.

Quadro I - Resumo da Metodologia de Referência

METODOLOGIA DE REFERÊNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL	
Linha Política	Ente Executor
Organização de oficina preparatória para a formação do Fórum Territorial, formação do Fórum, organização das reuniões do Fórum, elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável Territorial.	Instituição animadora
Animação do Fórum, elaboração de pautas e atas, apoio na elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável Territorial.	Mediador
Diagnósticos, capacitação, projetos pilotos.	Instituições executoras
Identificação, caracterização e classificação das experiências existentes.	Instituição de pesquisa

Entende-se que a combinação das atividades das duas linhas de atuação desta metodologia possibilita que os territórios construam planos de desenvolvimento consistentes – sustentados no conhecimento das realidades das comunidades locais e dos territórios – e que tais planos sejam executados com segurança, uma vez que projetos pilotos – previstos na metodologia – já foram executados. Além disso, esta metodologia pressupõe a capacitação de pessoas para desenvolver novos projetos ou fomentar projetos em execução.

É importante mencionar que a SDT/MDA – instituição que iniciou o processo de desenvolvimento territorial rural na Bahia, conforme afirmado anteriormente – tem a sua própria metodologia de desenvolvimento territorial rural que, inclusive, é aplicada em todo o Brasil. Basicamente, a metodologia da SDT enfatiza as atividades previstas na linha política da metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural, servindo, inclusive, de referencial para a construção teórica da linha política da metodologia de referência. Entretanto, a metodologia da SDT não contempla as atividades de diagnósticos, capacitações, projetos pilotos e levantamento de projetos intermunicipais de desenvolvimento previstas na linha técnica da metodologia de referência. Devido à importância que estas atividades possuem no contexto baiano, a SDT/MDA comprometeu-se a realizar esforços no sentido de ampliar a sua metodologia incorporando tais atividades e procedimentos e, conseqüentemente, aplicá-la neste Estado.

Considerações finais

Atualmente, cinco territórios possuem apoio financeiro para executar a metodologia de referência: um território (Sertão do São Francisco) apoiado pela Cooperação Técnica FAO/SAF/MDA e quatro territórios (Extremo Sul, Itapetinga, Médio Rio de Contas, Vale do Jiquiriçá) apoiados pela Ceplac. Além disso, existe a intenção da Codevasf de apoiar um território. Outros seis territórios (Velho Chico, Irecê, Chapada Diamantina, Sisal, Baixo Sul e Sul) são assistidos com investimento da SDT/MDA, que está executando a metodologia do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios. Em tese, vale lembrar, a SDT/MDA está realizando esforços para incorporar a linha técnica da metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural.

Tendo em vista que foram mapeados 23 territórios, constata-se que 11 territórios ainda não possuem apoio financeiro para executar a metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural. Uma alternativa para contemplar os territórios que ainda não possuem apoio financeiro – ou pelo menos uma parte destes – consistiria no apoio do governo baiano. Conversações neste sentido já foram iniciadas, contudo ainda não há uma confirmação oficial quanto ao financiamento desta política por parte do governo estadual.

Caso não existam recursos disponíveis para financiar os 11 territórios, e sim alguns destes, surgiria uma questão: quais os critérios a serem utilizados no processo de escolha dos territórios a serem contemplados com os recursos do governo do Estado? Uma possível resposta técnica para esta questão consiste na utilização do Índice Rural Territorial (IRT), explanado anteriormente, que poderia ser absorvido como mais um critério a ser utilizado pelo governo da Bahia no processo de escolha dos territórios que poderão vir a ser apoiados.

Em relação ao processo de territorialização do Estado da Bahia e à metodologia de referência para o desenvolvimento territorial, pode-se afirmar que ambas possuem os requisitos necessários ao pacto territorial, identificados por Casarotto Filho (1998) no estudo da experiência italiana e citados anteriormente.

Baseando-se na abordagem concebida por esse autor e no que se pode chamar aqui de “experiência baiana de desenvolvimento territorial rural”, pode-se dizer que o processo de territorialização, descrito anteriormente, mobilizou diversos atores em torno de uma idéia guia – o desenvolvimento territorial –, contou com o empenho dos mencionados atores na fase projetual – o mapeamento dos territórios constitui um exemplo –, previu a realização do projeto em tempos definidos – através do estabelecimento de um cronograma de atividades e oficinas – e criou um ente gerenciador que expressava o acordo e a união dos atores envolvidos – a Coordenação Estadual de Territórios (CET).

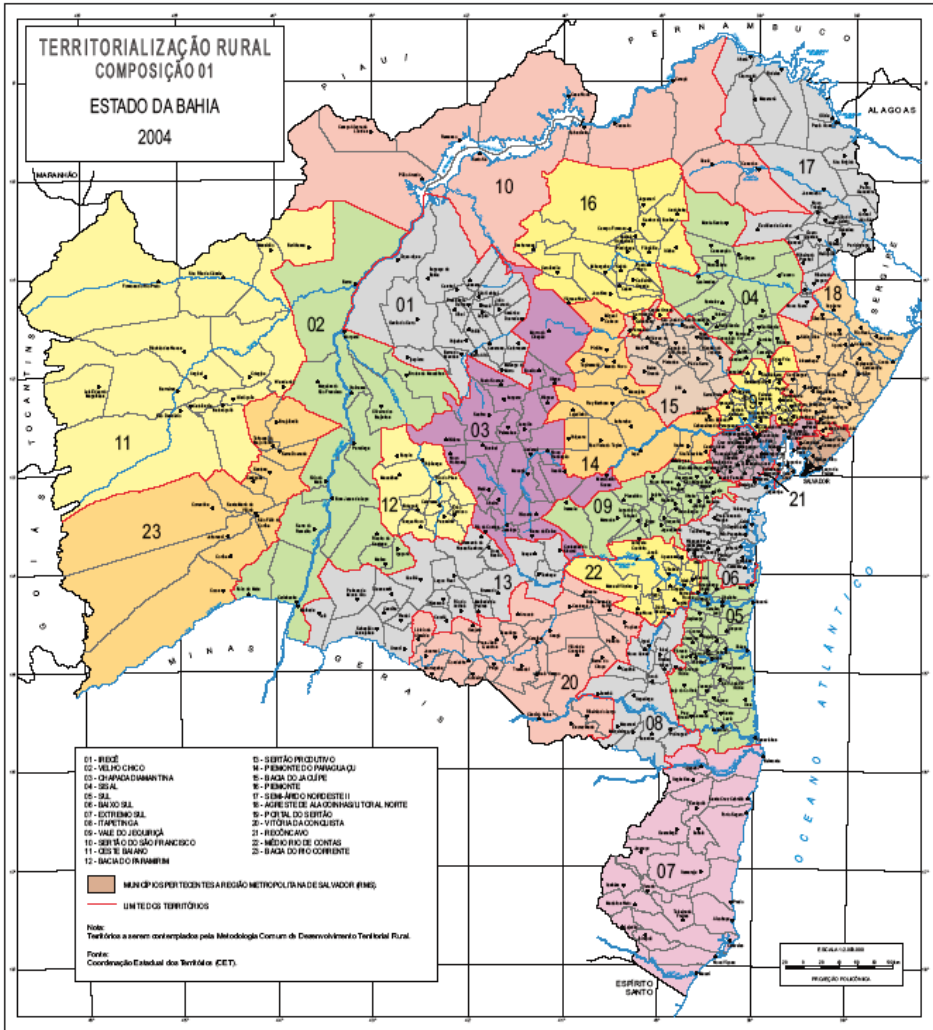
Fundamentando-se ainda na abordagem concebida por Casarotto Filho (1998) e na “experiência baiana de desenvolvimento territorial rural”, também

se pode afirmar que a metodologia de referência para o desenvolvimento territorial rural (ao menos nos territórios em que foi implementada) mobilizou diversos atores ligados a um dado território em torno de uma idéia guia – o desenvolvimento territorial –, contou com o empenho dos mencionados atores na fase projetual – através da elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável Territorial –, previu a realização do projeto em tempos definidos – através do estabelecimento de um cronograma de reuniões e atividades pelas instituições animadoras – e criou um ente gerenciador que expressava o acordo e a união dos atores envolvidos – o Fórum Territorial.

Dessa forma, a política articulada de desenvolvimento territorial rural implementada no Estado da Bahia diferencia-se do *modus operandi* de planejamento e implementação de políticas, historicamente adotado, uma vez que está amplamente fundamentada em abordagens territoriais, que contemplam inclusive conceitos de território bastante aderentes ao conceito utilizado pelos executores da mencionada política.

Por fim, insta assinalar que tal política foi construída a partir de uma lógica de concepção que coloca os partícipes vinculados e situados nos territórios trabalhados – em outras palavras, as pessoas que representam os territórios – no centro das articulações e decisões que envolvem os próprios territórios. Isso gera uma consequência extremamente positiva para a viabilização da política em questão: a ampliação de sua legitimidade.

ANEXO A – Territorialização rural da Bahia



ANEXO B – Índice Rural Territorial

Território	Índice Rural Territorial	Classificação
Velho Chico	0,422088418	1º
Piemonte do Paraguaçu	0,407620452	2º
Bacia do Rio Corrente	0,404796746	3º
Oeste Baiano	0,399509283	4º
Extremo Sul	0,385221601	5º
Chapada Diamantina	0,345681396	6º
Sisal	0,29482646	7º
Vale do Jiquiriça	0,283968119	8º
Semi-Árido Nordeste II	0,268475111	9º
Bacia do Rio Cachoeira	0,263825995	10º
Piemonte	0,25452933	11º
Recôncavo	0,246527375	12º
Médio Rio de Contas	0,228152075	13º
Portal do Sertão	0,202629246	14º
Bacia do Jacuípe	0,198591251	15º
Sertão Produtivo	0,18182002	16º
Agreste de Alagoinhas/Litoral Norte	0,032644269	17º
Bacia do Paramirim	0,009305483	18º
Baixo Sul	0,000441208	19º
Sul	0,000440669	20º
Irecê	0,000437417	21º
Sertão do São Francisco	0,000377594	22º
Vitória da Conquista	0,000260642	23º

Fonte: SEI / Inbra

A CONSTRUÇÃO DO TERRITÓRIO DE ACAUÃ⁹

1. Apresentação

O Território de Acauã

122

O “Território de Acauã”, do ponto de vista espacial, corresponde às áreas compreendidas por oito municípios piauienses localizados na região Sudeste (Acauã, Paulistana, Queimada Nova, Betânia do Piauí, Curral Novo do Piauí, Jacobina do Piauí, Patos do Piauí e Caridade do Piauí) e três municípios pernambucanos localizados no extremo oeste do Estado (Afrânio, Dormentes e Santa Filomena). A área total dos 11 municípios soma 12.562 km² e abriga atualmente uma população estimada em 105 mil habitantes. (vide mapa ilustrativo anexo). Predomina no território a unidade de paisagem Depressão Sertaneja (cerca de 75% da área total), também a unidade mais representativa do Semi-Árido nordestino (Silva et. al, 1993). Outras unidades importantes ocorrentes no território são as Superfícies Dissecadas e as Chapadas Intermediárias e Baixas, ambas quase que exclusivamente no lado piauiense do território.

Em função da baixa pluviosidade, a vegetação predominante é de caatinga hiperxerófila. O clima da área é quente, semi-árido, com média pluviométrica anual da ordem de 400 a 500 mm, irregularmente distribuídos. O potencial de água subterrânea varia de baixo a muito baixo, exceto nas chapadas intermediárias dos municípios de Jacobina e Patos do Piauí, onde se mostra bem mais favorável.

Nas áreas mais favoráveis desenvolve-se uma agricultura diversificada e rudimentar, tendo o milho, o feijão e a mandioca como principais componentes, associada à pecuária bovina e/ou ovina. Nas áreas mais desfavoráveis predominam a caprino e a ovinocultura, nas formas extensiva e ultra-extensiva. A maior parte da produção (quando ocorre) é destinada ao autoconsumo. O restante, ao

⁹ Este é um texto adaptado do relatório de avaliação final, elaborado por Clovis Guimarães Filho, da Embrapa Semi-Árido, da missão de sistematizar e avaliar os resultados das atividades desenvolvidas no âmbito do projeto TCP/BRA/2904 - Abordagem para a Criação de Capacidades para Melhorar a Segurança Alimentar em Populações Rurais Pobres do Nordeste, firmado entre a FAO e o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) - Programa Fome Zero, executado de 17 de novembro/2004 a 16 de janeiro/2005. O projeto foi coordenado por Vitor de Athayde Couto Filho.

consumo local, exceto a produção de leite que, em algumas áreas e estacionalmente, é destinada à produção de queijos e doces, comercializados na região, principalmente em Petrolina-Juazeiro.

As maiores limitações para a produção agrícola decorrem da irregularidade das chuvas e da baixa fertilidade natural dos solos. A superfície agrícola útil é outro fator limitante que potencializa os demais citados. Mais de 80% dos estabelecimentos rurais do território contam com área inferior a 50 hectares. Tudo isto, somado a uma condição de apoio, em termos de crédito e de assistência técnica, ainda bastante precária na maior parte do território, resulta um elevado nível de perdas reais e potenciais para o agricultor familiar da região. O produto final resume-se a uma limitada e irregular oferta de produtos, condicionante de uma posição de baixo poder de barganha no mercado e responsável pelo baixo padrão de vida e de insegurança alimentar que caracteriza o pequeno produtor da região.

O público-meta

A posse do cartão-alimentação simboliza a condição de insegurança alimentar para as comunidades rurais de pequenos agricultores e a estratégia inicial do governo Federal para emergencialmente atenuar o problema. Este segmento de pequenos agricultores pode ser categorizado como um segmento no nível de “sobrevivência”, em que a produção total da unidade é inferior às necessidades da família, impedindo a reprodução dos seus meios de produção. Os projetos de desenvolvimento com enfoque territorial teriam a responsabilidade de viabilizar as ações estruturantes necessárias à transformação dessa unidade produtiva, inicialmente em uma “unidade de subsistência”, em que a produção total fosse suficiente para atender as necessidades da família, tornando possível a reprodução dos seus meios de produção. Auto-suficiente (mas ainda fora ou com incipiente inserção no mercado) e apoiada por novas ações estruturantes, a unidade (já não mais dependente do cartão-alimentação) teria então condições de buscar o estágio seguinte, de “inserida no mercado”, em que a produção total da unidade superaria as necessidades da família, permitindo não apenas a reprodução dos seus meios de produção, mas, também, o início de um processo de acumulação que iria consolidar a sua inserção no mercado e assegurar a sua inclusão social. Seria esta, em termos gerais, a lógica a ser perseguida em programas de segurança alimentar para as populações rurais;

Considerando esses objetivos primordiais de segurança alimentar e de inclusão social do Programa Fome Zero, o público-meta do projeto é, portanto, constituído de jovens, mulheres e homens das áreas rurais do território, particularmente agricultores familiares e outros grupos fragilizados, agrupados em associações. No lado piauiense do território, numa experiência bastante inovadora, o projeto optou por privilegiar as comunidades negras rurais quilombolas,

em coerência com as políticas específicas de apoio à viabilização de seus projetos sócio-produtivos, priorizadas pelos governos federal e estadual. Do lado pernambucano, as comunidades de pequenos agricultores de base familiar, sem distinção de grupos raciais, constituíram o objeto das ações. Quantitativamente, estão sendo contempladas pelas ações do projeto um total de 43 comunidades rurais, abrangendo 2.335 famílias. Estimativamente, o público total atendido diretamente pelo projeto seria da ordem de 11 mil pessoas.

A seleção das áreas de atuação se deu de uma maneira que pode ser considerada um pouco arbitrária, uma vez que a região de Acauã já constituía uma zona-piloto do programa Fome Zero, com ações diretas já sendo conduzidas pela Emater-PI e pela Embrapa Semi-Árido. Posteriormente foram incorporados, como espaços de ação do projeto, os demais municípios piauienses que compõem o “território de Paulistana” e os três municípios pernambucanos fronteiriços, que também já vinham sendo trabalhados pela Embrapa Semi-Árido.

A abordagem metodológica adotada no projeto

O enfoque de território utilizado no projeto considera o processo educativo como gerador do desenvolvimento e o instrumento básico que permitirá a contínua formulação e implementação participativa de propostas inovadoras e demonstrativas para os seus diversos espaços, contemplando as diversas dimensões (econômica, sócio-cultural, político-institucional e ambiental) do desenvolvimento sustentável.

A abordagem metodológica inicial adotada priorizou o aspecto participativo e se inspirou nas metodologias de: (a) Comunicação para o Desenvolvimento Territorial, buscando uma maior articulação entre os diversos atores, locais e externos ao território, reproduzindo as informações geradas para escalas maiores, (b) Escolas de Campo, grupos de agricultores estudando “o como e o porquê” de um tema em particular, em um processo de construção do saber baseado no encontro dos saberes do demandante e do facilitador e (c) Desenvolvimento Territorial, sustentado pela gestão da sociedade civil. Essas metodologias foram analisadas e ajustadas inicialmente por um grupo de técnicos do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CI-RAD), FAO e Embrapa Semi-Árido, a partir do Seminário sobre Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro - Experiências de Aprendizagem, realizado em Petrolina, em agosto de 2003 (Tonneau et. al, 2003). Com a significativa evolução do projeto, as metodologias vêm sendo constantemente aperfeiçoadas e moldadas às peculiaridades do território, à medida de sua implantação. Participaram, também, do projeto, a Emater-Piauí, o Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não-Governamentais Alternativas, (Caatinga) de Ouricuri-PE e o Núcleo de Educadores Populares do Sertão (Neps), de Dormentes-PE.

Essa evolução foi fortemente induzida pela dimensão maior, observada na prática, dos desafios de ordem técnica, social e institucional, tão bem descritos por J.P.Tonneau em sua apresentação no *workshop* de dezembro último. Possivelmente os desafios institucionais, representados pelo tradicional estabelecimento de políticas “de cima para baixo”, pela ineficiência da máquina pública e pela cultura assistencialista, todos eles muito presentes no território, sejam os mais difíceis de superar. Agregue-se a isso a dificuldade de construção, não apenas social, mas, também, política, de um projeto de território, sem receitas prontas, sem referências definidas em que se apoiar.

Concordando, mais uma vez, com Tonneau, a adoção de princípios norteadores como a valorização da experimentação social, da aprendizagem de gestão, de organização e de cidadania (além da técnica) propiciaram resultados iniciais bastante positivos, tanto em termos técnicos, como em termos de capacitação e organização dos produtores. A metodologia, baseada em um diagnóstico inicial, seguido de um planejamento abrangendo ações concretas sobre temas mobilizadores e portadores do desenvolvimento, tem se mostrado válida na criação de uma dinâmica social, na construção de arranjos institucionais e no enriquecimento da reflexão global sobre todo o processo.

A seleção dos parceiros institucionais se deu, originalmente, visando estabelecer um arranjo, para cada estado, formado por uma instituição pública de pesquisa ou extensão mais uma ONG. Assim, em Pernambuco, se estabeleceu a parceria da Embrapa Semi-Árido, que já vinha atuando no território, com o Caatinga, conceituada ONG, com atuação anterior limitada à região de Ouricuri, mas que incluía um dos municípios do território (Santa Filomena). No Piauí, formou-se a parceria Emater-PI e Cáritas. Com a desistência posterior da Cáritas, seu lugar foi ocupado informalmente, pela Coordenação Estadual das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, com marcante atuação no apoio ao projeto.

2 A avaliação das atividades

A avaliação considerou basicamente as duas linhas de atividades principais que caracterizam o projeto: a **linha política**, abrangendo as ações-meio necessárias ao alcance dos objetivos traçados, e a **linha técnica**, abrangendo as ações-fim pertinentes.

As ações-meio avaliadas se fundamentaram na articulação e no entendimento entre as instituições locais e as instituições externas, definindo-se claramente as responsabilidades de cada uma delas em torno de objetivos e métodos comuns de desenvolvimento. O Fórum constituiu-se no principal instrumento de promoção dessa concertação, na prática um processo de intercâmbio político, com a articulação de políticas federais, estaduais e municipais, de recursos e de mercados para o território, como estratégia básica de sua atuação.

As ações-fim avaliadas tiveram por base processos de diagnósticos participativos, realizados nas diversas comunidades trabalhadas, fluindo para processos subseqüentes de capacitação e de aprendizado tecnológico, implementados sob diferentes denominações pelos distintos parceiros institucionais (CATC, UTD etc.), porém todos inspirados nas “escolas de campo”.

A avaliação baseou-se na aferição do nível de alcance obtido pelo projeto, considerando seu curto horizonte de tempo, a partir de um conjunto de ações voltadas para o fortalecimento das comunidades de agricultores familiares, na busca, através de processos harmônicos com o bioma caatinga, de ocupação e renda, de segurança alimentar e de inclusão social.

2.1. A avaliação da linha política

O fórum

- A implementação do Fórum territorial pode ser considerada como o passo decisivo a partir do qual as ações do projeto começaram a se transformar efetivamente em ações de cunho coletivo abrindo o caminho para a busca da autonomia e do controle social desejados.
- Considerando o curto tempo de vida, praticamente quatro meses, a atração e a expressiva mobilização dos participantes (43 comunidades rurais, sem considerar outros atores locais), internos e externos, em torno da idéia do Fórum como principal espaço de concertação das ações coletivas para o território, pode ser considerado como o principal fator indutor na criação desse instrumento. Nesse aspecto, é imperioso destacar a atuação dedicada e competente do animador principal, Jean-Phillipe Tonneau, do CIRAD, e de sua equipe, apoiada por Jean Wendt e Lydda Gaviria, da FAO.
- O funcionamento do Fórum foi importante para uma maior agilidade nos processos de diagnósticos e de elaboração dos planos iniciais de ação das diversas comunidades envolvidas. As ações do Fórum continuam e atualmente concentram-se na elaboração de projetos mais consistentes (visando, também, captar recursos externos) em torno dos temas prioritários identificados nos diagnósticos.
- Uma característica marcante no funcionamento do Fórum foi a regularidade do trabalho com avanços pequenos e firmes, a cada etapa atingida. O objetivo de criar um espaço mediador e viabilizador de articulações de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial começa gradativamente a se mostrar atingível. O ambiente dominante no Fórum é de abertura para inovações, para mudanças, demonstrando uma aumento na autoconfiança das comunidades, na crença em si próprias em sua capacidade de conquistar os objetivos a que se propuserem. A cada reunião contabilizam-se ganhos, sejam representados por novos parceiros institucionais que se incorporam, trazem-

do potenciais contribuições, ou pelo surgimento de novos instrumentos estratégicos de ação, como foi o caso do Agente de Desenvolvimento Rural (ADR).

Em qualquer projeto de desenvolvimento rural a animação caracteriza a fase inicial do processo. Ela deve prosseguir para uma segunda fase: a de autonomia. Esta busca consolidar o processo de autogestão, através da identificação, no grupo de atores locais, de lideranças capazes de, gradativamente, assumirem o protagonismo do processo, reduzindo, em ritmo compatível, a dependência dos animadores, até que estes se tornem simples parceiros institucionais, numa posição de subsidiaridade aos projetos locais, como defende Flores (2003). Esta fase é crucial, não apenas para assegurar o papel da sociedade civil como gestora das ações de desenvolvimento territorial, mas, também, para garantir a própria sustentabilidade do projeto. Não são necessariamente, contudo, fases seqüenciais. Impõem-se esforços no sentido de dar maior visibilidade a essa transição, já que é claramente perceptível no Fórum a sua forte dependência da atuação do animador e da instituição animadora contratados. A identificação dessas lideranças é um processo que deveria começar a se materializar a partir o primeiro dia de atuação do projeto.

- Como assegurar a integralidade do Território de Acauã, evitando que os enormes esforços que estão sendo empenhados nele não constituam uma duplicação em relação a outros “territórios” trabalhados por outras instituições? Isto é uma discussão crescente e de maior importância, considerando a proliferação e a multiplicidade de “territórios” que estão sendo “desenhados” nas diversas esferas federais e estaduais. A discussão observada no Workshop de Petrolina deixa a impressão de que cada ministério tem um programa de desenvolvimento territorial, conflitivos em seu conjunto. O próprio Estado do Piauí tem também seu espaço já subdividido em territórios, entre os quais o Território de Paulistana, ocupando praticamente o mesmo espaço ocupado pelo de Acauã. É um problema real, não insolúvel, mas que precisa ser cuidadosamente discutido e equacionado. Entretanto, esta solução, em virtude de sua dimensão e suas implicações nas políticas nacionais de desenvolvimento, não é de competência simples e exclusiva dos atores locais. Para o Território de Acauã, o caminho passa, necessariamente, pela sua comprovação como espaço real de convergência de atores e de dinâmicas próprias de ações, sedimentadas pelas suas afinidades naturais e socioculturais entre suas diversas comunidades e municípios, e pelo fortalecimento do Fórum como instrumento de agregação desses atores em torno de arranjos institucionais que valorizem essas relações e seus produtos.
- Os grandes “ausentes” do Fórum, sem sombra de dúvidas, foram as prefeituras dos municípios que compõem o território. Convidadas, desde a primeira oficina de construção do Fórum territorial, elas têm apresentado um nível de

participação bastante aquém do desejado. Parte maior dessa situação pode ser creditada ao coincidente processo de eleições municipais. Sua participação efetiva no processo é fundamental, considerando a proximidade física e a estrutura localizada desse poder público e a sua capacidade de desencadear mais facilmente um processo institucional de apoio, através de articulações intermunicipais (indispensáveis) e de ofertar uma contrapartida mais substancial aos recursos oriundos de políticas estaduais e federais. É natural o temor (fortemente detectado) de abrir um espaço no Fórum para a figura do prefeito, mas urge que algum arranjo institucional seja adotado para que a maior participação das prefeituras do território possa acontecer sem comprometer a posição da sociedade civil como principal gestora do processo. A lógica clientelista que caracteriza a maior parte das administrações municipais pode ser perfeitamente neutralizada por representações populares menos frágeis, mais autônomas e que internalizem um processo de desenvolvimento territorial essencialmente político, no qual seus diversos atores não têm, necessariamente, de compartilhar, os mesmos grupos, interesses ou idéias (Tonneau et. al, 2003). Deve importar menos ao projeto críticas às limitações das prefeituras e importar mais estratégias de incorporação do potencial de apoio destas às ações do projeto. A grande oportunidade para avanços nessa estratégia e até para o próprio reconhecimento do Fórum, já percebida por seus líderes, é agora, quando as novas administrações municipais assumem seus mandatos.

- As ações e diretrizes de desenvolvimento territorial discutidas e priorizadas no Fórum devem compor um Plano de Desenvolvimento Sustentável Territorial, incluindo, de uma forma articulada e circunstanciada, projetos agrícolas, sociais, culturais e ambientais, que levem em conta as diversidades natural e cultural existentes no espaço territorial. O Plano está numa fase incipiente de elaboração, inclusive porque ainda lhe faltam algumas informações básicas sobre o território, cuja coleta e sistematização não constituem um processo rápido. Ele deve constituir o instrumento principal de gestão do processo de desenvolvimento do território, orientando as ações de longo prazo, devendo nele estarem bem definidas as responsabilidades dos diversos atores, segundo suas competências específicas. O Plano deve ainda se pautar na promoção de propostas inovadoras, demonstrativas e associativas, como norteadoras da caminhada em busca de segurança alimentar, de geração de ocupação e renda e, conseqüentemente, de inclusão social de suas populações, tudo isto associado a um processo harmônico com o bioma caatinga.
- A institucionalização do Fórum é outro passo fundamental para a consolidação do processo de desenvolvimento com abordagem territorial, para a qual precisa começar a ser discutido e definido o seu formato legal mais adequado. Esta ação pode ser inserida como uma das metas primeiras do Plano de Desenvolvimento Sustentável Territorial. Formalizado, seja como Organiza-

ção da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), seja sob outro qualquer formato, o Fórum poderá então contar com uma direção mais comprometida com a implementação das deliberações da entidade e legalmente habilitada a representá-lo, sobretudo nas negociações externas. A debilidade ainda acentuada das organizações comunitárias do território pode ser um entrave a essa formalização, mas, certamente, não é impeditiva. A institucionalização do Fórum pode ser considerada como o principal indicativo da evolução no processo de auto-organização dos atores sociais do território.

- A concepção e a implementação de um eficiente sistema de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas no projeto, permitindo a pronta identificação e o rápido aporte dos ajustes e correções que se fizerem necessárias, são outras medidas que já podem começar a ser implantadas. Monitoramento contínuo e avaliação periódica constituem um apêndice gerencial indispensável para uma correta avaliação dos resultados das ações aplicadas e para fundamentar as negociações voltadas para o aporte de novos recursos para o projeto. Em função do pouco tempo decorrido de criação do Fórum, isto não foi ainda possível, mas uma proposta neste sentido precisa ser apresentada e discutida pelos parceiros do projeto, tão logo ações mais concretas decorrentes das articulações em andamento comecem a ser implantadas.

A articulação das políticas públicas, recursos e mercados

- Os resultados de um boa articulação de políticas públicas, recursos e mercados para o território compõem o principal fator sedimentador daquilo que se busca na realidade, um contrato territorial de desenvolvimento. No dizer de Veiga (2001) tal “contrato” não deve se restringir a uma simples transferência de recursos. Seu maior desafio seria, na verdade, ajustar o caráter predominantemente setorial das políticas públicas a uma dimensão horizontal das ações que deve balizar um projeto de desenvolvimento efetivamente territorial.
- Fruto de uma boa articulação institucional, coordenada pelo Caatinga e pelo Neps, a comercialização para a Conab de cerca de 1.300 sacas de milho produzido pelas comunidades de Dormentes e Santa Filomena, a valores bem acima do mercado foi uma experiência marcante no território. A presença da Conab na região mobilizou as comunidades que já começam a discutir formas mais eficientes de organização para negociar a comercialização do milho e dos outros produtos (caprinos, ovinos e mandioca) para a próxima safra. A Emater-PI, por seu lado, também já mobilizou as comunidades quilombolas para articulação com a Conab, visando a inclusão dos seus produtos no programa de compras de 2005. A concepção, pela Conab, de um instrumento legal de intermediação para aquisição dos produtos para o programa de merenda escolar abre novas perspectivas para as comunidades organizadas. É uma nova forma de relação com o mercado que começa a tomar corpo no território. Apesar

de tudo isso, o tema comercialização necessita de uma discussão mais ampla sobre as formas como deve ser tratado no âmbito do projeto. A ineficiência no processo de comercialização pode estar mais ligada a questões básicas de mercado, como qualidade do produto e estabilidade da oferta e menos ligada ao “não-saber vender” do produtor.

- Com um programa mais articulado, fruto de uma política de nível estadual que já incorpora uma abordagem territorial, o lado piauiense do território começa a mostrar resultados importantes em temas básicos para o seu desenvolvimento. É o caso do trabalho crucial de titularidade e regularização de terras que está sendo feito pelo Incra nas 20 comunidades quilombolas trabalhadas. Outros exemplos são as ações estruturantes levadas a efeito por outros órgãos estaduais ou com ação no Estado, como aquelas relativas a exploração comercial de pedras ornamentais e de argila, nas comunidades de Sumidouro e de Tapuio, ambas no município de Queimada Nova, através de projetos elaborados pela Emater-PI, Condepi, CPRM, Incra, SDR e Interpie financiados pela Petrobras/Seppir.
- Um bom indicativo da dinâmica dessas articulações é a contínua incorporação de novos parceiros institucionais observada no projeto, o que lhe dá uma perspectiva de crescimento e de ocupação de novos espaços de ação, a médio e longo prazos, bastante animadora. Um exemplo muito promissor, pela sua capacidade financeira de apoio e pela visão similar de desenvolvimento territorial que adota, é o Programa Renascer, do Governo do Estado de Pernambuco, voltado para apoio técnico e financeiro a pequenos projetos locais ou microrregionais de desenvolvimento rural. O programa já apóia atividades comunitárias no território (como na comunidade de Santa Fé, município de Santa Filomena). A coordenação do programa já participa de reuniões do Fórum e discute seu apoio aos projetos que estão sendo elaborados.
- Com a emergência das novas administrações municipais aumentaram as perspectivas da inserção efetiva das prefeituras no projeto de desenvolvimento territorial. Faz-se necessária a imediata abertura de diálogo dos responsáveis pelo projeto com os novos prefeitos, mostrando o Fórum como o espaço de apoio e de oportunidade de construção participativa de políticas de desenvolvimento, capazes de articular os projeto locais com o global. Importante ressaltar, contudo, a necessidade de uma dimensão microrregional ou regional (espaços supramunicipais) desse apoio, ou seja, a parceria que se deve buscar é com um conjunto harmônico de prefeituras do território e não com cada prefeitura isoladamente.
- No que tange aos mercados para o território, o projeto pouco avançou e é até compreensível que assim tenha sido, dado ao seu curto tempo de vida. Evidentemente se trata de tema de vital importância, considerando que não há outra forma de viabilização dos segmentos fragilizados da agricultura familiar que não através do mercado, seja para produção agrícola, cultural, prestação

de serviços ou qualquer outro tipo de atividade. Antes de identificar e buscar mercados para os produtos do território, é preciso identificá-los e conhecê-los melhor, o que os diagnósticos não fizeram ainda. Que produtos são esses que o território potencialmente tem para ofertar? Como são produzidos e qual a dimensão e potencial de sua produção? Que limitações enfrenta sua produção? Como e para onde são atualmente escoados? Que fatores de competitividade apresentam? Quais são as experiências e os saberes-fazer locais associados a cada um deles? Essas são algumas respostas que precisamos antes de planejar nosso caminho em busca dos mercados. E não estamos nos referindo apenas a alternativas agrícolas. A pluriatividade é a estratégia mais recomendada para o desenvolvimento do território. Nele observa-se uma multiplicidade de atividades rurais tradicionais, principalmente nas formas de produção vegetal (milho, feijão, mandioca etc.), de produção animal (caprinos, ovinos, abelhas, bovinos, aves domésticas etc.) e de atividades não-agrícolas (extrativismo irracional de mel e de lenha/carvão, artesanato em barro, pedras ornamentais, olaria, venda de mão-de-obra etc.). A esses produtos poderiam se somar outros ainda potenciais, a serem melhor identificados dentre as tipicidades locais e o enorme patrimônio (natural, social e cultural) específico do território. Qual o potencial do território para o ecoturismo? E para o artesanato? Que manifestações culturais devem ser enfatizadas como formas de geração de emprego e renda? As comunidades quilombolas já deram a partida nesse último aspecto com o projeto da capoeira. Os produtos assim priorizados partiriam para um trabalho de valorização como especificidades locais e transformados em “produtos do território”.

- É perfeitamente possível o desenvolvimento de sistemas diversificados de base familiar, oferecendo ao mercado, pelo menos um dos produtos com as qualificações mercadológicas de ordem sanitária, sensorial e de uso exigidas pelo consumidor. Evidentemente, isso teria que ser feito com a criação ou recriação das atividades agrícolas em novas bases, considerando a perda progressiva da capacidade geradora de renda das atividades agrícolas tradicionais do território. O aumento da oferta de empregos agrícolas e não-agrícolas em um programa como esse, estaria, portanto, diretamente vinculado ao fortalecimento da natureza pluriativa de sua economia e da eficiente exploração do potencial de sinergias entre os seus distintos setores.
- A estratégia do projeto territorial, visando a transformação das atividades agrícolas das comunidades de base familiar, teria que ocorrer, genericamente, nos seguintes sentidos apontados por Turnes; Búrigo (1999):
 1. Diversificação para novas atividades agrícolas.
 2. Mudança da base produtiva para atividades não agrícolas situadas no meio rural.
 3. Prestação de serviços voltados ao meio rural.

4. Beneficiamento ou transformação de produtos agrícolas.
5. Modernização das atividades agrícolas atuais.

- A sistematização de todo esse conhecimento (mesmo não aprofundada) sobre a diversidade e as potencialidades do território, incluindo o mapeamento das experiências locais pertinentes, constitui, portanto, tarefa urgente e pré-requisito indispensável para o próprio delineamento das ações prioritárias do Plano de Desenvolvimento Sustentado Territorial.
- No que tange ao problema de acesso aos mercados, é notória a importância não apenas da sua ampliação para superação da pobreza e da exclusão social no território. Somente com a conquista de espaços no mercado pelos seus produtos poderá haver a geração de renda e ocupação, para suas populações e, por conseguinte, a criação de condições para sua inclusão social. Entretanto é necessário que esse acesso seja qualificado de modo que esta maior inserção não signifique mais adiante uma submissão que reproduza o regime de exploração predominante tão comum em outras regiões. Alguns fatores recentes, embora ainda incipientes, têm contribuído favoravelmente nessa luta da agricultura familiar por ações mais efetivas de transformação social. O advento do Pronaf e os crescentes movimentos de consumo consciente e comércio justo e solidário são exemplos dessa assertiva. Dentro desta última abordagem, duas iniciativas se destacam e são recomendadas como futuros parceiros preferenciais para o Território de Acauã. O primeiro deles é o Programa de Acesso a Mercado no Semi-Árido Brasileiro (Pamsa), movimento lançado conjuntamente por quatro agências de cooperação internacional (CRS, DED, MLAL e OXFAM) com o objetivo prioritário de apoiar o aumento da capacidade de grupos organizados, comunidades de agricultores familiares e outros similares para produzir, se organizar, comercializar e defender seus interesses e direitos, permitindo assim vencer relações econômicas de dependência e reduzir desigualdades de acesso a recursos, informações e mercados. O segundo parceiro preferencial, com o qual o lado piauiense do território já mantém vínculos, é o Sistema de Informação de Produtos da Agricultura Familiar (Sipaf), serviço especializado em fornecer informações de mercado relativas a produtos típicos da agricultura familiar.

2.2. A avaliação da linha técnica

Os diagnósticos participativos

- Foram realizados 43 diagnósticos participativos, correspondentes a igual número de comunidades trabalhadas no projeto, resultando em planos de desenvolvimento específicos para cada uma delas, elaborados pelos seus próprios componentes. Considerando o conjunto das comunidades trabalhadas, os diagnósticos apontaram, como características predominantes:

1. Ovinos e caprinos (geralmente rebanhos inferiores a 50 cabeças) e bovinos (inferiores a cinco cabeças) e, em menor proporção, galinhas, constituem os principais produtos animais explorados.
 2. O extrativismo vegetal, a venda de mão-de-obra, o cheque de aposentadoria e os recursos de programas sociais complementam (ou constituem o principal) a renda do produtor. Em algumas comunidades podem ser observados incipientes processos de beneficiamento da produção (farinha de mandioca, mel e rapadura de cana, doce de leite e outros) ou de outras alternativas (olaria, pedras ornamentais, costura e bordados).
 3. A desfavorabilidade dos fatores naturais (pobreza dos solos, irregularidade pluviométrica) para a exploração dessas atividades é agravada por outros fatores: insuficiente superfície agrícola útil, baixo nível de capacitação gerencial, acesso precário ou inexistente aos serviços públicos de apoio (crédito e assistência técnica, principalmente) e debilidade organizacional (apesar da existência de associações em quase todas as comunidades, algumas delas com bom nível).
 4. A conjunção de todos esses fatores torna sumamente baixa a eficiência desses sistemas produtivos, impondo à mesma um caráter maior de economia de subsistência. A maior parte da produção é destinada ao autoconsumo e eventuais excedentes são vendidos em circuitos de comercialização extremamente danosos ao produtor, inviabilizando a simples reprodução dos seus meios de produção.
 5. A débil presença ou, mesmo, ausência dos poderes públicos, inclusive o municipal (o mais criticado deles), é outra característica marcante da vida nas comunidades, o que se traduz em condições precárias de educação (alto índice de analfabetismo, especialmente do lado piauiense), de saúde e de acesso a outros serviços básicos como a água potável, o saneamento básico e a energia elétrica.
 6. Mais de dois terços das famílias que compõem as comunidades podem ser consideradas, no geral, como incluídas no grupo daquelas de “piores condições” (propriedades menores, número muito pequeno ou ausência de animais, casa de taipa, ausência de fonte d’água, sem meio de transporte motorizado etc.).
 7. Escassez e qualidade da água, nível tecnológico rudimentar das explorações, falta de organização, falta de crédito e de assistência técnica, analfabetismo e baixo nível alimentar foram os principais problemas apontados pelas comunidades em seus diagnósticos. Outros temas também apontados incluem o resgate da história e da cidadania do povo negro, desemprego, degradação ambiental e o alcoolismo.
- É necessário atentarmos para o fato de que os diagnósticos realizados dizem respeito, isoladamente, a cada uma das 43 comunidades trabalhadas no terri-

tório. Juntos, não compõem, necessariamente, o diagnóstico do território, até mesmo, porque lhes faltam outras informações necessárias à fundamentação de um plano de desenvolvimento mais consistente, de foco efetivamente territorial. Um trabalho, mesmo que preliminar, de identificar as características agroecológicas e socioeconômicas e as potencialidades comuns às 43 comunidades trabalhadas precisa ser feito, para que se tenha uma primeira idéia da delimitação do espaço de convergência abrangido pelo território e de suas vantagens comparativas e competitivas em relação a outros territórios. Esse direcionamento busca uma sintonia maior com a idéia central de uma abordagem territorial de desenvolvimento que, segundo Sabourin (1999) “busca a integração e a coordenação entre as atividades, os recursos e os atores, em contraposição aos enfoques setoriais ou corporativos”. É fundamental que o projeto consolide esse enfoque unificador de território, afastando a tendência, bastante perceptível, de sua transformação, na prática, em um projeto com dois territórios superpostos, o que, teoricamente, poderia oferecer maiores dificuldades de operação.

- Um ponto que merece uma reanálise ou uma melhor discussão com as comunidades se refere a não inclusão, em boa parte dos planos de trabalho (agendas de desenvolvimento) montados nas comunidades trabalhadas, de ações corretivas ou associadas a diversos problemas ou temas prioritários identificados nos seus diagnósticos. Um bom exemplo desse aparente contra-senso pode ser extraído de uma análise comparativa, bastante interessante, feita pelo consultor Jan Wendt, sobre a comunidade de Escondido, município de Acauã. Dentre 14 temas-problema detectados no diagnóstico da comunidade, nove (64%) deles foram simplesmente ignorados nos planos de desenvolvimento. Os problemas teriam sido ignorados por terem sido considerados obstáculos de difícil solução para as comunidades e estrategicamente adiados para etapas futuras (a natureza de alguns deles não favorece essa versão) ou o planejamento foi equivocadamente omissos em relação aos mesmos?
- Credite-se ao trabalho de diagnóstico-planos de desenvolvimento a constatação da oferta deficiente, ao nível das comunidades, de assistência técnica e extensão rural e o surgimento da idéia, para suprir essa lacuna, de montagem de redes locais de Agentes de Desenvolvimento Rural (ADR's), sem dúvida uma iniciativa bastante ilustrativa da capacidade própria de evolução do projeto.
- Os ADR's são jovens agricultores, identificados e recrutados nas próprias comunidades, com base em seu potencial de absorção de conhecimentos, sua capacidade de liderança e de seu interesse e disponibilidade para prestação de serviços à comunidade. No Piauí foram selecionados pelas próprias associações e em Pernambuco pelo Neps, aproveitando a sua rede de “facilitadores” já presente em algumas comunidades.
- Sua formação não se limita aos aspectos puramente técnicos. A idéia é que além de animador e técnico em temas agrícolas, atue também como um verda-

deiro agente de mudança. A formação inicial dos primeiros 28 agentes compreende um total de 15 sessões (dois dias cada sessão), sendo as cinco primeiras chamadas “de sensibilização” (envolvendo noções de cidadania, direitos humanos, preservação ambiental, desenvolvimento local etc.) e as dez restantes específicas de temas técnicos de interesse das comunidades (caprinocultura, apicultura, barragem subterrânea, hortas domésticas, processamento de umbu etc.).

- A questão gênero é outra importante variável que está tendo tratamento adequado dentro do projeto. É significativa a participação das mulheres observada nas atividades de capacitação técnica (bancos de sementes, barragem subterrânea, hortas comunitárias, fermentado biológico). Outro indicativo da importância que o projeto vem dando ao tema, na tentativa de desenvolver uma perspectiva estratégica de gênero em todas as suas ações, é a sua inclusão equitativa nas tarefas de elaboração dos diagnósticos e dos subseqüentes planos de ação das comunidades. Isto foi, também, uma decorrência natural do papel relevante que uma parcela significativa delas já desempenha no processo de tomada de decisão ao nível das comunidades, tanto naquelas decisões que dizem respeito às atividades internas da unidade produtiva, quanto naquelas ao nível de associações (muitas delas são presidentes ou secretárias de associações). Essa participação importante da mulher nos processos metodológicos implantados, ao nível de campo, pelo projeto precisa ser estendida, também, para o âmbito do Fórum.

As capacitações e os projetos-piloto

- O processo de capacitação é indubitavelmente o grande instrumento estruturado de qualquer projeto de desenvolvimento rural voltado para os segmentos da agricultura familiar no Semi-Árido. A potencialização das habilidades com elevação da produtividade da mão-de-obra, o estímulo à mudança de atitudes e de valores, o fortalecimento da autoconfiança e do nível de ambição e a redução da dependência externa que a agricultura familiar pode obter por seu intermédio, necessitam, contudo, de serem sedimentados por crescimento simultâneo na valorização da sua cultura e na reafirmação da sua identidade local.
- Nesse sentido, apresenta-se como muito importante a ênfase do projeto nas vinte comunidades negras quilombolas que a Emater-PI adotou para suas ações no Piauí. As ações do projeto representam, antes de tudo, um apoio à garantia dos valores da população negra rural e à elevação de sua auto-estima com o resgate de sua história e de sua cultura.
- O projeto é, na verdade um aprendizado, em seu todo, beneficiando não apenas os componentes das comunidades trabalhadas, mas, simultaneamente, todos os demais atores nele envolvidos. Seu impacto nas comunidades é inegável. Foi estimulante observar a alegria incontida de “Dona Do Carmo” (comunida-

de de Pedra Branca, Dormentes), com os resultados da sua experiência com a barragem subterrânea, implantada com o apoio da Embrapa, ou de “Seu Dédo” (Sítio Socorro, Santa Filomena), com o impacto de seu silo, construído com o apoio do Caatinga. O mesmo sentimento pôde ser experimentado quando deparamos com o entusiasmo de toda uma comunidade, dançando e cantando espontaneamente, durante uma apresentação de capoeira na comunidade de Tapuio (Queimada Nova), projeto-piloto conduzido pela Emater-PI com o apoio da Coordenação Estadual das Comunidades Rurais Quilombolas e, ainda, quando ouvimos o depoimento emocionado de uma membro da comunidade de Silvino (município de Betânia do Piauí), por ocasião de um treinamento de Alimentação Alternativa: *“moramos no sovaco do mundo e, agora, estamos começando a ver uma pontinha do outro mundo”*.

- Do ponto de vista metodológico, o processo de capacitação parece caminhar no sentido correto, considerando sua inspiração nas Escolas de Campo (“aprender fazendo”) e concepção a partir de diagnósticos participativos, associando seus treinamentos a projetos-piloto, representados por unidades experimentais de ajustes/validação -Campos de Pesquisa Participativa (CPP’s) - e de demonstração/disseminação de resultados - Campos de Aprendizagem Tecnológica Coletiva (CATC’s) - com participação efetiva de “agricultores-experimentadores”, protagonizados na figura do ADR.
- Operacionalmente, entretanto, as unidades já implantadas e as programadas para implantação estão se limitando a tecnologias e processos já difundidos pela pesquisa convencional (até por demanda dos próprios agricultores), deixando de fora as experiências locais, os processos, práticas e tecnologias geradas ou adaptadas pela própria vivência dos agricultores. Isto se deve, em maior grau, ao fato dos diagnósticos das comunidades ainda não terem chegado ao nível de identificar e mapear essas experiências locais.
- Parte das demandas dos agricultores para capacitações tem apresentado dificuldades para ser atendida em função de lacunas nos temas e áreas de conhecimento envolvidas. Não existem “especialistas” em algumas dessas áreas nas equipes da Embrapa Semi-Árido, Caatinga e Emater-PI, algumas delas de grande potencial como atividades alternativas para o território (criação de aves caipiras, cajucultura, apicultura, piscicultura etc.) Articulações com outras instituições ou uma melhor comunicação entre estes parceiros (especialistas em aves caipiras e apicultura no Piauí não são raridades) precisam ser buscadas para sanar essa lacuna e assim reduzir falsas expectativas nas comunidades com relação a essas atividades. Os compromissos têm que ser cumpridos. Numa determinada comunidade foram construídos, há algum tempo, 28 galinheiros. Não houve mais retorno desde então, submetendo a comunidade a uma longa e desestimulante espera pelos pintos e outros insumos prometidos. Casos similares ocorreram ainda com relação à pequena irrigação, ao cultivo de caju, ao aproveitamento do umbu e a outras demandas específicas.

- O intercâmbio de experiências é um fator complementar essencial ao processo de capacitação. O projeto já teve algumas iniciativas nesse campo, destacando-se a visita à Associação de Pequenos Agricultores da Bahia (Apeab), em Valente-BA, considerada ao melhor referência em organização da agricultura familiar no Nordeste e a participação no Fórum Social Nordeste, em Recife-PE, além de alguns intercâmbios de nível local, entre comunidades. Faz-se necessário priorizar essa linha de ação e planejar, com base nas lacunas identificadas, um programa mais agressivo de intercâmbio, envolvendo principalmente o aspecto **organização**, privilegiando uma maior participação dos líderes e dirigentes de associações.
- Um ponto que está sendo aparentemente subvalorizado nos planos de capacitação é o papel que pode ser desempenhado pelas escolas rurais no processo de desenvolvimento territorial sustentável. Há um enorme potencial no território (mais de 500 escolas rurais) para fundamentar um programa de capacitação de jovens agricultores, estudantes dessas escolas, transformando-as em núcleos de apoio à formação em convivência com a seca e à valorização dos produtos, recursos e valores socioculturais locais (interagindo programas dos ADR's com os das escolas). O trabalho em cima dos jovens constitui a forma mais eficaz de assegurar a perenidade das idéias e a continuidade das ações introduzidas pelo projeto de desenvolvimento territorial. A fórmula, para isso, consiste na parceria com as prefeituras, na capacitação da professora, na regionalização do calendário escolar e na adequação do currículo pela incorporação de textos e atividades de aprendizagem pertinentes à sua cultura e à sua atividade rural. Tudo inspirado no modelo francês das “casas familiares rurais” ou em similares, já existentes na região, adaptados às condições do Semi-Árido, como nos municípios baianos de Curaçá e Jaguarari. O trabalho inicial limitar-se-ia a escolas existentes nas comunidades trabalhadas pelo projeto.
- Os trabalhos de diagnóstico, planejamento, capacitação e experimentação/demonstração feitos diretamente com as comunidades parecem um pouco dispersos se considerarmos o montante reduzido de recursos alocados, o envolvimento de mais de vinte produtos e temas priorizados e o expressivo número de 43 comunidades neles envolvidas. O risco dessa pulverização de ações é a diluição dos seus resultados e muito pouca ou nenhuma visibilidade de impacto no processo de avaliação. É possível que melhores resultados possam ser obtidos, em termos de impacto, se esforços forem concentrados em um menor número de comunidades (poderia ser selecionada, mediante critérios prefixados, uma comunidade por município, somando 11 comunidades-piloto), onde a experiência de desenvolvimento local seria conduzida de uma maneira mais intensiva, permitindo a otimização dos recursos disponíveis e a aplicação dos ajustes metodológicos que se fizerem necessários, para subsequente extrapolação para as demais comunidades. Essa concentração de esforços em comunidades-piloto possibilitaria impactos de maior visibilidade, facilitando

a captação de recursos externos necessários para sua expansão dentro do território ou para sua replicabilidade em outros territórios. A concentração do trabalho em um número menor de comunidades não significaria a exclusão das demais comunidades dos benefícios do projeto. Elas continuariam simultaneamente a ser contempladas com treinamentos e outras formas de apoio técnico e financeiro, em uma menor escala, até que os resultados das comunidades-piloto começassem a gerar alternativas e novos fluxos de recursos.

- É através de um processo de comunicação permanente que se constroem as parcerias necessárias a um projeto de desenvolvimento territorial. A comunicação é, portanto, um processo de vital importância e comum a todos os aspectos até agora discutidos. Somente com o fortalecimento desse processo de comunicação será possível estabelecer, no projeto, um nível de cooperação entre Embrapa, Emater-PI e Caatinga, suficiente para assegurar o necessário aperfeiçoamento dos processos metodológicos e a distribuição uniforme dos seus resultados em todo o espaço do território. A adoção de enfoques diferenciados em trabalhos que já tinham sido iniciados por estas instituições, antes mesmo da implantação do TCP/BRA/2904, condicionou a formação de duas equipes claramente distintas (uma no Piauí e outra em Pernambuco), inibindo e limitando este intercâmbio.
- O problema maior não reside nos públicos diferenciados, ambos clientes do Fome Zero, nem nos métodos escolhidos para alcançar os objetivos de geração de ocupação e renda (todos válidos), mas sim, na falta de uma coordenação que compatibilize e faça interagir todos esses processos e assegure a expressão do enorme efeito sinérgico que pode advir de uma efetiva cooperação entre esses atores.

3. Os méritos do projeto

- O projeto mostrou, neste primeiro ano de vida, uma grande capacidade de evoluir, promovendo ajustes internos, aportando novos instrumentos metodológicos, ampliando os espaços de diálogo e de parcerias e fortalecendo, cada vez mais, as iniciativas partidas das bases, criando enfim um ambiente favorável a uma dinâmica social. O caminho foi traçado. Resta percorrê-lo. Território é construção social e, por isso, demanda tempo para que impactos efetivos de âmbito social, econômico ou ambiental possam se tornar mais visíveis.
- Vale não esquecer o caráter de experiência do projeto, sem referencial anterior de onde pudesse extrair fundamentos ou ensinamentos para seus passos iniciais.
- O pioneirismo do segmento piauiense do projeto, em direcioná-lo para as comunidades negras quilombolas, no intuito de apoiar seus projetos sócio-produtivos e o resgate e valorização da sua matriz cultural, constitui outro avanço nos esforços dos governos federal e estadual para a preservação da identidade e a construção de alternativas racionais de superação dos indicadores de ex-

clusão. O mérito se torna ainda maior se considerado o impacto que deve ter causado esta proposta dentro da instituição Emater-PI, então ainda fortemente dominada pelo modelo convencional produtivista.

- A grande mobilização alcançada, tanto de parceiros locais como de parceiros externos, constitui outro aspecto positivo constatado no projeto, demonstrada, sobretudo, se considerarmos o curto tempo de vida dele e o sentimento de descrença, generalizado nas comunidades e em outros atores locais, com relação a tudo que representasse intervenções do Estado. Foi, na verdade, uma expressiva conquista na linha política do projeto. Um cenário de mobilização, de grande animação e, sobretudo, de crença em seus resultados do projeto é, agora, claramente perceptível nas comunidades. Ele só foi possível devido ao trabalho inicial, de base, conduzido pelas equipes técnicas, nessas comunidades, na busca da construção de um ambiente sociopedagógico favorável à realização do trabalho. Esta ação de empoderamento (na prática, uma capacitação em cidadania) é que permitiu que as comunidades percebessem sua capacidade de protagonizar seu próprio desenvolvimento, tornando então possíveis ações como os diagnósticos e os planos participativos e o surgimento de idéias como o Fórum e os ADR's. Com isto, asseguram-se as condições essenciais mínimas para que a fase subsequente, de desenvolvimento dos projetos produtivos (socioeconômicos e culturais), possa, mais facilmente, alcançar os seus objetivos.
 - A mobilização de recursos adicionais aos alocados pela FAO foi outro componente importante na obtenção dos resultados positivos alcançados em tão pouco tempo junto às comunidades. Nesse sentido, a atuação das instituições executoras se caracterizou por uma grande proatividade.
 - Em suma, as realizações que podem ser contabilizadas no projeto são muitas e significativas, podendo ser sintetizadas como se segue:
1. A construção de um ambiente favorável ao pleno desenvolvimento do trabalho, com grande mobilização, início de recuperação de auto-estima e da cidadania e formação de empoderamento ao nível das comunidades envolvidas.
 2. As articulações institucionais já estabelecidas ou em processo de formalização, nas mais distintas áreas, proporcionando avanços concretos nas estratégias, de curto e médio prazos, voltadas para a segurança alimentar (acesso a cestas básicas, construção de cisternas e cacimbas, barragens subterrâneas, comercialização da produção via Conab, capacitações em alimentação alternativa, implantação de hortas domésticas e apiários, entre outras).
 3. A significativa mobilização de recursos adicionais externos, em montante superior a três milhões de reais, permitindo a implementação das primeiras ações de caráter estruturante (regularização fundiária, diagnósticos participativos, capacitação em organização e planejamento, implantação de unidades de validação e demonstração, entre outras) que possibilitarão a concreti-

zação de projetos agrícolas, sociais, culturais e ambientais, capazes de gerar ocupação e renda.

4. A opção de priorizar as comunidades negras rurais quilombolas, como parte do esforço de resgate dessa imensa dívida social que o país tem com esse segmento, e que, pela unicidade da experiência, certamente gerará importantes subsídios para delineamento de políticas do setor público voltadas para projetos de território baseados em elementos de identidade etno-cultural e em outros ativos diferenciadores locais.
5. Os avanços obtidos nas parcerias envolvendo as organizações públicas (Embrapa, Emater-PI, Codevasf e outras que estão se incorporando) e as organizações não-governamentais (Caatinga, Neps, Coordenação das Comunidades Rurais Quilombolas), em contraposição à notória debilidade na nossa cultura de cooperação pluri-institucional, contribuindo para, num processo de aprendizagem coletiva, nivelarem efetivamente os componentes básicos de caráter teórico, conceitual, metodológico e técnico de suas ações.
6. A criação do Fórum, como ferramenta principal de controle social do processo de fortalecimento das capacidades endógenas dos atores locais e de promoção da competitividade do território e os avanços nele obtidos em tempo tão limitado, refletidos nos altos índices de satisfação e de confiança na equipe de animação, identificados em seus participantes.
7. A criação da figura do ADR e seu processo de formação (em andamento), esperança de assegurar ao projeto a necessária interação de uma experimentação social com uma experimentação técnica.
8. A realização de 43 diagnósticos participativos com seus correspondentes planos de desenvolvimento comunitário, como fruto, sobretudo da ação inicial de empoderamento desenvolvida nas comunidades.
9. O surgimento, ainda que incipiente, de uma dinâmica social através dos processos de capacitação e de unidades de ajuste/demonstração de tecnologias, já implantadas ou em processo de implantação.
10. O grande aprendizado gerado a partir do enfrentamento dos obstáculos encontrados e dos equívocos cometidos ao longo da caminhada e que servirá para enriquecer a reflexão global e para subsidiar o planejamento e a implantação de futuros projetos com abordagem territorial que, reformulando os papéis dos organismos de apoio, incorporem novas estratégias de intervenção favorecedoras da autonomia local.

4. Considerações finais

- Como forma de aprendizado coletivo, o projeto Território de Acauã, consideradas as ponderações expostas anteriormente, apresenta as condições favoráveis para sua replicabilidade, inclusive a uma escala maior. Essa iniciativa

precisa ser sistematizada, intensificando e diversificando as formas de intercâmbio, o qual deve ter propósitos bilaterais.

- Impactos maiores decorrentes do projeto, naturalmente, só poderão ser avaliados mais adiante, embora impactos menores, de curto prazo (nem por isso menos importantes), como segurança alimentar, já possam começar a ser vislumbrados a partir da dinâmica social que claramente começa a se formar. Na realidade, a visão que se deve ter do projeto TCP/BRA/2904 é a de que suas ações se destinaram prioritariamente a preparar o Território para o desenvolvimento e não propriamente desenvolvê-lo. Nesse sentido, seu foco deve continuar direcionado para a formação e à capacitação de recursos humanos, tanto das organizações rurais como das organizações técnicas e de apoio ao desenvolvimento, tendo como características essenciais a pluriatividade aplicada ao desenvolvimento local integrado, a aprendizagem, a partir da articulação de projetos em escala real e o fortalecimento das ações coletivas dos atores locais.
- Os desafios futuros do projeto são muitos, entre eles:

1. A consolidação do Fórum como centro maior de definição das ações coletivas para o território, sob controle dos atores locais.
2. A elaboração e operação de um plano de desenvolvimento sustentável territorial baseado no potencial da pluriatividade de sua economia, com aproveitamento das tipicidades locais e dos patrimônios social e cultural específicos do território.
3. A definição, com precisão, das atividades econômicas que, em processo harmônico com o ambiente natural, possam garantir a perenidade das ações organizadas e assegurar a geração de renda e ocupação para as populações rurais mais fragilizadas do território. Fortalecer as atividades produtivas do território, através de um melhor conhecimento e valorização dos seus produtos (inclusive os não agrícolas), identificando potenciais oportunidades de negócio e buscando sua maior inserção no mercado, deve ser a palavra de ordem nessa próxima etapa do projeto. Em outras palavras transformar as “unidades de sobrevivência” em “unidades de subsistência” e estas em “unidades de mercado”. Somente essa inserção será capaz de proporcionar a geração de renda e de ocupação suficiente para promover a inclusão social dessas comunidades. Produtos diferenciados, a partir da incorporação de uma identidade geográfica, incluídos fatores naturais (solo, clima) e humanos (tradição, cultura), podem constituir uma alternativa de mercado de grande potencial no território. A idéia seria a produção do “borrego de Acauã”, do “mel de Acauã” ou do “queijo da Serra de Dois Irmãos”, trabalhando inicialmente com não mais de dois ou três produtos. A certificação de indicação geográfica, tipo denominação de origem (concedida pelo Inpi), é o

instrumento básico para o reconhecimento e proteção desses produtos, devendo ser a estratégia buscada. A certificação orgânica é alternativa para alguns produtos do território que deve ser incluída na discussão.

- Finalmente, vale ressaltar a conjunção de diversos fatores favoráveis à continuidade e expansão do projeto. Devem ser citados, dentre outros:
 1. A extrema motivação e estado de intensa mobilização que dominam as comunidades do território em relação às próximas etapas do projeto.
 2. A forte disposição do grupo de instituições já envolvidas no projeto, em reforçar este apoio, maximizando seus esforços via maior interação entre suas competências específicas.
 3. A contínua e crescente incorporação ao projeto de novos parceiros institucionais, internos e externos ao território.
 4. A expansão de políticas públicas de apoio, federais e estaduais, voltadas para projetos de desenvolvimento com abordagem territorial.
 5. O conjunto de problemas, identificados como limitantes ao desenvolvimento do projeto, perfeitamente superáveis.
 6. A grande riqueza em fatores naturais e humanos no território, potencialmente viabilizadores da inserção econômico-social de suas populações rurais.



COMUNIDADES E NÚMERO DE FAMÍLIAS COMPONENTES, POR MUNICÍPIO - PIAUÍ

MUNICÍPIOS	COMUNIDADES RURAIS	NÚMERO DE FAMÍLIAS
Acauã	03 Comunidades	85
	Angical de Cima	51
	Escondido	14
	Tanque de Cima	24
Betânia do Piauí	03 Comunidades	123
	Laranjo	35
	Baixão	48
	Silvino	40
Caridade do Piauí	02 Comunidades	70
	Cabaceira	50
	Chapada do Encanto	20
Curral Novo do Piauí	02 Comunidades	88
	Caititu	39
	Garapa	49
Jacobina do Piauí	03 Comunidades	111
	Campo Alegre	22
	Chapada	49
	Maria	40
Paulistana	03 Comunidades	73
	Angical de Baixo	25
	Chupeiro	22
	São Martins	26
Patos do Piauí	01 Comunidade	13
	Fortaleza	13
Queimada Nova	03 Comunidades	92
	Pitombeira	50
	Sumidouro	21
	Tapuio	21
TOTAIS	20 Comunidades	655

COMUNIDADES E NÚMERO DE FAMÍLIAS COMPONENTES, POR MUNICÍPIO - PERNAMBUCO

MUNICÍPIOS	COMUNIDADES RURAIS	NÚMERO DE FAMÍLIAS
Afrânio	09 Comunidades	1.003
	Baixão	42
	Barra das Melancias	96
	Cainana	226
	Extrema	320
	Lagoa Comprida	28
	Lagoa do Mato	74
	Pedra Branca	69
	Poção	126
	Sombrio	22
Dormentes	05 Comunidades	266
	Curral Velho	20
	Maxixeiro	96
	Monte Orebe	70
	Pedra Branca	50
	Ponta D'água	30
Santa Filomena	09 Comunidades	401
	Baixio dos Rodrigues	26
	Cacimba	23
	Lagoa Grande	33
	Mearim	12
	Ribeira	23
	Santa Fé	17
	Serra do Inácio I	50
	Serra do Inácio II	200
	Tabuleiro	17
TOTAIS	23 Comunidades	1.670
TOTAL GERAL (PI + PE)	43 Comunidades	2.325

CRONOLOGIA DAS PRINCIPAIS ATIVIDADES DO PROJETO

DATA/PERÍODO	ATIVIDADE/EVENTO
Fev/2003	Reunião com representantes de 14 associações de produtores e da Embrapa, MESA, Banco do Nordeste e Comitê Gestor Local do Fome Zero
Mar-mai/2003	Primeiras visitas às comunidades e reuniões sobre desenvolvimento territorial, envolvendo agricultores, dirigentes, assessores e técnicos da FAO (visita do Dr. Gustavo Gordillo), MESA, MDA, Embrapa, Seplan-PI, BNB e BB, entre outros
Mai/2003	Seminário Regional do Programa Fome Zero, em Teresina. Encontro com secretário de Desenvolvimento Rural e governador do Piauí
Mai-jun/2003	Diagnóstico inicial dos Sistemas Agrários e de Produção, com participação da Embrapa, CIRAD, Seplan/PCPR, Emater-PI e MESA
Jun/2003	Início real do Projeto - Negociação com FAO/MESA para definição do "território de Acauã" para o projeto TCP/BRA/2904 e apoio financeiro para as ações no Fome Zero / Primeiras ações de campo da Embrapa – dia-de-campo sobre conservação de forragem para a época seca na comunidade Baraúnas
Ago/2003	Seminário sobre Desenvolvimento Territorial e Convivência com o Semi-Árido Brasileiro – Experiências de Aprendizagem, em Petrolina-PE
Set-dez/2003	Ações de campo pela Embrapa – implantação da primeira barragem subterrânea
Fev-mar/2004	Formalização das Cartas de Acordo com Emater-PI, Caatinga e Embrapa
Mar-abr/2004	Elaboração dos diagnósticos e planos de ação das comunidades em Pernambuco
Abr/2004	Encontro de Articulação Interinstitucional e Intermunicipal - Lançamento político do projeto, em Paulistana-PI
Abr-jun/2004	Reuniões preliminares de formação do Fórum em Paulistana-PI e Dormentes –PE / Criação do ADR
Mai-out/2004	Realização dos diagnósticos e elaboração dos planos mínimos de desenvolvimento das comunidades no Piauí / Realizações de oficinas, seminários e capacitações diversas pela Emater-PI
Jun/2004	Início das capacitações pelo Caatinga – treinamento em cultivos agroecológicos e fermentado biológico em Cachoeira do Roberto, Afrânio
Jul/2004	I Encontro Estadual das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, em Teresina
Jun-ago/2004	Início da capacitação (primeiras 10 sessões) dos Agentes de Desenvolvimento Rural (ADR's)
Set/2004	Primeira reunião efetiva do Fórum, em Afrânio-PE
Out/2004	Implantação dos Campos de Aprendizagem Tecnológica em Afrânio, Dormentes, Santa Filomena e Acauã
Out-dez/2004	Segunda a sétima reuniões do Fórum, em Afrânio-PE
Nov/2004	Implantação das unidades técnicas de demonstração (UTD's) no Piauí
Dez/2004	Workshop de Avaliação, em Petrolina

O CAPITAL SOCIAL NOS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

1. Antecedentes e objetivos

O Brasil apresenta uma significativa experiência na montagem e execução de políticas voltadas para o desenvolvimento regional. Quase sempre essas políticas seguiam um mesmo padrão: definição dos espaços a partir de indicadores econômicos ou características geoambientais, construção de planos de desenvolvimento por técnicos do setor público e financiamento de projetos. Em outras palavras, uma construção de “cima para baixo”.

146

Nos últimos anos, no entanto, essa lógica tem se modificado. Provavelmente em razão da difusão, principalmente por parte de organismos internacionais, das idéias do desenvolvimento local participativo, as políticas de desenvolvimento regional têm sido alteradas, e também têm sido criados programas de desenvolvimento territorial. Agora os espaços regionais ou territoriais são entendidos como uma construção social, orientada de “baixo para cima”.

Defende-se aqui que essa nova conformação se aproxima mais dos conceitos que tratam do desenvolvimento e do ordenamento territorial, como demonstrado mais adiante. As políticas de desenvolvimento regional, por sua vez, com o intuito de ajustar-se à nova realidade, buscam incorporar em suas ações conceitos e procedimentos que, mais uma vez, entende-se que são frutos das discussões relativas à formação e desenvolvimento do território.

Existem hoje no Brasil diversos programas de desenvolvimento territorial ou regional, concebidos e executados por diferentes órgãos dos governos federal e estaduais, bem como por organismos internacionais e outras organizações não-governamentais. Esses programas não chegam a definir uma política única. Na verdade, tem-se uma proliferação de programas totalmente desarticulados, que buscam atender a públicos diferenciados, com objetivos distintos.

Assim, em função das muitas territorializações ou regionalizações criadas, acabam acontecendo sobreposições de territórios¹⁰ e desenvolvimento de

¹⁰ Os territórios sobrepostos nem sempre coincidem totalmente, sobrando ou faltando um ou outro município.

ações duplicadas em um mesmo espaço físico.

Uma análise apressada da situação pode concluir que não se justifica a existência de tantos programas distintos. No entanto, considerando-se que são os projetos políticos que moldam os territórios¹¹, é compreensível a existência de diferentes projetos de desenvolvimento territorial, desenhados por distintos grupos de interesse, em um mesmo espaço físico¹². E isso, obviamente, aplica-se também aos ajustados programas de desenvolvimento regional, como explicado anteriormente.

Em outras palavras, é normal existirem grupos defendendo prioridades ou modelos de desenvolvimento distintos, o que justifica a multiplicidade de programas que buscam atender a essa diversidade. O que falta é a articulação desses programas, de maneira que se construa uma política comum de desenvolvimento territorial (regional para alguns), que permita se obter uma maior eficiência dos gastos públicos.

Na busca da construção dessa política comum, o governo Federal vem defendendo uma integração (em alguns casos até unificação) daqueles programas que, pelo menos, se aproximam quanto aos seus objetivos maiores, princípios e métodos. E isso já vem sendo feito em quatro ministérios que executam programas de desenvolvimento territorial/regional.

Tem-se buscado a integração dos seguintes programas:

- Programa dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad's) da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Sesan/MDS).
- Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA).
- Programa Agenda 21 da Secretaria Nacional de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente (SDS/MMA).
- Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (Promeso) da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração (SPR/MI).

Para a integração desses quatro programas (e de outros que venham a se incorporar ao processo), é preciso discutir as metodologias adotadas e como elas se articulam. Mas também é necessário entender como esses programas incorporaram algumas teorias e conceitos que os sustentam. Por exemplo, o que os programas entendem a respeito de região, território, desenvolvimento, democracia, participação e capital social? Quais correntes teóricas eles seguiram?

¹¹ Bernard Kayser apud Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Análise Territorial da Bahia Rural. Salvador, SEI, 2004. 222 p. (Série Estudos e Pesquisas, 71).

¹² Esse conceito será detalhado no item seguinte.

Houve uma incorporação direta desses conceitos ou eles foram adaptados para operacionalizar os programas?

Defende-se aqui que a compreensão desses e de outros conceitos é fundamental para caracterizar cada programa e propor uma integração dos mesmos, sem afetar sua base de concepção. Não se pode simplesmente propor uma integração sem se conhecer as referências que estão por detrás de cada programa. Importa lembrar que elas definem, em última instância, o método usado para implementação e execução dos programas.

Nesse trabalho, procura-se discutir e compreender o significado de capital social para os quatro programas territoriais em processo de integração. Tomam-se como objetos de análise o conceito adotado pelos quatro programas, bem como aqueles utilizados por algumas das principais referências teóricas que tratam do tema, sejam elas mais antigas ou contemporâneas. Espera-se, com esse esforço, contribuir para a identificação de qual ou quais corrente(s) teórica(s) influenciou(aram) os programas existentes na construção de seu conceito de capital social e como estes foram adaptados (se assim o fizeram) para serem operacionalizados como programas públicos.

Importa esclarecer que não se pretende, de forma alguma, apresentar conceitos definitivos. Trata-se, exclusivamente, de apresentar rapidamente algumas das principais abordagens teóricas, destacando as principais variáveis que compõem seus conceitos de capital social, e verificar quais (e de que forma) abordagens e variáveis foram incorporadas pelos programas.

O trabalho está dividido em três itens, além dessa introdução. No primeiro, é feita uma breve caracterização dos quatro programas indicados, destacando suas aproximações e diferenças. No segundo, procura-se esclarecer o conceito de capital social adotado pelos referidos programas, relacionando suas variáveis com algumas daquelas que compõem diferentes abordagens teóricas que tratam do tema. Por fim, apresentam-se algumas conclusões, de maneira a definir, com maior embasamento teórico, qual o entendimento sobre o referido conceito para os quatro programas territoriais analisados.

2. Uma caracterização dos programas de desenvolvimento territorial

Neste item apresentam-se as principais características dos quatro programas referidos, na forma de um quadro-resumo (subitem 2.1). São observados, para cada programa: objetivos, público-alvo, metodologia de implantação, forma de territorialização/regionalização, acesso às políticas e grau de implantação.

Ainda neste item são analisadas as aproximações e divergências entre os programas (subitem 2.2).

Ressalta-se que para a elaboração deste item foram realizadas, em 2005,

na cidade de Brasília, entrevistas com gestores¹³ dos quatro programas em questão, bem como utilizaram-se informações constantes nos sites¹⁴ dos ministérios e documentos internos¹⁵.

¹³ Do MDS: Onaur Ruano, Secretário de Segurança Alimentar, e Marcos Dal Fabbro, diretor. Do MDA: Humberto Oliveira, secretário de Desenvolvimento Territorial; Marcelo Duncan, coordenador, e Wilson Dias, Coordenador. Do MMA: Ary Martini, Coordenador-Adjunto do Programa Agenda 21. Do MI: Rogério Vieira, Diretor.

¹³ www.mds.gov.br; www.mda.gov.br; www.mma.gov.br; www.mi.gov.br.

¹⁴ www.mds.gov.br; www.mda.gov.br; www.mma.gov.br; www.mi.gov.br.

¹⁵ Referências para um Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília, jul, 2003. MDA. Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRO-NAT): Referências para o Apoio ao Desenvolvimento Territorial. Brasília, 6ª edição, abr, 2004.

MDA. Orientações para a Prática no Apoio ao Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. Brasília, jun, 2004.

MI. Política Nacional de Desenvolvimento Regional (proposta para discussão). Brasília, dez, 2003.

Bandeira, Pedro. As Mesorregiões no Contexto da Nova Política Federal de Desenvolvimento Regional. Brasília, nov, 2004.

MDS. Guia do CONSAD - Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (versão 3). Brasília, mai, 2005.

MMA. Agenda 21 Brasileira: Resultado da Consulta Nacional. Brasília, 2 edição, 2004.

MMA. Agenda 21 Brasileira: Ações Prioritárias. Brasília, 2 edição, 2004.

2.1. Quadro-resumo dos programas de desenvolvimento territorial de quatro ministérios¹⁶

	Consad/MDS	Pronat/MDA	Agenda 21/MMA	Promeso/MI
Objetivos	Tornar permanente a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local, de forma institucionalizada, visando priorizarmos a integração na esfera de produção, comercialização, consumo e crédito, o conjunto da população que atualmente vive em condições precárias de alimentação	Promover e apoiar iniciativas das instituições rurais que objetivem o incremento sustentável dos níveis de qualidade de vida da população rural.	Orientar governos e sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente, para um novo padrão de desenvolvimento do país para o século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando em todas as suas ações propostas.	Minimizar as profundas desigualdades de níveis de vida e de oportunidades de desenvolvimento entre unidades regionais do país. Os diferentes potenciais de desenvolvimento das diversas regiões e sub-regiões, que refletem a diversidade social, econômica, ambiental e cultural presente no país, representam a matéria-prima da política regional.
Público-alvo	População em estado de insegurança alimentar de municípios de perfil rural, com grandes carências infra-estruturais, cuja atividade econômica e de subsistência reside, na maior parte dos casos, na agricultura familiar. Assim, em função deste perfil, são desenvolvidas ações estruturantes em prol da Segurança Alimentar que devem estar voltadas para a dinamização econômica destes municípios, estagnados pela sua posição de subordinação e/ou exclusão na estrutura produtiva dominante. Os territórios alvo do Consad estão desprovidos de base econômica e social necessária para uma inserção na economia nacional que traga reais benefícios à sua estrutura produtiva e à sua população	O público desta política de promoção do desenvolvimento territorial está em áreas rurais e, de forma direta, são as populações mais vulneráveis (agricultores familiares, assentados, acampados, comunidades quilombolas, indígenas, ribeirinhos). Quando se fala que a intenção é o desenvolvimento do território, fica difícil precisar todos os beneficiários. Ademais, a população residente nos territórios atendidos, quase que completamente se beneficiam com os resultados do desenvolvimento proposto, em médio prazo.	Por ser um processo de planejamento participativo e estratégico que visa atingir o desenvolvimento sustentável, a Agenda 21 é um instrumento que pode ser utilizado por qualquer instância de governo ou da sociedade. O que importa não é a escala territorial, mas o envolvimento dos diferentes atores sociais num planejamento estratégico fundamentado no marco da sustentabilidade, ou seja, que aborde os aspectos econômicos, sociais e ambientais	Toda a população brasileira que vive em situações de risco social, econômica e cultural – resultante das desigualdades regionais – está entre o público-alvo da PNDR.

¹⁶Agradecemos o apoio do professor Jeová Torres na elaboração deste item.

Metodologia	Consad/MDS	Pronat/MDA	Agenda 21/MMA	Promeso/MI
<p>Três fases:</p> <p>1. Sensibilização e Mobilização A sociedade local e o poder público serão convidados e motivados para a proposta de formação do Consad, definição da equipe municipal e escolha dos representantes municipais.</p> <p>2. Implantação O Consad é efetivamente implantado, adquirindo personalidade jurídica e um plano que norteará sua atuação.</p> <p>3. Consolidação Inicia-se com o Plano de Ação pactuado e a associação civil constituída formalizada.</p>	<p>I. Ações de Alcance Geral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seleção dos Territórios: definição de cotas e número de territórios a serem trabalhados e concertação para priorização de territórios. • Fortalecimento dos atores sociais e órgãos colegiados ligados à política de desenvolvimento agrário. • Monitoramento, acompanhamento e avaliação da operacionalização do Pronat. • Sensibilização, mobilização e estabelecimento de parcerias e alianças no âmbito federal e estadual. <p>II. Ações de Apoio ao Desenvolvimento Rural Sustentável nos Territórios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sensibilização, Mobilização e Articulação. • Gestão e Planejamento do Desenvolvimento Territorial • Implementação de Projetos Específicos • Supervisão, acompanhamento e avaliação. 	<ul style="list-style-type: none"> • O estabelecimento de uma metodologia de trabalho; • A reunião de informações sobre as questões-chave de desenvolvimento local; • A identificação dos setores da sociedade que devem estar representados, em função das particularidades locais; • Os papéis dos diferentes participantes do processo; • A identificação de meios de financiamento para a elaboração da Agenda 21 Local; • Negociações junto ao poder local sobre a institucionalização do processo de construção e implementação da Agenda 21 Local. • A criação de um Fórum permanente de desenvolvimento sustentável local - que aborde os aspectos ambientais, sociais e econômicos locais - com o real envolvimento de diferentes atores. 	<p>As ações sustentáveis prioritárias a serem implementadas no processo de construção da Agenda 21 Local, são:</p>	<p>I. Seleção preliminar de um conjunto de áreas adjacentes que atendam aos critérios de prioridade da PNDR, quanto ao nível de renda e à variação do PIB.</p> <p>II. Levantamento para verificar se essa área selecionada em caráter preliminar apresenta densidade institucional adequada.</p> <p>III. Entrevistas e contatos para selecionar e sensibilizar os atores mais indicados para servir de catalisadores para o processo de implantação da Mesorregião.</p> <p>IV. Realização de reuniões com esses atores para (i) identificar outros atores que devem ser integrados ao processo, (ii) verificar se o desenho territorial definido em caráter preliminar é adequado, tendo em vista as redes de articulação já existentes na área.</p> <p>V. Identificação de elementos simbólicos capazes de compor a "identidade" da Mesorregião e de reforçar a identificação dos atores e habitantes com a área em que vivem.</p> <p>VI. Trabalho conjunto com os atores da região para desenhar a composição e as regras de funcionamento de um Fórum das Mesorregiões.</p> <p>VII. Implantação do Fórum.</p> <p>VIII. Funcionamento do Fórum.</p> <p>IX. Elaboram-se diretrizes e define-se prioridades para a mesorregião, mas ainda sem ter a estrutura de um Plano.</p>

	Consad/MDS	Pronat/MIDA	Agenda 21/MIMA	Promeso/MI
Acesso	<p>Através do Plano de Ação dos Consad's, instrumento que define projetos e metas para o desenvolvimento da região, à luz dos pressupostos da segurança alimentar e nutricional.</p>	<p>A disponibilização de recursos para financiamento, por meio do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável, de projetos inovadores, demonstrativos e associativos, de caráter econômico, social ou institucional, ou a resultante de combinações entre eles, todos a serem analisados e atendidos, sob critérios de oportunidade, adequação, qualidade e mérito, pelas diversas áreas técnicas da SDT, do MDA ou por outros parceiros estratégicos.</p>	<p>A Agenda 21 Local é um dos principais instrumentos para se conduzir processos de mobilização, troca de informações, geração de consensos em torno dos problemas e soluções locais e estabelecimento de prioridades para a gestão de desde um estado, município, bacia hidrográfica, bairro, uma escola. O processo deve ser articulado com outros projetos, programas e atividades do governo e sociedade, sendo consolidado, dentre outros, a partir do envolvimento dos agentes regionais e locais; análise, identificação e promoção de instrumentos financeiros; difusão e intercâmbio de experiências; definição de indicadores de desempenho.</p>	<p>X. Montam-se projetos a partir das diretrizes e das demandas do Fórum. XI. São criadas agências de desenvolvimento para operacionalizar os projetos. XII. Cria-se no Fórum um Comitê Gestor para acompanhar os projetos. XIII. O Fórum passa a buscar a articulação de recursos, além dos disponibilizados pelo Ministério da Integração Nacional, para financiar e executar seus projetos prioritários.</p> <p>Com o objetivo de delimitar os espaços prioritários de ação de governo e tendo em mente os objetos do Programa de Mesorregiões, se propôs dar ênfase a duas variáveis: rendimento domiciliar médio e variação do Produto Interno Bruto (PIB). O rendimento domiciliar médio por habitante é uma variável estática que busca mensurar o poder de compra médio em um determinado território. A variação anual média do PIB é uma variável dinâmica, que mostra a evolução da produção de um determinado espaço geográfico.</p>

	Consad/MDS	Pronat/MDA	Agenda 21/MMA	Promeso/MI
Implantação	<p>Até o momento, a SESAN/MDS já apoiou o processo de formação dos 40 Consad's: oito Consad's na Região Sul, oito Consad's na Região Sudeste, cinco Consad's na Região Centro-Oeste, 12 Consad's na Região Nordeste e sete Consad's na Região Norte.</p>	<p>Ao longo do ano de 2003, primeiro ano de implementação dessa estratégia, foram selecionados e homologados, nos Conselhos Estaduais de 20 estados brasileiros, um total de 40 territórios, abrangendo cerca de 800 municípios. Em 2004, cobrindo todos os Estados da Federação, foram agregados mais 50 territórios, alcançando cerca de 1.500 municípios.</p>	<p>Em julho de 2005, foi realizada uma atualização desses números pela Coordenação da Agenda 21 Brasileira, que identificou, até então, 555 iniciativas de caráter local, municipal, territorial e estadual, o que significa mais do que o dobro do número catalogado até 2002. Esse número inclui os 64 projetos aprovados pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA, em 2003, que estão em processo de assinatura de convênio para sua implementação. As 555 iniciativas levantadas estão distribuídas regionalmente da seguinte forma: 144 no Nordeste, 226 no Sudeste, 65 no Sul, 58 no Centro-Oeste e 62 no Norte.</p>	<p>Atualmente, estão apoiadas 12 mesorregiões: Metade Sul do Rio Grande do Sul (RS), Grande Fronteira do Mercosul (RS/SC); Vale do Ribeira/Guararapeaba (PR/SP); Bacia do Itabapoama (RJ/ES); Águas Emendadas (MG/GO); Vale do Jequitinhonha e do Mucuri (MG/ES/BA); Xingo (BA/SE/AL/PE); Chapada do Araripe (CE/PE/PI); Chapada das Mangabeiras (PI/MA/BA/TO); Bico do Papagaio (MA/TO/PA); Vale do Rio Acre (AC/AM); Alto Solimões (AM).</p>

2.2. Aproximações e divergências entre os programas de desenvolvimento territorial

A partir da análise das informações levantadas, é possível afirmar que as políticas de desenvolvimento territorial do MMA, MI, MDA e MDS se aproximam de maneira significativa, possibilitando uma integração que permita uma maior eficiência na execução das mesmas.

Observando-se os princípios, percebe-se claramente uma coincidência entre os ministérios. Todos prezam pelo processo participativo de construção e execução das ações. Também defendem a flexibilidade, a sustentabilidade econômica, social e ambiental, o respeito à cultura local e a priorização das categorias sociais mais fragilizadas.

Quanto aos objetivos, percebem-se diferenças, mas, de forma alguma, elas são excludentes ou se colocam como empecilho à integração. Na verdade, os objetivos podem ser entendidos como complementares para a promoção de um desenvolvimento responsável, socialmente justo e ambientalmente equilibrado. Ou não são claramente complementares o fortalecimento da agricultura familiar, o combate à insegurança alimentar, a preservação ambiental e a geração de ocupações e rendas?

O mesmo pode-se dizer em relação aos principais conceitos adotados pelos ministérios. Todos entendem, por exemplo, que o território é uma construção social, que passa, necessariamente, pela formação e consolidação de um capital social, como se verá no item seguinte. Em outras palavras, o território é o espaço onde os homens e mulheres se identificam culturalmente e geograficamente, definindo, politicamente, um modelo de desenvolvimento econômico, social e ambiental. Enfim, todos se sentem pertencentes ao espaço em função de características comuns, que constroem uma identidade. Claro que o modelo de desenvolvimento pode tender mais para um lado do que outro, em função dos objetivos de cada ministério (segurança alimentar, agricultura familiar etc.). Entretanto, como já foi apresentado, os objetivos em jogo são complementares e ajudam na construção de um modelo de desenvolvimento mais completo, caracterizando de fato um único território.

Ainda sobre o conceito de território, é importante frisar que apesar do MI ter adotado a nomenclatura “região” (ou mesorregião), verifica-se, na prática, uma construção territorial, baseada na identidade social. Ou seja, ainda que os espaços trabalhados pelo MI sejam chamados de mesorregião, entende-se que, na prática, o conceito se aproxima muito mais de território.

Em relação ao entendimento sobre desenvolvimento, todos os programas defendem uma evolução que vai além do crescimento econômico, mas sem desprezá-lo. Compreendem que é um processo de criação, de valorização e de retenção das riquezas de um território, progressivamente controlado pelo conjunto dos habitantes. E mais, é o resultado da ação articulada do conjunto de diversos

agentes sociais, culturais, políticos e econômicos, públicos ou privados, existentes no território, para a construção de um projeto estratégico que oriente suas ações de longo prazo. Supõe o uso economicamente racional e ambientalmente sustentável dos recursos disponíveis.

Preocupam-se com a valorização e o respeito das heterogeneidades institucionais, culturais, sociais, ambientais e econômicas dos territórios. Para tanto, defendem que se deve fomentar a cooperação e se estabelecer mecanismos institucionais que promovam sistemas participativos e abertos, capazes de formular soluções de “baixo para cima”. Somente assim se chegará a um desenvolvimento justo e sustentável.

No tocante às formas de territorialização ou regionalização (para o caso específico do MI), percebem-se diferenças que decorrem, por um lado, dos interesses dos ministérios e dos grupos que estes representam. Mas, como visto anteriormente, isso é normal e passível de conciliação.

Por outro lado, derivam da metodologia usada por cada ministério para a definição espacial (territorialização). Ainda que se leve em conta a construção social, os interesses locais, as articulações institucionais etc. a maioria dos ministérios definiram a delimitação espacial em seus gabinetes, flexibilizando ajustes após sua implantação e discussão no campo. Em alguns casos, a SDT/MDA adotou territórios consolidados ou deu os instrumentos para que a sociedade civil delimitasse os espaços territoriais. O MMA, por sua vez, tem, normalmente, adotado espaços já delimitados, como bairros, municípios, estados e territórios.

Em função das territorializações distintas sobrepostas em um mesmo espaço, foram constituídos fóruns distintos, um para cada programa de cada ministério. Exceção feita ao MMA que tem adotado os fóruns existentes, sejam eles do MDA, MI, MDS ou de qualquer outro programa. Os fóruns, em geral, têm uma composição paritária, com 50% de membros da sociedade civil organizada e 50% de representantes do setor público. Exceção feita ao MDS que regulamenta que 2/3 dos membros dos Consad's sejam da sociedade civil.

Como regra geral, não se prevê um orçamento para funcionamento dos fóruns. Mais uma vez, a exceção é o MDS, que coloca como pré-condição para participação nos Consad's, que as prefeituras dos municípios envolvidos repassem um pequeno percentual do fundo de participação dos municípios para assegurar o bom funcionamento do fórum.

No que respeita à elaboração do plano de desenvolvimento territorial, todos os ministérios seguem procedimentos parecidos, respeitando os interesses locais e buscando as articulações com as prioridades do governo Federal. Em geral não se apresentam procedimentos muito rígidos, com uma estrutura de plano, passos e cronogramas preestabelecidos. O MMA diferencia-se um pouco ao utilizar-se de um mecanismo mais detalhado para a construção da Agenda 21 ao plano de desenvolvimento sustentável.

Finalmente, sobre a execução das atividades previstas nos planos, apenas o MMA não destina recursos específicos para financiamento dos projetos (novos ou antigos, em execução) listados nos planos de desenvolvimento. O MDA, o MDS e o MI têm orçamento previsto para o financiamento dos projetos incluídos nos planos, desde que haja uma aprovação por parte das instâncias estabelecidas pelos ministérios, como conselhos estaduais, secretarias etc.

Ressalta-se, entretanto, que todos os ministérios, inclusive os que têm orçamento próprio para financiamento dos projetos, defendem e promovem a articulação de outras políticas públicas e fontes de financiamento para se colocar em prática ou complementar as ações previstas nos planos de desenvolvimento territorial.

3. Capital social

Neste item busca-se definir mais claramente o entendimento dos programas territoriais sobre o conceito de capital social, analisando-se e correlacionando-se variáveis de algumas abordagens teóricas que tratam do tema. Inicia-se apresentando como é incorporado o conceito de capital social nas teorias de desenvolvimento. Em seguida, discute-se o conceito propriamente dito e como ele foi entendido e incorporado pelos programas de desenvolvimento territorial referenciados.

Considerando-se as análises constantes no item anterior, parte-se do pressuposto de que não existem grandes diferenças entre os quatro programas em questão, inclusive no que respeita o conceito de capital social. Assim, as análises e correlações feitas neste item referem-se sempre ao conjunto dos quatro programas, sem distinções ou diferenciações.

3.1 Capital social e teorias de desenvolvimento

Alguns autores contemporâneos contribuíram muito para mudanças significativas nas teorias de desenvolvimento. Buscaram transformar a visão clássica, de forte viés econômico, de que desenvolvimento é sinônimo de crescimento. Outras variáveis foram incorporadas, a exemplo da sustentabilidade ambiental e do capital social. Muitas das idéias desses autores acabaram sendo apropriadas por vários organismos internacionais, que, por sua vez, passaram a influenciar as ações desenvolvimentistas de vários países, especialmente dos chamados “em desenvolvimento”.

Sen (2000 e 2001), por exemplo, entende que o desenvolvimento é um processo integrado de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Ou, em outras palavras, dando-se aos indivíduos as condições necessárias para fazer suas escolhas, é possível se chegar ao desenvolvimento.

Hirshman (1961 e 1997) vê o desenvolvimento como um processo não-equilibrado, que precisa de intervenção estatal. E mais, entende que não basta

investir, aplicar o capital acumulado para reproduzi-lo, é necessário levar junto tecnologia e capacidade e habilidade de investimento (empreendedorismo).

Kliksberg (2003) e Rist (2001) interpretam a lógica evolucionista defendida pelos organismos internacionais: se todos os países não-desenvolvidos seguirem as orientações dos organismos internacionais, tornar-se-ão países desenvolvidos, como os da Europa, os EUA, Canadá, Japão etc. Trata-se claramente de uma visão que não propõe rompimento com o *status quo*, com o paradigma mundial de desenvolvimento sustentado no Consenso de Washington. Permanecem as macro propostas de reestruturação produtiva das empresas (concentrando informação e capital e descentralizando produção), reforma do Estado (menor interferência na economia e descentralização de ações sociais para o local), globalização etc.

Por outro lado, no campo micro, os organismos internacionais propõem uma série de ações que, segundo eles, levarão ao desenvolvimento local. Para desenvolver é preciso montar uma estratégia de ouvir as bases, respeitar a heterogeneidade cultural, econômica, social e ambiental dos locais, fortalecer as instituições, montar e executar projetos produtivos locais economicamente justos e ambientalmente sustentáveis, fortalecer os mercados internos, enfim, buscar uma construção de “baixo para cima”.

Vale ressaltar que passa-se a impressão de que a estratégia micro tem por objetivo sustentar a macro, ou seja, minimizar ou criar paliativos para os impactos do processo de globalização, reestruturação produtiva e reforma do Estado, de forte influência neoclássica, que são concentradores e centralizadores. E que, na verdade, impedem um a difusão de um tipo de desenvolvimento heterogêneo, justo e sustentável.

Carvalho (2003) e Lopes (1995), fazendo uma revisão de algumas correntes institucionalistas, mostram que o desenvolvimento não ocorre pela acumulação de capital, seja em função de inovações tecnológicas ou da apropriação de trabalho excedente, mas sim em razão da força e da consolidação dos arranjos institucionais. A partir destes arranjos é que são construídos os projetos políticos de desenvolvimento, que respeitam a cultura (em seu sentido amplo) dos diferentes espaços onde eles são elaborados. Podem ser projetos com enfoque econômico, ambiental, social etc. Desvincula-se aqui, de fato, o desenvolvimento do crescimento econômico.

Na mesma linha institucionalista, Putnam (2005), buscando entender por que algumas democracias dão certo e outras não (levam ao desenvolvimento ou não), encontra parte da resposta na força, responsabilidade e eficiência das instituições que as cercam. Afirma que as instituições moldam a política (identidade, poder e estratégia dos atores políticos) e, por sua vez, são moldadas pela história. Assim, histórias diferentes levam a desempenhos institucionais distintos.

Ressalta ainda que “o desempenho prático das instituições (...) é moldado pelo contexto social em que elas atuam” (p. 24). Em outras palavras, destaca a

importância dos fatores socioculturais (especialmente o capital social como se verá mais adiante) para explicar o desempenho das instituições democráticas.

Certamente as contribuições dos institucionalistas aqui apresentadas ajudam na construção do conceito de capital social a ser tratado no próximo subitem. Antes, todavia, é preciso correlacionar o apresentado aqui com os quatro programas territoriais em questão.

Os programas parecem se aproximar muito da abordagem defendida pelos organismos internacionais quanto ao entendimento sobre desenvolvimento, especialmente nas ações locais. Também se aproximam dos institucionalistas, ao defenderem o respeito e o fortalecimento das instituições territoriais, e mais, que é por meio destas que se pode chegar a um tipo de desenvolvimento que atenda aos anseios e necessidades de cada território. Esperam, então, chegar ao desenvolvimento por meio da eficiência das instituições locais, que, como visto, dependem tanto de fatores socioculturais, como da formação histórica.

Fica, no entanto, uma questão: como pretendem os programas territoriais formarem instituições atuantes e fortes se eles não têm controle sobre os fatores que a determinam - cultura e história? Trata-se de uma questão de fundo, que, certamente interfere na operacionalização dos programas. Ou, em outras palavras, refere-se a um problema teórico que pode inviabilizar qualquer método que se pretenda desenvolvimentista, em bases sociais e locais.

3.2 Capital social e programas de desenvolvimento territorial

Putnam (2005, p. 177) afirma que “o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade”. Onde existe capital social consolidado, há uma maior possibilidade de cooperação e esta é instrumento fundamental para superar os dilemas da ação coletiva¹⁶ e garantir a realização de ações desenvolvimentistas com participação. Ou, em outras palavras, a ação coletiva e a cooperação vão melhorar o desempenho prático das instituições que, conseqüentemente, garantirão o bom funcionamento da democracia e o desenvolvimento.

O capital social facilita a cooperação espontânea, sem necessariamente existir coerção ou algo ou alguém que impeça a deserção. Ele é entendido como uma espécie de garantia (sustentada em confiança, normas e cadeias de relações sociais) para superar os dilemas da ação coletiva. Assim, “tal como sucede com o capital convencional, os que dispõem de capital social tendem a acumular mais” (idem, p. 179). Por isso algumas regiões ou territórios têm melhor desem-

¹⁶ Tratam-se de dilemas já bastante discutidos por autores como Hume, Hobbes e Ostrom. Referem-se, grosso modo, a questões de ordem individual que impedem a realização da cooperação ou obstam as tentativas de cooperar em benefício mútuo.

penho do que outras/os. É importante esclarecer que, diferentemente do capital convencional, o social constitui um bem público.

A base desse capital social é a confiança. “Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança” (ibidem, p. 180), proporcionando uma progressiva acumulação de capital social. Mas, como se constrói a confiança? De acordo com Putnam ela mana das regras de reciprocidade (decorrentes de condicionamento e socialização ou de sanções) e dos sistemas de participação cívica.

Para resumir, utilizam-se as palavras de Putnam (ib., p. 186): “os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo. Eis as características que definem a comunidade cívica”. Mas também o inverso é verdadeiro, ou seja, na comunidade não-cívica, de fraco capital social, vive-se a deserção, a desconfiança, a omissão, a exploração, o isolamento, a desordem e a estagnação de forma viciosa. Quer dizer, não se desenvolve.

Mas, como construir as características que tornam uma comunidade cívica, de forte capital social, e, conseqüentemente, desenvolvida? A experiência italiana analisada por Putnam mostra que alterações nas instituições formais levaram a mudanças de identidades, valores, poderes e estratégias, que propiciaram aprendizado social, descentralização e maior satisfação social entre outras coisas. Mas não transformaram tanto quanto se esperava. O sectarismo, a estagnação, a ineficiência e a incompetência ainda assolam muitas regiões. E, provavelmente, não foram suprimidos os círculos anticívicos que mantêm o atraso. Isso só muda com o tempo, com a constituição de uma nova história, que permita uma lenta evolução institucional.

E é exatamente nessa estratégia de formação de capital social que apostam os programas de desenvolvimento territorial. Primeiramente alterar as instituições formais, de maneira a provocar algumas mudanças imediatas e, em seguida, aguardar outras, de longo prazo, com a constituição de uma nova história institucional.

Pode-se dizer que trata-se de uma aposta arriscada, já que o futuro é incerto, e os condutores da história podem mudar no meio do caminho. Também é uma estratégia muito lenta, que, se funcionar, vai trazer resultados significativos para gerações que ainda não nasceram. E as que estão aí, como ficam?

4. Para não concluir

Como foi visto, existe um significativo e importante esforço por parte do governo Federal para promover a integração de quatro programas de desenvolvimento territorial. Esse esforço leva em conta prioritariamente questões metodológicas, mas alertou-se aqui para a necessidade de se discutir os referenciais

teóricos e conceituais que sustentam os referidos programas, já que, em última instância, são eles que definem os métodos de execução dos programas.

Neste texto, propôs-se discutir o conceito de capital social e seu entendimento e incorporação por parte dos programas. Percebe-se que as correntes teóricas que sustentam os referidos programas defendem o desenvolvimento local, calcado no respeito à heterogeneidade cultural, econômica, social e ambiental dos locais, na montagem e execução de projetos produtivos locais economicamente justos e ambientalmente sustentáveis e no fortalecimento dos mercados internos. Uma construção de “baixo para cima”.

Mas a principal variável dessa “fórmula” de desenvolvimento são as instituições, que, se fortes e eficientes, garantem um bom desempenho das democracias e, conseqüentemente, levam ao desenvolvimento. No entanto, aqui existe um problema. As instituições ao mesmo tempo em que moldam as estratégias e definem o desempenho, são moldadas pela história e por fatores socioculturais, especialmente o capital social. E tanto a história quanto o capital social são de difícil controle, especialmente por parte de programas públicos de desenvolvimento territorial.

Especificamente sobre o capital social, percebe-se que ele determina o comportamento das instituições em geral e a cooperação em particular, especificamente a voluntária, sem coerção. E a cooperação, baseada em confiança, normas e sistemas de participação, é fundamental para que se reforcem os círculos virtuosos rumo ao desenvolvimento.

Mais uma vez identifica-se um problema relacionado aos programas de desenvolvimento territorial. Estes apostam numa estratégia de formação do capital social que, novamente, depende da história e de resultados a longo prazo. Sabe-se que a história traçada aqui pode se alterar ali, quando não mais existam os programas ou estes não possam mais interferir nos fatores socioculturais locais. E mais, como ficam as gerações presentes se os resultados progressistas são esperados para o longo prazo?

Nota: Proposta de integração das ações nos territórios¹⁷

O presente texto tem por objetivo propor uma integração dos programas de desenvolvimento territorial e regional de quatro ministérios (MDS, MDA, MMA e MI), especialmente de suas metodologias, tomando-se por base as características de cada programa, bem como as orientações e demandas expostas por parte dos ministérios envolvidos.

Ressalta-se que aqui estão sendo considerados somente os seguintes programas:

- Programa dos Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consads) da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan/MDS).
- Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA).
- Programa Agenda 21 da Secretaria Nacional de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (SDS/MMA).
- Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas da Secretaria de Programas Regionais (SPR/MI).

Existem outros programas de desenvolvimento territorial/regional no MMA e no MI, entretanto, somente os listados acima serão considerados para a proposta de integração.

Defende-se que a integração das ações nos territórios onde há sobreposição de dois ou mais programas dos quatro ministérios citados, deve ocorrer no local, a partir de entendimentos entre os membros dos fóruns de cada programa envolvido. Aqui serão apresentadas algumas orientações gerais para auxiliar a referida integração.

Importa esclarecer que as orientações dadas aqui servem tanto para as áreas onde existe sobreposição de dois, três ou dos quatro programas considerados, quanto para áreas novas, onde venham a ser implantadas ações de um ou mais programas.

Partindo-se do pressuposto de que não existem diferenças significativas entre os programas, no que se refere aos princípios, conceitos e objetivos, vai-se buscar dar orientações quanto aos fóruns, à territorialização e à elaboração e

execução dos planos de desenvolvimento, que apresentam pontos de conflito ou divergência.

1 Fóruns

Aqui deve-se buscar a unificação. Não se justifica a existência de diferentes fóruns em um mesmo espaço, com preocupações e discussões semelhantes e, muitas vezes, com a participação das mesmas pessoas. No entanto, algumas dificuldades se apresentam para a consolidação da unificação, das quais se destacam:

- a. Diferentes planos de desenvolvimento e coberturas espaciais dos fóruns.
- b. Distintas estruturas administrativas (núcleo diretivo, câmaras técnicas etc.) dos fóruns.
- c. Diferentes formas de financiamento das atividades dos fóruns.
- d. Variadas composições (número e distribuição percentual dos membros) dos fóruns.

O ponto “a” será tratado mais adiante, quando abordados os temas da territorialização e elaboração e execução dos planos de desenvolvimento territorial. Os outros pontos (“b” a “d”) são passíveis de ajustes, exceção feita aos fóruns das mesorregiões, que apresentam delimitações espaciais muito grandes, quando comparadas às dos outros ministérios. Em outras palavras, entende-se que é possível integrar os fóruns dos programas do MMA, MDA e MDS, mas não o do MI.

Quando houver sobreposição com o programa de mesorregiões, sugere-se que o fórum mesorregional crie câmaras técnicas ou outro tipo de arranjo institucional para considerar e discutir as propostas elaboradas nos fóruns do MMA, MDS e MDA. Este espaço institucional deve considerar, inclusive, a possibilidade de financiar e complementar ações dos projetos propostos nos planos de desenvolvimento dos fóruns menores.

Quanto à integração dos fóruns dos Consad’s, Pronat e Agenda 21, existindo pelo menos dois desses programas em espaços físicos semelhantes, sugere-se que seja adotada a estrutura e características do fórum mais consolidado, que apresente reuniões regulares, plano em elaboração ou elaborado, projetos já financiados e membros capacitados. Adotado um fórum, ele deve passar por reformulações que incluam os interesses e ações do(s) outro(s). Deve-se readequar a estrutura administrativa, incluindo e/ou eliminando arranjos institucionais, como núcleo diretivo, câmaras técnicas etc. de maneira que se tenha uma estrutura enxuta, mas que considere as necessidades de cada programa envolvido.

Da mesma forma, quando da integração dos fóruns deve ser revista a composição do fórum unificado. Sugere-se que seja adotada a composição do fórum de referência. Caso seja o do Consad, que se mantenha 2/3 de representação da sociedade civil organizada. Sendo Pronat ou Agenda 21, que se utilize 50%.

No tocante ao financiamento das atividades dos fóruns, defende-se que

o fórum unificado adote a estratégia dos Consad's, qual seja, obrigar uma contribuição das prefeituras municipais (percentual do fundo de participação dos municípios).

Todos esses acertos devem ser resultados de discussões entre membros dos fóruns sobrepostos, respeitando os princípios da flexibilidade e participação, existentes em todos os programas, bem como as características específicas de formação de cada território.

2 Territorialização

Da mesma forma que apresentado no item anterior, entende-se que o programa de mesorregiões não pode passar por um processo de unificação da delimitação espacial com os demais programas. Dessa forma, as mesorregiões devem permanecer com seus limites geográficos, integrando-se com os outros programas por meio dos fóruns e planos de desenvolvimento.

Já para o Pronat, Agenda 21 e Consad's acredita-se ser possível construir um processo de unificação do território. Deve-se iniciar com a unificação dos fóruns e, em seguida, montar uma agenda para criar um só território. Claro que em alguns casos não será possível essa unificação em razão da implantação já consolidada de ações de cada programa. Nesses casos deve-se buscar montar uma agenda de convivência de diversos programas.

A agenda de unificação deve considerar os municípios não coincidentes com a área comum do território. Em outras palavras, deve buscar uma negociação junto às instituições que representam os municípios pertencentes a apenas um dos programas, de maneira a incluí-los no território geral, e serem contemplados por todos os programas, ou excluí-los de todos os programas.

Entende-se que, no geral, haverá uma tendência de ampliação dos territórios, já que dificilmente municípios deixarão de participar dos programas.

3 Planos de desenvolvimento

No momento em que estejam unificados os fóruns, deve-se montar uma agenda para integração dos planos de desenvolvimento e de suas execuções. Entende-se, uma vez mais, em razão dos motivos já expostos, que não é possível incluir o programa de mesorregiões no processo de unificação, o que não significa não integrá-lo. Os planos de desenvolvimento das mesorregiões devem prever a incorporação dos projetos (novos ou antigos, em execução) pertencentes aos planos de desenvolvimento dos Consad's (chamados de planos de ação), do Pronat e da Agenda 21, financiando-os ou complementando-os.

Por outro lado, é possível unificar os planos de desenvolvimento dos outros ministérios, desde que sejam respeitadas as prioridades de cada programa: segurança alimentar, sustentabilidade ambiental e fortalecimento da agricul-

tura familiar e de outras categorias sociais mais fragilizadas. Sugere-se que os planos da Agenda 21 sejam tomados como referência, pois estes abarcam todas as preocupações dos programas referidos e permitem ajustes que incorporem especificidades dos outros fóruns.

Mesmo em territórios que ainda não tenham sido contemplados pela Agenda 21, sugere-se que o modelo deste programa seja adotado para o processo de planificação. Os programas do MDA e do MDS, ainda que tenham seus procedimentos metodológicos bem delineados para a organização dos fóruns e execução dos planos, não apresentam um processo passo-a-passo para o planejamento, como o faz o MMA.

No tocante à execução e financiamento dos planos, acredita-se que, com a unificação dos mesmos, haverá uma maior probabilidade de otimizar os recursos públicos, concentrando ou complementando as ações dos três ministérios e eliminando esforços repetidos.



parte 3

As contribuições de Vitor Filho

“... Recria a tua vida,
sempre, sempre.
Remove pedras e planta roseiras e faz doces.
Recomeça.”

Cora Coralina

“Na internet temos discutido com amigos o conceito de solidariedade, em busca de uma auto-avaliação, de uma autocrítica. O que é ser solidário? Será que somos solidários? Até que ponto estamos dispostos a sermos realmente solidários?”

Muito foi dito e chegamos a uma síntese do conceito: compartilhar, doar - sem querer troco - para que haja um aproveitamento melhor de habilidades, bens, conhecimentos etc. e o mundo seja mais feliz e justo. Ainda não temos respostas para as outras questões. Talvez não sejamos suficientemente solidários para respondê-las. Compartilhem esse belo livro com carinho.”

Extraído da mensagem de Vitor Filho e Isabela para Flavia e Juliana no Natal de 2002.

166 “Ontem não tive oportunidade de falar com você mais particularmente, por isso te escrevo agora. Quero te dar os parabéns pela formatura, mas especialmente pelas suas opções e condução do início de sua vida profissional. Esta está, sempre, ligada às escolhas ideológicas de cada um. E, para os que assim crêem, como eu, normalmente a ideologia é formada e construída ao longo de sua vida, pela educação que leva e pelas companhias que escolhe e o cercam. Pode-se, por exemplo, enxergar o mundo como um espaço de oportunidades para o crescimento e maximização dos interesses pessoais (esse é o discurso do Capital) ou, ainda, pode-se entendê-lo como um local de proliferação de desigualdades, onde a solidariedade e a ação em prol do coletivo é o mais importante, ou, ou, ou...”

A nossa felicidade depende da dos outros, ou, pelo menos, da busca da dos outros.”

Extraído da mensagem enviada por Vitor Filho à sua irmã, Juliana, em sua formatura em janeiro de 2006.

VITOR FILHO E A PRECOCIDADE DO TEMPO

GUSTAVO BITTENCOURT MACHADO¹

Prezado leitor, desculpe-me pela linguagem coloquial. Não será fácil escrever esses breves comentários. Tudo aqui é um pouco da minha intermitente convivência com Vitor Filho, durante dez anos. Conheci-o no Grupo de Pesquisa Agricultura Familiar, da Universidade Federal da Bahia, quando nos tornamos membros pesquisadores em 1996, sob a coordenação do Prof. Vitor de Athayde Couto. Nesse período sempre mantivemos relações profissionais, de trabalhos em conjunto. Não posso dizer que era amigo, de bares, festas, ou permanente convívio. Não que houvesse inimizades, pelo contrário; mas, que nossas trajetórias tomaram rumos diferentes, embora também comuns quanto ao objeto de estudo e trabalho.

O fato é que sempre que precisei de Vitor Filho, para obter informações, conversas, contei com a disponibilidade dele, embora se passassem meses sem nos falarmos. A recíproca também era verdadeira. Respeitávamo-nos. Ajudávamo-nos mutuamente, em atividades comuns. E havia um reconhecimento mútuo. Discordamos algumas vezes. Fomos parceiros em co-autoria de livros e artigos vários sobre o meio rural na Bahia. Muita atividade intelectual e científica, sobretudo quando passei 11 meses, na Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), entre 1998 e 1999, a convite de Vitor Filho, e posteriormente, em trabalhos de pesquisa, sob sua coordenação, em 2002. Vitor Filho abriu oportunidades de trabalho para várias pessoas. Isso é inegável. Trouxe novas idéias para pensar propostas de desenvolvimento rural no Estado. **Não se preocupava somente com a boa produção científica**, pois escrevia muito bem, mas sempre buscava transformar idéias em *praxis*, retroalimentando-as, as políticas públicas, como gostava de dizer.

Vitor Filho não se contentava em discutir a pobreza e os problemas da agricultura familiar num sertão historicamente abandonado pelas políticas públicas no estado da Bahia. E, com isso, afirmar-se como acadêmico. Não. Ele tinha, em mente, alterar essa realidade desumana, sobretudo no interior do Estado. Sempre queria intervir na realidade. Executivo nato, e aliar capacidade

¹ Economista e pesquisador da Universidade Federal da Bahia

reflexiva e prática era-lhe uma qualidade. Pública. Inerente. Própria. Digo isso, de testemunho, porque convivi com esse aspecto.

Certa vez, ele me telefonou, marcando um almoço, em junho de 2005, logo após eu retornar da França. Queria conversar sobre perspectivas. Nessa ocasião, contava-me de decepções profissionais que tivera. Havia sido preterido pelo governo do estado da Bahia, para ocupar um cargo de diretoria, de um órgão de pesquisa e estudo, estruturado na década de 1950, por intelectuais como Rômulo Almeida, Milton Santos, Fernando Pedrão, entre outros. Não era um órgão qualquer, da burocracia estatal. Apenas uma instituição de pesquisa, essencial às políticas públicas do Estado. Sua indicação era quase certa. E natural, sem surpresas, pois era o mais qualificado para o exercício do cargo. Vitor mostrava um certo descontentamento. Não que precisasse do governo; àquela altura, tinha opção de continuar nas Nações Unidas, ou não. Poderia voltar ao Estado para dar continuidade a uma política pública, de fortalecimento de territórios rurais, como forma de contribuir para a melhoria de vida de milhares de famílias de agricultores da Bahia, estudando, pesquisando e executando. A função de Vitor, entre outras, era evitar que o mel puro do sertão se transformasse no mel açucarado da grande metrópole brasileira, do qual foi vítima. Foi preterido pelos conservadores de então, porque essa política, já abraçada pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e pelo governo brasileiro, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário, iria contra os interesses da política do então governo do Estado, e também por causa das próprias relações de trabalho dele com os movimentos sociais rurais e os agricultores familiares. Desenvolver essa política significava romper as estruturas oligárquicas ainda presentes no interior do Estado. Aquele governo era insignificante e pequeno para ele. O povo tratou de tirá-los, inclusive aqueles que, institucionalmente, preteriram-no; mas quem desse povo teve essa coragem?! Os agricultores familiares, de todas as regiões do interior do estado da Bahia, de forma soberana, autônoma e democrática, sem repressões ou violência.

Apenas pelo voto; na calada da noite, de um primeiro de outubro, três meses depois do seu desaparecimento. A dialética da história tratou disso. Como se tivessem dito. Vitor: é o nosso presente; mas não que isso viesse a significar algum rancor, ressentimento por não ter assumido aquele cargo. De forma alguma. Vitor já estava pensando em outros projetos. Já estava no doutorado em administração da UFBA. Tanto isso é verdade, que, naquele almoço, no qual conversamos, eu dizia: - Vitor, dedique-se às atividades acadêmicas. Ele me dizia: - Mas é preciso executar, transformar em ação; elaborar projetos. Eu não podia dizer mais nada. Agradeço ao seu pai, Vitor de Athayde Couto, e aos organizadores deste livro por terem permitido que eu tecesse esses breves comentários sobre Vitor. Trata-se apenas de uma simples percepção.

Espero não ter cometido injustiças. Diria ainda mais: Vitor Filho e os agricultores familiares se identificavam. Ele, em sua vida profissional e acadê-

mica, ao invés de seguir os modismos temáticos da Universidade, que surgem como impulsos e desaparecem com tal brevidade, fez uma opção ideológica e de classe: atuar por aqueles que mais necessitavam, compreender os problemas e o desenvolvimento da agricultura familiar. Não foi trabalhar em multinacionais, bancos, indústrias... Não que signifique algum demérito atuar nessas instituições; mas, sua classe social eram os agricultores familiares. E isso ninguém pode negar. Era, no fundo, uma opção dialético-material através da contradição do processo social. E por ela, fez-se. Vitor Filho atingiu o ápice em suas atividades. A plenitude nos seus 35 anos.

O que poderia vir depois seria decorrência, mais alguns adjetivos, pois o substancial já estava transmitido do ponto de vista do seu valor profissional, intelectual e pessoal. Observo no meu entorno, tento me lembrar, mas não me recordo de mais alguém. Entre os economistas da minha geração, dos anos 1990, da Faculdade de Economia da UFBA, Vitor Filho provavelmente tenha sido o mais apaixonado pela questão rural, pelo fortalecimento da agricultura familiar e dos movimentos sociais rurais; certamente, o mais dinâmico e, sem dúvida, o mais brilhante.

O LEGADO DE VITOR PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

VALTER BIANCHINI¹

JACKSONVILLIAM NAGORNNI²

NICOLAU SCHAUN³

Este texto foi desenvolvido observando dois conteúdos. No primeiro, resgata-se um pouco da história de Vitor na Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), culminando com uma singela homenagem, feita em nome de seus colegas de trabalho da Secretaria, a esse ser humano que tinha seus predicados e defeitos, mas, que todos admiravam pelo seu caráter e compromisso com a causa dos mais pobres. É quase uma oração à memória de Vitor Ataíde Couto Filho, onde todo o sentimento de seus colegas está ali retratado.

170

O segundo refere-se ao resultado do trabalho do Vitor à frente do Departamento de Monitoramento e Avaliação. Foi uma produção expressiva, onde ele soube coordenar a equipe de trabalho, extraindo o conhecimento disponível para dar início à implantação do Sistema Monitoramento e Avaliação do Pronaf (SMAP). Procura-se, nesta parte do texto, dimensionar o legado por ele deixado à agricultura familiar.

I - Amigos do Vitor

No final de 2001 observou-se a primeira transição na Secretaria. Saía Nelson Borges Gonçalves e chegava Gilson Alceu Bittencourt. Compondo a nova equipe de Gilson veio Vitor juntamente com a Lílian Santos Rahal e ocorreu o retorno do Aloísio Lopes de Melo. Em seus primeiros dias a nova direção da SAF procurou identificar as pessoas, suas qualificações e habilidades, o ambiente e o conteúdo dos trabalhos desenvolvidos.

Pelo lado da equipe da SAF ou de qualquer outro ambiente em que ocorreram mudanças, essas sempre provocam ansiedades. Nos comentários de corre-

¹ Secretário de Agricultura e Abastecimento do Estado do Paraná; secretário de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário de 2003 a 2006.

² Coordenador-geral de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

³ Assessor da Presidência da Embrapa, especialista em agricultura familiar.

dor, a respeito de Vitor, surgiam questões como: Quem é esse rapazinho que vem com o Gilson? Qual a sua formação? Que papel vem desempenhar na equipe? Nos primeiros dias ficaram evidentes algumas qualidades pessoais de Vitor: a competência técnica na leitura das atividades executadas na SAF; o espírito crítico caracterizado em suas análises dos conteúdos das ações desenvolvidas; a autoconfiança demonstrada nas apresentações de suas posições e proposições; a ansiedade por produzir, gerar estudos sobre a agricultura familiar, aprofundar e socializar seus conhecimentos; a impetuosidade em fazer tudo rápido; a determinação com que assumia e cumpria suas tarefas. De outro lado, sobressaiam outras características do nosso amigo: a teimosia, pois, era difícil demovê-lo de algumas posições (a argumentação técnica muitas vezes não era suficiente, havendo necessidade de arbitragem superior); a atitude centralizadora, pois tudo tinha que ser a seu modo.

O passar do tempo aperfeiçoou suas qualidades, arrefecendo parte de sua impetuosidade e ansiedade e, de outro lado, o Vitor passou a escutar mais antes de decidir e a descentralizar as tarefas, reconhecendo em sua equipe de trabalho a competência devida sem, contudo, deixar nada despercebido. Vale a pena registrar aqui, seu “batismo de fogo” no serviço público.

O fato, digno de registro, ocorreu uns 15 dias após o Vitor ter assumido a coordenação das atividades de monitoramento e avaliação da Secretaria. Estava programada uma reunião onde seria apresentada a proposta de planejamento da Secretaria, em sua nova gestão. O trabalho foi preparado no ambiente do *staff* da SAF, sob a coordenação do Vitor, a quem coube a responsabilidade de apresentá-lo à equipe técnica da Secretaria. Uns 15 minutos antes do horário programado, não havia ninguém no local. O Vitor, então, dirigiu-se à área de monitoramento e avaliação e, abrindo a porta da sala, onde a equipe técnica trabalhava, asperamente perguntou a todos se não sabiam da realização do evento? E, se sabiam, por que não estavam no local indicado? Os integrantes da equipe técnica, perplexos, entreolharam-se e ficaram calados. Paralisaram suas atividades e foram ao local da reunião. Vale salientar, que integravam a equipe técnica da área de monitoramento e avaliação, João Honório Accarini, Agostinho Vaz de Melo Neto além de nós - Jackson e Nicolau. Todos com ampla história e conhecimento do serviço público e com idade para serem progenitores do Vitor. Além desses, havia o pessoal de suporte à área de processamento de dados e duas outras técnicas Fani Mamede e Rachel Kosich. No total, éramos nove pessoas.

Participaram da reunião pouco mais da metade da equipe da Secretaria, à exceção da área de monitoramento e avaliação, cuja presença foi maciça. Durante a reunião a equipe técnica do Vitor permaneceu calada. Ao longo das discussões a equipe se pronunciou sobre os aspectos técnicos e das implicações políticas, em suma, contribuiu para o aperfeiçoamento da proposta. Quando Vitor, feliz com o resultado da reunião, tomou a palavra agradecendo a presença de todos, um dos membros de sua equipe solicitou a palavra tecendo os seguintes

comentários, finalizado com uma pergunta direta a Vitor: “Em primeiro lugar, gostaríamos de deixar registrada, nesta reunião, que temos uma história no serviço público marcada pela conduta ética e profissional. Sempre tivemos a consciência de nossas obrigações. Eu, particularmente, não me recordo de ter faltado a um único compromisso em toda minha vida pública. Em segundo lugar, gostaríamos de deixar, também, registrada nossa perplexidade, em um primeiro momento, e nossa insatisfação, em um segundo momento, pela maneira descortês, deselegante e desrespeitosa como fomos tratados, quando do *ultimatum* para nossa presença a este evento”. O aparteante foi mais além, ainda, com uma outra questão: “O senhor sempre trata os membros de sua equipe desta maneira?” Um outro membro da equipe em tom conciliador, ponderou: “Entendemos que essa sua conduta no dia de hoje é fruto da impaciência e da ansiedade da juventude. Não gostaríamos de crer que sua conduta tenha sido fruto da sua percepção idêntica à que paira na sociedade brasileira acerca da incapacidade técnica, negligência, descaso e da falta de compromisso do servidor público para com seus afazeres. Constituímos uma equipe serena, tranqüila, com habilidades, competências e, também, com muitas limitações. Mas, em nosso conjunto, modestamente, reunimos condições para muito produzir pelo nosso país. Se não tivéssemos essa consciência, não estaríamos aqui, tenha certeza disto.” Vitor não esperava por aquela reação, levou um susto e, serenamente (apesar do comportamento sereno não integrar seu perfil) pediu desculpas pela sua conduta, reafirmando que apesar de seu temperamento forte, não era desrespeitoso e nem possuía idéias preconcebidas acerca dos servidores públicos.

Esse “batismo de fogo” do Vitor no serviço público serviu como amálgama para forjar sua equipe de trabalho sob um ambiente de harmonia, respeito recíproco, muita discussão técnica e muito trabalho. Nesse ambiente, nunca mais ocorreu qualquer outro fato que afetasse o relacionamento entre Vitor e sua equipe. Ao contrário, consolidou-se uma profunda e fraterna amizade entre ele e seus comandados. Quando ocorreu a tragédia envolvendo Vitor, os remanescentes dessa história inicial foram chamados a preparar um texto sobre sua passagem pela SAF. Eles cumpriam a tarefa, cujo texto foi completado por outros colegas de Secretaria. O texto que segue foi elaborado pelos remanescentes de sua antiga equipe de trabalho na área de monitoramento e avaliação.

“É no silêncio da tristeza que nos envolve que repudiamos todo e qualquer ato de violência, em especial entre os seres humanos. A forma bárbara e cruel com que encerraram precocemente uma vida que tinha todos os atributos para ser vitoriosa não nos deve calar. Devemos, como cidadãos brasileiros e como amigos do Vitor, levantar uma enérgica manifestação de BASTA ao estado de insegurança imposto à sociedade brasileira.

Vitor era um profissional que acreditava em seus sonhos de modo que toda a sua energia era dirigida para torná-los realidade. Sua trajetória foi marcada pela consciência de suas convicções e princípios, dos quais nunca se afastou. Era íntegro,

sincero, leal, seguro e defensor tenaz de suas idéias. Porém, tinha a capacidade de ouvir e considerar os argumentos contrários. Conseguia, com desenvoltura digna dos bons, liderar sua equipe de trabalho da qual era um defensor intransigente, apesar de que algumas vezes criava incompreensões, sempre passageiras, mas o tempo, a razão e, sobretudo o espírito de solidariedade e fraternidade sempre se encarregavam de desfazê-las. Com certeza essa marca evidente do seu procedimento contribuiu muito para que ele consolidasse, cada vez mais, suas relações no trabalho e na vida.

Por onde passou espalhou a força da sua energia vital sempre com espírito construtivo. Em sua passagem pela SAF deixou amigos e uma produção técnica considerável, tida como referência na administração pública que é o sistema de monitoramento e avaliação do Pronaf. Isso não foi conseguido sem o esforço e a dedicação cuja obstinação de Vitor superou com sobras.

Portanto, falar de Vitor nos impõe ao mesmo tempo duas convicções: é muito fácil porque, tendo convivido e trabalhado com ele na SAF percebemos e nos convencemos de quanto ele acumulou e consolidou das qualidades e valores já mencionados, características reservadas a muito poucos, sobretudo na sua idade. Por outro lado, é muito difícil compreendermos porque não lhe foi dado o direito de, no vigor de sua juventude, praticamente no amanhecer radioso e feliz de sua existência, seguir essa trajetória consolidada no pleno exercício da produção científica e tendo como caminho e argamassa a solidariedade. Resta-nos, assim, encarnarmos todos os seus legados como sólidos exemplos de fraternidade que seguiremos indelevelmente.

Para nós, da SAF, dele ficam, como legado, as lembranças, a memória, seu jeito de ser e especialmente suas palavras, pois “as palavras de um homem não são apenas expressões de suas idéias, mas sementes de idéias para aqueles que o cercam”.

À família, para quem a perda é irreparável, nossos pesares. Reconhecemos que nosso sentimento de perda em nada se compara à dor da família enlutada. Mas vamos lembrar do Vitor pelas suas virtudes e pelo seu trabalho. É preciso acreditar. Vamos tomar o exemplo de obstinação deixado por ele e dar continuidade ao seu legado como uma forma de reconhecimento ao nosso querido amigo. É como se ele vivesse, na transformação do seu ideal em realidade.

Enfim, o homem sempre estará onde estiverem suas lembranças e memórias.”

II - O trabalho e o legado de Vitor para a agricultura familiar

A SAF não dispunha de uma área de monitoramento e avaliação até a administração do Gilson Bittencourt. Existia a proposta de um sistema de monitoramento e avaliação do Pronaf. Apesar de consistente, estava aguardando a oportunidade de ser colocada em operação. Vitor tomou conhecimento da proposta e, ao assumir o comando da área de monitoramento e avaliação da SAF, passou a discuti-la, inicialmente, no ambiente de sua Diretoria, depois, com as demais

áreas da Secretaria. As primeiras discussões foram duras e exaustivas, com Vitor buscando dissecá-la em seu nível mais profundo. Durante esses exercícios, Vitor não apenas questionava, mas, sobretudo, contribuía para o aperfeiçoamento da proposta. Nas discussões com as demais áreas da Secretaria, Vitor apresentava-a como um trabalho de sua equipe e defendia-a, mas, sempre, aberto às colocações que visassem o aperfeiçoamento da proposta. Ao final, conseguiu-se uma proposta que contou com a participação de toda a equipe técnica da SAF.

A proposta estruturava o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Pronaf (SMAP), em módulos. Cada um deles, dedicado a uma atividade ou ação específica da SAF.

Módulo do Crédito Rural - Os dados

O primeiro módulo implantado foi o de Crédito. Este módulo estava estruturado em dois componentes. O primeiro deles contemplava as operações de crédito realizadas ao amparo do Pronaf. Disponha-se, à época, de uma base de dados derivada do Recor, obtida junto ao Banco Central do Brasil. Esses dados eram desagregados em nível de município e tinham sua utilização restrita ao ambiente da SAF. Procedeu-se uma estruturação lógica que permitiu disponibilizar esses dados a todos os interessados em acompanhar as operações de crédito realizadas ao amparo do Pronaf. Até hoje se encontra em funcionamento, basta acessar o sítio do MDA - www.mda.gov.br. É bem verdade que alguns aperfeiçoamentos foram efetuados, mas a estrutura lógica continua inalterada. Atualmente os dados são atualizados mensalmente, a partir da conjugação dos dados do Banco Central do Brasil e dos Agentes Financeiros que operam com o Pronaf.

Módulo do Crédito Rural - A DAP

O segundo componente do módulo de crédito rural - a Identificação do Agricultor Familiar - merece uma descrição à parte pelas proporções que o assunto tomou.

Tudo teve início com a necessidade de se identificar o agricultor familiar de maneira sólida e consistente, pois a cada ano crescia o volume de recursos repassados aos agricultores familiares. No ano safra 1995/1996 foram financiados cerca de 45.000 agricultores familiares com um volume de recursos não superior a R\$ 295,0 milhões. Desse período até o ano safra 2001/2002, esses valores subiram para 930 mil beneficiários com um montante de crédito da ordem de R\$ 2.2 bilhões. Para o agricultor familiar ter acesso às operações de crédito ao amparo do Pronaf, bastava apresentar ao agente financeiro uma declaração de terceiro de que ele era um agricultor familiar. As emissões desse tipo de declaração não tinham um formato definido, desconheciam-se os agentes emissores, ou seja, não existia qualquer tipo de controle. Nos corredores da SAF, joco-

samente falava-se de que tal declaração era feita “com lápis de ponta grossa e papel de enrolar pão”.

Nesse cenário, era visível a necessidade de se identificar, com segurança, os agricultores familiares. Surgiu então a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Esse documento tinha por finalidade identificar o agricultor familiar visando seu acesso às operações de crédito ao amparo do Pronaf. Tinha-se a percepção de que o Pronaf não se resumia às operações de crédito. Então, tomou-se a precaução de se desenhar um documento que permitisse a identificação do agricultor junto às outras ações do Pronaf. Tal premissa induziu a divisão da DAP em dois conjuntos de dados. No primeiro, tem-se a identificação do agricultor familiar, que se costumou denominar - Cadastro do Agricultor Familiar - e, no segundo, a reunião dos dados pertinentes às operações de crédito. O cadastro do agricultor familiar é usado para a identificação dos agricultores em seu acesso às demais ações do Pronaf. O primeiro modelo de DAP foi o 1.º surgido durante o ano safra 2001/2002, já desenhado para permitir a coleta de dados de maneira sistematizada e com a identificação precisa da entidade responsável pela DAP e do agente emissor. O Vitor acompanhou a emissão das DAP, na condição de diretor da área de monitoramento e avaliação até o início do ano safra 2002/2003.

Atualmente, estamos no modelo 1.6 (ano safra 2006/2007). Este componente está todo automatizado. Na base de dados da SAF existem identificados mais de dois milhões de agricultores familiares, com suas DAP's válidas.

O fato intrigante desse processo traduz-se na infinidade de outros dados à Declaração de Aptidão ao Pronaf, como por exemplo: acesso aos Auxílios Emergenciais Financeiros (Ação do Ministério da Integração Nacional); Programa de Aquisição de Alimentos (Ação do Ministério do Desenvolvimento Social); Acesso ao programa de biodiesel (Ação desenvolvida com a Petrobras); e, ainda, para acesso aos benefícios da previdência social (Ação do Ministério da Previdência e Assistência Social).

Módulo de capacitação

Este foi o segundo módulo do SMAP implantado sob a coordenação do Vitor. A execução dos eventos de capacitação de maneira descentralizada preocupava a administração da SAF. Eram inúmeros os órgãos e entidades envolvidos com as ações de capacitação. Era impossível ter-se a noção de conjunto de todos os eventos programados e acompanhar a execução de todos os eventos se não fosse de maneira sistematizada e automatizada. Assim, surgiu o módulo de capacitação.

O agricultor familiar que participa de qualquer evento de capacitação é identificado a partir dos dados do Cadastro do Agricultor Familiar. Os órgãos e ou entidades executores são identificados e, também, cada um dos eventos programados. Esse módulo foi desenvolvido e implantado em tempo recorde.

Em menos de três meses estava funcionando. Todos os dados são registrados utilizando-se dos recursos tecnológicos oferecidos pela rede mundial de computadores, a Internet.

No início da implantação do sistema ocorreram algumas manifestações contrárias. Essas foram vistas como uma fuga às ações de controle. A maioria dos representantes sérios dos órgãos e entidades envolvidas com as ações de capacitação, ao contrário, via com bons olhos as ações de monitoramento que o módulo ensejava.

Os resultados finais são admiráveis. Já no primeiro ano de funcionamento foram registradas 63 entidades responsáveis pelas ações de capacitação; mais de três mil eventos de capacitação e mais de sessenta mil agricultores familiares capacitados. De lá para cá, esses números só vêm aumentando. Em quase cinco anos de funcionamento estão cadastradas mais de duzentos órgãos e entidades de capacitação; mais de vinte mil eventos de capacitação e mais de trezentos mil agricultores familiares capacitados. Tem-se hoje a possibilidade de se saber de quais eventos de capacitação o agricultor familiar participou e em que período.

Epílogo

176

Ao SMAP foram acrescentados outros módulos e que vêm sendo aperfeiçoados ao longo do tempo. Estamos próximos do ápice do desenho inicial previsto para o SMAP - Cartão de Identificação do Agricultor Familiar - e, a partir dele, poderemos ter a identificação do agricultor familiar e da sua participação nas ações promovidas pela Secretaria da Agricultura Familiar. Atualmente são estabelecidos e definidos parâmetros de referência de processo e de desempenho, a partir dos dados registrados na base de dados do SMAP.

Nosso amigo Vitor retornou à Bahia logo após a implantação do módulo de capacitação. Mas seu legado ficou.

SOBRE VITOR

JOSÉ ELI DA VEIGA⁴

A perda de nosso amigo Vitor me faz pensar numa outra, ocorrida muito antes, a do saudoso José Gomes da Silva. Não há qualquer semelhança entre as circunstâncias em que ocorreram os dois falecimentos. Mas há algo que é quase igual: ter perdido a oportunidade de ver suas visões se transformarem em programa governamental, mesmo que apenas parcialmente aplicado. O Zé Gomes se foi antes da vitória de Lula em 2002. E o Vitor antes da decisiva eleição de Jacques Wagner para o governo da Bahia. Por isso, este depoimento se concentrará no esforço feito por Vitor para que avançasse a visão das elites pensantes sobre a Bahia Rural.

Ainda em 2002, Vitor conseguiu viabilizar um convênio entre a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), cujo objetivo foi a realização de análise regional da Bahia Rural para subsidiar a elaboração do Plano Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (PEDRS/BA). Resumidamente, a proposta consistia em definir municípios essencialmente rurais, utilizando, dentre outras, a variável densidade demográfica. Agregados em microrregiões, a fim de que pudessem ser planejadas novas ações (ou antigas adaptadas) que visassem ao desenvolvimento territorial, eles não deveriam ser mais tratados separadamente dos espaços urbanos, nem, tampouco, deveriam ser separadas as atividades agrícolas das não-agrícolas.

Quem tiver acompanhado as discussões científicas dos anos 1990 sobre o Brasil Rural, certamente poderá avaliar a importância desse projeto de Vitor. Basta dizer que a Bahia foi o único estado que, em termos analíticos, foi além do frustrado Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), elaborado pelo Conselho do mesmo nome ao longo de 2002. Vitor percebeu a importância dos avanços epistemológicos inseridos no frustrado PNDRS, e quis ir além: refinar a metodologia para fazer uma análise do caso baiano.

Os resultados desse trabalho estão no volume 71 DA Série Estudos e Pes-

⁴ Professor da Faculdade de Economia e Administração da USP. Especialista em desenvolvimento sustentável. Foi secretário executivo do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável do Brasil, de 2001 a 2002.

quisas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), intitulada “Análise Territorial da Bahia Rural” (2004). Até agora, as contribuições que fazem parte desse volume não tiveram muitas consequências práticas. Ajudaram sindicalistas e ativistas não-governamentais a se organizarem melhor em termos geográficos, e a renovarem os termos de seu diálogo com o MDA, particularmente com sua Secretaria do Desenvolvimento Territorial. Também ajudaram muitos técnicos do governo Paulo Souto a perceberem as limitações de sua visão regional, as quais certamente explicam boa parte dos “zigzagues” do Projeto Nossa Região, tocado por sua Secretaria de Planejamento.

Não há dúvida que a “Análise Territorial da Bahia Rural” terá agora muita influência sobre a orientação da política regional do governo Wagner. E é sobre isso que eu gostaria de escrever numa homenagem póstuma ao querido colega, companheiro e amigo.

CONTRIBUIÇÃO DE VITOR – A EXPERIÊNCIA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO)

ALBERTA MASCARETI
FERNANDO SOTO BAQUERO

No início de 2003, o recém-eleito governo do presidente Lula da Silva solicitou assistência técnica da FAO para acompanhar a implantação do Programa Fome Zero para o qual havia criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa). Como resposta, a FAO aprovou três projetos de cooperação técnica com um orçamento total de um milhão de dólares, cujo objetivo era colaborar com o Mesa na implantação do Programa Fome Zero (PFZ) mediante a formatação de diversos programas de segurança alimentar em nível nacional e particularmente na região semi-árida do Nordeste.

Nesse momento, foi necessário iniciar um processo de seleção de uma pessoa que coordenasse a execução desses três projetos. Uma pessoa que reunisse as características de excelência acadêmica e profissional, experiência relacionada com políticas para a agricultura familiar e essencialmente com a qualidade humana e sensibilidade para tomar como próprio o desafio que assumia a sociedade brasileira de erradicar a fome. Depois de analisar os antecedentes e realizar entrevistas com dezenas de pessoas que se candidataram ao posto, a FAO selecionou e depositou esta responsabilidade em Vitor Athayde Filho.

Vitor assumiu o cargo de coordenador nacional dos três projetos da FAO em maio de 2003, e aí começou a nossa colaboração estreita durante mais de dois anos. A sua posição era difícil, uma missão “quase impossível” devido à complexidade dos projetos, ao número de ministérios e organizações envolvidas, à burocracia da FAO e do governo brasileiro. Mas a sua capacidade, inteligência, dedicação e até sua “cabeça dura” levaram estes projetos a contribuírem significativamente à implementação do PFZ no Brasil. Segue uma descrição mais detalhada das três intervenções coordenadas por Vitor, e dos resultados conseguidos.

(a) Abordagens de capacitação para melhoramento da segurança alimentar da população pobre no Nordeste rural

O objetivo dessa intervenção era o desenvolvimento e testes em nível de campo, para eventual adoção em escala ampla, de abordagens para a capacitação dos pobres que habitam comunidades rurais do Nordeste brasileiro, para enfrentar os efeitos das secas periódicas e, conseqüentemente, aumentar a renda e a produtividade agrícolas, resultando no alívio da pobreza e na redução da dependência de assistência alimentar.

No decorrer do projeto, algumas ampliações ocorreram em seus objetivos e resultados inspiradas principalmente por Vitor e apoiadas pela FAO. Inicialmente o projeto visava montar uma metodologia de capacitação adaptada aos grupos mais vulneráveis e em situação de insegurança alimentar (inspirando-se, entre outras, na metodologia de Escolas de Campo). Percebeu-se durante a execução do projeto que era necessário um trabalho complementar de articulação político-institucional ao nível de um território. Assim, desenhou-se o projeto em torno de três grandes resultados ou grupos de atividades:

Grupo A

Capacitação para convivência com o semi-árido e desenvolvimento territorial

Grupo B

Capacitação sobre segurança alimentar e nutricional

Grupo C

Serviços de comunicação para o desenvolvimento

Foi montado um grupo com representantes das instituições envolvidas, incluindo o Mesa, MDA, MI, Embrapa, Asbraer, FAO e as instituições contratadas (a ONG Caatinga, a Emater Piauí, o Núcleo de Educadores (Neps), o CIRAD, os movimentos das comunidades negras do Piauí, além de associações e cooperativas do território) que concebeu e auxiliou na execução das atividades da primeira etapa do projeto. Esse processo participativo provocou, por um lado, pequenos atrasos na execução das atividades e, por outro, o desenvolvimento de produtos de alta qualidade, legitimados pelos atores locais, beneficiários diretos do projeto.

Percebem-se que o projeto contribui com três mudanças fundamentais:

- Organização político-institucional mais eficiente no território, levando a ações desenvolvimentistas de caráter territorial.
- Pessoas realmente capacitadas para desenvolverem atividades produtivas no território.
- Implantação de projetos-piloto que geraram emprego e renda.

Os bons resultados apresentados transformaram a experiência do projeto em um modelo a ser seguido em outras regiões.

(b) Adequação de projetos com financiamento internacional para apoiar o Programa Fome Zero

O objetivo inicial do projeto era de prestar assistência ao governo no processo de adequar os projetos em andamento com financiamento internacional, visando maximizar o apoio ao PFZ, principalmente através de: (a) preparação de um documento delineando a estratégia de execução e identificando quais os projetos prioritários para o processo de adequação; (b) provimento de especialistas que participem, em conjunto com a equipe técnica e consultores das Instituições de Financiamento Internacional e representantes de organizações de produtores, ONGs e outros grupos, no processo de adequação.

Em junho de 2003, uma missão da FAO verificou que não havia mais interesse por parte das Instituições de Financiamento Internacional em executar o projeto. Iniciou-se um processo de revisão do projeto sob a responsabilidade do Vitor e com a participação do Mesa e da FAO. Em dezembro foi aprovada a revisão do projeto, que passou a ter o seguinte objetivo: *identificar, caracterizar e classificar, em ordem de prioridade para o Programa Fome Zero, experiências intermunicipais de desenvolvimento na área de atuação de nove Consad's nas regiões S, SE e CO*. Era esperado que o resultado deste levantamento, que pretende inclusive detalhar os custos das ações futuras dessas experiências, venha auxiliar no trabalho dos Consad's.

Antes da atuação do projeto, os nove Consad's não tinham instrumentos de planejamento para elaboração dos planos de ação para aplicação de recursos do MDS. Com os resultados da metodologia executada, os Consad's puderam elaborar seus planos de maneira mais técnica, priorizando os melhores PID's.

A metodologia executada foi considerada muito boa, tanto pelos Consad's como pelo MDS, que vai replicá-la nos outros 31 Consad's existentes no país. Os resultados obtidos devem ser incorporados aos Planos de Ação dos Consad's, que, por sua vez, serão financiados pelo MDS, proporcionando o desenvolvimento da linha estruturante do Programa Fome Zero.

(c) Apoio à execução inicial do Programa Fome Zero

O objetivo geral deste projeto de cooperação é contribuir para a factibilidade e eficiência global do Programa Fome Zero mediante apoio técnico multidisciplinar em relação a programas de segurança alimentar de envergadura nacional para a rápida operacionalização de vários elementos essenciais que permitiriam alcançar as metas de segurança alimentar do Programa.

Ressalta-se que em um curto espaço de tempo foi desenvolvida uma quantidade significativa de produtos de boa qualidade, que em muito auxiliaram a reestruturação ou estruturação dos ministérios, em especial do Mesa. Foi dado importante apoio, institucional e metodológico, para as ações de planejamento, monitoramento e avaliação do PFZ. Também foram desenvolvidas atividades fundamentais para a estruturação das ações do Consea, em especial a organização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Resumidamente, pode-se dizer, que o projeto contribuiu prioritariamente, apresentando boa qualidade, com as seguintes iniciativas, fundamentais para a estruturação ou reestruturação das ações do PFZ e dos ministérios envolvidos:

- Proposição de ações que foram ou podem ser incorporadas à política de segurança alimentar e nutricional
- Proposição de reestruturação dos arranjos institucionais, especialmente os locais, para execução das políticas do PFZ
- Proposição de ajustes no Pronaf Crédito para adequação aos princípios do PFZ
- Concepção dos sistemas de avaliação de impacto e de monitoramento das ações do PFZ
- Organização da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Para o alcance de todos estes resultados e a influência deles nas políticas e programas de segurança alimentar, contribuíram muitas pessoas, no entanto, sem a liderança, a condução, o compromisso e a tenacidade de Vitor, seguramente não teriam sido alcançados na mesma medida.

A FAO se orgulha e terá sempre em sua memória institucional o trabalho realizado por Vitor Athayde Filho, como exemplo de contribuição de um jovem profissional ao futuro de sua pátria.

O DILEMA DO DESENVOLVIMENTO: A ATUAÇÃO DO ESTADO NO MARCO DA ESTRATÉGIA TERRITORIAL

FLÁVIO SACCO DOS ANJOS⁵

NÁDIA VELLEDA CALDAS⁶

Tornou-se um lugar comum afirmar que o Brasil é um país de desperdícios. Eles acontecem nas mais distintas esferas e suscitam enorme polêmica quando afetam a atuação do Estado e dos poderes públicos. Particularmente importantes são os problemas decorrentes da implementação de políticas públicas ou de estratégias de desenvolvimento, sejam estas de natureza focalizada, setorial ou transversal.

Uma das razões apontadas para justificar esses problemas reside na dimensão continental do Brasil, nas diferenças culturais ou nas próprias mazelas de governos que convencionalmente mostram-se incapazes de afrontar as desigualdades sócio-regionais, reduzindo o peso da corrupção e do burocratismo.

O texto que Vitor Athayde Filho nos apresenta (*Capital Social e Desenvolvimento Territorial*) representa um esforço no sentido de reivindicar uma nova leitura sobre o problema da superposição na atuação de instituições estatais no campo do desenvolvimento. O sombreamento institucional grassa onde não há uma definição clara da estratégia a ser adotada, do público-alvo das ações propostas, ou das premissas que inspiram o processo de intervenção estatal.

Vitor Athayde Filho examina a dinâmica que orienta a atuação de quatro ministérios (Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário, Meio Ambiente e Integração) materializada, respectivamente, segundo quatro estratégias ou programas de intervenção: os Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar (Consad's) da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, o Programa Agenda 21 da Secretaria

⁵ Doutor em Agroecología Sociología y Estudios Campesinos pela Universidad de Cordoba e professor adjunto da Universidade Federal de Pelotas.

⁶ Mestranda do Programa de pós-graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar da Universidade Federal de Pelotas

Nacional de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável e o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas (Promeso) da Secretaria de Programas Regionais.

Tais reflexões são resultantes da participação de Vitor Athayde Filho em oficinas de integração realizadas recentemente em Brasília, cujo objetivo fundamental era justamente aproximar discursos e planos de trabalho como forma de reduzir desperdícios de energia e, sobretudo, de recursos públicos. A metodologia empregada, os conceitos que embasam as estratégias de trabalho e os objetivos encontram-se inspirados, em maior ou menor medida, pelo que se convencionou chamar de abordagem territorial do processo de desenvolvimento na dinâmica dos quatro entes ministeriais aludidos anteriormente. Esse quadro decorre, como é sabido, do reconhecimento das inúmeras limitações e equívocos associados à visão setorial que historicamente guiou a intervenção estatal no afã de fomentar o processo de desenvolvimento. Há algum tempo se admitia nas escolas de agronomia que o problema do meio rural se resolvia com bons preços mínimos de cultivos e criações, como se as pessoas que vivem nestas áreas não tivessem outras carências, no plano do acesso à educação, saneamento, qualificação profissional, lazer e entretenimento, do mesmo modo que os demais brasileiros.

Esse entendimento, em maior ou menor medida, está sendo assimilado pelos poderes públicos, assim como a necessidade de conquistar novas fontes de legitimidade nos programas de desenvolvimento, a partir da proposição de uma participação mais efetiva da sociedade civil nos processos decisórios. Aprofundar a democracia significa ampliar a representação das organizações e movimentos sociais em torno a projetos que, como aludiu Kayser et. al (1994)⁷, acabam por “moldar territórios” e inverter a convencional imposição de modelos “*de arriba hacia abajo*”.

Vitor é otimista em seu texto, julgando que inexistem obstáculos do ponto de vista do entendimento dos quatro ministérios em relação à natureza e implicações da abordagem territorial do processo de desenvolvimento. Acredita que é possível uma integração das metodologias com o fito de aumentar a eficiência na implementação das ações e projetos, de forma a eludir alguns dos problemas e desafios elencados anteriormente.

Mas, *pari passu* com o ímpeto do vetor territorial em espalhar-se na dinâmica dos ministérios no âmbito dos territórios já consolidados, e dos que se encontram em vias de consolidação, há outros obstáculos importantes, como o que denominamos “império do municipalismo”.

No Brasil, em boa medida, democracia passou a significar a transferência de competências e atribuições à esfera municipal. São ainda muito incipientes experiências bem sucedidas de formação de consórcios intermunicipais de de-

⁷ KAYSER, B.; BRUN, A.; CAVAILLÈS, J.; LACOMBE, P. *Pour une ruralité choisie*. Paris: Datar Éditions de l'Aube, 1994.

envolvimento nas mais distintas áreas (turismo, administração de rodovias, manejo de resíduos e lixo, feiras regionais etc.).

A caminhada que realizamos com Vitor por distintos rincões da geografia nacional na implantação dos aludidos Consad's, comprovou os vícios do municipalismo e os grandes problemas associados à gestão dos espaços no contexto de um país imenso, como é o caso do Brasil. Há municípios que se encontram separados de outros por centenas de quilômetros, ao passo que muitos estão tão próximos que já não se sabe onde um começa e onde o outro termina.

Com inúmeros matizes, a escala territorial nos países desenvolvidos, assim como na órbita de países em desenvolvimento, segue uma hierarquização que se estrutura a partir de províncias, mancomunidades, departamentos, municípios, comarcas, distritos etc. No Brasil essa escala se reduz a dois grandes planos: o estadual e o municipal. Difícil é explicar como uma palavra - município - pode não significar absolutamente nada, se temos em mente que sob sua égide enquadram-se assentamentos humanos com habitantes até dois dígitos até metrópoles onde se acotovelam milhões de almas, como é o caso de São Paulo.

Claro está que o espaço é aqui reduzido para refletir sobre todas essas questões que vêm sendo debatidas em muitos campos do conhecimento por geógrafos, economistas, sociólogos, cientistas políticos etc. Particularmente cremos que todos os esforços que vêm sendo envidados para aproximar o discurso e atuação ministerial em torno da abordagem territorial são positivos e o simples fato de pensarmos a respeito desse tema deve ser valorizado.

Mas todo esse esforço não passará de mera peça de retórica se não estiver acompanhado da adoção de instrumentos que sinalizem a alocação de recursos e transferência de competências de modo a reduzir os perversos efeitos da “prefeiturização”, bem como simultaneamente estimular a atuação consorciada dos municípios, a sinergia de recursos humanos, técnicos e econômicos, tendo em vista a articulação em torno a projetos intermunicipais de médio e longo prazo.

Não é necessário esperar por uma reforma constitucional para fazer prosperar essa estratégia, basta sinalizar aos prefeitos e à sociedade civil em geral que projetos inovadores no âmbito da saúde, agricultura, turismo etc. devem ser concebidos a partir da concertação de interesses numa escala que abarque um espaço mais amplo que os limites do próprio município.

Vitor Athayde Filho refere o fato de que território admite várias acepções no vocabulário do MDS, MMA, MDA e MI, que vão de uma mesorregião definida nos termos do IBGE a um bairro ou localidade municipal. Poucos são os casos em que a delimitação geográfica, do que alguns aludem como territórios, efetivamente coincidem entre os ministérios e agências de fomento.

Importa mencionar que a metodologia dos Consad's e dos territórios do MDA é muito semelhante com relação aos objetivos perseguidos e estratégias de intervenção junto à realidade concreta. Paradoxalmente, muitos são os casos

em que ambos recortes não coincidem, e um tempo precioso e muitos recursos são desperdiçados diante da incapacidade do próprio Estado em articular seus ministérios e agências de desenvolvimento em torno desses mesmos objetivos.

Sob a coordenação de Vitor Athayde Filho, equipes coordenadas pelas universidades federais de Pelotas, Lavras e Uberlândia foram a campo e constataram inúmeros problemas relacionados com a atuação do governo Federal, não apenas no plano da implantação de políticas de segurança alimentar, como foi o caso dos Consad's. Esses problemas nos foram relatados pelos agentes de desenvolvimento no plano local e regional, a exemplo do chamado "*assembleísmo*" - excesso de reuniões convocadas por distintos órgãos da administração pública (municipal, estadual ou federal) para atender objetivos comuns. Entre outros há também a "*síndrome chapa branca*", referindo-se ao excessivo nível de protagonismo de entes públicos em detrimento da participação da sociedade civil, além, é claro, dos já conhecidos e perversos efeitos da "prefeiturização" referidos anteriormente.

Célebre tornou-se a frase do poeta Antonio Machado, morto durante a guerra civil espanhola: "*Caminante no hay camino: el camino se hace al caminar*"... Ampliar os graus de liberdade da população no acesso à educação, saneamento, saúde etc., pode ser válido para indicar caminhos a serem percorridos para se chegar ao desenvolvimento em sua acepção mais ampla, seguindo as indicações de Amartya Sen. Mas não há fórmulas mágicas ou soluções prontas para serem "replicadas" em outras latitudes.

Regiões importantes como a Serra Gaúcha converteram-se em pólos de desenvolvimento e inovação, não apenas no âmbito do turismo e crescimento industrial como resultado de inúmeros fatores, figurando em destaque os investimentos em educação, o estímulo ao empreendedorismo e a organização de redes tanto no plano local quanto regional.

O exemplo das vinícolas é patente e mostra que cooperação e competição não podem ser vistos como categorias necessariamente excludentes. Produtores de vinho competem entre si, mas apreenderam a trabalhar conjuntamente quando se trata de conquistar novos mercados a partir da formação de redes que identificam seus produtos com o próprio território que ajudaram a construir.

O fato de visitar essas e outras paragens permitiu ao Vitor Athayde Filho uma aproximação com os dilemas do desenvolvimento no contexto de um país tão desigual como é o caso do Brasil. O capital social que acumularam desemboca em redes que evocam os princípios da reciprocidade e identidade sociocultural com o próprio território. No trabalho que recentemente acompanhamos no Vale dos Vinhedos transpareceu o discurso de seus protagonistas ao afirmar que o papel do Estado deve ser o de oferecer as condições para que bons projetos possam prosperar, preferencialmente onde esses arranjos já existem. Mas o que fazer em se tratando de regiões em que todos os esforços desenvolvimentistas passam pelo crivo da prefeitura? O governo Federal reúne condições para inver-

ter essa lógica e romper com os vícios da atuação setorial e as amarras que trouxe consigo a municipalização dos serviços sociais e políticas públicas?

O texto de Vitor Athayde Filho expõe tais inquietações e atribui considerável importância a razões históricas como fator que condiciona o êxito ou fracasso de iniciativas e programas de desenvolvimento. Ao leitor desse livro cabe a oportunidade de analisar suas reflexões à luz das considerações que Vitor tece a partir do contato que estabelece com a realidade concreta nas várias esferas em que atuou junto ao governo Federal, bem como no Estado da Bahia. Oxalá surjam outros profissionais do quilate de Vitor Athayde Filho que tornem o tema do desenvolvimento não apenas matéria obrigatória dos programas de pós-graduação, mas um compromisso de toda cidadania implicada em tornar nosso país mais justo e solidário.

PASSADO SINGULAR, EXPERIÊNCIA PRESENTE: A CONSTRUÇÃO DE TERRITÓRIOS PARA A INCLUSÃO

ANTONIO CÉSAR ORTEGA⁸

“...falar dos mortos é também negar a morte e, quase, desafiá-la. Igualmente diz-se que a história os ‘ressuscita’. Esta palavra é um engodo: ela não ressuscita nada. Mas evoca a função outorgada a uma disciplina [a história] que trata a morte como um objeto do saber e, fazendo isto, dá lugar à produção de uma troca entre os vivos.” Michel de Certeau, A Escrita da História, 1982. (pág. 57)

188

Para quem conheceu Vitor, fala mansa de bom baiano, e pôde desfrutar de sua amizade e de seu espírito voluntarioso para desempenhar ações em favor dos excluídos, não é fácil escrever estas linhas. A forma violenta como conheceu o final da vida contradiz o otimismo de Guimarães Rosa, quando, pela boca de Riobaldo, afirmava que o que lhe aprazia no final da vida é que os homens estavam menos violentos que nos tempos de suas aventuras na jagunçagem.

Das atividades que realizamos juntos, particularmente dos projetos de instalação de consórcios intermunicipais de desenvolvimento, muitas conversas ficaram em minha memória. E, aqui, nestas poucas páginas, gostaria de registrar alguns pontos que debatemos, muitos deles imagino que chegamos ao consenso, que espero retratar aqui com fidelidade.

O primeiro consenso a que chegamos sobre o tema do desenvolvimento territorial, perspectiva sob a qual se baseiam os consórcios intermunicipais, é sobre o papel do Estado nesse processo de descentralização que representam a instalação desses arranjos socioprodutivos. Tanto os Consad's do Programa Fome Zero, como dos Consórcios Territoriais Rurais da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA, apesar da inscrição em seus documentos oficiais de busca de um desenvolvimento endógeno, nos parecia difícil obter êxito em territórios deprimidos sem uma forte presença do Estado.

⁸ Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia. E-mail: acorteaga@ufu.br

Portanto, se por um lado temos, nestes consórcios, propostas descentralizadoras que levam em consideração as opções da sociedade local com vistas ao desenvolvimento, por outro, não se pode ignorar que, ao vislumbrar o desenvolvimento em territórios deprimidos, é preciso levar em consideração a realidade histórica concreta da sociedade local. Nesse sentido, a intervenção estatal na construção da infra-estrutura básica, no atendimento das necessidades educacionais e de saúde, na destinação de recursos técnicos e financeiros, e mesmo no socorro emergencial para o atendimento daqueles que estão em insegurança alimentar é fundamental. Ou seja, esse desenvolvimento requer um modelo de planejamento construído de baixo para cima e de cima para baixo.

O segundo consenso a ser destacado é o reconhecimento da importância da organização social local, não somente para a seleção dos projetos, mas também para a sua gestão. Independentemente do nome que se dê a essa organização, por muitos definido como capital social, o fato é que ela é fundamental para o sucesso da prática de um modelo de planejamento que rompe com o velho ranço do planejamento central, autoritário, que desconsidera os desejos dos de baixo.

Ao levar em consideração o capital social, e a necessidade de busca de um certo consenso em torno de projetos de desenvolvimento eleitos nos arranjos socioprodutivos locais, não significa dizer que o conflito social tenha sido superado. Os conflitos intra e interclasses continuam existindo e precisam ser reconhecidos.

É exatamente por isso que é preciso reconhecer a multiterritorialidade. Ou seja, num mesmo espaço geográfico é possível identificar vários projetos. Para esclarecer essa questão, Vitor sempre citava em suas apresentações o caso do sul da Bahia, onde os projetos da Reforma Agrária, do turismo e das grandes extensões de produção de madeira para a indústria de papel e celulose representam alternativas conflituosas, que podem ou não conviver. A sobrevivência de uma ou outra alternativa depende da correlação de força política que vai orientar as opções do Estado, com políticas públicas em favor de uma ou outra opção.

O terceiro consenso a que chegamos diz respeito a importância de bem selecionar os projetos a serem financiados. A seleção de projetos inovadores, que permitisse sair da mesmice de projetos exclusivamente agropecuários, que nem sempre permite a inclusão, pode representar a diferença entre o sucesso e o fracasso para inserção nos mercados de produtos e serviços mais dinâmicos. Esses projetos inovadores representariam a busca de “idéias guias”⁹ para os consórcios.

Uma última atividade que realizamos juntos foi exatamente a construção da metodologia de seleção de projetos intermunicipais de desenvolvimento no âmbito dos Consad's do MDS. Como gestor dos recursos de um dos convênios

⁹ Expressão cunhada por Ricardo Abramovay para exprimir os projetos eleitos de maneira concertada pelos segmentos sociais dos conselhos, consórcios ou arranjos socioprodutivos locais ou territoriais.

da FAO com o governo brasileiro (inicialmente o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (Mesa), atualmente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) projetos de cooperação técnica, que visavam apoiar os esforços para a superação da insegurança alimentar.

Um desses projetos tinha como propósito realizar um programa de estudos, cujos objetivos específicos eram: a) contribuir de forma direta e específica para a formulação de nove Planos de Ação de Consad's, previamente selecionados, das regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste; e b) facilitar a ação e os investimentos das diversas instâncias de governo como suporte à implementação do Projeto Fome Zero¹⁰.

Contribuíram na montagem da metodologia a utilização de experiências anteriores que levam em consideração o desenvolvimento local, o planejamento por projetos, principalmente, as que trabalharam com a idéia de projetos territoriais considerando iniciativas de caráter econômico politicamente fundamentadas, que têm a capacidade de combinar uma mobilização social significativa, com viabilidade e sustentabilidade econômica e ambiental. Tais antecedentes foram fundamentais porque trabalharam com empreendimentos regionalmente significativos que determinam espaços sociais de ação, que se identificam com municípios e com conjuntos de municípios. Muitos são os trabalhos que tiveram essas orientações, como é o caso de alguns vinculados ao Pronaf, aos Conselhos de Desenvolvimento Rural e aos Planos de Desenvolvimento Rural Sustentável, como, por exemplo, "A análise regional da Bahia rural"¹¹.

Como parte da metodologia aplicada às nossas atividades foi elaborado um conceito de Projetos Intermunicipais de Desenvolvimento (PID's), que visava identificar projetos territoriais inovadores. Na definição do que é um PID podemos vislumbrar muito do que Vitor entendia do que deveriam ser as ações de políticas territoriais. Assim, sintetizo a seguir os aspectos fundamentais da definição daquele conceito criado pelas equipes do projeto, com enorme participação daquele que não se contentava em ser apenas o gestor dos recursos, "palpitando" com paixão para o sucesso de nossa tarefa.

1. Não ser apenas idéias, ou seja, representações de algo abstrato ou da intenção de realizar, nem um conjunto de opiniões de um grupo de indivíduos; devem

¹⁰ Quatro instituições foram selecionadas para executar o programa. Três delas - Departamento de Ciências Sociais Agrárias da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), Universidade Federal de Lavras (UFLA) e Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) - realizarão os estudos de campo e a análise nas áreas de atuação dos Consad's das regiões sul, sudeste e centro-oeste, respectivamente. A quarta instituição, a Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC) teve como responsabilidade atuar como facilitador do processo de diálogo entre as três instituições mencionadas e com os diferentes atores nas regiões de atuação do programa.

¹¹ Bahia. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais. **Análise regional da Bahia rural: relatório final de diagnóstico**. Salvador: SEL, 2003.

- conter, além da idéia, do desejo e da intenção de fazer ou realizar algo, a representação detalhada de uma tarefa ou responsabilidade a ser realizada.
2. O elemento unificador dos projetos reside na orientação dispensada à segurança alimentar, ao atendimento aos setores mais fragilizados da população e à redução das desigualdades; assim, apesar da segurança alimentar não ser necessariamente um elemento definidor do conceito de PID, ela é um dos mais importantes indicadores para a hierarquização das prioridades de financiamento por parte do governo.
 3. Os projetos devem transcender o âmbito municipal. Porém, não se deve descartar as iniciativas auspiciosas de corte local no inventário de experiências promissoras; tais projetos deverão, contudo, ter como tarefa a ser realizada, a expansão das experiências locais para o âmbito intermunicipal.
 4. Apesar da conhecida importância das instituições públicas (prefeitura, secretarias municipais, estaduais, agências de fomento, sindicatos etc.) como agentes fundamentais no combate à insegurança alimentar, o PID não pode estar reduzido a esta dimensão, devendo ser sustentado por ações articuladas com organizações não-governamentais, conselhos, comissões e instituições de direito público ou privado - por exemplo: agências de extensão rural, Sebrae, instituições religiosas, sindicatos de trabalhadores rurais, sindicatos patronais, associações de municípios, cooperativas, pastorais, movimentos sociais (dos trabalhadores rurais sem-terra, dos trabalhadores desempregados, atingidos por barragens, mulheres rurais etc.), clubes sociais, universidades, associações de economia solidária, etc.
 5. A dimensão territorial ou espacial é utilizada com o propósito de identificar a verdadeira trama de inter-relações que se estabelecem no plano local e/ou regional entre distintas organizações; essa perspectiva surgiu da necessidade de superar a velha divisão setorial (primário, secundário, terciário) que admitia a existência de compartimentos estanques, igualmente identificada com a concepção dicotômica clássica que opunha o rural com o urbano como pólos antagônicos e irreconciliáveis; “o essencial (...) é que se abandone a identificação automática entre rural e áreas destinadas ao esvaziamento social, cultural e demográfico. O importante não é apenas saber se um distrito censitário é rural ou urbano, mas qual é a dinâmica de uma certa região, sem que sua aglomeração urbana seja isolada de seu entorno”¹². Portanto, o “território é o ambiente onde se executa um projeto político de desenvolvimento territorial. É essencialmente político, pois envolve atores e instituições locais que não necessariamente defendem os mesmos grupos, interesses e idéias, mas trabalham de forma articulada, buscando consensos em torno de um tipo de desenvolvimento. Normalmente o projeto é guiado por uma ati-

¹² Abramovay, Ricardo. *Conselhos além dos limites*. In: *Dilemas e perspectivas para o desenvolvimento regional no Brasil com ênfases no agrícola e rural na primeira década do século XXI* - Seminário interno da FAO. Santiago, Chile: FAO, 2001, p. 51-52.

vidade/ação dominante, quase sempre econômica, mas não exclusivamente; e em torno dela, ou além dela, desenvolvem-se outras atividades, que beneficiam mais pessoas e novos ambientes. Para serem considerados territoriais, os projetos ultrapassam os limites municipais e não se restringem a uma única atividade/ação. Importa destacar que no planejamento e execução do projeto territorial, ainda que se busquem consensos, quase sempre predominam os interesses de um grupo ou uma categoria social, de forma que cada território apresenta características ímpares, com diferentes impactos ambientais, sociais, econômicos e culturais”¹³.

Por fim, quero registrar que, além da convicção em suas idéias, não se pode deixar de reconhecer o grande pragmatismo, voluntarismo e ação determinada de Vitor em suas atividades. Como consequência, a gestão burocrática, que ele desempenhava de maneira competente, passava despercebida pelos pesquisadores das atividades que ele coordenava. Os prazos eram cumpridos e, mais importante, os resultados eram sempre positivos. Dessa maneira, pela idade em que sua vida foi roubada, fica a certeza: muito ainda contribuiria para a construção de um país mais justo.

¹³ Bahia. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais. **Análise regional da Bahia rural: relatório final de diagnóstico**. Salvador: SEI, 2003, p. 46.

Não faz muito tempo tive que dirigir algumas palavras a Edivaldo Boaventura, nosso colega, que também perdeu um filho de forma muito parecida. Na mensagem dizia que por ser agnóstico não poderia lhe dirigir nenhuma mensagem confortadora baseada em outras vidas, vontade de Deus ou palavras deste jaez. Disse a ele que a única coisa em que acredito é a existencia de um destino de racionalidade para a humanidade, mas que isto não impede retrocessos, que não chegam a comprometer a tendência, tipo o genocídio praticado pelo Estado de Israel, os massacres promovidos pelo Talibã, o Fascismo, o Nazismo, etc. Lutando contra todas as manifestações de irracionalidade estão, permanentemente, certas pessoas e deste time participava Vitor Filho, com muita convicção. Ele deixa uma lacuna que nos obriga a intensificar nossa atividade. Ele nos inspira.

Sua morte prematura só tem para mim este sentido. Se tivesse de lhe dirigir algumas palavras, diria: Vitor, Vc nos deixou, a contra gosto, e isso nos obriga a trabalhar mais para reduzir as desigualdades sociais, melhorar a qualidade das intervenções públicas, tornar o mundo mais racional e as pessoas mais felizes. Faremos isto em sua homenagem. Meu último contato demorado com ele foi durante a seleção para o doutorado em administração, quando participava da banca. Após a entrevista na qual se saiu muito bem, Alban, Reginaldo, Rogério e eu nos entreolhamos e sem nenhum acerto prévio manifestamos, quase que simultaneamente, sinais de aprovação com comentários e concordâncias nesta linha: este é o doutorando que só engrandece os programas de pós-graduação. É o orientando que todos nós gostaríamos de ter. Após este encontro voltei a vê-lo no aeroporto de Recife quando íamos para o encontro da SONER em Petrolina.

Conversamos e eu tentei interessá-lo para fazer o concurso para a UFRB quando fossem abertos. Tinha certeza do quanto ele somaria nos quadros da nova universidade. Quanto às minhas palavras na assembléia geral da SOBER, foram breves mas provocaram a comoção de muitos. Falei que estava alí para homenagear um colega, bastante conhecido, que nos deixara prematuramente. Que sua morte era uma perda irreparável e que provocava em todos nós uma sensação de recusa, de revolta mesmo com os paradoxos da vida, visto que na abertura homenageamos Gervásio Rezende como sócio legendário, senior, pelo significado do seu trabalho e por permanecer vivo e que naquele momento homenageávamos um outro sócio jovem, também pelo significado do seu trabalho, mas por não estar mais entre nós. Disse mais, que se não fora a interrupção inaceitável de sua presença naquela comunidade, no curso dos próximos anos, com muita probabilidade ele receberia outras homenagens. Em seguida pedi um minuto de silêncio. Várias pessoas vieram, espontaneamente, comentar comigo os laços que tinham com Vitor Filho. De todos estes comentários, um que não ouvi em Fortaleza, me provocou um grande impacto. Foi o de Zé Eli da Veiga no aeroporto de Florianópolis, que me disse: Baiardi, fiquei cerca de dois dias descompensado, não querendo acreditar e desejando não estar vivendo aquele momento. Eu senti assim também a perda de Vitor Filho.



“DAS”

Homenagem da Maria das Graças Azevedo (Gal)

Nem Maria, como me dizem os familiares venezuelanos, nem Graça, como sou conhecida profissionalmente, nem Gal, como me chamam os amigos. Para ele, além do carinhoso Mami (nos bons e inesquecíveis momentos de grande ternura) eu era Das. Em tempo, para os que não me conhecem, meu nome é Maria DAS Graças.

Das, me chamava ele ao telefone e dizia que em seguida eu já saberia quem era meu interlocutor. Como se isso fosse necessário... Ele se esquecia que eu o havia carregado no ventre por nove meses, o havia amamentado por mais seis meses e por isso a nossa relação era intra e extra uterina, indelével e única.

Com ele aprendi muito. Creio que mais aprendi que ensinei. Mas, a marca do meu amor ficou nele, no sorriso que (todos admitem) se parece com o meu, no modo como ele se organizava e gerenciava a vida e a profissão, na entrega aos sentimentos, na amizade e na voracidade do fazer, de sair do teórico para o prático.

Vitor se fez escolhendo o que o pai, economista brilhante e seu eterno professor, tem de melhor e o que a mãe deixou de ansiedade e pressa. Por isso era tão meu e tão do pai: nós nos reconhecíamos nele.

Quando leio e ouço os depoimentos sobre ele me dói o coração. Tanta coisa feita e tanto a fazer. Quantos planos tinha o meu menino, quantos sonhos que ficaram por realizar. Quanto bem faria à humanidade. Uns animais travestidos de homens ceifaram a vida de um ser humano que era importante para a vida de outros seres humanos. Perde a humanidade, ganha a selvageria. Conclamo à luta por justiça. Isto nos ajuda a viver.

Eu o amo muito, sempre será assim. Para mim, a qualquer momento o telefone vai tocar, o interfone vai anunciar, a porta vai se abrir e eu vou vê-lo sorrindo, me dizendo: Das... diga aí!

Tu partes de nós
- qual navio cargueiro -
carregado de nossas dores
e saudades todas.

E nos perguntas
- inconstante -
se vamos sentir saudades
com tua partida.

E não te respondemos,
porque qualquer resposta
não evitará a tua partida

Por que és navio,
E conduzir saudades
é o teu destino

Escrito por sua mãe,
Gal, em dezembro de 1984
quando da viagem de
Vitorzinho para
Montpellier.



parte 1

Agricultura e o Novo Rural Brasileiro

- ABRAMOVAY, R. A atualidade do método de Josué de Castro e a situação alimentar mundial. *Revista de economia e sociologia rural*, v. 34, n. 3/4, 1997.
- ABRAMOVAY, R., SACHS, I. *Nouvelles Configurations Villes-Campagnes*. Digitado. Roma: FAO, 1996.
- AGLIETTA, M., BOYER, R. *Pôles de competitivité, stratégie industrielle et politique macroéconomique*. Paris: CEPRE-MAP, 1983.
- ALMEIDA, A. L. O. et al. *Biocologia: situação atual e perspectiva: resultados preliminares*. Caderno de Economia, Rio de Janeiro, IPEA, n. 2, dez. 1990.
- ANDRADE, M. C. *A terra e o homem no Nordeste*. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.
- ARAÚJO, H. M. Em busca de um referencial teórico: discutindo a modernização da agricultura. *Cadernos de Geografia*, Aracajú, n. 15, 1991.
- BAHIA PESCA S. A. *Perfil do setor pesqueiro (litoral do estado da Bahia)*. Salvador, 1994.
- BECKER, B. K.; EGLER, C. A. *Brasil: potência regional na economia-mundo*. São Paulo: Bertrand Brasil, 1993.
- BELIK, W. *Agroindústria e reestruturação industrial no Brasil: elementos para uma avaliação*. In: RAMOS, P.; REYDON, B. P. (Org.) *Agropecuária e Agroindústria no Brasil: ajuste, situação atual e perspectivas*. Campinas: ABRA, 1995. p. 107 - 123.
- BONNY, S. *A Padronização tecnológica na agricultura: formas, origem e perspectivas a partir do caso francês*. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, v. 10, n. 1/3, 1993.
- BONNY, S. *La dynamic de l'innovation dans l'agriculture française et actuelle*. *Innovation, Dynamique des Organisations et Transformations Institutionnelles*. Grenoble: Ecole Chercheurs, Avril. 1995. p. 6 - 8.
- BORGES, A. *Sobre o atraso do processo de urbanização na Bahia*. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, SEI, v. 3, n. 1, p. 57 - 71, set. 1993.
- CARVALHO JUNIOR, C. V.; COUTO FILHO, V. A.; MACHADO, G. B. *Atualidades, perspectivas e desafios para o espaço rural baiano*. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Bahia 2000*. Salvador: SEI, 1999. p. 23 - 77.
- COUTO FILHO, V. A. *A ocupação da mão-de-obra agrícola na Bahia: uma análise regionalizada da década de 90*. 2003. Dissertação (Mestrado) - UNICAMP/IE, Campinas, 2003.
- COUTO FILHO, V. A. (Coord). *Mão-de-obra agrícola na Bahia*. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2000. (Série Estudos e Pesquisas).
- COUTO FILHO, V. A. (Coord). *Novos mundos rurais baianos*. Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 1999. (Série Estudos e Pesquisas).
- COUTO FILHO, V. A. *O Brasil e o paradigma tecnológico emergente para a agricultura*. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, SEI, n. 35, p. 15 - 19, abr. 1997.
- COUTO FILHO, V. A. *Estrutura e evolução da agricultura brasileira: os impactos da agricultura brasileira na ocupação da mão-de-obra agrícola*. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, SEI, n. 29, p. 11-15, out. 1996.
- COUTO FILHO, V. A. *Agricultura pós-moderna e diversificação dos mercados*. *A Tarde Rural*. 2 jan. 1997, p. 4.
- COUTO FILHO, V. A. *Pesca artesanal costeira e estuarina no Município de Cairu, Ba: modernização ou decomposição*. Salvador, 1995. Digitado.
- COUTO FILHO, V. A.; MACHADO, G. B., GOMES, A. S. *Inovações tecnológicas e organizacionais na agricultura*. In: Encontro Nacional da Anpec, 25., 1997, Recife. *Anais... Recife: Anpec*, 1997. v. 3, p. 1959- 1978.
- COUTO, V. A.; AZIZ, C. *Ecoturismo na propriedade rural*. *Bahia Agrícola*, Salvador, v.2, n. 1, p. 24 - 48, jun. 1996.
- COUTO, V. A.; COUTO FILHO, V. A. *A urbanização do trabalho rural*. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 36., 1998, Poços de Caldas. *Anais... Poços de Caldas: Sober*, v. 2, 1998. p. 589 - 602.
- COUTO, V. A.; FREITAS, A. *Versão preliminar do relatório sobre agricultura familiar na Região Nordeste*. Brasília, DF: Convênio FAO/INCRA, 1995.
- COUTO, V. A. *Crise estrutural e integração dos diaristas do cacau*. *Bahia Agrícola*, Salvador, v. 1, n. 0, p. 28 - 36, nov. 1995.
- CROMARTIE, J.; BEALE, C. *População rural se recupera nos anos 90*. *Agroanalysis*, mar. 1997.
- DEL GROSSI, M. *Evolução das ocupações não-agrícolas no meio rural brasileiro: 1981-1995*. Tese (Doutorado) - UNICAMP, Campinas, 1999.
- DIEGUES, A. C. S. *Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar*. São Paulo: Ática, 1983.

- DUFUMIER, M. Systèmes de production et développement agricole dans le Tiers Monde. Cadernos de pesquisa e desenvolvimento, Montpellier, n. 6., abr. 1985.
- FAO. Análise-diagnóstico da agricultura familiar do Nordeste. Brasília, 1996.
- FONSECA, R. B. A política agrícola nos países desenvolvidos. In: RAMOS, P., REYDON, B. P. (Org.). Agropecuária e agroindústria no Brasil: ajuste, situação atual e perspectivas. Campinas: ABRA, 1995. p. 43 – 65.
- GRAZIANO DA SILVA, J. O Novo Rural Brasileiro, Campinas: Unicamp, 1999. (Coleção pesquisas, 1).
- GRAZIANO DA SILVA, J. Entrevista. Revista Ops, Salvador, UFBA, v. 2, n. 7, Inverno, 1997.
- GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. Revista Nova Economia, Belo Horizonte, Cedeplar, v. 7, n. 1, p. 43 - 81, mai. 1997.
- GRAZIANO DA SILVA, J. A nova dinâmica da agricultura brasileira. Campinas: UNICAMP, 1996.
- GRAZIANO DA SILVA, J. O que é questão agrária. 18. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- GRAZIANO DA SILVA, J. A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. A evolução do emprego agrícola no meio rural brasileiro: 1992 - 1995. Campinas: Unicamp, 1997. Digitado.
- GUIMARÃES, A. P. A crise agrária. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- GUIMARÃES, R. J. R.; SILVA, C. A. B.; PEREIRA, M. R. Realidade e desafios dos pescadores artesanais brasileiros. Desenvolvimento e Cidadania, São Luís, Instituto do Homem, v. 3, n. 11, p. 4 - 8, mar/maio. 1994.
- HECHT, S. A evolução do pensamento agroecológico. In: ALTIERI, M. Agroecologia: as bases científicas da agricultura alternativa. 2. ed. Rio de Janeiro: PTA/FASE, 1989.
- IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílio 1995: síntese de indicadores. Rio de Janeiro: Departamento de Emprego e Rendimento, 1996. 176 p.
- KAGEYAMA, A. Pluriatividade na agricultura paulista. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 37, n. 1, 1999.
- KAGEYAMA, A. Pluriatividade na agricultura: alguns aspectos conceituais. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 36., Poços de Caldas, 1998. Anais... Poços de Caldas, Sober: v. 2, p. 555 – 566.
- KAGEYAMA, A. et al. O Novo Padrão Agrícola Brasileiro: do Complexo Rural aos CAI's. In: DELGADO, et al. Agricultura e Políticas Públicas, 1990. p. 113 – 223.
- KAGEYAMA, A.; REHDER, P. O bem-estar rural no Brasil na década de oitenta. Revista de Economia e Sociologia Rural, Brasília, v. 31, n. 1, p. 23 - 44, jan./mar. 1993.
- KAGEYAMA, A., GRAZIANO DA SILVA, J. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. Estudos Econômicos, p. 537 - 554, set./dez. 1983.
- LAMARCHE, H. et al (Coord). A agricultura familiar. São Paulo: Unicamp, 1993.
- LEMOS, M. B. Organização agroindustrial, entrada em tecnologia e liderança de mercados: o caso brasileiro. In: RAMOS, P.; REYDON, B. P. (Org.). Agropecuária e agroindústria no Brasil: ajuste, situação atual e perspectivas. Campinas: ABRA, 1995. p. 69 - 105.
- LIPIETZ, A. Le national et le régional, quelle autonomie face à la crise capitaliste mondiale? Paris: CEPREMAP, 1985.
- MARTINE, G. Fases e faces da modernização agrícola brasileira. Planejamento e Políticas Públicas, Rio de Janeiro, IPEA, p. 3 - 43, jun. 1990.
- MATTEI, L. A Pluriatividade no contexto do desenvolvimento rural catarinense. In: Seminário Um Novo Serviço Público para a Agricultura Familiar, 1997, Florianópolis.
- MESQUITA, Z. Os "espaços" do espaço brasileiro em fins do século XX. Geografia e lutas sociais, São Paulo, Terra Livre, n. 4, p. 9 - 38, jul. 1988.
- MONTEIRO, M. J. Conjuntura do Agribusiness. Agroanalysis, n. 15, nov. 1994.
- MORENO, G. Modernização da agricultura brasileira. Revista Mato-Grossense de Geografia, Cuiabá, n. 1, p. 61 - 73, dez. 1995.
- MULLER, G. Complexo agroindustrial e modernização agrária. São Paulo: Hucitec, EDUC, 1989.
- MULLER, G. Agricultura e industrialização do campo no Brasil. Revista de Economia Política, v. 2, n. 6, abr./jun. 1982.
- OHMAE, K. Triad power: the coming shape of global competition. New York: The Free Press, 1985.
- OLIVEIRA, A. A agricultura camponesa no Brasil. São Paulo: Contexto, 1991.

- OLIVEIRA, F. Crítica à razão dualista. São Paulo: Cebrap, 1975.
- OLIVEIRA, F. Elegia para uma re(l)igião. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- POSSAS, M. L.; SALES-FILHO, S.; SILVEIRA, J. M. An evolutionary approach to technological innovation in agriculture: some preliminary remarks. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, Embrapa, v. 11, n. 1/3, 1994.
- ROCHA, A. G. Agroecologia e agricultura familiar. *Revista Ops*. Salvador, Programa de extensão e pesquisa sobre agribusiness e políticas agrícolas, v.1, n.1, Verão, 1996.
- ROMEIRO, A. R. Entrevista. *Revista OPS*. Salvador, v. 1 n. 3, p.8 - 22, Inverno, 1996.
- ROMEIRO, A. R. Agricultura e agroindústria: perspectivas de novas configurações. *Revista de Economia Política*, v. 14, n. 3, jul./set. 1994.
- ROMEIRO, A. R. O Modelo euro-americano de modernização agrícola. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, CEDEPLAR., v. 2, n. 12, nov. 1991.
- ROMEIRO, A. R. Meio ambiente e modernização agrícola. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 1, n. 43, p. 3 - 45, jan./mar. 1981.
- RYFF, T. Agricultura mundial. *Agroanalysis*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 7, p. 19 - 21, 1996.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. O PIB da Bahia 1975-2000. Salvador: SEI, 2002. 151 p. (Série estudos e pesquisas, 58).
- VEIGA, J. E. Agricultura sustentável. *Revista agricultura sustentável*, 1996. (Entrevista).
- VENEGAS, R.; SIAU, G. Conceptos, principios y fundamentos para el diseño de sistemas sustentables de producción. *Agroecologia e desarrollo*, CLADES, n. 7, p. 15 - 28, ago. 1994.
- VILELA, S. L. de O. O meio rural no contexto da crise agrícola moderna: o exemplo do Estado do Piauí. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 36., Poços de Caldas, 1998. *Anais...* Poços de Caldas: Sober, 1998. v. 2, p. 937 - 952.
- ABRAMOVAY, R. O Capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 4, n. 2, abr./jun. 2000. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos.htm>. Acesso em: 08 ago. 2005.
- CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. contribuições da perspectiva institucional para a análise das organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: CARVALHO, C.A.; VIEIRA, M.M.F. Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do observatório da realidade organizacional. Recife: EDUFPE, 2003.
- CASAROTTO FILHO, N. Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana. São Paulo: Atlas, 1998.
- COSTA, B. L. D. As mudanças na agenda das políticas públicas no Brasil e os desafios da inovação: o caso das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. In: CARVALHO, A. M. et al. (Org.). Políticas Públicas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.
- DELGADO, G. C. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. In: RAMOS, P.; REYDON, B. P. (Org.) Agropecuária e agroindústria no Brasil: ajuste, situação atual e perspectivas. Campinas: ABRA, 1995, p. 199 - 235.
- FLORES, M. X. Projeto de fortalecimento das capacidades competitivas dos pequenos produtores rurais: desenvolvimento territorial e estratégias inovadoras. Brasília: EMBRAPA-CONTAG-FUNDAÇÃO LYNDOLPHO SILVA-SEBRAE-BID, 2003. 46 p (Documento de Trabalho).
- HIRSCHMAN, A. A estratégia do desenvolvimento. São Paulo: Fundo de Cultura, 1961.
- HIRSCHMAN, A. As paixões e os interesses: argumentos políticos para o capitalismo antes do seu triunfo. Lisboa: Editorial Beizâncio, 1997.
- JIMÉNEZ, E. M. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2002.
- KLIKSBURG, B. Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social. Brasília: UNESCO; São Paulo: Cortez Editora, 2003.
- LIMA, J. C. A teoria do capital social na análise de políticas públicas. *Política & Trabalho*, n. 17, set. 2001. p 46 - 63.
- LOPES JUNIOR, E. Instituições e mercados: considerações sobre o neo-institucionalismo. *Temáticas*, Campinas, v. 3, n. 5/6, 1995.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Caderno informativo: conceitos e metodologias. In: Desenvolvimento territorial na Bahia. Salvador: MDA, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Marco referencial para o apoio ao desenvolvimento de territórios rurais. Brasília: MDA, 2005. 29 p. (Série Documentos Institucionais).

OFICINA ESTADUAL DE CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 2., Salvador. Memória... Salvador: CET, 2003.

OFICINA ESTADUAL DE CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, 3., Salvador. Memória... Salvador: CET, 2004.

PEREIRA, J. A Participação da Sociedade Civil para o Desenvolvimento Territorial. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Desenvolvimento Territorial na Bahia. Salvador: MDA, 2005. 1 CD-ROM.

PUTNAM, R. D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RIST, G. Le Développement: histoire d'une croyance occidentale. Paris: Presses de Science Po, 2001.

SABOURIN, E. Concepts, stratégies, acteurs et spécificité du cas brésilien. In: Planification du développement territorial au Brésil, Colloques. Campina Grande, Brésil, 1999. Actes du Séminaire ... Montpellier, France: CIRAD-UFPA 1999. p.9-16.

SANTOS, M. Território e sociedade: entrevista com Milton Santos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SCHNEIDER, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. In: FÓRUM INTERNACIONAL: TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA, 1., 2003, Fortaleza. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/textosabertos/Artdesenvruralterrit2004sociolUFRGS.pdf>>. Acesso em: 11/08/2005.

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

SEN, A. Desigualdade reexaminada. São Paulo: Editora Record, 2001.

SILVA, S. B. M. Dos espaços rurais aos territórios: o papel da organização sócio-territorial. In: SILVA, S. B. M.; SILVA, B. C. N. (Org.). Estudos sobre Globalização, Território e Bahia. Salvador: UFBA, 2003.

SILVA, F.B.R.; RICHÉ, G.R.; TONNEAU, J.P.; SOUZA NETO, N.C.; BRITO, L.T. de L.; CORREIA, R.C.; CAVALCANTI, A.C.; SILVA, F.H.B.B. da; SILVA, A.B. da; ARAÚJO FILHO, J.C.

de. Zoneamento agroecológico do Nordeste: diagnóstico do quadro natural e agrossocioeconômico. Petrolina: EMBRAPA, 1993. 2v. il.

SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONOMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. IRT – Índice Rural Territorial. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Desenvolvimento Territorial na Bahia. Salvador: MDA, 2005. 1 CD-ROM.

SUPERINTENDENCIA DE ESTUDOS ECONOMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Análise regional da Bahia rural: relatório final de diagnóstico. Salvador, SEI, 2003.

TONNEAU, J.P.; SILVA, P.C.G. da; CARTAXO, W.V.; MENEZES, E.A.; GAVIRIA, L. Desenvolvimento territorial e convivência com o semi-árido brasileiro – experiências de aprendizagem. Relatório Final. Petrolina: EMBRAPA/FAO/FAGRO, 2003. 42p.

TURNES, V.A.; BÚRIGO, F.L. Desenvolvimento local: uma nova forma de ver o espaço rural. In: SABOURIN, E. (Org) Planejamento Municipal. Brasília: Embrapa Comunicação para Transferência de Tecnologia, 1999. 124p. (Agricultura Familiar, 4).

VEIGA, J.E.; FAVARETO, A.; AZEVEDO, C.M.A.; BITTENCOURT, G.; VECCHIATI, K.; MAGALHÃES, R.; ROGÉRIO, J. O Brasil precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília: Convênio FIPE-IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.108p.

