

Essa impressão foi financiada pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário NEAD/MDA por meio do PCT-MDA/ IICA Apoio as Políticas e a Participação social no Desenvolvimento Rural Sustentável.



# **Associativismo, Cooperativismo e Economia Solidária no Meio Rural**

**UnB** – Universidade de Brasília

**CEAM** – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares

**NEAGRI** – Núcleo de Estudos Agrários

Associativismo, Cooperativismo e Economia Solidária no meio rural/ Eric Sabourin (organizador) – Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Avançados. v. 6. n. 23,2006.

280 Pp

ISSN 0103.510X

- |                       |                       |
|-----------------------|-----------------------|
| 1. Associativismo     | 2. Cooperativismo     |
| 3. Economia Solidária | 4. Políticas Públicas |
| 5. Organizações       | I. Sabourin, Eric.    |

# APRESENTAÇÃO DO CEAM

Aparece o vigésimo terceiro número dos CADERNOS DO CEAM. Com esta publicação, buscamos a divulgação do que vem sendo produzido por cada um dos Núcleos Temáticos que constituem nosso Centro.

O CENTRO DE ESTUDOS MULTIDISCIPLINARES (CEAM) foi criado, em 1986, pelo então Reitor Cristóvam Buarque, para desenvolver atividades de caráter multidisciplinar na Universidade de Brasília. O CEAM está constituído por Núcleos Temáticos que complementam as atividades dos Departamentos. É fruto de concepção tridimensional da universidade: departamentos, núcleos temáticos e núcleos culturais.

O CEAM busca integrar a universidade com a sociedade ao mesmo tempo que inova conhecimentos. Une ciência e humanismo para cumprir sua função social. Integra e dinamiza a universidade. Recupera a universalidade da ciência, do saber. Concilia o avanço científico especializado, de ponta, com o compromisso da transformação social.

Por meio dos núcleos temáticos, os cientistas relacionam-se com membros e problemas da comunidade. Comprometem-se com o conhecimento, com o avanço científico dos centros mundiais e com a realidade subdesenvolvida. Socializam os conhecimentos.

O CEAM apresenta visão globalizante dos problemas pela perspectiva multidisciplinar. Democratiza a participação de cientistas, técnicos e membros da comunidade, por meio de estudos conjuntos de seus problemas. Parte dos recursos humanos de sua comunidade para desenvolver sua ação.

Deselitiza o saber.

Atividades do CEAM e seus Núcleos Temáticos:

- Pesquisa multidisciplinar
- Docência multidisciplinar
  - Graduação
  - Pós-Graduação
  - Especialização
  - Atualização

- Extensão (Programas de Ensino)
- Apoio a atividades de departamento e outras unidades da Instituição
- Divulgação de conhecimentos gerados por seus trabalhos específicos por meio de:
  - Encontros
  - Seminários
  - Conferências
  - Cursos
  - Exposições
- Intercâmbios acadêmicos, técnicos e científicos com instituições nacionais e estrangeiras
- Serviços de benefício público
- Publicações: Cadernos do CEAM  
Revista do CEAM  
Textos Universitários

Para realizar suas atividades, o CEAM capta recursos externos através de convênios, contando com pesquisadores associados, além de participantes externos da comunidade e bolsistas. Seus membros participam de congressos e outras atividades acadêmicas em nível local, nacional e internacional.

Prof. Nielsen de Paula Pires  
Diretor do CEAM

# Sumário

<b>Capítulo 1 - Cooperativismo e associativismo</b> .....	11
Histórico do cooperativismo agrícola no Brasil e perspectivas para a agricultura familiar .....	13
<i>Laura Maria Goulart Duarte e Magda Wehrmann</i>	
Organizações formais e dispositivos coletivos dos agricultores familiares no Nordeste .....	29
<i>Eric Sabourin</i>	
<b>Capítulo 2 - Capital social e Custos de transação</b> .....	63
Análise de algumas experiências de Associações Rurais sob a ótica do Capital Social: Discussão teórica e algumas evidências empíricas na Área Rural .....	65
<i>Claudia Andreoli Galvão, Luiz Fernando de Mattos Pimenta, Mariangela da S. Duarte e Violeta de Faria Pereira</i>	
Arranjos institucionais, organização dos produtores e redução dos custos de transação .....	113
<i>Flavio Borges Botelho e Ana Lúcia Valente</i>	
<b>Capítulo 3 - Economia solidária no meio rural</b> .....	123
Organizações sociais e economia solidária .....	125
<i>Aécio Gomes de Matos</i>	
Políticas públicas para o comércio solidário de produtos agropecuários .....	143
<i>Jean Pierre Medaets</i>	
<b>Capítulo 4 - Organizações rurais e desenvolvimento territorial</b> .....	165
O papel das organizações rurais e atores sociais no enfoque territorial na Colômbia: novo rótulo para uma antiga idéia .....	167
<i>Mireya Valencia e Danilo Nolasco</i>	
Dinâmicas Associativas da Agricultura Familiar e Funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável .....	205
<i>Laura Maria Goulart Duarte e Doris Sayago</i>	
Potencial de cooperação e articulação no desenvolvimento rural .....	221
<i>Jose Eli da Veiga</i>	



## Apresentação do Seminário

O associativismo rural no Brasil passou recentemente, por várias mutações ainda pouco estudadas e analisadas. Podemos citar, entre outras:

- a diversificação das fontes e das formas de associação de produtores,
- a criação de federações locais, regionais ou nacionais por setor ou por público meta,
- o aparecimento de fóruns híbridos, redes e articulações reunindo associações de produtores familiares, ONG's, sindicatos e membros da sociedade civil (igrejas, universitários, personalidades do mundo político, etc),
- as transformações das associações de usuários nos perímetros irrigados e projetos de reforma agrária, nos condomínios rurais ou nas formas de manejo de recursos comuns,
- os efeitos a nível local ou regional da abordagem territorial do desenvolvimento.

Por outro lado, depois de uma fase pioneira e de um período de crise correspondendo ao fim da hiper-inflação, o cooperativismo rural no Brasil está passando por um processo de renovação. Entre outros elementos, podem ser destacados: a fusão ou integração das grandes cooperativas por cadeias produtivas junto ao setor do agronegócio, o desenvolvimento das cooperativas de crédito no meio rural e a criação da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária em junho de 2005.

Mais recentemente, a noção de economia solidária tem sido mobilizada em termos de criação de novos instrumentos de políticas públicas pelo Governo Federal, assim como por vários municípios. Em que medida e com quais características, comuns ou específicas, essas referências e esses instrumentos estão sendo mobilizados no meio rural e podem contribuir para tornar os sistemas associativos e cooperativos mais adaptados às suas finalidades ou mais facilmente apropriáveis pelos usuários?

Vários projetos da Universidade de Brasília (Núcleo de Estudos Agrários-Neagri, Departamento de Sociologia-SOL, Centro de

Desenvolvimento Sustentável-CDS) se associaram para tratar dessa temática num seminário permanente organizado em 10 sessões durante o segundo semestre de 2005. Esse seminário, a partir de estudos de caso ou de análises específicas, tratou das referências teóricas e metodológicas que podem contribuir para caracterizar, analisar, acompanhar e/ou avaliar as evoluções das práticas associativas ou cooperativas no meio rural, assim como a perspectiva da economia solidária no meio rural.

Cláudia Andreoli Galvão; Eric Sabourin; Luiz Fernando de Mattos  
Pimenta e Flávio Borges Botelho Filho

# **Cooperativismo e Associativismo**



# Histórico do Cooperativismo Agrícola no Brasil e Perspectivas para a Agricultura Familiar

Laura Maria Goulart Duarte<sup>1</sup>  
Magda Eva S. de F. Wehrmann<sup>2</sup>

## 1. Introdução à problemática

A justiça sócio-ambiental, a ampliação da cidadania e a descentralização foram temas norteadores da elaboração da Constituição Brasileira de 1988. A agricultura familiar, historicamente presente nos movimentos de resistência e atuante em espaços marginais de participação, insere-se, por meio de suas organizações, no novo processo de gestão pública em curso no Brasil, nos níveis municipal, estadual e federal.

Novos espaços de decisão e de gestão foram recentemente institucionalizados e ocupados pelos agricultores familiares, tais como, as associações, centrais de serviços, fóruns regionais, articulações da sociedade civil. Vale a pena lembrar aqui a existência de outras formas de organização, tradicionalmente reconhecidas por sua história e atuação nos diferentes países, como é o caso do cooperativismo agrícola.

No Brasil, desde a década de 1930, o cooperativismo constituiu-se em um importante instrumento de política agrícola. No final dos anos 1950, com o objetivo de modernizar a agricultura, o forte estímulo estatal transformou-o em um dos principais indutores do desenvolvimento rural e de uma melhor inserção do país no mercado internacional.

As cooperativas agrícolas, não apenas se tornaram o elo entre a agricultura familiar e os sistemas modernos de produção, contribuindo para que as unidades agrícolas adquirissem perfil empresarial, como também articularam produtores, instituições públicas de fomento e mercado consumidor.

É importante ressaltar que durante os processos de concentração organizacional, de crescimento econômico e de expansão territorial, o

---

1 Professora e pesquisadora do Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS da UnB

2 Professora e pesquisadora do Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS da UnB

cooperativismo agrícola foi acumulando contradições e crises, apresentando limites e alterando suas estratégias de atuação.

O processo de autogestão ocorrido no final dos anos 1980 marca o início de uma nova fase orientada tanto para uma dinamização das atividades econômicas e um maior investimento em novas tecnologias, quanto para uma estratégia de atuação política mais efetiva.

Nos últimos anos do século XX, o movimento cooperativista brasileiro sofreu uma bifurcação, apresentando-se hoje sob duas formas ideologicamente diferentes de organização e de representação das forças sociais presentes no campo: o cooperativismo “empresarial/tradicional” e o cooperativismo “popular/de resistência”.

Desse contexto, em permanente mudança, surge a questão central do presente artigo: qual o papel do cooperativismo agrícola no processo de (re)composição e de sustentabilidade da agricultura familiar, frente aos processos de globalização e de conformação de novos territórios?

## **2. Principais Processos e Dinâmicas do Cooperativismo Agrícola no Brasil**

Baseado no Socialismo Utópico, o cooperativismo surgiu no século XIX como movimento de reação e busca de solução para os problemas socioeconômicos oriundos do liberalismo econômico e da Revolução Industrial.

Da influência dos Socialistas Utópicos foram assimiladas as noções fundamentais de democracia, associação de pessoas, auto-ajuda, capital a serviço dos homens, eliminação ou diminuição do lucro, crítica ao paternalismo estatal, entre outras.

Essas noções passaram a nortear a ação de 28 tecelões de Rochdale que, em 1844, desempregados e sem perspectivas de inserção no incipiente mercado de trabalho, decidiram criar uma associação cuja base doutrinária constituiu os princípios fundamentais do cooperativismo, ainda hoje vigentes: livre adesão; gestão e participação democrática; distribuição das sobras; juros limitados ao capital; fundo de educação; cooperação entre as cooperativas.

O cooperativismo fundamenta-se, assim, em uma doutrina cujos princípios básicos são a igualdade e a ajuda mútua. Essa forma de organização social concretiza-se institucionalmente por intermédio da ação e da organização de sujeitos individuais em unidades cooperativas que, por sua vez, configuram-se como sociedades formadas por, no mínimo, 20 associados com objetivos comuns.

De uma maneira geral, o cooperativismo apresenta-se com duas características básicas e, de certa maneira, contraditórias. A primeira engloba o desempenho econômico e relaciona-se aos aspectos organizacionais e empresariais das unidades cooperativas. A segunda diz respeito à função de legitimação e a formas específicas, por meio das quais busca salvaguardar uma unidade de interesses e representações de seus associados. Tanto uma quanto a outra estão relacionadas aos elementos que caracterizam os movimentos sociais: a organização e a ideologia.

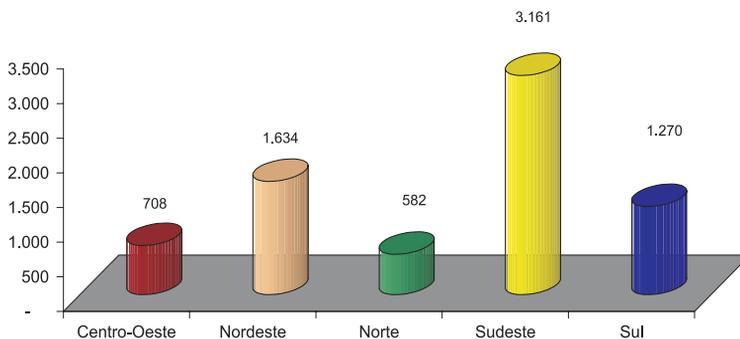
Essas duas características podem estar intimamente relacionadas, seja no sentido de uma transformação da estrutura socioeconômica, seja no sentido da reprodução e até mesmo da consolidação de contradições existentes, especialmente nas situações de conflito de interesses.

As situações de conflito, existentes na esfera do cooperativismo, emergem do fato de que as mesmas congregam em seu quadro de associados indivíduos cujos interesses imediatos podem ser diferentes. Por esse motivo, eles tendem a se antagonizar cada vez mais, na medida em que, o modelo de desenvolvimento adotado nas organizações tende a beneficiar uma fração já privilegiada. Nesse sentido, observa-se que as contradições subjacentes nas cooperativas nada mais são do que reflexos do sistema no qual elas estão inseridas.

Sobre este aspecto, vale a pena mencionar que as desigualdades regionais no Brasil estão reproduzidas no cooperativismo que, como conseqüência, apresenta-se de forma bastante distintas em todo o território nacional. O cooperativismo reproduz as especificidades geradas pelas estruturas de cada região e por seu padrão socioeconômico e de desenvolvimento.

Ainda hoje, os dados mostram uma forte desigualdade no que se refere à distribuição regional do cooperativismo no Brasil, como se pode observar no Gráfico a seguir:

## Grafico Nº 1: Cooperativas por Região



FONTE : Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Brasília, 2003.

Conforme apontado no trabalho Panorama do Cooperativismo Brasileiro (Silva, 2003), na região Norte do Brasil, o cooperativismo se expandiu, no início do século XX, por meio das cooperativas extrativistas e encontrou uma série de obstáculos em seu processo de desenvolvimento. Esses obstáculos vão desde as grandes distâncias, a precariedade das infra-estruturas e dificuldade de acesso aos mercados consumidores, até a inexistência de políticas públicas direcionadas para o setor e para a região.

É somente a partir da década de 1970, com a política governamental de integração e de povoamento da Amazônia<sup>3</sup>, que melhor se estruturou o cooperativismo com a criação das cooperativas agrícolas, de mineração, de trabalho. Já na década de 1980, o governo federal e Organizações Não-Governamentais estimulam e apóiam a organização de cooperativas junto às comunidades indígenas da região.

O processo de expansão da fronteira agrícola, ocorrido nas últimas três décadas do século XX, de forma especial no Centro-Oeste e na Amazônia Legal, vistos como a última grande reserva de terras para o

<sup>3</sup> Sobre o processo de ocupação da Amazônia no período militar após os anos 1970, ver:

MARTINS, José de Souza. *Caminhada no chão da noite: emancipação política e libertação nos movimentos sociais no campo*. São Paulo: Editora Hucitec, 1989.

PALMEIRA, Moacir. Burocracia e Reforma Agrária. In: MEDEIROS, L.S. de. et alli (orgs.). Assentamentos Rurais: uma visão multidisciplinar. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1994.

PALMEIRA, Moacir & LEITE, Sérgio. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas: reflexões sobre a questão agrária. In: Debates CPDA, n.1, set./1997, 71p.

DELGADO, Guilherme Costa. Capital Financeiro e Agricultura no Brasil: 1965-1985. São Paulo: Ícone Editora, 1985.

cultivo de grãos e de carnes exportáveis no Brasil, ocorreu por meio de uma política de colonização, na qual as grandes cooperativas agrícolas do sul do país tiveram um papel fundamental.

A ocupação da fronteira agrícola, ao mesmo tempo em que viabilizou empresarialmente a produção de grãos e as atividades pecuárias - possibilitando a internacionalização dos sistemas produtivos e dos produtos - intensificou os fluxos migratórios, transformando consideravelmente o perfil da região e a relação entre as populações ali adaptadas e o meio ambiente.

Nesses contextos em transformação, o cooperativismo agrícola passa, paulatinamente, a ocupar um espaço importante, uma vez que o modelo de cooperativa agrícola foi difundido do Sul do Brasil para as demais regiões, juntamente com as chamadas *grandes culturas*.

O cooperativismo ligado às atividades agropecuárias na Amazônia Legal encontrava-se bastante incipiente até o início dos anos 1990, avançando consideravelmente nos anos 2000. O número de cooperativas multiplicou por três em dez anos e dobrou o número de cooperativas de produção agropecuária e de grãos. Passou a ser expressivo o cooperativismo agropecuário ligado à sojicultura nos estados do Mato Grosso, Maranhão e Tocantins.

Os dados mostram que as organizações cooperativas acompanham a dinâmica do avanço da fronteira agrícola e, de forma especial, a dinâmica dos produtos com forte potencial e possibilidades de inserção no mercado internacional (Duarte & Wehrmann, 2004).

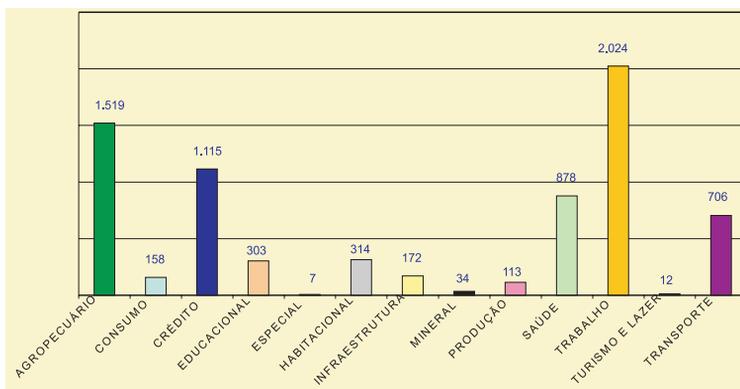
Resguardando a temporalidade das informações, o trabalho indica que, na Amazônia Legal, o cooperativismo será um elemento dinamizador e consolidador tanto da cultura da soja, quanto do complexo a ela ligado, visto que ele está se deslocando para a Região Norte com a mesma configuração que apresentou nas outras regiões do Brasil, em especial na região Sul e no Centro-Oeste, nas quatro últimas décadas.

O cooperativismo no Nordeste também refletiu, ao longo de sua história, as profundas desigualdades estruturais da região, de forma especial as desigualdades socioeconômicas, políticas e fundiárias, tornando-se um importante instrumento de dominação e de fortalecimento do poder e influência da classe dominante local (Rios, 1979; Mc Intyre, 1997; Pires, 1999; Silva, 2000).

Na região Sudeste, o cooperativismo agrícola desenvolveu-se no período compreendido entre os anos 1900 e 1970, fortemente atrelado aos setores de exportação, especialmente o setor cafeeiro, constituindo-se no ramo mais importante do cooperativismo regional. A partir dos anos 1980, acompanhando o processo de crescente urbanização e respondendo às demandas geradas pela concentração populacional e econômica e pelos problemas daí conseqüentes, o cooperativismo urbano passa a ser o mais representativo na região.

A distribuição recente dos diferentes setores do cooperativismo no Brasil e a importância do cooperativismo de trabalho e do cooperativismo agrícola podem ser mais bem visualizada no Gráfico a seguir:

**Gráfico N° 2: Cooperativas por ramo de atividade**



FONTE : Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Brasília, 2003.

Entretanto, apesar de existir em varias regiões, foi na região Sul que o cooperativismo encontrou maior espaço para se desenvolver, principalmente em função da forte influência dos imigrantes alemães e italianos que “transplantaram” suas experiências associativas e a racionalidade empresarial da Europa para as colônias agrícolas no novo mundo (Duarte, 1986).

De forma especial no estado do Rio Grande do Sul, as cooperativas mistas coloniais, baseadas na agricultura familiar e na produção diversificada, preponderaram até a década de 1960.

No final dos anos 1950, com o objetivo de modernizar a agricultura, houve forte estímulo estatal ao cooperativismo empresarial, de forma especial ao cooperativismo empresarial de trigo e soja.

Esse tipo de cooperativismo empresarial surgiu da iniciativa do Estado e de setores das burguesias urbana e rural; ele foi desenhado para atender as demandas de setores que tinham capacidade de se organizar. No início da década de 1960 um terceiro elemento faria parte da genealogia do novo cooperativismo: os agricultores familiares articulados “funcionalmente” pelas cooperativas empresariais.

A partir dos anos 1960, além da “articulação funcional” da agricultura familiar, foi fortalecida a incorporação das pequenas cooperativas, representantes do cooperativismo tipicamente “colonial” pelas cooperativas tritícolas, as representantes do cooperativismo empresarial. Essa incorporação caracterizou o processo de “articulação transicional” e, posteriormente, os processos de centralização e de concentração, que culminaram com o desaparecimento das cooperativas e dos agricultores que não alcançaram os imperativos da estrutura empresarial e da racionalidade econômica exigidos pelo sistema.

Voltadas para a agricultura moderna, as cooperativas lidavam fundamentalmente com as políticas oficiais, com os mercados dos produtos e com a comercialização da produção. Elas se tornaram *locus* privilegiado de acesso às novas tecnologias e ao crédito oficial subsidiado.

No Brasil, especialmente nas regiões Sul e Sudeste, o cooperativismo agrícola, como forma de organização dos produtores rurais, foi um forte indutor do desenvolvimento rural e de uma melhor inserção do país no mercado internacional, a partir da década de 1960<sup>4</sup>.

4 Sobre a história do cooperativismo no Brasil ver:

CORADINI, Odacir Luiz. & FREDERICQ, Antoinette. *Agricultura. Cooperativa e multinacionais*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.

DUARTE, L. M. G. *Capitalismo e Cooperativismo no RGS. O Cooperativismo empresarial e a expansão do capitalismo no setor rural do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, L&PM/ANPOCS, 1986.

\_\_\_\_\_. Organização da produção rural cooperativada no Brasil e sua inserção no sistema agroalimentar. *Perspectiva Econômica – Série Cooperativismo*. RS, UNISINOS, 25 (70): 27-62, 1990.

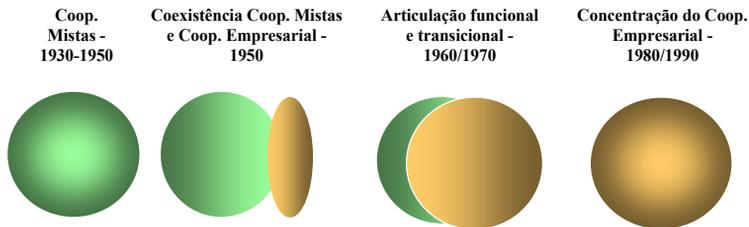
\_\_\_\_\_. Investigação das causas do processo de redução do número de associados das cooperativas agropecuárias brasileiras – final da década de 80. *Perspectiva Econômica - Série Cooperativismo*. RS, UNISINOS, 26 (74): 17-36, 1991.

DUARTE, L. M. G. & WEHRMANN, M. E. S. de. Expansão da fronteira agrícola nos cerrados brasileiros: percursos da soja das Missões até os lavrados de Roraima. IN: FALCONÍ, F.; HERCOWITZ, M.; MURADIAN, R. (eds.). *Globalización y desarrollo em América Latina*. Quito, Equador, FLACSO, 2004.

LOUREIRO, Maria Rita. *Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil*. São Paulo, Cortez/Autores associados, 1981. (*Coleção Teoria e Práticas sociais*)

Nesse contexto, o cooperativismo empresarial tornou-se o modelo hegemônico no Brasil até a década de 1990, conforme ilustra a figura a seguir.

### Figura Nº 1: Processos de Articulação e de Centralização do Cooperativismo Empresarial



Fonte: DUARTE, 2005.

Relativamente à distribuição do excedente oriundo das operações cooperativas e de sua gestão, surge a questão de quem poderão ser, no contexto das mesmas, os membros da classe de apropriação dominante e quais os mecanismos que levam a uma distribuição desigual dos benefícios.

Na história do cooperativismo brasileiro, a construção da identidade dos grandes produtores e dos agricultores familiares deu-se de forma diferenciada: os primeiros identificam-se como “os donos”, pois na prática exercem o poder decisório; os segundos identificam-se muito mais como “usuários”, tendo em vista que dependem das decisões dos grandes e dos serviços prestados pelas cooperativas para continuarem exercendo suas atividades produtivas.

Assim, durante o processo de concentração, de crescimento empresarial e de expansão territorial, especialmente durante o período compreendido entre as décadas de 1980 e de 1990, o cooperativismo foi acumulando contradições, apresentando limites e alterando suas estratégias de atuação. Resumidamente salienta-se:

---

SCHNEIDER, João Elmo. *O cooperativismo agrícola na dinâmica social no desenvolvimento periférico dependente: O caso brasileiro*, In: M. R. Loureiro. São Paulo, Cortez/Autores Associados, p. 11-40, 1981

SCHNEIDER, José Odelso. *Democracia, participação e autonomia cooperativa*. São Leopoldo: Unisinos, 1999.

### **No contexto interno**

- \* Contradições e conflitos entre identidades, interesses e motivações individuais dos associados (grandes produtores “donos” e os agricultores familiares “usuários”).
- \* Concentração do poder decisório e distribuição desigual dos benefícios.
- \* Crescente redução do número de associados.
- \* Forte crise econômico-financeira e de legitimidade.

### **No contexto externo**

- \* Debilidade frente aos setores mais dinâmicos da cadeia agroalimentar.
- \* Mudanças das políticas públicas para o setor e enfraquecimento das relações com o Estado.

### **Estratégia de atuação do cooperativismo empresarial**

- \* Mobilização, organização e capacitação dos associados para a autogestão.
- \* Busca de autonomia frente ao Estado.

O processo de autogestão, ocorrido no final dos anos 1980, potencializou as diferenças e as contradições internas do movimento. Como um processo de síntese, a autogestão marca o surgimento de uma nova fase do cooperativismo agrícola brasileiro, pautada tanto em dinamização das atividades econômicas, quanto em atuação política mais efetiva, o que resultou em fortalecimento e em maior representatividade na composição de forças estabelecidas nas relações com os outros atores sociais, especialmente com o Estado.

Durante a década de 1990, o cooperativismo agrícola cresceu apenas 13,3%. Entre os anos de 1993 e 1995 houve uma involução no número das cooperativas do setor, que registrou um pequeno aumento somente a partir de 1999 (Silva, 2003).

Com base na inserção da agricultura familiar no sistema cooperativista brasileiro, os dados da Tabela N° 1 revelam que houve uma transformação na configuração fundiária dos associados das cooperativas agrícolas no Brasil nos últimos vinte anos.

Na década de 1980, 76,40% dos associados tinham propriedade com mais de 50 ha, dos quais 30% com propriedades de mais de 500 ha. Nesse período não há registro de associados não proprietários. Já no ano de 2003, os dados apontam para 28,09% de não proprietários e 83,36% de associados com propriedades de até 50 ha.

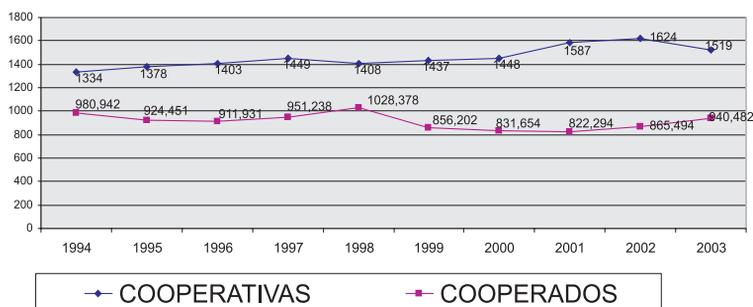
**Tabela N° 1: Distribuição dos Associados segundo a dimensão das propriedades – 1980 e 2003**

Área total (há)	% da Classe em 1980	% Acumulado em 1980	% da Classe em 2003	% Acumulado em 2003
Não Proprietários	-	-	<b>28,09</b>	28,09
Ate 10	4,40	4,40	<b>39,56</b>	67,85
De 10 a 50	19,20	23,60	<b>15,71</b>	83,36
De 50 a 100	<b>21,40</b>	45,00	8,90	92,26
De 100 a 500	<b>25,00</b>	70,00	2,35	94,61
Mais de 500	<b>30,00</b>	100,00	5,39	100,00

Fonte: DUARTE, 1997 e OCB, 2003.

Os dados do Gráfico, a seguir, mostram que o movimento cooperativista da agricultura familiar ganhou força no início dos anos 2000. Em 2003 esse setor do cooperativismo agregava 5.762 milhões de cooperados; 7.355 cooperativas singulares; 81 centrais; 76 federações; 13 confederações estaduais; 182 mil empregos; 6% do Produto Interno Bruto (PIB); 1.09 bilhões de dólares em exportações (OCB, 2003) e 35% da produção agrícola nacional.

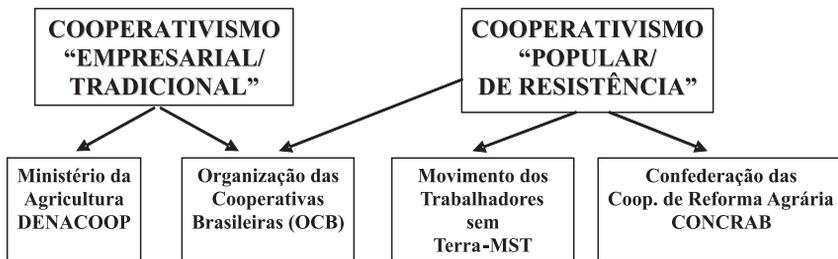
**Gráfico N°3: Evolução Cooperativas e Cooperados (por mil) do Ramo Agropecuário, desde 1994.**



FONTE: Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Brasília, 2003.

De certa forma, nos últimos anos do século XX, o movimento cooperativista agrícola no Brasil ganha novos contornos e apresenta-se como uma nova forma de representação das forças sociais presentes no campo brasileiro.

No auge desse processo, ocorrido durante os anos 1990, o movimento sofre uma bifurcação, que culmina com a configuração atual de duas tendências de organização cooperativa ideologicamente distintas e, respectivamente, com duas estruturas de representação do cooperativismo: o cooperativismo “empresarial/tradicional” voltado para o processo de desenvolvimento da agricultura e de modernização do campo, e o cooperativismo “popular/de resistência” que visa tanto o desenvolvimento econômico quanto a organização sociopolítica dos agricultores (Silva, 2002), conforme mostra o esquema a seguir.



Em 1989 foram constituídas as primeiras cooperativas nas áreas de reforma agrária e em 1992 o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) criou o Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA) e a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda (Concrab). Esse movimento foi ganhando força ao longo das duas últimas décadas e, atualmente, existem nove Cooperativas Centrais Estaduais, 81 Cooperativas de Produção, Comercialização e Serviços, duas Cooperativas de Crédito e 30 Unidades de Agroindustrialização vinculadas aos assentamentos em todo país.

A forte relação entre o cooperativismo, especialmente o novo cooperativismo e a economia solidária - que no Brasil movimenta hoje mais de 24 mil empresas administradas pelos próprios trabalhadores, tem sido salientada em inúmeros trabalhos (Costa, 1986; Desroche, 1987; Bonaparte, 1993; Arruda, 1997; CONCRAB, 1997; Singer & Souza, 2000).

Essa relação pode ser observada em diferentes formas de organização, dentre as quais salientam-se as pequenas e médias

associações ou cooperativas de produção ou comercialização - os Projetos Alternativos Comunitários- PACs, e as cooperativas formadas pelo MST nos assentamentos de reforma agrária.

A literatura sobre o novo cooperativismo aponta para limites e possíveis contradições, das quais podemos assinalar:

### **No contexto interno**

- \* Restrições da atual Lei do Cooperativismo (Lei 5.764 de 1971)
- \* Falta de legislação específica
- \* Limites de crédito e dificuldade de comercialização dos produtos
- \* Despreparo dos dirigentes

### **No contexto externo**

- \* Setores estratégicos da economia brasileira em mãos de grandes empresas
- \* Drenagem de grande parte dos recursos gerados pela economia solidária
- \* Integração da economia solidária ao sistema de mercado e à lógica capitalista
- \* Tutela do Estado

### **Estratégia de atuação do cooperativismo “de resistência”**

- \* Busca de autonomia frente ao Estado
- \* Representação política e fortalecimento econômico do MST e da agricultura familiar

Apesar dessas contradições e limites, teoricamente, é de se esperar que o cooperativismo agrícola, como movimento social e como modelo de organização de pessoas em prol de interesses comuns, possa manter e direcionar cada vez mais sua força articuladora e potencializadora, que tanto tem beneficiado o agronegócio, para a sustentabilidade da agricultura familiar.

## **3. Conclusões e Sugestões**

O cooperativismo parece ganhar importância na pauta política, o que demonstra a constituição do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) Plano Brasil Cooperativo, constituído em Brasília no final do ano de 2004.

Esse Grupo tem como objetivo discutir, selecionar e consolidar propostas para encaminhá-las posteriormente à Presidência da República.

Entretanto, os dados deste trabalho apontam para uma mudança significativa da relação entre a agricultura familiar e o cooperativismo no Brasil nos últimos vinte anos e levam a três cenários possíveis para essa relação:

### **Coexistência e Complementaridade**

Apesar da hegemonia do cooperativismo “empresarial/tradicional” e da postura política do cooperativismo de resistência, está em curso um processo de coexistência e de complementaridade no qual, sob a tutela do Estado, alguns pactos e consensos temporários são possíveis e permitirão a recomposição e sustentabilidade da agricultura familiar.

### **Articulação transicional e funcional**

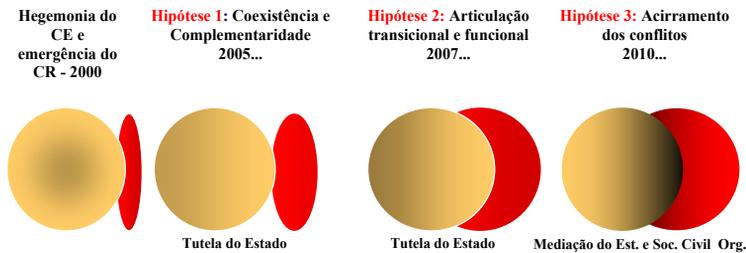
Na medida em que o cooperativismo “de resistência” se fortalecer política e economicamente haverá uma tentativa de “articulação funcional” por parte do cooperativismo “empresarial/tradicional”, da mesma forma como ocorreu nas últimas décadas do século passado no sul do Brasil em relação às cooperativas mistas representantes do cooperativismo colonial. A depender da conjugação das forças políticas e econômicas, o Governo Brasileiro apoiará a tentativa e o Estado poderá, assim, manter a tutela do sistema cooperativista nacional. A agricultura familiar nesse cenário perderá força política para o agronegócio, mas poderá manter em parte seu potencial de recomposição e de sustentabilidade por meio do cooperativismo “empresarial/tradicional”.

### **Acirramento dos conflitos**

Com o decorrer desse processo, os pontos de contradição e de conflitos se acirrarão, antagonizando cada vez mais a luta entre os atores sociais rurais organizados e representados pelos dois modelos de cooperativismo. Nesse caso, o Estado deverá afastar-se de sua “função tutelar” e assumir, juntamente com outros setores da sociedade civil organizada a função de mediador dos conflitos. Nessa conjugação de forças, a agricultura familiar ligada ao cooperativismo “de resistência” aumentará seu potencial político, mas poderá perder espaço e fragilizar o processo de recomposição e de sustentabilidade que pode ser garantido, em parte, pelo cooperativismo “de resistência”.

Esses cenários/hipóteses não são necessariamente excludentes, eles podem ocorrer simultaneamente durante um processo de médio e longo prazo. Esquemáticamente esses cenários/hipóteses podem ser melhor visualizadas na Figura Nº 2, a seguir.

## Figura Nº 2: Hipóteses de Trabalho



Fonte: DUARTE, 2005.

Em qualquer das situações previstas, o cooperativismo aparece como uma das alternativas para a sustentabilidade da agricultura familiar, frente aos desafios impostos pela globalização.

Entretanto, cabe lembrar que para isso são necessárias estratégias que permitam novos estilos de governança e uma maior participação dos associados nas cooperativas. Dentre as estratégias que a Concrab desenhou para o cooperativismo “de resistência”, cabe destacar suas propostas para que esse cooperativismo torne-se um setor diferenciado na produção agrícola nacional:

- diversificação da produção rural, com ênfase nos mercados locais e em outra matriz tecnológica, com orientação para a agroecologia, de maneira conservacionista;
- essas cooperativas tornar-se-iam as instâncias de discussão, de divulgação, e por que não, de formação de valores humanos de justiça e equidade social.

Por se tratar de um projeto ousado, o cooperativismo “de resistência” sabe que precisa contornar grandes dificuldades que as realidades nacional e internacional lhe apresentam. Com relação aos próprios atores, um dos elementos que mais emperram o crescimento desse setor é a falta quase total de formação dos cooperados.

O fato de esses atores não possuírem a formação adequada, contribui para que se reproduzam os modelos de divisão de trabalho, não compatíveis, na maioria das vezes, com as ações cooperativas e/ou coletivas.

A conjuntura socioeconômica atual não favorece políticas de crédito voltadas para o setor, que tem demandas específicas, como políticas créditos especiais para produção e comercialização visto o atual nível dos juros praticados no país.

Dessa maneira, torna-se bastante difícil que, no curto e no médio prazos, o cooperativismo “de resistência” e os outros tipos de associativismo possam ter acesso aos mercados regidos pelos grandes conglomerados da alimentação mundial.

#### **4. Referências Bibliográficas**

ARRUDA, M. Globalização e sociedade civil repensando o cooperativismo no contexto da cidadania ativa. *Proposta*, n.74, p.6-17, 1997. Disponível em: [www.alternex.com.br/~pacs/index.html](http://www.alternex.com.br/~pacs/index.html).

BONAPARTE, H. M. Frente al neoliberalismo: cooperativas post modernas? *Revista del Instituto de la Cooperación*, n. 81, p.337-386, 1993.

CONFEDERAÇÃO DAS COOPERATIVAS DE REFORMA AGRÁRIA DO BRASIL (CONCRAB). Sistema cooperativista dos assentados. Caderno de Cooperação Agrícola, São Paulo, n. 5, 1997.

COSTA, F. *As cooperativas e a economia social*. Lisboa: Horizonte, 1986, 119 p.

CULTI, M. N. O Cooperativismo Popular no Brasil: Importância e Representatividade. Trabalho Apresentado no Tercero Congreso Europeu de Latinoamericanistas, julho 2002, Amsterdam-Holanda.

DESROCHE, H. Mouvement coopératif et économie sociale en Europe. *La Revue de L'Economie Sociale*, n.3, p. 59-87, 1987.

DUARTE, L.M.G.; WEHRMANN, M.E.S. de. Expansão da fronteira agrícola nos cerrados brasileiros: percursos da soja das Missões até os lavrados de Roraima. IN: FALCONÍ, F.; HERCOWITZ, M.; MURADIAN, R. (eds.). *Globalización y desarrollo en América Latina*. Quito, Equador, FLACSO, 2004.

DUARTE, L. M. G. Capitalismo e Cooperativismo no RGS. *O Cooperativismo empresarial e a expansão do capitalismo no setor rural do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, L&PM/ANPOCS, 1986.

EID, F.; SCOPINHO, R. A.; PIMENTEL, A. E. B. A dinâmica recente da organização social e produtiva em cooperativas de reforma agrária. XXXVI CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. Poços de Caldas, 1998.

MC INTYRE, J. *Proposta de modelo de formação continuada para o desenvolvimento das cooperativas agrícolas do Estado de Pernambuco*. Québec, Université de Sherbrooke – Canadá, 1997. Dissertação de Mestrado.

PIRES, M.L. *O cooperativismo agrícola em questão. A trama de relações entre projeto e prática em cooperativas do nordeste do Brasil e do Leste (Quebec) Canadá*. Recife, UFPE, out., 1999. Tese de doutorado.

RIOS, G. *O cooperativismo Agrícola no Nordeste Brasileiro e Mudança Social*. João Pessoa, Editora Universitária – UFPB, 1979.

SINGER, P.; SOUZA, A. R. de. *A Economia Solidária no Brasil: A autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo, Contexto, 2000.

SILVA, E. S. *et al.* Panorama do Cooperativismo Brasileiro: História, cenários e tendências. Rede de Universidades das Américas para Estudos Cooperativos e Associativos - UNIRCOOP. 2003.

SILVA, T.P.da. Fundamentos teóricos do cooperativismo agrícola e o MST. *Terra Livre*. São Paulo, 18(19), p. 229-242, 2002.

SILVA, E. S. *O agronegócio Cooperativo e o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE: análise das cooperativas financiadas ligadas ao setor pecuário em Pernambuco entre 1990 e 1998*. Recife, UFRPE, 2000. Dissertação de mestrado.

SINGER, P.; SOUZA, A.R.de. *A economia Solidária no Brasil: A autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo, Contexto, 2000.

# Organizações e Dispositivos Coletivos dos Agricultores Familiares no Nordeste do Brasil

Eric Sabourin<sup>1</sup>

**Resumo:** Nos últimos anos, novas formas de ação coletiva dos agricultores do Nordeste têm sido implementadas entre as comunidades camponesas e rurais e as organizações dos produtores familiares. Trata-se dos bancos de sementes, dos fundos rotativos e consórcios, dos grupos de agricultores experimentadores, dos grupos de comercialização em comum. O texto analisa a origem, os fatores de emergência e o funcionamento dessas iniciativas locais, assim como as suas relações com o movimento social e as instituições públicas. Esses grupos se caracterizam como dispositivos coletivos de manejo de recursos naturais comuns (água, floresta, pastagens, sementes) ou de produção de bens públicos (educação, informação, inovação, acesso à mercados específicos). No Nordeste, e em particular no Estado da Paraíba, vários desses dispositivos têm lutado junto com a sociedade civil organizada em fóruns híbridos, redes e articulações (semi-árido, água, sementes) para conseguir um reconhecimento ou um apoio por parte dos serviços públicos. O trabalho analisa os ensinamentos e limites dessas novas formas de interação entre ação coletiva dos agricultores e as políticas públicas. Interroga a noção de economia solidária e, sobretudo a origem dos valores humanos associados às relações interpessoais nestes dispositivos coletivos.

**Palavras-chave:** organizações de agricultores, políticas públicas, dispositivos coletivos, reciprocidade, Brasil.

**Abstract:** Last years, new forms of collective action among Northeast smallholders have been developed by peasant communities and family farmer's organisations. This is the case of seeds banks, revolving funds, farmers' experimentation groups, alternative marketing groups. The paper analyses the origins, the growing factors, the impact of these local or regional initiatives and, also, their relationship with social movements on one hand and with public institutions on the other hand. These small holders

<sup>1</sup> Sociólogo, Pesquisador do Centro de Cooperação Internacional de Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento - Cirad (Montpellier, França) e professor visitante CNPq junto ao Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB)- Email: [sabourin@cirad.fr](mailto:sabourin@cirad.fr)

groups constitute collective devices for natural resources management (water, grazing, forest, seeds and bio-diversity) or for public goods production (information, training, access to innovation and to specific markets). In the Northeast, particularly in the State of Paraíba, several of these experiences have mobilised social and socio-professional networks among civil society. They led to the expression of some claims through hybrid forums or commissions (water, seeds, semi-arid) in order to get a public recognising or, better, a public support, from State institutions. The authors analyse the first teaching and limits of these new forms of interaction between rural and peasant collective action and State public policies. The notion of solidarity economy is questioned, and, especially the problem of the origin of human values associated to interpersonal relationship in this kind of collective institutional devices.

**Key words:** peasant organisation, public policies, institutional devices, reciprocity, Brazil

## 1. Introdução

O artigo analisa fenômenos recentes de emergência de novas formas de organização ou de cooperação entre agricultores familiares no Nordeste. Trata-se dos bancos de sementes, dos fundos rotativos e consórcios, dos grupos de agricultores experimentadores, dos grupos de comercialização em comum. Esses grupos têm em comum o fato de assumir funções de manejo de recursos naturais comuns (água, floresta, pastagens, sementes) ou de produção de bens públicos (educação, informação, inovação, acesso a mercado). Essas iniciativas e experiências têm se desenvolvido em comunidades camponesas e rurais, junto a organizações formais dos produtores familiares (associações de produtores, cooperativas e sindicatos de trabalhadores rurais) ou junto a articulações regionais da sociedade civil. Os resultados aqui apresentados provem da pesquisa « Políticas públicas e apoios institucionais às agriculturas familiares », realizada pelo Cirad, pela Universidade Federal de Campina Grande, a Embrapa Semi-Árido e por uma rede de ONG's e de organizações de produtores do Nordeste semi-árido entre 1998 e 2003.

A metodologia geral é empírica e propõe uma abordagem comparativa da origem, do funcionamento e das estratégias institucionais desses atores

coletivos e do seu reconhecimento ou apoio por serviços públicos ou por instrumentos de políticas públicas.

A maioria dessas experiências está sendo assumida por meio de diversas formas de organização dos agricultores; utilizo, portanto, o termo genérico de “dispositivos coletivos ou institucionais” no sentido dado por Mormont (1996): arranjos e configurações entre atores de diferentes tipos numa perspectiva de regulamentação.

A primeira parte do texto lembra o contexto de emergência dessas iniciativas e apresenta alguns exemplos de dispositivos coletivos, assumindo funções de interesse geral ou comum. A segunda parte identifica algumas características desses dispositivos coletivos; a terceira parte trata da sua interação com a ação pública, e a quarta tira lições e ensinamentos dessas experiências.

## **2. Evoluções recentes dos novos atores coletivos do Nordeste Rural**

As transformações e a modernização da agricultura, em particular da agricultura camponesa e familiar, estão ligadas, entre outros, a processos de ação coletiva e a diversas formas de organização dos agricultores (Abramovay, 1999; Sabourin, 1999). Essa diversificação das iniciativas e das oportunidades de organização de atores coletivos no meio rural corresponde tanto à abertura de espaços de expressão e emergência de identidades diversas (sem terra, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, catadoras de babaçu, etc) como a uma evolução das políticas públicas.

As novas formas de governança do desenvolvimento rural no Brasil caracterizam-se por três tipos de processos interligados: o desengajamento do Estado de certos apoios diretos à produção agropecuária familiar (em termos de infra-estruturas, comercialização, assistência técnica, capacitação e crédito); a segmentação das políticas públicas em programas específicos, mais de ordem social que produtivos (pobreza rural, meio ambiente, gênero, jovens, assistência social, segurança alimentar), e, mais recentemente a abordagem territorial e participativa. Neste contexto, frente ao desengajamento e às carências do Estado, os coletivos ou as organizações de agricultores passam a assumir novos papéis. Eles são mobilizados em particular, em dois tipos de circunstâncias: i) para assumir funções de interesse geral que eram antes da responsabilidade do Estado ou que

deveriam sê-lo, ii) para participar da elaboração ou da gestão de projetos ou programas de desenvolvimento local, territorial ou de manejo de recursos naturais (Sabourin *et al.*, 2004).

Essas iniciativas cabem tanto às organizações formais e às suas federações (sindicatos, cooperativas e associações de produtores) como não formais (comunidades, grupos de ajuda mútua, bancos de sementes, consórcios, grupos de interesse), e as redes, em particular os fóruns híbridos e articulações associando indivíduos, organizações e empresas, conselhos, etc. (Sabourin, 2003; Sabourin *et al.*, 2004).

Existe assim, uma evolução progressiva dos coletivos dos agricultores. Tomam iniciativas, assumem uma postura de proposição ou de gestão e não apenas de reivindicação; vêm negociando reconhecimentos e apoios por parte do setor público. Essas iniciativas têm a ver, em particular, com o manejo compartilhado de recursos naturais comuns e com a produção de bens públicos locais de interesse geral.

## **2.1. Os fundos de pasto da Bahia**

No Nordeste do Estado da Bahia, pastagens comuns na caatinga (os *fundos de pasto*) puderam ser preservadas graças a um projeto da Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária da Bahia nos anos 1980. Essa intervenção foi obtida por um movimento dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais da região de Juazeiro, apoiado pelo Bispo de Senhor do Bonfim e a Comissão Pastoral da Terra. Tratou-se de pôr fim a invasão ilegal (grilagem) dessas áreas comuns por meio de um programa de reconhecimento de propriedades coletivas em favor das comunidades camponesas que as manejavam tradicionalmente e sem nenhum estatuto jurídico legal. Para tanto, o projeto incentivou a criação de associações comunitárias de criadores, entidades jurídicas reconhecidas, às quais os pastos comuns indivisos, recenseados e cadastrados, foram atribuídos mediante o estabelecimento de títulos de propriedade coletiva.

Várias associações foram criadas entre 1982 e 1987. No distrito de Massaroca (município de Juazeiro) nove delas foram confederadas em 1989 em uma organização supra-comunitária, o Comitê das Associações Agropastoris de Massaroca (CAAM). Constituída como instrumento de defesa dos interesses coletivos, o Comitê elabora um projeto de

desenvolvimento local da região de Massaroca (Sabourin, 2003; Tonneau e Silva, 2004). Sete das nove comunidades do CAAM dispõem de áreas de Fundo de Pasto (tabela 1). Elas representam em média uma centena de hectares por família. Mas ao mesmo tempo as propriedades individuais já cercadas foram também reconhecidas legalmente e tituladas para evitar conflitos ulteriores (tabela 2).

**Tabela 1: Áreas de fundo de pasto legalizadas em Massaroca (1999).**

<b>Comunidades</b>	<b>Superfície comum legalizada (em ha)</b>
Cachoeirinha	1.336
Caldeirão do Tibério	700
Canoa	120
Cipó	1.203
Curral Novo	1.396
Lagoinha	2.246
Lagoa do Meio	2.500
<b>Total</b>	<b>9501</b>

*Fonte: pesquisa junto ao CAAM, junho/2003.*

Essas áreas coletivas reconhecidas foram beneficiadas pelo estatuto de terras da reforma agrária, facilitando às associações o acesso ao crédito e às infra-estruturas hídricas. Essa iniciativa permitiu preservar importantes áreas de caatinga, manter comunidades de criadores em sistema de pastagem extensiva e incentivar uma produção de caprino-ovinocultura de qualidade: o *bode* do Sertão (Sabourin *et al.*, 1995, 2001; Tonneau e Silva, 2004).

**Tabela 2: Repartição das terras em 4 comunidades da região de Massaroca em 1995.**

<b>Comunidades</b>	<b>Fundos de Pasto (ha)</b>	<b>Áreas individuais legalizadas (ha)</b>	<b>Total (ha)</b>	<b>Nº de famílias</b>
Cachoeirinha	1.336,58	811	2.150	10
Curral Novo	1.393,65	546	1.940	20
Cipó	1.203,65	243	1.446	13
Lagoinha	2.246,41	847	3.095	27

*Fonte: Instituto das Terras da Bahia (INTERBA), 1991.*

Porém, houve um aumento da pressão sobre o recurso comum, por meio do crescimento dos rebanhos (Tabela 3). Os fundos de pasto estão

ameaçados de serem aproveitados de forma desigual pelas famílias com grandes rebanhos, se essas não auto-limitam o seu acesso ou o número de animais. Em Massaroca, por exemplo, existe uma grande diferença entre os pequenos criadores (50/60 ovinos ou caprinos) e as famílias que reúnem 1000 cabeças ou mais. De fato, o modelo dos grandes rebanhos associado às grandes fazendas, continua sendo uma referência forte.

Tabela 3: **Estimação da evolução dos rebanhos em três comunidades.**

Comunidade	Ovinos		caprinos		bovinos		Total UA	
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000
Cachoeirinha	300	2000	2700	3500	150	350	750	1450
Curral Novo	420	2500	2500	2500	60	400	660	1400
Lagoinha	500	1500	2500	4000	250	600	860	1700

Fonte: Pesquisa junto ao Comitê das Associações Agropastoris de Massaroca (1996, 2001).

1 bovino adulto = 1 Unidade Animal (UA) ; 1 pequeno ruminante = 0,2 UA.

Em função das modificações do contexto (mercado, tecnologias, pluviometria, pressão demográfica e carga animal), os criadores de Massaroca se encontram de novo confrontados ao dilema da gestão das pastagens comuns. As comunidades federadas no Comitê de Associações de Massaroca tiveram que redefinir novas normas de uso e acesso para manter a preservação do recurso e a possibilidade do seu compartilhamento.

## 2.2. Bancos de Sementes Comunitários

No Estado da Paraíba, os Bancos de Sementes Comunitários (BSC) da zona semi-árida cujo objetivo inicial era manter estoques de milho e feijão de um ano para outro, têm contribuído progressivamente para a conservação e recuperação de espécies locais e de cultivares adaptados aos ecossistemas e aos modos de consumo da região (Almeida e Cordeiro, 2001). Os BSC obtiveram um reconhecimento oficial da Secretaria de Agricultura do Estado para que assumam, nos municípios onde estão implantados, o programa público de distribuição e conservação de sementes. Isto permitiu a certas dessas estruturas informais passarem a existir e serem reconhecidas. Puderam assim encontrar novos recursos e, sobretudo, uma legitimidade institucional para continuar a sua dupla função de segurança alimentar e de preservação e valorização das variedades locais de feijão e milho, garantindo mais biodiversidade (Almeida *et al.*, 2002).

Tabela 4: **Evolução dos Bancos de Sementes Comunitários na Paraíba.**

Ano	Número BSC	Nº Famílias	Reserva em T	Nº Municípios	Nº Silos
1998	62	1 860	15		
1999	129	3 830	66,5		
2000	200	6 920	100,4	55	98
2004	220	7 145	162	55	488

Fonte, Pesquisa, 2005

Este reconhecimento se traduziu por acordos contratuais: Os BSC, lá onde existem, podem assumir a distribuição pública de sementes que vai da avaliação das necessidades à administração dos estoques e à sua redistribuição. A partir de 2002, mediante negociação da Comissão Sementes da Articulação do Semi-Árido/Paraíba (ASA-PB), o apoio público é repartido por 50% em sementes e 50% em recursos financeiros, de forma a permitir aos BSC de pré-financiar a compra de variedades locais junto aos agricultores segundo as necessidades, no conjunto da região e não apenas no nível local. Finalmente, uma lei do Estado da Paraíba legaliza a distribuição via os BCS, de sementes que não são obrigatoriamente certificadas por firmas especializadas. Isto representa uma fonte de satisfação e orgulho para os produtores, que até agora viam suas sementes tradicionais rejeitadas pelos órgãos oficiais como “grãos” impróprios para reprodução. Após períodos de seca, quando os BSC tinham esgotado suas reservas, eles dependiam, para plantar, de fornecimentos oficiais em variedades híbridas que, muitas vezes, chegavam tarde demais para um plantio eficiente, e além do mais davam origem a produtos que não podiam ser reproduzidos, deixando os produtores sempre dependentes de fornecimentos externos. O sistema de bancos comunitários passou a ser aplicado a outras espécies: inhames no Brejo da Paraíba, amendoim e gergelim no Curimatau, e até para um banco de esterco para a fertilização da batatinha em Lagoa Seca. Os BSC começaram também a armazenar sementes de leguminosas forrageiras (*gliricidia sepium*, *cajanus cajan*) e sementes de vegetação nativa da caatinga ameaçada, divulgando seus usos para alimentação humana e animal, bem como para remédios e fabricação de produtos sanitários (Diniz, 2002; Duque e Diniz, 2003).

### 2.3. Os grupos de agricultores experimentadores na Paraíba

Os grupos de agricultores experimentadores (A-E) foram criados nos anos 1998-2000 pelos Sindicatos de Trabalhadores Rurais dos Municípios

(STR) de Remigio, Solânea e Lagoa Seca, no Agreste da Paraíba, com o apoio da ONG, As-pta (Assessoria e Serviços a Projetos de Agricultura Alternativa). São constituídos localmente, a partir de agricultores familiares, que testam tecnologias, práticas ou espécies novas na sua propriedade de maneira voluntária, a partir de uma programação coletiva. Eles se comprometem em socializar os resultados das experimentações a partir de visitas das suas propriedades e aceitam divulgar os métodos para outros agricultores, por meio de ações de treinamento, onde atuam como monitores. Inicialmente os STR e a As-pta tinham começado um trabalho de experimentação camponesa na região a partir de ensaios multi-locais e testes de comportamento, organizados por meio de grupos de interesse temáticos (fruteiras, batatinha, criação, fertilidade, sementes, etc) (Sidersky e Silveira, 2001). Mas essa abordagem não permitia programar e situar os experimentos em função do sistema de produção no seu conjunto e não valorizava tanto as relações de proximidade entre agricultores vizinhos. Os grupos de A-E, foram organizados geograficamente por agricultores de comunidades vizinhas, que compartilham as mesmas condições e sistemas de produção. A estrutura de apoio logístico local ao Grupo de A-E é o STR Municipal, mas pode passar também pelo intermediário de grupos da catequese ou de associações comunitárias, bancos de sementes (Tabelas 5 e 6). As visitas de estudo e de intercâmbio constituem momentos de aprendizagem privilegiados entre agricultores, técnicos e pesquisadores; são organizadas em torno dos experimentos ou de outras inovações regionais nos centros de pesquisa da região ou por outros agricultores (Sabourin *et al.*, 2003).

O acompanhamento é coletivo. A socialização final é realizada mediante uma reunião de avaliação dos resultados no fim do ciclo agrícola e nas festas de fim de ano civil. A sistematização e valorização científica dos resultados constitui um gargalho, sendo ocasionalmente assumida pela As-pta ou por pesquisadores das Universidades regionais.

**Tabela 5: Algumas atividades do grupo de A-E do Curimataú de Solânea em 1999.**

<b>Mês</b>	<b>Atividade</b>	<b>n° part</b>
Nov. 98	Reunião de avaliação 1998 e planejamento 1999	40
Dez.98	II Festa dos agricultores experimentadores de Solânea e Remígio	80
Jan.99	Visitas individuais AS-PTA/STR implantação dos experimentos e Atividade de plantio palma consorciada, desenho das parcelas e dos consórcios	15
	Dia de campo sobre luta contra erosão hídrica	11
		20
Feb.99	Reuniões incluindo Sindicatos, AE, ASPTA e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária para elaboração dos critérios de monitoramento dos ensaios de amendoim	8
	Reuniões para discutir um fundo rotativo para palma consorciada	9
		20
Mar. 99	Distribuição amendoim, plantio e visitas a produtores de outras regiões	9
Abr.99	Visitas de intercâmbio - sobre amendoim – às comunidades de Serrinha e Salgado do Souza	15
Mai 99	Visitas individuais da AS-PTA/Sindicatos aos ensaios de amendoim e palma consorciada	
Jun. 99	Visitas individuais da AS-PTA/Sindicatos aos ensaios de amendoim e palma consorciada	
Jul. 99	Dia de campo Amendoim: com Embrapa, A-E, STR, AS-PTA, na comunidade de Salgado	80
Ago 99	Pesquisa AS-PTA/UFPB sobre fertilidade; colheita ensaios amendoim e gergelim	5
	Visita no Ceará sobre utilização de forrageiras nativas (criadores, Embrapa)	8
Set. 99	Participação no Dia de Campo amendoim em Gravatá-Açú/Remígio	10
	Restituição do diagnóstico rápido e participativo de recursos hídricos	30
Out. 99	Visitas individuais AS-PTA/sindicato de avaliação sobre ensaios de amendoim e palma	11
	Preparação avaliação ensaios de amendoim com sindicato e AS-PTA	4
	Reunião de avaliação ensaios de amendoim na Embrapa/Campina Grande	8
	Participação formação (organizado pela AS-PTA) sobre desenvolvimento regional	8
Nov. 99	Reunião avaliação consórcios de Palma em Salgado do Souza	25
	la Festa dos Agricultores Experimentadores de Solânea na comunidade de Lagoa do Mato	120
Dez. 99	Reuniões e visitas para localização de barragens de terra no rio Bom-sucesso	5
	Reunião de avaliação 99 e planejamento 2000	40

**Tabela 6: Atividades coletivas ligadas a experimentação em 2000.**

Comunidade	Famílias de A-E	Famílias de Bancos de sementes	Fundos Rotativos palma for	Fundos rotativos cisternas	Associações comunitárias	Caixas de crédito	Grupos da Paróquia
1. Salgado do Souza	8		3		1		
2. Corrimboque							
3. Palma	5	13	3	1	1	1	
4. Bomsucesso	12	20	4	3	1		1
5. Goiana	7	12	2	3	2	1	
6. Fragoso	2	17	2	1			1
7. Pedra Grande	6			1		1	1
8. Capivara	1			1	1		
9. Açude Velho	-			1		1	1
10. Cacimba Várzea	-				1		1
11. Varjota	-			3			
12. Tanque Preto	-				1		1

Progressivamente, o processo evoluiu de uma lógica de participação dos agricultores a experimentação dos agrônomos, a uma lógica de acompanhamento dos agricultores pelos agrônomos para seus experimentos individuais e logo coletivos. Hoje, os agricultores experimentadores constituem uma rede regional apoiada logisticamente pelo Pólo Sindical da Borborema (tabela 7), recebendo via o pólo, uma capacitação e um acompanhamento metodológico da As-pta, da Asa-Pb e de centros de pesquisa. O objetivo continua sendo a construção de um dispositivo de inovação em parceria entre coletivos de agricultores e centros de pesquisa.

**Tabela 7: Evolução do número de agricultores experimentadores (A-E) no Pólo Borborema.**

Ano	Nº A-E	Nº Grupos	Comunidades	Municípios	Tipo
1996	15	5	15	3	Grupos de interesse temático
1998	40	6	20	3	Grupos locais de AE
2000	100	7	25	3	Idem
2004	150	15	162	10	Rede dentro do Pólo Sindical

Fonte: Pesquisa junto ao PSB-PB e a Aspta, 2005

## 2.4. Fundos rotativos para construção de cisternas

Há quinze anos, várias organizações de produtores apoiadas por ONG's e parquiais estão difundindo cisternas para armazenamento das águas de chuva na região semi-árida. Trata-se de um sistema econômico (uns 800 reais para 15 a 20 m<sup>3</sup>), de cisternas cilíndricas e semi-enterradas feitas de placas finas de cimento pré-moldado (Sabourin *et al.*, 2002). A divulgação desse modelo foi acompanhada, em várias regiões, notadamente em todo o Estado da Paraíba, de diversas formas de crédito rotativo com caução solidária que vão do autofinanciamento total (tipo consórcio) ao reembolso parcial ou total do custo do material, a cisterna sendo geralmente construída pelos próprios produtores em sistema de mutirão, com pré-financiamento realizado com recursos externos e administrados internamente (Duque e Oliveira, 2003). Essas medidas de crédito e de autofinanciamento parcial têm um forte valor simbólico. Além dos argumentos em termos de autonomia, independência e responsabilização dos atores locais, elas oferecem uma alternativa ao clientelismo dos políticos locais que preferem distribuir gratuitamente poços, bombas e cisternas (ou água suja por caminhões pipa) para conseguirem benefícios eleitorais imediatos, sem se preocupar depois com a manutenção desses equipamentos (Diniz, 2002; Duque e Cirne, 2001).

Quadro 1: Indicadores de construção de cisternas com fundos rotativos no Estado da Paraíba

**Comunidade de Caiçara (Soledade-PB)**

11 cisternas em 2 anos (uma só financiada na origem)

**Comunidade de Gamaleireira (Massaranduba-PB)**

91 cisternas em 3 anos (10 + 15 = 25 financiadas)

**Pólo Sindical da Borborema**

- Municípios de Remigio, Solânea, Lagoa Seca e Massaranduba

228 cisternas entre 1998 e 2000

328 em 2001

- Município de Esperança: 178 cisternas entre 1998 e 2001

**Fundos rotativos no Estado da Paraíba (2005)**

- 20 000 famílias

- 1 800 comunidades

- 140 municípios

Desde 2002, a Articulação no Semi-Árido-Brasil/ASA-Brasil (federação das Articulações do Semi-Árido dos diversos Estados do Nordeste) negociou junto ao Estado Federal um amplo programa de apoio às iniciativas de construção desse tipo de cisternas: o «*Programa de formação*

*e mobilização social para a convivência com o Semi-Árido: Um Milhão de Cisternas/PIMC*» administrado por Unidades de Gestão da própria ASA em cada Estado. Na Paraíba toda, o PIMC integrou o sistema dos fundos rotativos solidários, sem que isto limitasse a multiplicação das cisternas (quadro 1). Isto não deixou de provocar protestos de certos executivos regionais. Na Paraíba toda, o PIMC é financiado pelo sistema dos “Fundos Rotativos Solidários” citado acima (Duque e Oliveira, 2003).

### **3. Características desses dispositivos coletivos dos agricultores**

#### **3.1. Origens e emergência**

No Sertão Nordestino, a maioria das organizações de agricultores e de trabalhadores rurais tem suas raízes no movimento sindical camponês (Ligas Camponesas no fim dos anos 50, sindicatos de trabalhadores rurais dos anos 70) ou nas CEB's, Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica (anos 60-80) às vezes, nos dois (Amman, 1985). A democratização dos anos 1980-90 favoreceu a autonomia dessas organizações com relação à tutela dos partidos, das igrejas ou dos políticos locais.

O fato de essas organizações terem progressivamente assumido funções coletivas de produção de bens públicos além da defesa dos interesses de classe ou de grupos sócio-profissionais se deve a dois elementos:

- à tradição sertaneja de sistemas de gestão comunitária de recursos naturais: água, pastagens, floresta (caatinga), sementes, terras, etc.
- às carências do Estado e das coletividades territoriais para assumir certos serviços e bens públicos de base no meio rural : educação, capacitação e extensão, assistência técnica, crédito.

Essas carências foram acentuadas pelo duplo fenômeno de descentralização das funções de apoio do Estado Federal sem transferência dos recursos correspondentes aos Estados e municípios, e de redução ou de privatização de serviços para a agricultura familiar (ATER). Finalmente, três mecanismos mais recentes vieram reforçar as modalidades de articulação entre iniciativas coletivas localizadas (quadro 2):

- a criação dos CMDR (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural), para tomar as decisões relativas aos investimentos

municipais em matéria de infra-estruturas coletivas introduzindo uma territorialização do desenvolvimento rural, com a implantação do PRONAF (Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar) em 1995 (Abramovay, 1999);

- a constituição de pólos sindicais reunindo os Sindicatos de Trabalhadores Rurais de várias municipalidades (10 a 16) na escala da micro-região; o mais notável na Paraíba é o Pólo Sindical da Borborema;
- a criação de fóruns mistos e o engajamento de ONG's e de universitários junto aos movimentos sociais camponeses nessas articulações «híbridas»; vale citar em particular a Articulação do Semi-Árido/Paraíba (criada em 1993) e a Articulação no Semi-Árido/Brasil (criada em 1999).

*Quadro 2:* Tipologia dos novos atores coletivos no meio rural Nordeste

Uma primeira série de iniciativas provém da federação de organizações sócio-profissionais de agricultores (associações comunitárias) ou do agrupamento de sindicatos municipais de trabalhadores rurais em «pólo sindical regional».

O segundo tipo corresponde a dispositivos coletivos de agricultores sem estatuto jurídico, porém assegurando funções de interesse individual (familiar) e coletivo de apoio à produção e a outras funções de interesse comum ou público: bancos comunitários de sementes, grupos de agricultores experimentadores, grupos de crédito mútuo (consórcios e fundos rotativos).

A terceira forma de articulação é constituída pelos fóruns mistos da sociedade civil (também chamados de fóruns híbridos) reunindo organizações de agricultores, sindicatos agrícolas, como também representantes ou técnicos de ONG's, de universidades, de instituições religiosas e personalidades independentes, como a Articulação do Semi-Árido.

### **3.2. Principais características**

Nesses dispositivos coletivos ou institucionais encontramos quatro elementos recorrentes:

- i) são criados por grupos de agricultores para assegurar o apoio a uma

produção familiar destinada ao mercado ou a fins domésticos (água, auto-consumo)

- ii) asseguram ao mesmo tempo outras funções (não mercantis) de interesse comum ou geral: preservação da biodiversidade, manejo da caatinga, segurança alimentar local, abastecimento em água, produção de referências e inovações técnicas, etc;
- iii) funcionam essencialmente na base de prestações gratuitas (ajuda mútua, mutirão, compartilhamento, redistribuição, etc) fundadas ou ainda regidas por regras de reciprocidade e associadas a uma identidade coletiva de origem camponesa;
- iv) beneficiam de um reconhecimento ou de um apoio institucional ou financeiro público (municipal, estadual ou federal), essencial para o seu funcionamento, mas fonte de tensões entre ação coletiva e políticas públicas.

***Dispositivos coletivos locais de apoio à produção familiar:*** essas iniciativas são importantes, e até essenciais no caso dos fundos de pasto, para a produção e a sobrevivência das unidades familiares. Os bancos de sementes e as cisternas associam um apoio à produção e segurança em termos de abastecimento em milho e feijão e em água potável. Por outra parte, esses dispositivos apenas têm existência e resultados em função do seu caráter coletivo. O sistema de manejo dos fundos de pasto funciona na escala da comunidade ou do distrito; o sistema de construção e funcionamento de cisternas e os bancos de sementes são associativos ou comunitários. Os Grupos de A-E reúnem várias comunidades vizinhas. Esses dispositivos remetem, por tanto, no seu funcionamento e nos seus resultados, para escalas territoriais maiores que a unidade de produção: a comunidade ou varias comunidades (fundos de pasto, bancos de sementes) o município (cisternas, bancos de semente) ou o território regional (grupos de A-E e Pólo Sindical da Borborema).

***Dispositivos multifuncionais:*** além do apoio à produção, o manejo dos fundos de pasto contribui para preservar, para as gerações futuras, áreas de caatinga, ricas em biodiversidade, e para assegurar a reprodutibilidade de um verdadeiro modo de vida em torno do sistema de criação extensiva de caprinos e ovinos. Os bancos de sementes contribuem para a conservação das variedades locais de milho e feijão e para a segurança alimentar. A coleta

de águas de chuva reduz os custos de acesso ao lençol freático, o uso de sistemas de açudes abertos, e garante um acesso descentralizado e autônomo a uma água de qualidade, protegendo a saúde das famílias.

***Dispositivos de ajuda mútua fundados na reciprocidade:*** Todas essas experiências se apóiam sobre práticas anteriores de ajuda mútua (trabalho, sementes) de manejo compartilhado de recursos comuns (pastagens, terras, água). Esses dispositivos estão fundados no princípio de reciprocidade quer dizer de relações estruturadas em função do interesse da totalidade do grupo, do interesse pelo outro (Temple, 1997, 1998). Essas práticas eram antes garantidas pelo respeito das regras de reciprocidade de origem camponesa (Mendras, 1976), impostas pela pressão social local ou pela autoridade dos mais velhos, patriarca ou coronel (Sabourin, 2000; 2003). O caso dos fundos de pasto mostra o sucesso da adaptação de formas e regras de reciprocidade camponesa numa estrutura institucional moderna e formalizada: a associação de produtores. Essa situação pode ser associada ao fato social total de Mauss (1924); pois, tudo o sistema de produção e de vida do grupo depende do respeito dessas regras comuns em torno do fundo de pasto. Mas as regras de reciprocidade nunca estão definitivamente estabilizadas, nem gravadas no mármore. No caso de Massaroca, com o sucesso da experiência e a manutenção das famílias de criadores, houve aumento da carga animal e da pressão sobre o recurso, portanto essas regras sempre devem ser reajustadas. Elas estão submetidas a concorrências das normas do intercâmbio ou do mercado capitalista, cada vez mais estendidas.

Essas experiências foram construídas socialmente e historicamente e continuam a depender de processos de aprendizagem institucional das diferentes regras e lógicas, na interface entre local e global.

As dificuldades defendem, também da confusão quanto à natureza dos sistemas, nesta interface entre princípios da reciprocidade e princípios do livre câmbio capitalista.

A reprodução dos processos de reciprocidade depende de relações e de estruturas sociais e econômicas hoje ameaçadas. A sua atualização ou reinterpretação por meio de formas de organização de natureza essencialmente produtivista (associações de produtores) e reguladas pelo sistema de intercâmbio dá também lugar a tensões ou a conflitos de interesses (Sabourin, 2005; Temple, 1998).

### **3.3. A interação entre ação coletiva dos agricultores e políticas públicas**

Primeiro, a institucionalização desses dispositivos permite o seu reconhecimento público e, logicamente, isto contribui para a sua permanência ou para acessar apoios ou recursos públicos. Três elementos comuns aparecem ligados a esse processo de institucionalização, apesar das dificuldades:

- o uso das formas de organizações profissionais para institucionalizar o dispositivo;
- a negociação de apoio público mediante um movimento social amplo da sociedade civil;
- as tensões e contradições com as políticas públicas.

#### ***O uso das formas de organizações profissionais.***

As regras ancestrais de reciprocidade camponesa, em particular aquelas estabelecidas em torno do compartilhamento ou da redistribuição de fatores de produção (terras, trabalho) ou de recursos comuns (água, saberes, técnicas) não respondem mais ao conjunto das exigências da atividade agrícola e, sobretudo, as condições colocadas pela intervenção das políticas públicas. Evoluções ou adaptações são necessárias. As comunidades camponesas recorrem, portanto, a novas formas de organização propostas ou impostas pelos poderes públicos ou por agentes externos (Igreja, ONG's), para assumir novas funções. Da mesma maneira, a integração progressiva a sociedade nacional e ao mercado de intercâmbio (administração, escola, serviços técnicos, bancos) levaram as comunidades a dotarem-se de novas estruturas de representação, de cooperação e de intercâmbio monetário.

Com os fundos de pasto sendo ameaçados, a criação de associações de produtores permitiu resolver a obtenção de títulos de propriedade coletiva. O estatuto de associação de produtores permitiu aos BSC receber apoio público. Sem estatuto, os fundos rotativos de construção de cisternas têm mais dificuldade para institucionalizar suas práticas e transações. Porém, mesmo trazendo soluções, essas formas de organização profissional trazem novos problemas, porque não respeitam as regras de reciprocidade, sendo formatadas segundo o princípio do intercâmbio.

## ***O apoio dos novos movimentos sociais***

As comunidades e as suas organizações de base não têm o poder de negociar diretamente apoios públicos e passam pelo apoio de movimentos sociais mais amplos. Nos anos 1980-1985 foi via aliança entre a Igreja Católica (CPT) e os sindicatos de trabalhadores rurais que negociou com o Governo Waldir Pires, o projeto “fundos de pasto” (Sabourin et al., 1995). Para os BSC e as cisternas na Paraíba, foi a Articulação Semi-Árido Paraíba, um fórum regional híbrido associando OP, STR, Igreja, ONG e personalidades, que assegurou a negociação com a Secretaria de agricultura e com o governo federal, criando a ASA Brasil, para negociar e manejar o Programa PMC 1 (Diniz, 2002 ; Sabourin et al., 2005).

Obviamente, para cada comunidade ou estrutura de base, isto supõe: i) compartilhar os benefícios com outras organizações, ii) participar de processos de delegação de poder de representação e de responsabilidades e iii) aceitar um mínimo de institucionalização das transações ou transferências de recursos, por meio de acordos ou de contratos. Esses três passos representam um importante processo de aprendizagem coletiva ou institucional: aprendizagem de conhecimentos, de posturas, de regras, de normas, mas também de valores: confiança, responsabilidade, justiça, etc. Tais fenômenos de aprendizagem de regras (contratos, gestão, mercados, formação de preços, contabilidade) contribuem para o fortalecimento das capacidades das organizações e para a sua progressiva autonomia das tutelas.

## ***Interesses e dificuldades da articulação entre ação coletiva e política pública***

Em termos de política pública, facilitar ou assegurar o funcionamento, a reprodução, ou mesmo a perenização desses dispositivos coletivos de interesse geral apresenta diversas vantagens de ambos lados. Para o Estado, além das economias em termos de custo de produção e/ou de gestão dos bens comuns ou públicos, trata-se de uma verdadeira oportunidade de delegar serviços mediante uma política pública baseada em relações contratuais (Sabourin, 2004). Para as organizações camponesas, todo apoio é bem-vindo para fortalecer suas iniciativas e sua capacidade de ação autônoma. De um ponto de vista experimental e teórico, esse tipo de interação constitui um exemplo de interface positiva entre princípios econômicos fundados nas trocas capitalistas e princípios econômicos regidos pela reciprocidade camponesa.

Não há nisso nenhum altruísmo camponês: essas prestações são assumidas pelos agricultores, é claro, por necessidade (às vezes de sobrevivência). Esses dispositivos se caracterizam por um acesso aberto a qualquer membro da comunidade ou da associação, portanto, reduzem o processo de diferenciação entre produtores. Com o tempo, certos agricultores aproveitam-se mais que outros das inovações e dos serviços. Geralmente, é o caso das famílias próximas das lideranças, dos técnicos, e obviamente, daquelas que beneficiam das melhores dotações em terras, mão de obra ou renda monetária complementar (aposentadoria ou salários de membros da família, migrações, etc) (Duque *et al.*, 2004). O apoio público enfraquece, também, os sistemas de ajuda mútua, introduzindo a mercantilização das prestações. Do lado das organizações encontra-se, muitas vezes, uma reprodução das mesmas práticas clientelistas e paternalistas que as da oligarquia política e fundiária. A aprendizagem ao nível das bases é ainda reduzida ou lenta demais para garantir uma crítica e um controle social (Sidersky *et al.*, 2004).

Após alguns anos de acompanhamentos desses dispositivos, constata-se as mesmas tensões devidas a rupturas e descontinuidades dos programas públicos, as diferenças de ritmo e de prioridade econômica ou social em termos de investimento entre os formuladores das políticas públicas e as organizações rurais, mas também, a falta de compromisso ou de competências dos serviços técnicos públicos ou das empresas privadas contratadas.

Sempre existe o risco de manipulação pelos poderes políticos locais, por vieses assistencialistas ou clientelistas. Pode ser também pelos interesses dos consultores técnicos remunerados por produto ou pela porcentagem do montante dos empréstimos negociados entre o banco e o agricultor (Duque e Cirne, 2001). Por exemplo, existem tensões entre a Articulação do Semi-Árido/Paraíba e o governo quanto ao ritmo do programa de construção de cisternas. Assim, o governo exige prazos extremamente limitados entre a liberação dos recursos e a prestação de contas, prazos que, segundo a ASA/PB, não são compatíveis com o trabalho educativo que caracteriza o programa nesse Estado, onde houve uma decisão coletiva de realizar o programa organizando grupos que administram os recursos pelo sistema dos Fundos Solidários Rotativos (Duque e Oliveira, 2003). Além do mais, para a aprendizagem de todo o processo de construção das cisternas e de manejo

dos fundos rotativos, prazos apertados não permitem o trabalho necessário de mobilização, conscientização e capacitação.

Por outro lado, a possibilidade do governo repassar recursos às prefeituras para realização de uma parte do programa, isto num ano eleitoral e a dois anos de eleições gerais, causou grande preocupação. Para a sociedade civil paraibana, a distribuição gratuita de cisternas construídas por firmas privadas com altos custos, representa uma verdadeira regressão: i) o fim dos programas de capacitação para autoconstrução, ii) o risco dos beneficiários deixarem de se sentir responsáveis e iii) a volta do clientelismo político.

#### **4. Ensinamentos e limites dessas experiências**

Os ensinamentos são primeiramente metodológicos: eles têm a ver com a reprodutibilidade, desses dispositivos ou os princípios e as técnicas eventualmente adaptáveis para instrumentos de intervenção pública. São institucionais e políticos, colocando a questão da parceria privado-público, da participação popular e a da cooperação entre ação coletiva e ação pública. São, também, epistemológicos, em particular em torno das bases teóricas de noções como economia solidária ou capital social.

##### **4.1. Impactos e limites**

As interações entre ação coletiva e ação pública começaram a se concretizar sob a pressão das organizações camponesas: sindicatos, associações, ONG's, paróquias e mais recentemente dos mencionados fóruns híbridos. Por exemplo, a ASA-Brasil obteve o Programa Um Milhão de Cisternas para todos os Estados do Nordeste, enquanto a ASA/Paraíba conseguiu o apoio público aos Bancos Comunitários de Sementes. Nos dois casos, uma Coordenação Executiva formada de representantes das entidades membros foi a instância que negociou e obteve os apoios desejados. Os pólos sindicais e as paróquias estão na origem do reconhecimento dos pastos comuns na Bahia. A antiga "Articulação Água" (que integrou depois a ASA) contribuiu para a institucionalização dos Comitês de Bacia em vários Estados do Nordeste, e para impedir o projeto de transposição do Rio São Francisco.

Uma das explicações reside na carência de representação das comunidades rurais da zona semi-árida. O município - que constitui a malha

administrativa e sócio-política de base - é muitas vezes, muito amplo (5.000 a 10.000 km<sup>2</sup>). Pode assim reagrupar várias dezenas, e até várias centenas de comunidades rurais. Estas só podem obter reconhecimento jurídico e representação oficial mediante a constituição de associação comunitária de produtores cujo estatuto, ao mesmo tempo ambíguo pouco adaptado, consiste em captar e depois gerir infra-estruturas e equipamentos de interesse produtivo (tratores, irrigação, silos), social (escola, postos de saúde, etc.), ou mistos (energia elétrica, poços, bombas, casas de farinha).

Ao contrário, nas áreas densamente povoadas e urbanizadas do Agreste, os municípios são de tamanho reduzido demais para assumir certos investimentos coletivos (adução de água, eletrificação, frigoríficos, matadouros). Nesse caso, as organizações e grupos de produtores já engajados em dispositivos coletivos de produção ou gestão de bens públicos têm um papel determinante em matéria de intermunicipalidade.

Esses exemplos colocam a idéia da reprodutibilidade desses dispositivos como eventuais instrumentos de políticas públicas, ou em outros termos, a questão da mudança de escala. E o caso, por exemplo, do Pólo Sindical da Borborema, que congrega os sindicatos de trabalhadores rurais de 16 municípios e tenta, com dificuldade, manter ou procurar recursos para o acompanhamento da rede de agricultores experimentadores inicialmente assumida na escala de três municípios, com um o apoio mais próximo da As-pta.

De fato, nem todas as experiências locais bem sucedidas são transferíveis para outros locais, nem são reprodutíveis em outras escalas ou apenas a partir da iniciativa de políticas públicas. Pois, uma característica fundadora desses dispositivos é, precisamente, a construção social institucional e histórica de uma parceria entre organizações de agricultores e governos; isto não é fácil, nem rápido.

A negociação de projetos entre organizações de produtores, governos, agências financiadoras ou de cooperação está ainda marcada pela assimetria de informação, de competências e, portanto, de poder de decisão. Não se pode pensar tais dispositivos se não fossem atrelados a ações de capacitação, de criação de competências nas organizações de agricultores, realizadas « in loco », pela prática e em alternância (com o trabalho cotidiano). Tais processos de capacitação permitem reduzir a

assimetria, promover recursos humanos locais e limitar a sua dependência dos aparelhos dos seus próprios movimentos.

Neste sentido as experiências de produção de conhecimento, de inovação e de aprendizagem como a rede de agricultores experimentadores ou a universidade camponesa na Paraíba, permitem sistematizar, sociabilizar e valorizar, conhecimentos e saber-fazer numa linguagem adaptada aos agricultores como aos agentes rurais. As Casas e Escolas Famílias Rurais (CFR, EFAS) ou o Curso de agente de desenvolvimento por alternância da Escola Agro-técnica de Unai-MG, constituem também exemplos.

#### **4.2. Novas relações entre Sociedade Civil e Estado**

Essas novas relações testemunham que a atitude exclusiva de reivindicação das ONG's e organizações de produtores, frente ou contra o Estado está sendo pouco a pouco superada. Essa atitude, freqüente nos anos 70-80, era consequência da ditadura militar, mas também do clientelismo político.

Por outro lado, o apoio do Estado aos dispositivos coletivos dos agricultores também constitui uma nova forma de resposta à complexidade crescente das políticas públicas utilizando-se de relações contratuais negociadas. Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, existia o risco de desvio em direção a uma substituição das funções de base do Estado pela sociedade civil. No governo Lula da Silva, acontece talvez o contrário a exemplo do debate sobre o modelo de Assistência Técnica Agrícola e Extensão Rural (ATER). No Ministério do Desenvolvimento Agrário, houve quem defendeu a idéia de uma volta ao serviço público federal integral com a reconstituição da Embrater (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, fechada em 1990); outros defendem a alternativa da privatização, outros do credenciamento de entidades privadas ou coletivas (cooperativas, ONG's, associações de agricultores), ou ainda de um sistema misto, tal como parece prevalecer hoje no seio do MDA. Existe de fato, um debate ao nível das funções de produção e divulgação de inovação agrícola. Por exemplo, como multiplicar variedades locais via bancos comunitários de sementes? Uma das propostas passa por um acordo de cooperação entre os BCS e a pesquisa agrônômica via grupos de agricultores experimentadores reconhecidos como agentes de produção

de sementes locais. Um apoio financeiro público a este tipo de interação poderia ser um passo importante.

### ***Que formas de participação?***

O governo Lula apostou na participação da sociedade civil. Frente aos futuros processos eleitorais e aos desafios sócio-políticos, será que têm a condição de manter uma política participativa que exige investimentos no tempo e prazos maiores para medir resultados concretos? (Callon *et al.*, 2001)

Além dos riscos habituais de manipulação e de instrumentalização em torno dos métodos ditos participativos (Chauveau, 1994; Olivier de Sardan, 1995), as práticas em matéria de mediação Estado/População mostraram claramente que é da própria natureza da decisão política, contribuir a fazer emergir ou validar escolhas (Lagroye, 2001; Berten, 2003). A arte de governar é conseguir tornar válidos acordos sócio-políticos ou institucionais.

O Pólo Sindical da Borborema na Paraíba desenvolveu um amplo programa de diagnóstico dos seus 16 municípios como base de um Plano Participativo de Desenvolvimento Territorial da região. Um apoio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (Duque e Diniz, 2004) foi negociado para desenvolver este plano e alguns desdobramentos. Mas o processo está passando por tensões por causa da rigidez do modelo de assessoria financiado pelo MDA-SDT. O consultor do MDA é remunerado por produtos, portanto, aplica as etapas da sua metodologia, independentemente dos passos já realizados pelo Pólo (diagnóstico e comissões temáticas). As tensões levam à choques com os executivos municipais. Por outra parte a consultoria do SDT, para não compartilhar métodos e debates, preferiu afastar do processo entidades da sociedade civil, parceiros históricos do pólo sindical, inclusive as que vêm pré-financiando os recursos prometidos pelo MDA-SDT.

Será que o governo apostou realmente na participação da sociedade civil? Os movimentos sociais e as organizações de agricultores que foram cooptados ou chamados pela nova administração têm o sentimento de terem sido cortados das suas bases sem ter conseguido ser escutados nas suas recomendações ou propostas pelas políticas públicas.

Existe uma interrogação, com relação às esperanças levantadas pelas conferências e consultas nacionais em termo de meio ambiente,

desenvolvimento rural e ATER, não tanto, pelas dificuldades da herança ou do ambiente institucional, mas porque são repetidos os mesmos erros do passado. Além disso, após dois anos de colaboração com o governo que contratou, às vezes, seus melhores quadros, as organizações sociais encontram-se desestabilizadas ou desestruturadas em termos de mobilização social.

Por outra parte, o interesse é oferecer um espaço público para a expressão das tensões entre movimento social, políticos locais e executivos. Essas tensões são múltiplas no Brasil em geral, e no Nordeste em particular, em primeiro lugar para o acesso à terra, à água, mas também para o crédito e as estratégias de desenvolvimento local. Quando se trata de realizar os programas ou de assegurar um serviço público, as tensões e as contradições são bem mais fortes do que quando se trata de fazer escolhas ou de programar prioridades.

### **4.3. Como tornar esses dispositivos perenes?**

Tais dispositivos coletivos ou institucionais (Mormont, 1996): asseguram junto com a produção familiar agropecuária, a produção de bens públicos. São geralmente fundados em relações de reciprocidade (estruturas bilatérias ou ternárias de ajuda mútua ou de compartilhamento) e produzem valores humanos de confiança, responsabilidade, justiça.

Uma alternativa de política de desenvolvimento territorializado, consiste em apoiar a sustentabilidade e a perenidade desses dispositivos coletivos de interesse público. Pode ser a partir do seu reconhecimento jurídico, de capacitação, de apoio financeiro para seu funcionamento. Fortalecer a institucionalização e a reprodução desses dispositivos coletivos constituiria uma forma original de articulação negociada e contratual entre ação pública do Estado e a ação coletiva dos agricultores. Ofereceria quatro vantagens:

- manter as práticas e prestações coletivas necessárias para o apoio à produção agropecuária
- manter e reproduzir as funções sociais, ambientais, econômicas e culturais associadas a essas prestações coletivas gratuitas;
- manter o potencial de produção de valores humanos gerados por essas

estruturas de reciprocidade;

- seria mais econômico para os cofres públicos que terceirizar essas funções e prestações a empresas capitalistas.

Além disto, tais dispositivos são multifuncionais: asseguram serviços ambientais, sociais e econômicos associados à produção agropecuária. Oferecem, assim, uma alternativa de política de reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais fundada pela reciprocidade e não pelo intercâmbio capitalista, como foi o caso na Europa. Em vez de monetarizar e mercantilizar serviços já realizados pelo agricultor para dar lugar a uma remuneração individual, o apoio público (financeiro ou não), seria outorgado ao dispositivo institucional que mantém a estrutura de reciprocidade.

A política de multifuncionalidade da Europa transforma prestações de reciprocidade em relações de troca capitalista. Uma alternativa de política de multifuncionalidade para os países do Sul seria manter e preservar as estruturas de reciprocidade, e até, transformar relações capitalistas em relações de reciprocidade (Sabourin e Djama, 2003; Sabourin e Coudel, 2004).

#### **4.4. Economia solidária, capital social e valores humanos.**

Essas experiências rurais e nordestinas relevam da categoria da economia solidária?

Primeiro, do ponto de vista do seu interesse e funcionamento, os casos mencionados merecem o apoio das políticas públicas, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, da Secretaria de Economia Solidária ou do Ministério do Meio Ambiente. Pode ser por conta do manejo de recursos naturais, da produção de inovação ou de bens públicos locais, a título do desenvolvimento territorial ou da economia solidária, pouco importa.

Segundo, tudo depende da definição da economia solidária. São, se consideramos que as práticas de economia solidária mobilizam recursos híbridos, oriundos da economia mercantil (intercâmbio), da economia pública (redistribuição) e da economia não monetária ou gratuita (reciprocidade) (Eme *et al.*, 1996; Laville, 2002). De fato, trata-se de dispositivos fundados em prestações gratuitas ou de ajuda mútua, para realizar funções de apoio a

produção agropecuária. Mas a verdadeira pergunta seria: qual é o diferencial explicativo trazido, nesses casos, pela noção de economia solidária, não do ponto de vista das políticas públicas, mas do ponto de vista metodológico ou teórico?

Como vimos, para preservar o funcionamento desses dispositivos ou para apoiar a sua reprodução, o importante, é conseguir manter as prestações gratuitas de ajuda mútua e as relações de compartilhamentos dos recursos, além de conseguir um reconhecimento institucional que permita uma interface, uma articulação com a administração e o mercado.

Portanto a pergunta é: quais os mecanismos que ajudam a manter ou adaptar as regras dessas relações e estruturas, de reciprocidade e de redistribuição.

Polanyi (1944) introduziu uma teoria da pluralidade das formas da economia ou de alocação dos recursos. Identificou a reciprocidade e a redistribuição como formas de transações econômicas diferentes do intercâmbio. O que distingue a reciprocidade e a redistribuição do intercâmbio depende de códigos morais. Polanyi e Arensberg (1975) falam de uma economia “inserida” num sistema de valores que se impõe a oferta e a demanda. Os valores humanos, atrás desses códigos éticos, são dados e inseridos (*embedded*) nas estruturas e nas representações sociais: a religião, a cultura. Mas Polanyi não explica como são produzidos os valores nos quais seriam inseridas as prestações econômicas. São normas que caem do céu, que são transmitidas ou inculcadas pela sociedade? Defendemos a tese de Temple (1997), para quem esses valores humanos não são dados, mas devem ser constituídos e socialmente construídos. Eles são, precisamente, gerados e reproduzidos pela institucionalização das relações de reciprocidade e de redistribuição em estruturas não apenas sociais, mas também, econômicas, que ele qualifica de “estruturas de reciprocidade” (Temple, 1998).

Reconhecer, recuperar ou manter essas práticas significa, portanto preservar as estruturas sociais e econômicas – de reciprocidade e de redistribuição - que as fundam e os valores humanos que produzem, o que passa pelo reconhecimento do nome, do saber e do gesto dos atores locais, camponeses, artesãos e pescadores. Seu ser social, seu estatuto e seu prestígio dependem disso.

A diferença entre a análise de Polanyi (1944) e aquela do princípio econômico de reciprocidade proposto por Temple (1998) reside na origem dos valores humanos ou éticos que orientam as prestações. Polanyi insere os valores éticos no domínio da competência privada, ou nos fatos culturais que não tem nada a ver - ou muito pouco - com a economia. Para Temple, as estruturas de reciprocidade são estruturas econômicas.

Em realidade, nas sociedades rurais de hoje, diferentemente das sociedades humanas das origens, encontramos situações mistas, na medida em que, muitas vezes, o sistema do intercâmbio tem sido imposto progressivamente, chegando a sobrepor-se e a ocultar ou a paralisar as práticas de reciprocidade. Isto dificulta bastante o trabalho de análise. Por exemplo, as formas de reciprocidade bilateral ou simétrica são geralmente interpretadas como intercâmbios recíprocos ou trocas mútuas. As normas de reciprocidade ternária entre gerações são assimiladas aos interesses dos doadores (o seguro de vida das sociedades tradicionais). As formas de redistribuição pelo Estado (previdência social e aposentadoria) são interpretadas apenas pelo seu lado monetário como compensações, ganhos sociais ou complemento de salário, enquanto constituem as mais importantes, e talvez, as últimas, formas de reciprocidade centralizada generalizada de compartilhamento e de redistribuição ampliada nas nossas sociedades modernas.

De fato, além das confusões de conceitos e vocabulários entre disciplinas, existem confusões mantidas pelo sucesso de noções polissêmicas, como capital social, economia solidária, etc. Nessas condições epistemológicas o método para diferenciar as prestações reguladas pelo princípio da reciprocidade daquelas governadas pelo intercâmbio, consiste em procurar identificar as polarizações econômicas das relações sociais, os valores produzidos e as estruturas de base que garantem a reprodução dessas relações e dos valores humanos.

A mobilização coletiva das organizações e das redes dos agricultores familiares pode, portanto seguir duas orientações. Por um lado, pode-se desenvolver apenas na base do sistema do intercâmbio capitalista. Pelo outro lado, podem participar da reprodução ou da atualização de relações e estruturas econômicas e sociais de reciprocidade.

Um dos aspectos mais graves da confusão entre essas categorias e lógicas (mesmo tratando-se de categorias teóricas), mantida pela academia por meio de noções como a de capital social, é sem dúvida, o fato de justificar a mobilização de processos sociais apoiados em valores humanos de comunidades (aqui rurais), para favorecer, principalmente o desenvolvimento da economia neoliberal de intercâmbio capitalista.

### ***A política de economia solidária no Brasil***

Entre as diversas definições e concepções da noção de economia solidária, a política pública de economia solidária do governo brasileiro escolheu apoiar as iniciativas de auto-gestão nas quais os meios de produção pertencem aos trabalhadores. Essa concepção inclui as empresas recuperadas e administradas pelos seus assalariados e as cooperativas (SENAES, 2003). Por um lado, essa opção firma uma oposição ao sistema da empresa capitalista, o que constitui um primeiro passo no sentido do reconhecimento do princípio de reciprocidade. Porém, como no caso das estruturas de compartilhamento, o círculo continua fechado: dentro da empresa social auto-gerida funciona a reciprocidade, mas por fora, a venda da produção, e portanto os resultados econômicos, estão condicionados pelas leis de competitividade e de concorrência do mercado de livre-câmbio capitalista (Azambuja, 2005). Nessa proposta de economia solidária existe uma contradição entre reciprocidade (interna a uma idade de produção) e intercâmbio mercantil (fora da unidade) que precisa ser reconhecida, para poder viabilizar articulações entre os dois sistemas.

Por isso é importante poder identificar, desenhar e fazer reconhecer interfaces entre os sistemas de reciprocidade e os sistemas de intercâmbio capitalista. O papel do Estado e da ação pública sendo, entre outros, organizar a produção de bens públicos ou de interesse geral, caberiam políticas públicas capazes de separar os princípios de intercâmbio e de reciprocidade, mas também de articular as interfaces necessárias entre os dois sistemas.

## **5. Conclusões**

As transformações técnicas e econômicas da agricultura, e em particular da agricultura familiar, estão estreitamente ligadas às próprias mudanças sociais e organizativas dos agricultores e às evoluções do ambiente institucional.

No Nordeste Brasileiro, a maioria dos serviços de gestão dos recursos naturais comuns locais ainda é assegurada por dispositivos coletivos de agricultores, herdados ou readaptados das práticas das comunidades camponesas. O funcionamento desses serviços voluntários e gratuitos permanece frágil, em decorrência da falta de meios e das prioridades econômicas sempre mais monetarizadas das famílias rurais. No entanto, sua reprodução e perenização são, às vezes, apoiadas pelos poderes públicos locais. Para manter a parte de responsabilidade coletiva e de relativa gratuidade das prestações dos agricultores, o estabelecimento de contratos via dispositivo local constitui uma primeira alternativa. As relações e estruturas que presidem ao funcionamento desses dispositivos coletivos entre agricultores dependem principalmente de regras de reciprocidade e de redistribuição que concorrem em assegurar a produção de valores de responsabilidade, de equidade, mediante a gestão de recursos naturais comuns e a produção gratuita de bens públicos locais: informação, conhecimentos, referências técnicas, acesso à inovação ou à mercados específicos.

Os casos estudados ilustram a complementaridade entre ações individuais e ação coletiva dos agricultores ao nível de alocação dos recursos e dos meios de produção. Colocam em evidência a importância do reconhecimento público dos atores coletivos, o papel de apoio, orientação, ou pelo contrário de freio a essas dinâmicas territoriais e multifuncionais que a ação pública pode desempenhar.

## **6. Referências Bibliográficas**

ABRAMOVAY, R. 1999. "Agricultura e desenvolvimento territorial" - *Reforma Agrária* vols. 28 e 29, n°1: 49-67.

ABRAMOVAY, R. 2002. Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social In: Sabourin E & Teixeira O (eds.) *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais, Conceitos, controvérsias e experiências*, Brasília, UFPB, CIRAD, Embrapa, 113-128.

ALMEIDA, P.; CORDEIRO, A. Sistema de seguridade da semente da paixão. Estratégias comunitárias de conservação de variedades locais no semi-árido. Rio de Janeiro, AS-PTA, 2001. 120p.

ALMEIDA, P; TARDIN J.M.; PETERSEN, P. Conservando biodiversidade

em ecossistemas cultivados In: Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade como, para que, porquê, Editoras UnB e Instituto Sócio Ambiental –(ISA), 2002, pp 140-151

AMMAN, S.B. 1985. Ideologia do Desenvolvimento de comunidades no Brasil, Cortez, São Paulo, 176p.

ARTICULAÇÃO SEMI-ÁRIDO PARAIBANO. Programa especial de fortalecimento e ampliação dos bancos de sementes comunitários da Paraíba, Campina Grande, 1999,25p.

AZAMBUJA, L. R. 2005 Os valores da economia solidária: um estudo sobre a heterogeneidade ideológica de trabalhadores de cooperativas auto geridas In: *XXIX Encontro anual da Anpocs*, Caxambu, 25-29 de outubro 2005; GT 23 - Sociologia econômica.

BERTEN A. 2003. *Structures, médiations, dispositifs : petite généalogie*. Séminaire INRA Sad-Apt, 29-01-2003, Paris, 15p.

CAILLÉ, A., 2004. Antropologia do dom, o terceiro paradigma, São Paulo, Vozes, 328p.

CALLON, M. ; LASCOUMES, P. ; BARTHE, Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil, 358p.

CANIELLO, M.; TONNEAU, J.P.; LEAL, F.; LIMA J.; ARAÚJO, A. 2003. Projeto Unicampo, Uma universidade camponesa para o semi-árido Brasileiro, Campina Grande, UFCG-Cirad, 16p.

CHAUVEAU, J.P. 1994. Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement. In: Jacob, J.-P., et Lavigne Delville, Ph. Eds, *Les associations paysannes en Afrique*, Apad, Karthala, IUED, p. 25-60

DINIZ, P.C.O. 2002. *Ação coletiva e convivência com o semi-árido: A experiência da Articulação do Semi-Árido Paraibano*. Dissertação de mestrado em sociologia, Campina Grande, UFPB-CH-PPG S, 112 p.

DUQUE, G.; CIRNE, M N R. 2001. Créer des citoyens ou des exclus? Le défi des programmes de secours aux victimes des sécheresses. In Zanoni & Lamarche. *Agriculture et ruralité au Brésil : un autre modèle de développement*. Paris: Karthala, 129-144.

DUQUE, G.; DINIZ, P. C. O. 2003. *Intervenção da sociedade civil organizada com e para a agricultura familiar no Nordeste semi-árido: Experiência da Articulação do Semi-Árido*. In: XI Congresso Brasileiro de Sociologia, Campinas: Unicamp, Setembro.

DUQUE, G.; DINIZ, P. C. O. 2004. *Desenvolvimento territorial no Nordeste: Um método de diagnóstico e planejamento participativa*. In: Raízes, 22, 15 p. UFCG: PPGS (no prelo).

DUQUE, G.; OLIVEIRA, M.S.L. 2003 a. *A contribuição dos Fundos Rotativos Solidários para o desenvolvimento sustentável do semi-árido*. Comunicação apresentada no Encontro de Ciências Sociais Norte/Nordeste, Aracaju, agosto.

DUQUE, G.; SIDERSKY, P.; OLIVEIRA, M S L., 2004. *Fundos rotativos e desenvolvimento local no semi-árido paraibano: Potencial e limites do resgate das tradições de solidariedade*. Aracaju: SBSP, outubro 2004

EME, B. ; FAVREAU, L. ; LAVILLE, J.L. ; VAILLANCOURT, Y (dir).1996. *Société civile, Etat et Economie Plurielle*, Montreal : CRISES, Paris : CRIDA-LSCI, 325p.

ESTADO DA PARAÍBA: Lei N° 7298 de 27-12-2002; Estímulo ao fomento de bancos de sementes comunitários.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DA PB, 29-12-2002 Lei n° 7.298 de 27-12-2002. Dispõe sobre criação do Programa Estadual de Bancos de Sementes Comunitários e da outras providências.

LAGROYE, J. ; BASTIEN, F. ; SAWICKI, F. 2002. *Sociologie politique*. Paris: Dalloz Presses de Sciences Po, 599p.

LAVILLE, J.-L.(dir).1994. *L'économie solidaire, une perspective internationale*, Paris Desclée de Brouwer.

LAVILLE, J. L. 2002. Economia solidária, a perspectiva europeia in *Sociedade e Estado* n°16, vol 1-2, Brasília, pp 57-99.

MAUSS, M. «Essai sur le Don», In: *Sociologie et Anthropologie*, Paris, PUF, [1924] 1950.

MENDRAS, H. 1976. *Les sociétés paysannes. Eléments pour une théorie de la paysannerie*. Paris, Armand Colin, 281p.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Referências para um desenvolvimento territorial sustentável, por M Duncan, Brasília, MDA-SDT-CONDRAF, 2003, 35p.

MORMONT, M. 1996. Agriculture et environnement : pour une sociologie des dispositifs, *Economie Rurale*, 1996, 236 : 28-36.

OLIVEIRA, M. S. O.; DUQUE, G. 2004. Reciprocidade e sociabilidade no Cariri Paraibano. XXIV Reunião Brasileira de Antropologia, FP 40, Olinda, 12 -15/06/2004.

OLIVIER DE SARDAN, J.P., 1995. *Anthropologie et Développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris : Apad-Karthala, 218p.

OSTROM E. 1998. A behavioral approach to the rational-choice theory of collective action, *American Political Science Review*. 92:1-22.

OSTROM, V., OSTROM, E., 1978. Public goods and public choices. In: Alternatives for Delivering Public Service: Toward Improved Performance. E.S. Savas (Ed.), Westview Press, Boulder, Colorado, pp 7-49.

POLANYI, K. 1980. A grande transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 306 p.

POLANYI, K. ; ARENSBERG, C. 1975. Les systèmes économiques dans l'histoire et dans l'économie, Paris, Librairie Larousse. 1ª edição 1957: Trade and Market in the Early empires.

SABOURIN, E. 1999. *Family farming sustainability and regional economic integration in Brazil: between debate and reality*. In: "Sustainable agriculture and Environment: Globalization & trade liberalisation" Dragun A.K. & Tisdell C. (dir.) Cheltenham, GB, Edward Elgar Editor, 229-245.

SABOURIN, E. 2003. Mudanças sociais, organização dos produtores e intervenção externa In Caron P, Sabourin E (eds) *Camponeses do Sertão. As mutações das agriculturas familiares no Nordeste do Brasil*, Brasília, Embrapa-Sct, Cirad, 2003, 145-178.

SABOURIN, E. 2004. Dádiva e reciprocidade nas sociedades rurais contemporâneas, *Tomo*, v 7, 2004 (7) : 75-104.

SABOURIN, E. 2005. Organização dos agricultores e produção de valores humanos in VII Congresso da Sociedade Brasileira de Sociologia, Belo Horizonte, 1-3 juin. 2005.

SABOURIN, E.; CARON, P.; SILVA, P.C.G., 1995. Enjeux fonciers et gestion des communs dans le Nordeste du Brésil: le cas des vaines pâtures dans la région de Massaroca-Bahia. *Cahiers de la Recherche-Développement* n°42: 5-27.

SABOURIN, E. ; COUDEL, E. 2004. Multifunctionality of rural spaces and natural resource management: Brazil & France comparison. In: IASCP 2004 International Conference: The Commons in a Age of Global Transition: challenges, risks and opportunities, Oaxaca, Mexico, 9-13/08/, 2004, 12p.

SABOURIN, E. ; DJAMA, M. 2003. Pratiques paysannes de la multifonctionnalité: Nordeste brésilien et Nouvelle Calédonie. *Economie Rurale* 273-274 pp120-133.

SABOURIN, E. ; SIDERSKY, P. ; MATOS, L.C. ; TRIER, R. 2002 Gestion technique vs gestion sociale de l'eau dans les systèmes d'agriculture familiale du Sertão brésilien, *Sècheresse* 13, 4 274-83.

SABOURIN, E.; SIDERSKY, P.; SILVEIRA, L. 2003. Farmer experimentation in north-east Brazil: The story of a partnership between smallholders' organisations and an NGO seeking to enhance agricultural innovation in the *Agrete* region of Paraíba State. In: *Advancing Participatory Technology Development ACP-EU, CTA*, La Haye, 2003, 191-207.

SABOURIN, E. ; DUQUE, G. ; DINIZ, P.C.O. ; OLIVEIRA, M.S.L. ; FLORENTINO, G. L. 2005. Reconnaissance publique des acteurs collectifs de l'agriculture familiale au Nordeste. *Cahiers Agricultures*, 14 (1):111-116.

SABOURIN, E; DUQUE, G.; MALLAGODI, E. 2004. Novos atores rurais e multifuncionalidade da agricultura no semi-árido brasileiro: um olhar crítico sobre o período 1998-2002. In: *Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Vol 22, n°1, pp 58-72.

SECRETARIA DE AGRICULTURA DA PARAÍBA - Programa de Resgate multiplicação e valorização das sementes da paixão para o fortalecimento dos bancos de sementes comunitários do Estado da Paraíba.

SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. 2003. Programa Economia Solidária em desenvolvimento, Brasília: SENAES-MTD, 2003.

SIDERSKY, P.; SILVEIRA L. 2001. Experimentar com os agricultores. A experiência da AS-PTA na Paraíba. In: *Metodologias de experimentação com os agricultores*, Embrapa, Brasília G Filho (ed). 33-58, série Agricultura Familiar 5.

SIDERSKY, P.; SABOURIN, E.; TONNEAU, J.P. 2004. How do community social dynamics and different social actors relate to social & technical innovations in Semi-arid Brazil? In: XI World Congress of Rural Sociology, Trondheim, Norvège, 25-30 juillet 2004, 15p.

SINGER, P. 2002. Introdução à Economia Solidária. São Paulo, Perseu Abramo, 127p.

TEMPLE, D. 1997. L'économie humaine in *La revue du MAUSS* n°10, (1) 1997:103-109.

TEMPLE, D. 1998. Les structures élémentaires de la réciprocité *Revue du MAUSS* n°12, (2): 234-242.

TONNEAU, J.P.; SILVA, P.C.G da. 2004. Massaroca: aprendizagem coletiva e desenvolvimento da Agricultura Familiar no sertão da Bahia. *Raízes - Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, Vol. 22, n°1.



# **Capital Social e Custos de Transação**



# **Análise de algumas experiências de Associações Rurais sob a ótica do Capital Social: Discussão teórica e algumas evidências empíricas na Área Rural**

Claudia Andreoli Galvão<sup>1</sup>

Luiz Fernando de Mattos Pimenta<sup>2</sup>

Mariângela da Silva Duarte<sup>3</sup>

Violeta de Faria Pereira<sup>4</sup>

## **1. Introdução**

O conceito de capital social ainda encontra-se em construção, e uma passagem pelos autores permite apreender a dimensão dada por eles ao termo. O presente trabalho tem o objetivo de efetuar um levantamento dos referenciais teóricos sobre capital social a partir de alguns autores renomados, tais como: Bordieu, Putnam, Coleman, Fukuyama, Granovetter, Fafchamps, Banfield, Narayan e Lin. Esse levantamento permite visualizar as análises e situações concretas onde os autores procuraram pensar e aplicar o conceito.

A partir desse referencial procurou-se analisar cinco diferentes estudos sobre associações rurais do país, relatados na literatura técnica-científica: Associativismo e Participação Política em Santa Cruz do Sul; Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural; Desenvolvimento dos Assentamentos da Reforma Agrária; Análise Comparativa do Desempenho da Competitividade das Agroindústrias em Redes Isoladas no Oeste de Santa Catarina; Associação de Agricultores Familiares: Uma alternativa de Convivência no Semi-Árido – o caso de Massaroca (Juazeiro, Bahia). Procurou-se nelas não só caracterizar as diferentes formas de expressão do capital social, como também analisar as aplicações das conceituações e tipologias sugeridas pelos teóricos.

---

1 Professora Doutora do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília-UnB

2 Mestrando em Geografia pela Universidade de Brasília-UnB

3 Bacharel em Geografia pela Universidade de Brasília-UnB

4 Professora Assistente do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília-UnB

O capital social tem a capacidade de inserir as relações sociais na agenda do desenvolvimento, criando novos espaços para analisar as ligações entre as relações sociais e os resultados econômicos. Em especial, auxilia os excluídos, particularmente, os dos países pobres, a terem um lugar no processo de desenvolvimento, através da sua participação na tomada de decisões por meio das organizações não governamentais, do setor privado, dos grupos comunitários, das cooperativas, dos grupos religiosos e outros.

O capital social é constituído pelas características da organização social tais como confiança, regras e sistemas que contribuem para o aumento da eficiência da sociedade possibilitando ações coordenadas. Assim, as características culturais da comunidade fazem parte do capital social, porque as relações informais e a confiança fazem com que a comunidade possa desenvolver ações conjuntas, o que resultará em benefício para a comunidade como um todo. Clubes sociais, associações de bairro, entidades culturais, e outras podem auxiliar na construção de laços entre os indivíduos da comunidade, resultando em um comportamento de colaboração e de participação.

Enquanto o capital humano é criado ao dar às pessoas habilidades e capacidades que as habilitam a agir de novas maneiras, o capital social, por seu turno, é criado quando as relações entre as pessoas mudam no sentido de facilitar a ação interpessoal. O capital físico é inteiramente tangível, sendo observado na forma material; o capital humano é menos tangível, e se configura nas habilidades e no conhecimento adquirido pelos indivíduos; o capital social é ainda menos tangível, porque se configura nos relacionamentos entre as pessoas. Assim como o capital físico e o humano facilitam a atividade produtiva, o mesmo ocorre com o capital social. A cooperação voluntária ocorre mais facilmente em uma comunidade que tenha herdado um substancial estoque de capital social na forma de normas de reciprocidade e redes de engajamento cívico (Bazan & Schmitz, 1997, p.6).

O capital social se constitui em um bem público, enquanto o capital convencional se constitui em um bem privado. O capital social é produzido como um subproduto das relações sociais, sendo a confiança um componente essencial. O capital social também aumenta a participação popular em todo o processo político; promove relações horizontais de reciprocidade e

cooperação, ao invés de relações verticais de autoridade e dependência; redes de solidariedade, confiança e tolerância; e elevados níveis de participação nas associações.

Para os propósitos deste artigo o capital social é definido como normas e relações sociais enraizadas na estrutura social que tornam possível que atores coordenem suas ações no sentido de atingir os fins que se propuseram. O conceito de capital social quando bem definido pode constituir-se em importante instrumento conceitual e prático para o desenho de políticas públicas e para a revitalização da sociedade civil e da democracia.

Segundo o Banco Mundial o capital social refere-se às instituições e às relações e normas que dão qualidade às relações interpessoais em uma dada sociedade. A coesão social é vista como fator crítico para a prosperidade econômica e para o desenvolvimento sustentado. Capital social é, portanto, a argamassa que mantém as instituições em contato entre si e as vincula ao cidadão visando à produção do bem comum.

Hume (D'Araujo, 2003), filósofo escocês analisando a natureza do comportamento egoísta, expõe a parábola dos agricultores de trigo: as safras de dois agricultores de trigo dariam colheitas em diferentes tempos, mas ambos precisavam de ajuda. Se um auxiliasse o outro na colheita ambos ganhariam, no entanto, aquele que poderia auxiliar seu vizinho em primeiro lugar, tinha medo de não receber a mesma retribuição quando sua lavoura estivesse pronta para a colheita, logo decidiu não se oferecer para ajudar, assim o seu vizinho perdeu parte da lavoura. Mais tarde, quando o trigo do agricultor que negou ajuda estava pronto para ser colhido ele também não recebeu ajuda e perdeu parte de sua colheita. Ambos perderam porque não confiaram. Hume (2003) chama nossa atenção para o fato de que o comportamento de ambos agricultores é perfeitamente racional e que se baseia em um cálculo de risco. O autor quer mostrar que mesmo comportamentos plenamente racionais podem produzir resultados não racionais. E mostra que a confiança seria o fator básico para atingir o bem coletivo. A confiança, portanto, pode induzir a maiores ganhos como foi demonstrado na parábola em questão.

Um outro exemplo disto é o caso bastante discutido na literatura da comunidade de judeus em Nova York que trabalha com diamantes, onde as transações são feitas de forma bastante simples, sem contratos formais,

seguros, etc, com isto os custos transacionais são mais reduzidos, pois as operações são mais rápidas e menos dispendiosas. O único capital que cresce à medida que é usado é o capital social, assim confiar e usufruir as vantagens de confiar produz mais confiança.

No entanto, existem críticas ao conceito de capital social e uma delas é o fato de utilizar a cultura em demasia, deixando de lado a ação política ou social. Mas, por outro lado, a cultura é dinâmica ainda que fortemente influenciada pelo passado, pelas tradições e pelos hábitos. Uma pergunta que deve ser respondida é como uma sociedade não cívica poderia criar confiança e reciprocidade, e assim obter sucesso para o desenvolvimento e para a democracia. Essa questão, assim como outros aspectos do capital social serão discutidos neste trabalho.

## **2. Capital social – Perspectivas de Alguns Autores**

### **2.1. Bourdieu e as relações de dominação**

Bourdieu (1985) na sua análise entende a realidade social como um campo de disputas, no qual os agentes que possuem diferentes pontos de vistas estabelecem lutas (simbólicas) para impor a sua visão de mundo. Neste sentido, a sociedade é uma arena de lutas e conflitos, na qual as relações de dominação são inerentes à todas relações humanas, o que implica agentes em posições dominantes e outros em posições de dominados. Porém, estas disputas não se dão em um vazio social, pois ocorrem em um espaço social, no qual os agentes ocupam as suas posições em função da dotação de capital que possuem, o que determina uma ordem social (ou hierarquia).

Nessa perspectiva o capital é poder e pode ocorrer nas formas seguintes: i) social, ii) econômico, iii) cultural e simbólico (prestígio, reputação, etc). Esses tipos de capitais têm em comum a propriedade de conversão de uma forma a outra. Desta forma, nas lutas simbólicas, os agentes põem em jogo o capital que possuem para impor sua visão de mundo (Bourdieu, 1986).

Um aspecto relevante nesta abordagem é a lógica utilizada pelos agentes para impor a sua visão de mundo. Para explicar essa lógica Bourdieu (1995), utiliza a noção de habitus, que o autor entende como sendo as estruturas sociais de nossa subjetividade que se constituem inicialmente

por meio de nossas primeiras experiências e depois de nossa vida adulta. É um sistema de disposições, duráveis e transponíveis que o agente possui de maneira inconsciente e é a partir delas que podem ser entendidas as estratégias com as quais os agentes agem.

A partir destas noções podem ser analisadas as estratégias de reprodução social, dentre as quais se destaca a convertibilidade dos diferentes tipos de capital (Bourdieu, 1985). Por meio dessas estratégias os agentes visam se reproduzir biologicamente e, sobretudo, socialmente, ou seja, reproduzir as propriedades que lhe permitem conservar sua posição, sua situação ou, ainda, tentar escalar posições no universo social considerado (Bourdieu, 1990).

## **2.2. Coleman e as normas como orientadoras da Ação Social**

Normas e redes são categorias do capital social que operam em diferentes níveis. Coleman (apud Fukuyama, 1992), a quem é atribuído o crédito de introduzir o conceito de capital social no mainstream das ciências sociais, nos oferece uma discussão conceitual mais explícita. No seu livro *Foundations of Social Theory*, ele compara capital social com outras formas de capital (Bazan & Schmitz, 1997, p.6).

O sociólogo norte americano Coleman (D'Araujo, 2003), em fins dos anos 1980, fez com que o conceito de capital social entrasse de forma definitiva na agenda acadêmica, por meio de dois artigos que se tornaram clássicos. Num deles o autor examina o papel das normas sociais como guias de ação para o indivíduo, como expectativas que se expressam se nossas ações estão certas ou erradas. As normas prescrevem ações, comportamentos como, por exemplo, não consumir determinados alimentos em algumas religiões.

O autor enfatiza também que normas são internalizadas pelas pessoas e são referenciais para o que é certo ou errado. O não cumprimento de certas regras sociais geralmente implica sanções para o indivíduo, o que reforça a própria norma. Normas dão sentido à sociedade, orientam as ações, tornam previsíveis determinados comportamentos, além de conferirem textura e densidade à sociedade. É nesse sentido que podem ser também definidas como um capital, ou seja, como um mecanismo de satisfação e completude

para a vida social. Coleman ainda define capital social por sua função: como qualquer capital, permite a criação de certos bens que sem a sua presença seriam impossíveis. No entanto, ele chama atenção também para o fato de que sociedades ou grupos ricos em capital social podem promover melhor o desenvolvimento das pessoas, ou seja, promover o crescimento do capital humano. Coleman (Baron, Field and Schuller, 2000) considera o capital social como um bem público, sendo subproduto das relações sociais e introduz normas e redes como categorias do capital social.

### **2.3. Putnam e as Tradições Cívicas na Itália Moderna e o Declínio da Democracia Americana**

O Professor Robert Putnam, cientista político de Harvard em seu livro publicado em 1993 – *Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy* – salienta que a Itália Central e do Norte, onde são encontrados fortes valores democráticos e onde as relações sociais são muito intensas desde a Idade Média, criaram um ambiente propício à participação, colaboração e associativismo, responsáveis pelo milagre econômico da Terceira Itália. Putnam questiona porque algumas regiões italianas tiveram um governo efetivo e assim prosperaram enquanto as outras regiões ficaram estagnadas. As tradições cívicas são a sua resposta. As regiões bem sucedidas são compostas de comunidades com fortes laços de reciprocidade, com presença de densas redes de engajamento cívico, onde a cooperação é voluntária. Isto facilita a ação das instituições, quer sejam públicas, quer sejam privadas, e o resultado que deriva dessa ação é uma substancial performance econômica.

Putnam usou como indicadores para avaliação de capital social: presença nas eleições, leitura de jornais, participação em corais ou clubes de futebol, e confiança nas instituições públicas. Este autor também utiliza o conceito de capital social para explicar o declínio da democracia nos Estados Unidos nos últimos 25 anos. É reconhecida também a capacidade do capital social de gerar condições propícias para que a democracia se instale e se fortaleça, bem como melhores resultados econômicos.

Putnam (1993, p.168) coloca que a cooperação espontânea é facilitada pelo capital social e ilustra esse princípio: o sistema de poupança informal chamado associação de crédito rotativo, que é um grupo de pessoas que

fazem contribuições regulares e mensais para um fundo, cada mês um dos membros recebe o total recolhido naquele mês. Aquele membro continuará a fazer suas contribuições mensais e só receberá o total mensal novamente quando todos os membros do grupo tiverem recebido um montante total mensal. Esse sistema é uma combinação de sociabilidade e formação de capital em pequena escala.

Putnam (1993, p.165) discute a questão dos conflitos que podem surgir da ação coletiva, assim a performance de todas as instituições sociais depende de como são resolvidos esses conflitos, e é aqui que este autor enfatiza a necessidade de um terceiro agente (o Estado) como na solução apontada por Hobes: *“If both parties concede to the Leviathan the power to enforce comity between them, their reward is the mutual confidence necessary to civil life. The state enables its subjects to do what they cannot do on their own – trust one another”* (Hobes, *apud* Putnam 1993).

A idéia defendida por Putnam é que um melhor governo será obtido através de associações secundárias, as quais patrocinarão uma cultura de responsabilidade cívica e de altas expectativas por parte do público, em relação aos governos. Nas regiões com forte engajamento cívico são encontradas inúmeras redes de cooperação e de reciprocidade. Essas redes, para Putnam, constituem o capital social para um bom governo. Putnam (1993, p.182) enfatiza: *“Effective and responsive institutions depend, in the language of civic humanism, on republican virtues and practices. Tocqueville was right: Democratic government is strengthened, not weakened, when it faces a vigorous civil society”*.

Um aspecto de grande importância na questão do enraizamento social é o fato das trocas se repetirem no tempo, o que encoraja a reciprocidade. As redes sociais facilitam a resolução dos conflitos engendrados na ação coletiva. Assim, Putnam afirma (1993, p.172) *“Trust is generated and malfeasance discouraged when agreements are “embedded” within a larger structure of personal relations and social networks.”* A solidariedade é uma forma de seguro coletivo. Alguém recebe assistência e retornará a assistência recebida no futuro.

As instituições sempre foram objeto de estudo das ciências políticas. Recentemente sob o nome do “novo institucionalismo” elas estão sendo reinterpretadas a partir da teoria dos jogos e dos modelos de

explicação da escolha racional, considerando-se que as instituições são “jogos de forma extensiva” onde o comportamento dos atores é definido pelas regras do jogo.

Dois pontos fundamentais são consensuais entre os novos institucionalistas:

1. As instituições moldam a política - as suas normas e procedimentos estruturam o comportamento político; as instituições moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores.
2. As instituições são moldadas pela história – suas formas são resultantes das trajetórias históricas e momentos decisivos; as instituições têm inércia e rigidez.

“Por que as pessoas de regiões pobres têm uma vida coletiva atrofiada e pouco colaborativa? Não aprenderam nada com esta triste experiência?”. Putnam faz a si esta pergunta no seu livro “Comunidade e Democracia, a Experiência da Itália Moderna” que tem por objetivo compreender o desempenho das instituições democráticas. O desempenho institucional é interpretado por três correntes das ciências sociais comparadas: a primeira valoriza o projeto institucional, isto é, suas formas estruturais e processuais; a segunda enfatiza os fatores sócio-econômicos: a democracia estaria sempre associada ao desenvolvimento sócio-econômico; a terceira prioriza os fatores sócio-culturais, expressos pela cultura política ou cultura cívica de uma sociedade. Putnam segue a terceira corrente. Considera que há pelo menos dois tipos de equilíbrios estáveis para as sociedades enfrentarem os problemas da ação coletiva: a estratégia do “jamais cooperar” e a da “reciprocidade corajosa”.

Na primeira estratégia, não colaborar é racional porque não se espera reciprocidade, a não ser (no máximo) no seio da família (denominado de “familismo amoral” por Banfield). A solução para as relações sociais nestas circunstâncias é a atuação de um ator externo, geralmente o Estado, que com seu poder de Leviatã, estabelece e arbitra hierarquicamente as regras e normas de convivência. Na segunda estratégia, o comportamento se orienta pelo “coopere com as pessoas que cooperam com você, e não seja o primeiro a transgredir”. Tanto o jogo do “cada um por si” ou o da “ajuda mútua” se transformam em regras de comportamento estáveis e repetitivas. Tanto a dependência/exploração, das relações verticais, como a confiança/

reciprocidade, das relações horizontais, permite coesão social, porém com diferentes níveis de eficiência e de desempenho institucional.

A proposta de Hobbes da organização social pela coerção de um terceiro tem limitações quanto à onerosidade e a isenção do Estado na defesa do interesse público. North (apud Putnam, 2002) faz a análise:

“Em princípio, a coerção de um terceiro requereria uma parte neutra que pudesse, sem ônus, fazer cumprir os acordos de modo a que a parte infratora sempre tivesse que indenizar a parte lesada de tal forma que lhe resultasse oneroso violar o contrato. É óbvio que no mundo real seria difícil, se não impossível, preencher tais condições”.

A cooperação e o individualismo não são questões morais. Eles expressam uma racionalidade explicada na teoria dos jogos que discute o dilema da ação racional. Por esta teoria dois atores cooperam se confiam que suas ações terão reciprocidade. A desconfiança impede a cooperação, mesmo que a ajuda mútua leve a resultados superiores, prejudicando os dois atores que não cooperaram. São exemplificados vários destes dilemas: o do prisioneiro; o uso dos pastos comuns; um bem ambiental público; adesão à greve etc.

- O dilema do prisioneiro, dois cúmplices são mantidos incomunicáveis, e diz-se a cada um deles que, se delatar o companheiro, ganhará a liberdade, mas se guardar silêncio, e o outro confessar, receberá uma punição especialmente severa. Se ambos mantivessem silêncios serão punidos levemente, mas, na impossibilidade de combinarem suas versões, cada qual faz melhor em delatar, independentemente do que o outro venha a fazer.
- No drama dos bens comuns, um criador de gado não pode limitar o pastoreio dos demais. Se ele limitar seu uso das pastagens comuns, somente ele sairá perdendo, mas o pastoreio excessivo destrói o recurso comum de que depende a subsistência dos demais.
- Um bem público (como o ar, um rio despoluído, uma reserva florestal) pode ser desfrutado por todos, mesmo pelos que não contribuem para prover esse bem. Logo, normalmente ninguém é incentivado a prover o bem público, e a falta de iniciativa é prejudicial a todos.

Putnam chama a atenção para alguns condicionantes da confiança, necessários ao desempenho das instituições sociais:

existência de compromisso que possa ser cobrado; gozar da confiança dos outros; possibilidades de fiscalização; informação e capacidade de estabelecer sanções.

A teoria dos jogos subestima a cooperação voluntária. Porque existiria um comportamento cooperativo muito mais freqüente do que o previsto pela teoria dos jogos? Há concordância de que jogos repetitivos facilitam a punição entre os jogadores; que grupos pequenos possibilitam acesso às informações sobre os jogadores. Mas a explicação mais abrangente é dada por Williamson (apud Putnam, 2002) que destaca a importância da cooperação e da confiança interpessoal nas instituições formais para a redução dos custos de transações (custos de fiscalização e os necessários ao cumprimento de acordos).

Por que certas instituições superam o dilema da ação coletiva e outras não? Pergunta-se Ostrom (apud Putnam, 2002). Esse autor responde: pelo seu projeto institucional (definição clara dos seus limites, participação de todos na elaboração de regras, adoção de sanções, mecanismos de solução de conflitos etc). Mas Putnam elabora uma pergunta anterior à de Ostrom: como e por que se formam as instituições formais que ajudam a superar os problemas da ação coletiva?

Para ele a cooperação se dá de forma mais fácil em comunidades que tenham herdado um bom estoque de capital social na forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Capital social entendido como características de organização social, como confiança, normas e sistemas que ajudam a aumentar a eficiência da sociedade. Putnam acredita que os dilemas da ação coletiva podem ser superados pelo aproveitamento de capital social já construído em outras esferas da sociedade, utilizando relações sociais já existentes entre os indivíduos, contornando os problemas da informação e os mecanismos de sanções.

Para Albert Hirschman (apud Putnam, 2002) as formas de capital social – confiança, normas, cadeias de relações – multiplicam-se com o uso e diminuem com o desuso, podendo-se falar em círculos virtuosos de criação de capital social e círculos viciosos de redução de capital social. Por ser um atributo da estrutura social onde os indivíduos se inserem e por ser bem público, igualmente disponível a todos, o capital social costuma ser pouco valorizado e abastecido pelos agentes privados (diferentemente

dos outros capitais), fazendo com que ele seja gerado como um subproduto de outras atividades sociais.

Quanto mais confiança em uma comunidade maior será a cooperação. O aumento de cooperação gera maior confiança, aumentando o capital social. Putnam (1993) atribui à progressiva acumulação de capital social como o elemento básico responsável pelo dinamismo social e econômico do Norte e da região central da Itália a partir dos anos 1970. A confiança pode ser irrestrita, como aquela que se estabelece entre pessoas de convívio intenso, mas, em escalas sociais mais amplas, as formas de confiança são mais impessoais e indiretas. Como a confiança pessoal se transforma em confiança social?

Putnam (1993) argumenta que a confiança social é proveniente das regras de reciprocidade e de sistemas de participação cívica. Segundo Coleman (*apud* Putnam 1993) as regras sociais têm o poder de controlar a ação entre dois atores porque estas possuem externalidades, isto é, conseqüências positivas ou negativas tanto para um como para o outro. As regras são apreendidas e sustentadas por meio do condicionamento e socialização, como também por meio de sanções. As normas vingam porque diminuem os custos de transação. As regras de reciprocidade podem ser balanceadas ou específicas, ou então, generalizadas ou difusas. Essas últimas referem-se a uma contínua relação de troca na expectativa de uma compensação futura. A reciprocidade generalizada é um importante componente produtivo do capital social, que coíbe o oportunismo e estimula a ação coletiva.

## **2.4. Fukuyama e a Confiança**

Um aspecto interessante discutido por Fukuyama (1992), é o fato de que os seres humanos são fundamentalmente egoístas, e agem racionalmente para a obtenção de seus objetivos pessoais. Mas, por outro lado, ele coloca que os seres humanos também têm um lado moral de forma que sentem obrigação para com o próximo. Todas as sociedades buscam restringir o egoísmo bruto da natureza humana, por meio do estabelecimento de regras morais não escritas de forma que a educação formal ou informal terá o objetivo de fazer com que a população siga as regras morais de sua sociedade por meio do hábito e da repetição. Os seres humanos podem agir

de forma cooperativa não somente em função de sanções, mas também devido à existência de um altruísmo inerente a eles. Nesse sentido, eles se vêem como parte de um grupo e desempenham tarefas em benefício do grupo, é uma forma de satisfação espiritual. Como analisa Fukuyama além de uma forma de satisfação espiritual, e em certo sentido ainda se configura como maximização de utilidade, mas certamente não a utilidade racional, usualmente referenciada pelos economistas.

Fukuyama (1992) salientou a importância da confiança na redução dos custos transacionais, uma vez que a existência de confiança torna desnecessárias regras formais e regulamentos, que são usados para negociações muitas vezes de forma coercitiva. Assim, como esse autor ressalta, a desconfiança gera elevação de custos, elevação de custos essa que as sociedades que se caracterizam pela existência de alto grau de confiança não precisam pagar.

Torna-se aqui de grande valor discutir o papel das associações intermediárias em diferentes sociedades, e para isto vamos nos valer da estrutura de análise de Fukuyama (1992, p. 55) sobre as sociedades com altos e baixos níveis de confiança. Estados Unidos, Japão, e Alemanha são sociedades com alto grau de confiança entre os indivíduos, o que permite uma sólida base para o capital social, onde a regra é a existência de grupos sociais voluntários, que não se baseiam em laços de parentesco. Muitos países católicos latinos como a França, Espanha, Itália, e muitos outros na América Latina, bem como as sociedades socialistas têm associações intermediárias muito fracas, os quais podem ter famílias e estados fortes e estruturados, mas carecem de associações intermediárias entre essas duas instituições.

A sociedade chinesa, por exemplo, sofre uma grande influência do Confucionismo que destaca o valor da família sobre todas as outras formas sociais, isto porque para essa filosofia a relação entre pais e filhos é uma questão filosófica central. Os filhos têm o dever de acatar os desejos dos pais mesmo quando adultos, têm também o dever de sustentá-los quando esses envelhecerem, bem como cultuar seus espíritos quando eles estiverem mortos, o que implica em uma fraqueza nos laços com indivíduos que não são parentes. Neste sentido, conclui Fukuyama (1992, p.56), na China o que se constata é um baixo grau de confiança. Na França as associações

voluntárias não são fortes, o que é um resultado da centralização política, tanto monárquica quanto republicana. Já na Inglaterra, a população não era dependente de uma autoridade central, o que resultou em uma sociedade com fortes laços sociais. No estado soviético, pode-se dizer que não havia virtualmente nenhum grupo social nas palavras de Fukuyama (1992, p. 55): “*The ironic consequence of a doctrine designed to eliminate human selfishness was that people were made more selfish. It was a common observation, for example, that Soviet Jewish émigrés to Israel were much more materialistic and less public spirited than Jews who had come from bourgeois countries*”.

Fukuyama em seu estudo sobre o Japão ressalta que este país tem uma orientação para grupos e não para a cultura, assim: “*While most post-war Japanese respect the state, their primary emotional attachments - the loyalties that make them stay in the office until ten at night or miss weekends with their families - are to the private corporations, businesses, or universities that employ them*” (Fukuyama, 1992, p. 54).

Todas as formas de atividade econômica demandam a colaboração das pessoas. Nas palavras de Fukuyama (1992, p. 66) “*The workplace draws people out of their private lives and connects them to a wider social world. That connectedness is not just a means to the end of earning but an important end of human life itself. A fundamental human desire for recognition*”. Fukuyama (apud Fukuyama 1992) argumenta em seu livro *The End of History and the Last Man*, que cada ser humano procura reconhecimento por parte de outros seres humanos. A atividade econômica representa uma parte crucial da vida social e é permeada por uma grande variedade de normas, regras, obrigações morais, e outros hábitos que moldam a sociedade.

A confiança, que é crucial para a vida econômica, surgiu historicamente a partir de hábitos religiosos, e não através de cálculos racionais. Max Weber (2002) em seu livro “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo” mostra que os primeiros puritanos desenvolveram virtudes como a honestidade e a parcimônia que foram muito importantes para a acumulação de capital.

## **2.5. Granovetter e Laços Fortes e Fracos**

Granovetter (1985, p. 486) destacou que laços interpessoais fortes, como parentesco ou amizade intensa são menos importantes que

laços interpessoais fracos, como conhecidos em geral ou colegas de associações comunitárias, no sentido de sustentar a coesão comunitária e a ação coletiva. Nas palavras de Granovetter (1985, p. 486): “*Weak ties are more likely to link members of different small groups than are strong ones, which tend to be concentrated within particular groups. Dense but segregated horizontal networks sustain co-operation within each group, but networks of civic engagement that cut across social cleavages nourish wider co-operation*”.

Granovetter (1985) argumenta que a confiança é estimulada e a má conduta não, quando as normas ocorrem em ambientes de amplas relações pessoais e intercâmbios sociais. As sociedades possuem sistemas de intercâmbio e comunicação interpessoais, que podem ser horizontais quando os diferentes atores possuem o mesmo status e poder. Os sistemas de participação cívica – clubes, associações, sociedades culturais e esportivas, partidos de massa, cooperativas dentre outros – possuem uma intensa interação horizontal e são elementos essenciais na potencialização do capital social. Isto porque os sistemas de participação cívica promovem sólidas regras de reciprocidade, facilitam a comunicação e o fluxo de informações e socializam os êxitos de colaborações anteriores.

## **2.6. Fafchamps e o Comportamento Oportunístico**

Fafchamps (1992) analisando um estudo de Evans-Pritchard ressalta que é a escassez e não a abundância que torna as pessoas generosas, quando as condições são tais que a sobrevivência individual é extremamente incerta, surgem naturalmente mecanismos de ajuda mútua, e nesse caso a reciprocidade é necessária para que os mecanismos de ajuda mútua funcionem efetivamente. Quando as pessoas interagem em um horizonte longo de tempo, a cooperação é o resultado normal. A cooperação é premiada e o comportamento oportunístico é penalizado no futuro. Assim, as pessoas que se comportam de forma negativa podem ser punidas posteriormente, e a punição é não receber assistência no futuro quando necessitarem. Fafchamps deve ser citado aqui: “*The mutual insurance agreement becomes self-enforcing: it is based on voluntary participation, not on coercion*” (1992, p. 149). Nesse sentido, a cooperação será facilitada quando os atores estiverem engajados em ações repetidas indefinidamente, de tal forma que,

os desertores serão punidos no futuro. Será muito mais fácil a ocorrência de cooperação se o número de atores é limitado, pois assim informações sobre o comportamento passado dos agentes será abundante.

Fafchamps (1992) enfatiza que a solidariedade é uma forma de seguro mútuo, pois quem recebe apoio não precisa dar nada em retribuição, o que é esperado da pessoa que recebeu ajuda é que no futuro quando um outro membro do grupo precisar de ajuda, ele estará presente para dar o suporte necessário. Não existem regras específicas quanto à magnitude da ajuda que será dada, até mesmo porque dependerá das condições que a pessoa que for fornecer ajuda terá naquele momento específico, bem como de quanto será necessário em face das demandas de quem estiver solicitando ajuda. Mas podem existir problemas nesta rede de solidariedade, pois as pessoas podem esconder ou dissimular sua situação real de necessidades, por vergonha ou por orgulho. Outras, por sua vez podem agir de forma não ética, parasitando recursos dos outros membros da rede e assim usufruindo mais e trabalhando menos.

O autor enfatiza a existência de mecanismos de solidariedade que existem em muitas comunidades rurais do terceiro mundo, onde o esquema de ajuda mútua funciona sem que exista uma autoridade que regule ou obrigue as partes a terem determinados comportamentos.

O princípio básico que regula a cooperação é a teoria da repetição infinita dos jogos, ou seja, a cooperação se sustenta se as pessoas interagem por um longo período de tempo, onde a cooperação gera recompensa para cada membro da rede, e o comportamento oportunístico é penalizado no futuro, ou seja, quem quebra suas promessas será punido no futuro, e a punição é simplesmente a sua exclusão do grupo de ajuda mútua.

## **2.7. Banfield e o Familismo Amoral**

Edward Banfield em seu clássico estudo, *The Moral Basis of a Backward Society* (apud Fukuyama, 1992, p. 98) percebeu a quase completa falta de associações na empobrecida vila de Montegrano, na Itália, onde ele viveu por um longo período. Naquela pequena vila as pessoas só sentiam obrigação moral para com os membros de sua própria família nuclear. Banfield utilizou o termo “familismo amoral”, que passou desde então

a fazer parte do léxico das ciências sociais. Termo este que Fukuyama achou bastante apropriado para ser aplicado à sociedade chinesa. Vale a pena lembrar que o termo não se aplica a Itália como um todo. Como nota Fukuyama, o próprio Banfield observou um grande contraste entre o sul que se assemelha a Montegrano e o norte da Itália, onde se encontra uma densa rede de organizações sociais intermediárias e onde prevalece a tradição de comunidade cívica.

Putnam estendeu os achados de Banfield medindo, na Itália, o que ele chamou de “comunidade cívica”: a propensão das pessoas a formar organizações que não se baseiem em parentesco. Putnam encontrou uma falta absoluta de comunidades cívicas no sul da Itália. Os grupos comunais poderosos encontrados foram as famosas comunidades criminais como a Máfia, a Ndrangheta, ou a Camorra. Na região Norte (Piemonte, Lombardia, e Trentino), e em particular em regiões da Terceira Itália como a Toscana e a Emilia-Romana uma rede intensa de comunidades cívicas foram apontadas como resultado da pesquisa (Fukuyama, 1992, p. 101). Assim, um alto grau de capital social na Itália do norte e do centro foram cruciais para explicar a intensa prosperidade econômica dessas regiões. Como ressalta Fukuyama (1992), existem empresas familiares em toda a Itália, mas somente as que são dotadas de alto nível de capital social foram as mais dinâmicas, inovadoras, e prósperas, exatamente aquelas encontradas nas regiões central e norte, enquanto as da região sul se caracterizaram por total desconfiança, ou seja, ausência de capital social.

## **2.8. Narayan e o Capital Social dos Tipos “Cola” e “Ponte” (Bonding and Bridging Social Capital)**

As sociedades não são homogêneas, são antes divididas em classes, castas, religiões, etnias, gêneros, etc, o que faz com que os diferentes grupos tenham diferentes acessos aos recursos disponíveis e ao poder, o que faz com que o capital social possa levar a resultados positivos ou negativos, o que poderia gerar exclusão social, e em última análise conflito e violência.

Pode ocorrer um alto grau de capital social dentro de um grupo, e a este capital social Narayan (1999) chama de “*Bonding Social Capital*”, que se refere à “cola” que permite que os grupos se mantenham unidos através de valores, normas e instituições compartilhados. No entanto, os membros

desses grupos podem estar excluídos de outros grupos, aqui o que ocorre é a carência de “Bridging Social Capital”, que se refere às “pontes” que levam os membros de um determinado grupo a participar de grupos heterogêneos, que são de natureza mais frágeis, mas que, entretanto, mais provavelmente promoverão a inclusão social.

Os mesmos laços que ligam também podem excluir. Grupos poderosos podem restringir o acesso, como no caso do rígido sistema de castas na Índia. As sociedades podem ser ricas em capital social dentro dos grupos, mas não terem ligações entre grupos heterogêneos, assim a falta de capital do tipo “ponte” pode caracterizar uma sociedade onde impere a pobreza, a corrupção e o conflito.

A prosperidade econômica ocorre quando os grupos primários estão conectados por meio de laços transversais a outros grupos. Mas quando os grupos primários estão desconectados entre si, os grupos mais poderosos passam a agir sobre as estruturas governamentais, de forma a excluir os grupos menos poderosos, esse processo se aprofunda até que os grupos sociais informais mais poderosos poderão até mesmo substituir o Estado. Neste caso prevalecerá a violência e o crime, e até mesmo as lutas civis, o que implica em grandes dificuldades de sobrevivência com a situação econômica estagnada.

Redes formadas por excluídos econômica ou politicamente, e não conectadas a outros grupos, têm a importante missão de servir como uma forma de seguro, que permite auxílio solidário para todos os seus membros. Entretanto, os membros dessa rede não poderão se tornar agentes de transformação, no sentido do grupo passar a ser um grupo de altos retornos produtivos ou em movimentos com poder para desafiar o poder do Estado.

Para que os recursos sejam mantidos, as redes intensas (capital social tipo cola) podem ter vantagens relativas, assim, por exemplo, as classes privilegiadas as preferiram. Para obter recursos não disponíveis, como um emprego, pontes de acesso aos recursos da rede serão mais úteis. É importante ressaltar também, o lado perverso do capital social tipo cola quando um grupo nega adesão a novos membros, podendo mesmo chegar ao extremo, denominado por Banfield (Baron, Field e Shuller, 2000), de familismo amoral.

## **2.9. Nan Lin - Enraizamento, acessibilidade e uso do Capital Social**

Nan Lin (2000) define capital social como recursos enraizados na estrutura social, os quais são acessados e/ou mobilizados em ações propositivas. Por essa definição a noção de capital social contém três ingredientes básicos: recursos enraizados na estrutura social; acessibilidade dos recursos pelos indivíduos; e o uso e a mobilização de tais recursos em ações propostas. Assim concebido, o capital social contém três elementos intersectando estrutura e ação: o estrutural (enraizamento), a oportunidade (acessibilidade), e os aspectos de ação orientada (uso). Esses três elementos citados têm sido mencionados pela maioria dos acadêmicos que trabalha com capital social. A teoria de recursos sociais (Lin, 1982) inova quando propõe que o acesso e o uso do capital social (recursos enraizados em redes sociais) podem conduzir os indivíduos a uma posição sócio- econômica melhor. Além disso, a teoria propõe que o acesso e o uso de recursos sociais são, em parte, determinados pela posição na estrutura hierárquica e o uso de laços mais fracos.

Passaremos agora a analisar algumas experiências relatadas na literatura, relativas ao desenvolvimento rural, com o objetivo de comprovar a presença de capital social como fundamento para o desenvolvimento rural.

## **3. Análise de algumas experiências**

### **3.1. Capital Social e Desenvolvimento Regional – Bandeira**

O estudo procura investigar se as trajetórias das várias regiões do Rio Grande do Sul resultaram em dotações diferenciadas de capital social que pudessem afetar sua potencialidade no que se refere ao desempenho econômico e institucional. A divisão regional adotada na pesquisa consistiu em dividir o Estado em três macro-regiões: a Sul, a Norte e a Nordeste 1 e 2. A primeira apresenta uma base econômica predominantemente agrícola, onde predominam a grande propriedade rural, a pecuária e a lavoura do arroz. A Norte, também agrária, se caracteriza pela prevalência da pequena e média propriedade. Trata-se de uma região bastante heterogênea, onde uma produção inicialmente diversificada cedeu lugar às lavouras de trigo e soja. A Nordeste foi subdividida em Nordeste1, compreendendo a Região Metropolitana de Porto Alegre; e a Nordeste 2, abrangendo as zonas coloniais mais antigas do estado. Além de diferirem quanto a estrutura econômica,

essas regiões também são distintas quanto a vários outros aspectos. A formação do Norte do Estado e das áreas não-metropolitanas do Nordeste foi marcada pela imigração européia, em contraste com a formação do Sul cuja base cultural foi predominantemente ibérica. Além disso, as antigas áreas coloniais tiveram pouco contato com a escravidão.

Para avaliar as diferenças regionais quanto à dotação de capital social no rio Grande do Sul foram construídos indicadores de capital social semelhantes aos utilizados em nível internacional, tais como: participação em associações voluntárias, redes informais de sociabilidade; participação política.

A participação em associações voluntárias é uma das variáveis mais freqüentemente utilizadas na análise do capital social. A existência de uma densa rede de associações voluntárias, com ampla participação da população, tem sido considerada pela literatura como um dos principais indicadores da abundância de capital social em um determinado território. Uma das questões incluídas na investigação sobre as diferenças regionais quanto à dotação de capital social no Rio Grande do Sul, indagava com que freqüência o entrevistado participava de reuniões de qualquer tipo.

Os resultados sugerem que a participação em associações tende a ser maior nas regiões do interior que na Região Metropolitana (Nordeste1). Considerando-se apenas o interior, ela é maior no Nordeste 2 e Norte, áreas cujas características sócio-econômicas estão associadas à imigração e ao predomínio da pequena e média propriedade rural, sendo menor na região Sul.

Os dados da pesquisa analisam também, as redes informais de sociabilidade, constituídas por relações que compõem o que poderia ser denominado, conforme o autor, de sociabilidade informal, como por exemplo, visitar parentes e amigos, reunir amigos em casa, sair com colegas de trabalho ou profissão, reunir-se com membros da mesma igreja ou religião, passar tempo com amigos em jogos ou atividades esportivas e ir a festas em clubes sociais.

Constatou-se a ocorrência de dois padrões diferenciados, conforme os tipos de atividade que sejam consideradas. Naquelas que envolvem pessoas de maior intimidade - parentes ou amigos próximos o suficiente para que sejam recebidos ou visitados em casa - as diferenças entre as

regiões tendem a ser menores. Na atividade relativa à visitas a parentes e amigos, essas diferenças não chegam a ser significativas. Já, no que se refere a reunir amigos em casa, existem diferenças significativas em termos estatísticos, sendo os percentuais da Região Metropolitana um pouco mais baixos do que os das áreas do interior. Quando se passa a outros tipos de atividades, que envolvem pessoas menos próximas ou íntimas, as regiões Nordeste 2 e Norte voltam a destacar-se, apresentando maiores percentuais de habitantes que têm convívio social mais intenso, em contraste com Sul e o Nordeste (Região Metropolitana), onde os percentuais tendem a ser expressivamente mais baixos. Essa sociabilidade centrada em grupos menos abrangentes, encontrada no Sul e na Região Metropolitana faz lembrar o padrão registrado por Putnam no caso do Sul da Itália, onde os indivíduos tenderiam a concentrar suas atividades e lealdades em círculos mais próximos e mais fechados. Em regiões como essas as relações sociais fortes, em grupos relativamente restritos, com pessoas como parentes e amigos mais íntimos, tenderiam a ser mais importantes e mais freqüentes do que as relações fracas, de menor intensidade, envolvendo conhecidos e outras pessoas com menor grau de proximidade.

Outro aspecto analisado pela pesquisa foi a participação em atividades relacionadas à participação política. No padrão geral que pode ser identificado pela comparação entre os vários indicadores de participação política, a região Norte aparece como a que ocupa sempre a primeira posição. Já as diferenças entre as demais regiões são menos marcantes que as encontradas em outras variáveis analisadas anteriormente. No entanto, se for utilizada como critério de ordenamento a soma dos rankings dos diferentes indicadores, para cada região, o segundo lugar seria ocupado pelo Nordeste 2, o terceiro pelo Sul e o quarto pela Região Metropolitana. Repetir-se-ia, assim, também neste caso o padrão apontado para a participação em associações voluntárias e para as redes de sociabilidade que envolvem pessoas de menor proximidade ou intimidade, onde as regiões com raízes coloniais despontam como as de maior participação.

### **3.2. Análise e Comentários**

A mensuração de elementos imateriais e que se dão nas relações entre indivíduos é sempre uma tarefa arriscada e sujeita à críticas. É reconhecido

entre os estudiosos de capital social que existe um desafio metodológico na sua mensuração.

A presente pesquisa limita-se a avaliar a participação da população em associações voluntárias sem deter-se em informações acerca da natureza dessa participação. Medições da vida associativa devem ser acompanhadas de caracterizações das ações realmente efetuadas por seus membros, além da relação entre a participação e a aquisição de bens públicos e privados. Apenas a análise do número de associações existentes revela pouco sobre o vigor do capital social (Baron, Field e Schuller, 2000). Por outro lado, o autor emprega perguntas multidimensionais, ao invés de unidimensionais, que enriquecem a análise e contribuem para uma melhor caracterização do capital social presente nas regiões.

Observa-se também que o estudo limita-se à avaliação do potencial de capital social das regiões gaúchas, em um determinado momento. Tal como colocado por Putnam, capital social é um fenômeno de longa duração (Baron, Field e Schuller, 2000). Em função disso, séries temporais podem fornecer uma noção mais clara da evolução do capital social no território. Putnam ainda recomenda que o capital social deve ser interpretado por um conjunto de variáveis, o que lhe dá consistência, já que considera o capital social resultado de múltiplos fatores ou dimensões. Putnam aplicou em seus trabalhos indicadores compostos por diferentes variáveis (indicadores sintéticos) diferentemente do aplicado pelo autor deste trabalho.

### **3.3. Capital social: Associativismo e Participação Política em Santa Cruz do Sul – Riedl & Vogt e Schmidt**

Os estudos de Riedl & Vogt (2003) e Schmidt (2003) sobre a experiência de Santa Cruz do Sul (RS) um dos municípios mais conhecidos pela preservação das suas raízes germânicas e pujança econômica, associa seu desenvolvimento à presença de forte capital social. Por que lá o forte associativismo não resultou em forte participação política? Não seria isto, pela teoria do capital social um paradoxo? Por que o município na sua origem teve crescimento de capital social e posteriormente diminuição do estoque de capital social comunitário acumulado?

A herança cultural dos colonos é de uma Alemanha que desde o Império Romano-Germânico até a II Guerra Mundial tiveram predominantemente

métodos autoritários de exercício do poder (com algumas exceções). A colonização alemã no sul do Brasil, se deu nas décadas de 20 e 30 do século XIX, e a de Santa Cruz foi a partir de 1849. Além da herança desta cultura política o ambiente político brasileiro encontrado pelos colonos também não foi favorável: centralização do poder, voto restrito, partidos elitistas, fraca organização da sociedade civil, falta de canais de participação. Outros fatores também limitaram a participação política dos imigrantes: escassez de lideranças políticas, isolamento geográfico e cultural, dificuldades econômicas para sobrevivência e restrição ao voto de imigrantes.

Os colonos desenvolveram diversas ações coletivas potencializadoras de capital social: mutirões e auxílio entre agricultores; abertura e conservação de estradas; construção de igrejas e escolas comunitárias; redes de eletrificação rural; associações recreativas e culturais, associações de agricultores e cooperativas de produção e crédito. Assim, se desenvolveram no município: Cooperativa Agrícola de Pardinho (1913-1995); Cooperativa Mista Boa Vista Ltda (1914-1975); Cooperativa Agrícola Linha Santa Cruz (1924-1998); Cooperativa Agrícola Padre Amstad (1940-1978); Cooperativa Agrícola Mista Sítio (1941 e funciona atualmente); União Sul-Brasileira de Cooperativas (USB) – depósito de Santa Cruz do Sul (1950-1997); Caixa Cooperativa Santa Cruz (1904-1938); Caixa Rural União Popular de Santa Cruz (1919- hoje funciona como SICREDI - Santa Cruz do Sul); Cooperativa Banco Santa Cruz Ltda (1926-1973). O encerramento da maioria destas organizações pode ser atribuído à política do Estado de estimular os grandes grupos econômicos (maior escala) o que resultou em oligopolização das agroindústrias e fusão dos bancos. No caso da cadeia do fumo, a oligopolização ocorreu através das grandes firmas estrangeiras que se instalaram na região.

A precariedade da educação pública também mobilizou os colonos. Além da falta de escolas públicas, a necessidade de manutenção da cultura e língua alemãs e da reprodução das religiões (católica e luterana) levou as comunidades da colônia a criarem escolas paroquiais (ou comunitárias) sustentadas pela sociedade local, às vezes com algum recurso público (minoritário). Em 1922, eram 787 escolas e 30.000 alunos. Em 1937, atendiam 83% dos alunos do município e a taxa de alunos em idade escolar na escola atingia 72%.

A vida social dos colonos também foi ativa: em 1896 existiam 100 sociedades diversas, em 1924, somente 97. São Leopoldo, também no Rio Grande do Sul, berço da colonização alemã neste ano possuía apenas 15. Em 1996 só no Distrito de Monte Alverne existiam 66 sociedades, a maioria desportivo-recreativas. Hoje ainda existem mais de 800 associações deste tipo no município.

No final do século XIX se desenvolve o germanismo, cria-se a Liga Pan-germânica e nasce o nazismo com base em Santa Cruz do Sul. A organização dos imigrantes era fechada e tinha apelos étnicos próprios. Pode-se classificar as organizações sociais dos colonos (tipologia proposta por Narayan, 1999) como do tipo “bond” ou vinculante (laços sociais entre setores sociais homogêneos), que não contribui para o fortalecimento de um ambiente democrático mais amplo, pois se caracteriza pelo isolamento social, favorecendo enfrentamentos e preconceitos.

O suposto de que os alemães do Brasil eram apáticos politicamente, não condiz com os dados. O crescimento de participação política seguiu ao que ocorreu com o país a partir da década de 1980 com a democratização. O mesmo se deu com a filiação aos partidos políticos. O que não se observou efetivamente foi uma participação política diferenciada, prevista nas comunidades com forte presença de associativismo e cooperação. Que fatores inibiriam a participação política num contexto de forte capital social? Em entrevistas com formadores de opinião as respostas são as mesmas ocorridas para o país: medo à retaliação, descrédito nas instituições políticas e incompreensão da sua lógica.

As conclusões de Riedl & Vogt (2003) são de que:

1. A baixa participação política da sociedade local (pela expectativa decorrente de seu estoque de capital) deve-se à cultura política germânica autoritária e ação histórica do Estado Brasileiro, elitista em geral, e restritiva aos imigrantes na época da colonização;
2. A qualidade do capital social formado, do tipo cola (bond), baseado em práticas sociais limitadas à cooperação interpessoal (por exemplo: associativismo desportivo-recreativo) não estabeleceram relações políticas externas (geralmente com o Estado, ou com empresas ou outros grupos de interesse);
3. A origem conservadora e autoritária das religiões católica e luterana,

expressas pelo cristianismo social, parece justificar a baixa participação política e a politização de modo geral da população (faltam trabalhos empíricos). Isso explicaria o paradoxo entre alto capital social (expresso nas organizações criadas e os laços de confiança e vínculos interpessoais) e pouca participação política;

4. Há enorme estoque de capital social que poderá converter-se em participação política, mas para isso será necessário democratizar a cultura política, criar oportunidades regulares de participação e o Estado deverá fortalecer as redes formadoras de capital social;
5. As práticas sociais formadoras de capital social – associativismo e cooperativismo – foram fortemente influenciadas pela origem germânica dos colonos, pela sua vinculação à religião (destaque à Igreja da Imigração) e as necessidades reais provocadas pela colonização em um país estrangeiro, se caracterizando, portanto como um capital do tipo *cola* (*bond*);
6. A intervenção do Estado foi responsável pela diminuição do capital social pela aplicação de suas políticas: as associações foram proibidas (Estado Novo); as escolas comunitárias não puderam ensinar alemão; as cooperativas ficaram limitadas a atuações financeiras muito restritivas; os estímulos às grandes empresas internacionais inviabilizaram as cooperativas de produção;
7. A oligopolização das agroindústrias de fumo também reduziu o capital social ao implementar a verticalização da produção através da integração, desmantelando as relações interprodutores existentes nas associações de produtores e cooperativas, estimulando o individualismo;
8. As sociedades escolares comunitárias cumpriram papel no período em que o Estado não dispunha de escolas públicas, ao mesmo tempo em que se reforçava a cultura e a língua alemã. O maior resultado deste processo foi a criação da Universidade Comunitária de Santa Cruz do Sul, UNISC em 1962.

#### **4. Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR): reprodução de poder e capital social - Abramovay**

Ricardo Abramovay (2003) avaliou os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e sua inserção no desenvolvimento local. Para ele a multiplicação de conselhos gestores municipais no Brasil a partir da década de 90 constitui-se numa das mais ricas experiências de descentralização e

de participação da sociedade na implementação de políticas públicas. Pelos dados do Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2001) existiam em 1999, 27 mil conselhos, ligados predominantemente as áreas de saúde, educação, crianças e adolescentes. A pergunta é: De que modo estas iniciativas fortalecem a organização da sociedade e do seu capital social (incluindo a qualidade da sua participação política e sua capacidade de inovação) fundamental para o desenvolvimento?

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) foram implantados a partir de 1997 com recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) através de uma linha de crédito (a fundo perdido) destinada aos municípios para investimentos em infra-estrutura e serviços. Para ter acesso ao crédito era necessário que os municípios possuíssem um CMDR devendo ter metade dos membros composta por representantes dos agricultores familiares que decidisse a aplicação dos recursos. Em 2001 existiam cerca de 1.100 CMDR no país. Ricardo Abramovay (2003) ao analisar as experiências dos CMDR do Paraná e de outros locais observou:

1. Tendência majoritária de “prefeiturização”, isto é, tendência do governo local reproduzir suas práticas políticas verticais para dentro do CMDR. Para Abramovay (2003) as distorções dos objetivos e processos de participação democrática ocorreram porque “o problema é que não se transferem, num passe de mágica, valores, comportamentos, coesão social e, sobretudo as confianças entre os indivíduos que os estimulam a tomar em conjunto iniciativas inovadoras”, o que criaria falhas na transmissão institucional. O destaque aqui é dado entre as relações entre representantes da prefeitura e da sociedade civil.
2. Baixa participação da comunidade nas reuniões do CMDR (que são abertas): em apenas 20% dos CMDR estudados no Paraná houve participação de pessoas que não eram membros do conselho (IPARDES, apud Abramovay 2003). Um conselho limitado aos representantes formais da prefeitura, sindicatos e cooperativas, sem a presença de associações locais ou organizações de base, por exemplo, seria insuficiente para a “mudança do ambiente institucional, isto é, as regras do jogo, as normas, os valores, os códigos de comunicação que permitem aos indivíduos e aos grupos levarem adiante ações em comum a partir de certos significados e certos códigos mentais partilhados” (Abramovay, 2003). Apesar da baixa participação nos CMDR do

Paraná eles permitiram, na análise de Abramovay acima citado: “uma organização difusa e capilar de pequenas associações locais, grupos de agricultores mais ou menos formalizados voltados à venda de produtos, ao uso de equipamentos em comum...”.

3. Baixa participação quanto a gênero e geração: a participação de jovens com menos de 27 anos foi de 3% nos CMDR do Paraná (IPARDES, apud Abramovay 2003) e de 22% de jovens com menos de 30 anos nos CMDR do Nordeste (ASSOCENE, apud Abramovay, 2003). Nesse último estudo foi constatado que 80% dos conselheiros são do sexo masculino. A baixa participação destes segmentos mostra a falta de atratividade e do baixo apelo que possuem para os diferentes atores da comunidade.
4. A direção dos CMDR pertence geralmente aos representantes das prefeituras: metade das amostras dos CMDR do Paraná tem como presidente o secretário municipal da agricultura, número que se eleva a 60% nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. No Paraná apenas 30% dos presidentes são agricultores. Além da reprodução citada no item 1, o fato limita o desenvolvimento de capacidades administrativas e políticas dos agricultores, isto é, formação de capital social em níveis mais elevados.
5. Baixo poder decisório dos CMDR: quase 70% dos CMDR no Paraná são consultivos, mostrando a baixa autonomia dada a eles, e o baixo compartilhamento político entre governo local e sociedade. Além disso, na maioria das reuniões a pauta não era distribuída com antecedência limitando a preparação dos membros para discussão em profundidade. No Rio Grande do Sul (onde os CMDR foram criados há mais tempo e são independentes dos estímulos do PRONAF) observou-se maior autonomia de decisão e reuniões preparadas com antecedência. Lá 74% dos CMDR se reúnem periodicamente.
6. Baixa formação dos conselheiros representantes da agricultura familiar: a esperada baixa qualificação dos conselheiros ligados à agricultura familiar não tiveram apoio permanente de capacitação e assessoria, levando à assimetrias nas capacidades de decisão e defesa dos interesses dos agricultores.
7. Interesse na elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR): apesar das limitações apontadas anteriormente, estudos em São Paulo e no Paraná mostraram interesse dos agricultores em participar dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR),

reivindicando participação como membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR).

8. Baixo estabelecimento de redes através dos CMDR: a maior parte dos CMDR encontra-se em municípios com menos de 10 mil habitantes e de pequena articulação regional. Em geral, os CMDR voltaram-se muito para si, deixando de ampliar suas práticas de redes como, por exemplo, através da formação de consórcios intermunicipais ou estabelecendo outros contatos externos ao Município. Limitaram-se a manter relações sociais do tipo cola, o que limita as perspectivas de mudanças e inovação.
9. Os planos municipais se limitam a aplicação dos recursos repassados: os recursos aplicados geralmente se limitaram a cobrir despesas de rotina dos municípios (estradas, pontes, mata-burros etc), longe de constituir em ambientes de discussão voltados a mudanças e a inovação.

Abramovay (2003) conclui que a imensa maioria dos CMDR não conseguiu elaborar PMDR dignos do nome. Isto porque há falta de capital humano nos governos locais e agricultores familiares; porque a visão do CMDR é agrícola e não rural, carecendo de conhecimento desta perspectiva muito mais ampla; há falta de consciência da importância de se estabelecer redes territoriais e extra-territoriais para viabilizar processos de mudança e de inovação. As práticas políticas de relacionamento entre governo e sociedade também estão longe de experiências de compartilhamento de poder, características das democracias participativas que dão maiores oportunidades para o desenvolvimento do capital social. Abramovay reconhece que estes aspectos não são simples, exigindo complexas relações de confiança e reciprocidade, incomuns na vida política brasileira. Apesar destes resultados Abramovay ressalta a importante experimentação política e administrativa criada pelo processo de implementação dos CMDR.

## **5. Desenvolvimento dos Assentamentos da Reforma Agrária e Capital social – Bittencourt e outros**

Gilson A. Bittencourt e outros pesquisadores (1999), através do projeto de cooperação técnica INCRA/FAO, fizeram um estudo de caso com os “10 melhores e 10 piores assentamentos” encontrados nos estados da BA, CE, GO, MA, MG, PA, PR, RO, SC e SP. O estudo procurou

“identificar e detalhar a natureza (fatores), grau de influência (intensidade), o comportamento (qualidade) de cada fator e suas inter-relações” que resultavam no sucesso ou insucesso dos assentamentos. Embora defasado no tempo, julgamos que a maioria das constatações continua atual. Procuramos fazer uma releitura dos fatores que explicam o sucesso dos assentamentos relacionando-os a noção de capital social.

### **5.1. Recursos naturais**

Este fator – qualidade do solo, disponibilidade de água, relevo e clima – mostrou-se favorável nas situações de sucesso e desfavorável nos casos de insucesso dos projetos de assentamento (PA). O estudo mostrou que “normalmente, áreas que passam por processos de mobilização tendem a apresentar um melhor quadro natural e potencial produtivo...”. A formação de um grupo organizado de sem terra demandando uma determinada propriedade resultaria em processos de maior discussão no estabelecimento de um projeto comum, incluindo aí a qualidade dos recursos naturais almejados pelo grupo.

Nos PA's da Bahia e de Santa Catarina os trabalhadores fizeram opção por organização coletiva, contornaram a limitação dos recursos naturais potencializando o uso das terras em função do potencial produtivo dos solos e sua destinação ao planejado para o PA. No PA do Ceará o mesmo resultado foi obtido dividindo a área do PA por tipos de uso: em plantio irrigado (individual e coletivo); pastagem (coletivo); plantio de capineiras irrigadas (coletivo); culturas de sequeiro (individual); e criação de animais (individual).

A luta do grupo de sem terra por recursos naturais melhores revela um nível de capital social menos desenvolvido, pois a reivindicação é quase natural e beneficia a todos da ação coletiva sem criar compromissos futuros. Já o planejamento do uso da terra e a adoção de formas coletivas de organização da produção enfrentam o instituto da propriedade privada individual, além de revelar um compromisso coletivo e de confiança baseado na convicção de que o grupo terá no futuro melhores resultados produzindo juntos.

## **5.2. Organização pela luta da terra (formas de ocupação) e organização da produção**

O estudo constatou que os grupos que “passam por processos de mobilização para o acesso a terra, após o assentamento são os que tendem a possuir uma maior facilidade de organização”. Nos PA da BA, CE e PR a organização produtiva coletiva potencializou a transferência da maior experiência de alguns para os menos experientes, mostrando maior grau de solidariedade nos grupos que tiveram ações coletivas mais intensas.

Os dados de renda familiar dos assentados mostraram que nos PA com organização coletiva da produção, as diferenças dos rendimentos entre os agricultores do PA eram pequenas, diferentemente daqueles com produção individual ou mista. Estes dados parecem indicar que processos de ação coletiva que estabelecem projetos e sonhos comuns incorporam no capital social do grupo compromissos e uma ética de bons resultados para todos. O próprio fato de um grupo assumir uma organização coletiva de produção parece fortalecer a hipótese de uma ética coletiva pela distribuição dos resultados (equidade).

O estudo revela (para a época dos levantamentos) que havia poucas organizações para comercialização e agroindustrialização, verificando-se nos PA's de SC, BA, MG e GO estruturas de armazenagem, agro-indústrias e de resfriamento de leite mostrando uma tendência de verticalização da produção nos PA's bem sucedidos, fruto de laços mais intensos de confiança interpessoal e de desenvolvimento de projetos coletivos de maior capital social.

A verticalização da produção tem sido uma estratégia fortemente assumida pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Paradoxalmente não existiam ações coletivas para comercialização dos produtos in natura - que através de maior escala poderiam ser mais bem vendidos - que são as situações de maior expressão nos PA's. Talvez a hipótese para explicar o paradoxo seja de que em iniciativas inovadoras, que não fazem parte dos hábitos e costumes dos agricultores, eles se mostrem abertos à cooperação mais intensa, enquanto que na comercialização de produtos tradicionais in natura as práticas individualistas tradicionais prevaleçam.

Em nível de PA a maioria das associações dos assentados, entretanto se limita à defesa de reivindicações ao poder público, não interferindo na organização de produção dos assentados, o que demonstra o baixo capital social que possuem, sendo um dos grandes fatores para o mau desenvolvimento destes assentamentos.

### **5.3. Infra-estrutura básica e serviços sociais**

A necessidade de estradas para o escoamento da produção e acesso as cidades, a disponibilidade de água, energia elétrica e habitação, ao lado dos serviços sociais de educação e saúde mostraram-se deficientes em geral, e se constituíram um fator prejudicial à qualidade de vida e de acesso aos mercados (no caso das estradas).

O estudo demonstrou que os PA's de sucesso possuíam estas variáveis mais bem resolvidas. Em grande parte isto ocorreu pela existência e capacidade das entidades representativas dos assentados – associações locais e/ou estaduais e/ou nacionais – possuem maior capacidade de interlocução e pressão sobre os diferentes níveis de governo. O capital social aparece como a capacidade de representar e mobilizar os associados, de estabelecer negociações políticas e de viabilizar relações e redes institucionais.

### **5.4. Sistemas de produção agropecuária, infra-estrutura produtiva e renda**

Os PA's de renda mais elevada foram os que souberam se integrar às agroindústrias da região ou que ocuparam o espaço vazio de produtos alimentares em regiões voltadas à pecuária. A renda de produtos comerciais foi em média de três salários mínimos mensais contra um salário mínimo de renda de produtos para auto-consumo. Nas regiões de economia mais dinâmica as atividades foram voltadas à produção de grãos e leite. Nos assentamentos de sucesso do MA e BA as atividades voltaram-se à produção de frutas uma ação inovadora nas respectivas regiões.

Nos PA's voltados a produção de grãos é comum a existência de associações para compartilhamento de máquinas e implementos o que permite acesso às tecnologias modernas e aumento da produtividade do trabalho. O capital social superior destes PA's se mostrou na capacidade

de integração às redes comerciais existentes na região, ao uso cooperado de máquinas e resfriadores de leite, à capacidade empreendedora de implementação de novas atividades.

### **5.5. Crédito e assistência técnica**

Os PA's com maior capacidade organizativa, além de conseguirem obter todos os créditos da reforma agrária, tiveram acesso a créditos estaduais e de fundos de investimentos regionais; conseguiram investir em bens de uso comum e em alguns casos utilizaram o chamado teto dois do PRONAF, destinado ao desenvolvimento de cooperativas de produção. Em contraposição, os PA's menos desenvolvidos ainda não tinham recebido todos os créditos da reforma agrária. A precariedade da assistência técnica oferecida pelos governos estaduais através da EMATER levou a organização dos PA's mais dinâmicos a procurarem suprir esta lacuna. O MST organizou equipes próprias, ONG's foram envolvidas, principalmente com a implementação do Projeto Lumiar do INCRA que passou a financiar técnicos escolhidos pelos assentados. Foi constatado na pesquisa que nos PA's de sucesso geralmente havia relações de identidade, confiança e cooperação entre os técnicos e os assentados, geralmente por iniciativa e escolha dos agricultores.

### **5.6. Organização política e as relações institucionais**

A organização política se dá através de organizações associativas dos PA, movimentos sociais estaduais e/ou nacionais como Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), MST e Comissão Pastoral da Terra (CPT). As relações institucionais são estabelecidas com os três níveis de governo.

Nos dez PA's de sucesso analisados, quatro eram ligados ao MST, dois ao STR e quatro possuíam associações locais para suprir os aspectos político, social e reivindicatório. As demandas aos Estados e Municípios geralmente dependeram das representações locais dos PA's.

Pode-se concluir que o envolvimento dos assentados com as esferas governamentais é reivindicatório: demandas por políticas da reforma agrária (INCRA e/ou governo Federal); assistência técnica (governo estadual);

saúde, educação e estradas (governo municipal). Em geral, os assentados não participam dos diferentes conselhos municipais. Chamou atenção o fato do assentamento de RO ter-se transformado em município mostrando sua importância para a região, além da capacidade de articulação política necessária para sua viabilização legal. Nos Estados do MA e de SC assentados ocupavam cargos no poder executivo e legislativo mostrando influência política deles na região. Assim, na maioria dos PA's observa-se que as representações dos assentados estão voltadas para si, com organizações fechadas, do tipo cola, com baixas relações externas refletindo um capital social de limitada capacidade para implementar mudanças no ambiente em que está inserido.

A análise do estudo permitiu identificar a presença e influência do capital social no sucesso dos PA's. Além das dificuldades mais conhecidas – má qualidade dos recursos naturais, falta de infra-estrutura, serviços sociais, assistência técnica – o melhor nível de organização dos assentados e a presença de capital social do tipo ponte acumulado pelas organizações de assentados se constituíram no grande diferencial existente nas experiências exitosas.

## **6. Análise Comparativa do Desempenho da Competitividade das Agroindústrias, em Rede e Isoladas, no Oeste de Santa Catarina e a Formação de Capital social - Pettan e outros**

O estudo realizado por Pettan e outros pesquisadores (2004) no Oeste de Santa Catarina objetivou avaliar o desempenho das pequenas agroindústrias familiares que atuam em rede e daquelas que atuam isoladas. Os autores partem da hipótese de que existe uma diferença significativa em termos de competitividade entre as agroindústrias familiares organizadas em rede, associadas à Unidade Central das Agroindústrias Familiares do Oeste de Santa Catarina (UCAF), e as agroindústrias familiares isoladas na Região da Associação dos Municípios da Região Oeste de Santa Catarina (AMOSC).

Para a análise da competitividade entre as agroindústrias isoladas e em rede os autores utilizaram-se do conceito de “Nova Competição” desenvolvido por Best (apud Pettan1990). Segundo este autor, a “Nova Competição” fundamenta-se na busca contínua de inovações em produtos e processos que não necessariamente acarretem a redução de custos e preços.

Este tipo de competição, busca a segmentação do mercado e a diferenciação dos produtos, exigindo para isso flexibilidade organizacional. As estratégias da nova competição procuram permitir a pequenas firmas acessar nichos de mercado e mercados ainda não explorados, destacando a relevância da atuação em rede, da procura por canais de comercialização e por diferentes especializações ligadas à organização da produção e do mercado.

Neste contexto, os produtos das agroindústrias familiares se destacam por apresentar características únicas ligadas ao território e a um “saber-fazer” tradicional passado de geração em geração que pode servir, tanto como estratégia de diferenciação dos seus produtos, quanto como forma de agregar valor aos mesmos. Os laços de parentesco oriundos das relações tradicionais familiares permitem conservar, ao longo do tempo, características únicas do território e do grupo social nele inserido, que podem ser transmitidas nos produtos tornando-os mais atrativos ao consumidor.

A análise comparativa realizada neste estudo foi elaborada a partir do estudo de caso da AMOSC e da UCAF que serve de base para a Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (APACO). Comparou-se o desempenho de competitividade das agroindústrias familiares organizadas em redes e das agroindústrias familiares isoladas, cujos resultados variavam de -2 (muito desfavorável) a +2 (muito favorável) relativos aos direcionadores de competitividade. A partir disso, observou-se que as agroindústrias familiares organizadas em rede apresentaram valores mais positivos em relação a todos os direcionadores de competitividade. As principais análises a respeito destes direcionadores (selecionou-se cinco de sete dos direcionadores do texto original) são as seguintes:

### **1. Direcionador: Tecnologia**

Questões relacionadas à tecnologia são limitantes, tanto nas agroindústrias familiares em rede quanto nas agroindústrias isoladas. Porém, a articulação institucional que a organização em rede proporciona potencializa as parcerias locais com a EMBRAPA e EPAGRI ampliando o intercâmbio tecnológico destas agroindústrias com outras instituições, universidades, empresas, ONG's e outros agricultores. Neste sentido, “o aprendizado interativo proporcionou melhores condições competitivas” para as agroindústrias familiares em rede.

## **2. Direcionador: Ambiente Competitivo**

Nas agroindústrias familiares isoladas a informalidade limita a comercialização ao mercado local, enquanto nas agroindústrias em rede a ação coletiva fortalece a aquisição de matérias-primas e a comercialização (entre as agroindústrias). Nas agroindústrias em rede se destacam também a oferta de produtos com uma qualidade mínima e atributos como produto típico, produto agro-ecológico, etc, além de legalizá-los frente à inspeção sanitária.

## **3. Direcionador: Gestão Interna e ambiente institucional**

Em relação a este direcionador nota-se que as práticas utilizadas para o controle de custos e gestão de qualidade sob a orientação e acompanhamento da UCAF, foram mais eficientes do que o controle empírico realizado pelas agroindústrias familiares isoladas. A organização em rede tem ainda um papel fundamental na legalização dos empreendimentos, na sua formalização ambiental, jurídica e tributária e na manutenção dos agricultores junto a Previdência Social.

## **4. Direcionador: Relações de Mercado**

A organização em rede reduz os custos de transação à jusante e à montante da agroindústria e “cria uma estrutura de governança capaz de promover a coordenação dos agentes públicos e privados em prol dos interesses das agroindústrias familiares” (Petan, 2004). Os agricultores organizados em Grupos de Cooperação Agrícola (GCA) incrementam a sua competitividade no mercado por meio da atuação em conjunto, caracterizando relações horizontais entre as famílias de agricultores e as agroindústrias pertencentes à rede, assinalando uma forma de governança em rede. Enquanto a maneira individualizada pela qual as agroindústrias isoladas se relacionam diretamente com os seus compradores, caracteriza-se como governança via mercado.

## **5. Direcionador: Produtos Comercializados**

Neste aspecto as agroindústrias familiares isoladas possuem atributos importantes da “nova competição” tais como: os atributos artesanal e sem agrotóxico. Porém, por outro lado elas não conseguem manter padrões de

qualidade e não possuem um sistema de certificação que as permita atingir mercados mais exigentes. Neste sentido, as agroindústrias em rede se destacam por possuírem além destes atributos, uma marca própria registrada “SABOR COLONIAL”, a legalização perante a inspeção sanitária, rotulagem adequada e código de barras. Estas características são encontradas em grande parte dos produtos destas agroindústrias em rede.

Diante das comparações feitas os autores concluem que o principal ponto de estrangulamento para justificar a inviabilização e baixa competitividade da maioria das agroindústrias familiares é a fraqueza das estruturas institucionais. Por isso, a organização das agroindústrias em rede em torno da UCAF é essencial para coordenar as ações das agroindústrias associadas e torná-las mais eficientes e competitivas. Por meio da UCAF essas agroindústrias podem contar com a prestação de serviços diferenciados e com o forte poder de articulação institucional que esta unidade possui. A UCAF interfere na melhoria da apresentação dos produtos, no marketing, na elaboração dos rótulos e na articulação com os mercados. Além disso, ela disponibiliza um conjunto de serviços (assessoria e assistência técnica) às agroindústrias permitindo-lhes ampliar a sua influência sobre a formulação de políticas e serviços públicos pelo governo.

Um das grandes vantagens da organização das agroindústrias familiares em rede diz respeito à capacidade de aprendizagem e inovação geradas pela convivência de múltiplos setores. A organização em rede e as ações coletivas intensificadas pela cooperação permitem que cada agroindústria se articule com outras e busque resolver seus problemas de maneira conjunta, uma vez que individualmente o esforço para a superação de problemas seria maior.

Já em se tratando de capital social, cabe notar que a articulação de agroindústrias familiares em rede no Estado de Santa Catarina, na região da (AMOSC) representa um significativo espaço de aquisição de aprendizado, troca de informações e experiências, e do exercício da cooperação entre os agricultores e demais agentes envolvidos. O contato entre os atores envolvidos e as instituições parceiras é importante para o fortalecimento dos laços de proximidade entre as instituições e os agentes sociais.

Nota-se que o capital social presente nas agroindústrias organizadas em rede nesta região, apesar de se caracterizar inicialmente por ligações

do tipo cola (Bonding social capital) ou pelo que Granovetter (1985) denominou “strong ties”, caracterizados pelas relações familiares, pôde ser mobilizado no sentido de promover a interação destes grupos familiares entre si, com as instituições governamentais e com a própria UCAF. O alargamento destas relações acarreta um incremento (inovações e aprendizagens) do capital social preexistente, criando novas interações sociais em direção a laços sociais do tipo ponte (Bridging social capital) ou laços fracos “weak ties” (Granovetter, 1985). Observa-se, ainda que, o fato das organizações em rede não serem um sistema fechado e hierárquico permite melhorar a qualidade e a intensidade das interações entre as agroindústrias e as instituições governamentais, fortalecendo os “weak ties” caracterizados pelos laços que a rede manteria com as instituições. Além do mais, o capital social presente nestas relações familiares pode ser mobilizado para agregar valor aos produtos. Deste modo, a cooperação horizontal nas agroindústrias organizadas em rede acarreta um incremento na sua competitividade e na mobilização dos grupos sociais envolvidos com estas agroindústrias.

## **7. Associações de Agricultores Familiares e seu Capital social: uma Alternativa de Convivência no Semi-Árido – O Caso de Massaroca (Juazeiro, Ba) - Barros**

O estudo realizado por Barros (1999) e outros pesquisadores no município de Juazeiro, Estado da Bahia refere-se ao relato de algumas características do espaço trabalhado das comunidades do distrito de Massaroca, além da análise da dinâmica associativa das comunidades, a partir da experiência de organização das associações dos pequenos produtores de Massaroca. Esse distrito, situado à margem do Rio São Francisco, em Juazeiro, está a 500 km de Salvador. Massaroca sempre foi “ponto de passagem”, transporte e comercialização. Seu clima é semi-árido, com inclusão total no polígono das secas. É constituído de sete distritos: Itamotinga, Carnaíba do Sertão, Junco, Juremal, Massaroca, Abóbora e Pinhões.

O distrito de Massaroca, situado a 57 Km da sede do município, é a imagem viva da grande diversidade social e ambiental. O início da ocupação do espaço aconteceu na segunda metade do século XVIII, em consequência

da crise que se abateu sobre o criatório na região da economia açucareira, demandadora de animais de tração e carne e na emergência do Estado de Minas Gerais como principal pólo de criação. Que se traduziu, no sertão do São Francisco, na venda e divisão de grandes fazendas, dando lugar ao início do desenvolvimento de uma pequena agricultura familiar.

A característica mais marcante da região, como de grande parte do Nordeste do estado da Bahia, é a existência de comunidades rurais baseadas em relações familiares antigas e dispendo de espaço fundiário comum, chamado “fundo de pasto”. Muitas vezes, esse espaço fundiário é considerado como um patrimônio fundiário comunitário.

O projeto Massaroca reúne, desde 1988, nove dessas comunidades relacionadas por laços de cooperação e de proximidade, e organizadas em torno de ações de crédito, de apoio à produção de formação, assim como para a implementação de infra-estruturas e equipamentos comuns. A área do projeto abrange uma população de aproximadamente 900 pessoas distribuídas entre 160 famílias. Essas famílias possuem um rebanho de caprinos e ovinos de aproximadamente 10 mil cabeças e um rebanho de 800 cabeças de bovinos, sendo também comum a criação de galinhas e porcos.

Nos anos 80 foram criadas as Associações Comunitárias de Massaroca com o apoio da Igreja (Comunidades Eclesiais de Base) e EMATER-BA, por meio da intervenção de Projetos Especiais voltados para o Nordeste. Essas associações tinham como objetivos iniciais a proteção das áreas de fundo de pasto contra a possibilidade de desapropriação e o acesso aos financiamentos públicos. Posteriormente, em 1989, foi criado o Comitê das Associações Agropastoris de Massaroca, congregando as nove associações da região.

Dadas às dificuldades de acesso à infra-estrutura e ao crédito bancário para os pequenos agricultores, as associações assumiram o papel de interface entre a sociedade doméstica local e a sociedade moderna, tais como órgãos públicos e administração, evidenciando a existência de capital social do tipo ponte. Em 10 anos de existência (1985-1996), mediante a presença da extensão rural e a pesquisa, as associações funcionaram como representação das comunidades perante a administração pública.

O Comitê das Associações Agropastoris também se revelou detentor de capital social tipo ponte, na medida em que manteve relações com as diversas entidades de apoio ao desenvolvimento, como a prefeitura municipal, além de manter uma cooperação internacional com uma organização de produtores da França. Entretanto, o Comitê negou adesão a novas associações de produtores do município ou da região, evidenciando o lado perverso do capital social tipo cola, quando impediu seu crescimento por ampliação das adesões.

## **8. Capital social e a Dinâmica do Desenvolvimento Territorial do Rio Grande do Sul – Moraes e Ruoso**

O estudo procura correlacionar o capital social existente em cinco regiões do norte gaúcho – Alto Jacuí, Médio Alto Paraguai, Nordeste, Norte e Produção – com o seu dinamismo de desenvolvimento rural, medido por indicadores de desenvolvimento de suas propriedades rurais através de dados secundários levantados pela EMATER - RS. O capital social foi medido pela participação associativa, com pontuação de 1 a 5 conforme uma classificação subjetiva de grau de importância. Assim uma família (ou uma unidade familiar) que participasse de um grupo de esporte teria 1 ponto, enquanto que outra que participasse de uma cooperativa de produção ou de crédito teria 5 pontos. O número de familiares participantes nas associações também foi considerado.

A partir da Análise Fatorial de Correspondência (AFC) foram definidos seis grupos por suas semelhanças. A estes grupos foram estabelecidas as relações existentes entre capital social e o estágio de desenvolvimento das respectivas unidades produtivas do grupo (produtividade da terra e do trabalho, posse de máquinas, renda bruta). As conclusões foram:

- existem relações diretas entre presença de capital social e as variáveis de desenvolvimento das unidades produtivas;
- foi identificada uma heterogeneidade muito grande dentro das regiões com relação às caracterizações dos grupos semelhantes de unidades familiares. Ao mesmo tempo, constataram-se unidades familiares semelhantes em diferentes regiões. Isto impossibilitou classificar as regiões quanto aos seus níveis de capital social;

## **8.1. Comentários e críticas:**

A medição de capital social através de indicadores de participação associativa – com valoração diferenciada – mostrou consistência na associação entre capital social e graus de desenvolvimento das unidades produtivas.

- Explicar as diferenciações dos graus de desenvolvimento das unidades produtivas pelas variáveis apresentadas parece-nos insuficiente. Não existiriam variáveis explicativas como limitações dos recursos naturais ou disponibilidade interna de mão-de-obra etc, mais significativas em alguns casos?
- Parece-nos que o capital social deveria ser medido pelos seus efeitos nas relações e arranjos produtivos, nas cadeias de produção, mostrando sua influência na redução dos custos de transação.
- Só duas regiões apresentaram uma homogeneidade na composição do capital social: Alto Jacuí e Nordeste. Isto não mostraria necessidade de segmentar as outras regiões para uma análise territorial do capital social?

## **9. Capital social e Desenvolvimento da Agricultura: Mecanismos de Transmissão e Estudos de Caso da Micro-Região Sudoeste de Goiás – Marchi e Bialoskorski**

O estudo se propõe a investigar a influência do capital social caracterizado pela organização cooperativa, comparando seus impactos no desenvolvimento das micro-regiões do Sudoeste de Goiás, Quirinópolis, Vale do Rio dos Bois, Meia Ponte, Pires do Rio e Catalão, todas no sul de Goiás. Existem 20 cooperativas na área estudada.

A Cooperativa Mista dos Produtores do Sudoeste Goiano (COMIGO) é estudada como referência particular, dado seu destaque no Sudoeste de Goiás. A COMIGO nasceu em 1974 por iniciativa de um grupo de agricultores que precisava resolver o problema de sacaria e de comercialização de arroz. Em 1976 possuía 67 cooperados, em 1981, 721, e atualmente possui 4.233 sendo a maior cooperativa agropecuária de Goiás.

Em 1984 estabelece convênio de pesquisa com a ENGOPA, e promove a assistência técnica a seus cooperados, com equipe de 14 agrônomos que realizaram 1.410 visitas. Em 2002 cria um Centro Tecnológico destinado a

desenvolver as culturas de milho, soja, algodão, trigo, sorgo e arroz. A área de soja que era de 750 ha em 1975, com produtividade de 1,5 ton/ha passa a 490 mil ha, com produtividade de 3 ton/ha em 2001. A COMIGO oferece atualmente mais de 15 serviços ligados a exames de doenças de animais, atendimento médico a seus associados, venda e fabricação de insumos, elaboração de planos, laudos e serviços técnicos.

A análise comparativa das microrregiões analisadas revelou que:

- cinco das microrregiões tiveram incremento em suas áreas plantadas em lavouras temporárias superiores as de GO e do Brasil. Destaques para o Sudoeste de Goiás (295%), Catalão (222%) e Pires do Rio (218%), contra 52% de GO e 30% do Brasil.
- três das microrregiões possuem especialização em soja. Com 57% no Sudoeste GO; 54% em Catalão e 42% em Meia Ponte, contra 40% do Estado de Goiás.
- quatro das microrregiões possuem forte adesão ao cooperativismo e duas baixa adesão. No Sudoeste 55% dos agricultores são cooperados, contra 59% em Catalão, 52% em Meia Ponte, 46% em Quirinópolis, 27% na Vale do Rio dos Bois e 20% na Pires do Rio. Há relação entre micro-regiões de soja e adesão ao cooperativismo.
- as taxas de aumento da produtividade da soja foram elevadas nas micro-regiões especializadas: 3,65% no Sudoeste GO; 3,60% em Meia Ponte e 2,32% em Catalão.
- as três microrregiões especializadas também se destacaram no uso de tecnologias: assistência técnica, adubos, combate a pragas, conservação do solo, irrigação.
- as regiões apresentaram relação positiva entre nível de adesão ao cooperativismo e maiores índices de desenvolvimento humano (IDH): Catalão, 0,707; Meia Ponte, 0,704; e Sudoeste de GO, 0,690.

### **9.1. Conclusões dos autores:**

- nas localidades com maior grau de confiança interpessoal desenvolvem-se organizações como cooperativas, associações, clubes.
- a presença de maior cooperativismo, resulta em maiores externalidades positivas que afetam o desenvolvimento da região: velocidade de expansão das áreas plantadas, maior acesso e uso de tecnologia, preocupação com conservação do solo, maior IDH.

- não se deve esquecer que a influência do capital social deve estar associada a outras formas de capital: humano, físico e financeiro.
- provavelmente a maior contribuição do capital social seja a de facilitar as relações de mercado, via redução dos custos de transação e incentivo à inovação.
- as evidências mostram associação entre capital social e desenvolvimento.

## **9.2. Análise e Comentários:**

1. O estudo trabalha apenas um segmento da sociedade: os agricultores da região. O cooperativismo estaria resultando comportamentos de cooperação nos diferentes segmentos sociais, criando redes de inter-relações nestas sociedades?
2. As redes de produtores cooperados não se caracterizariam por um perfil homogêneo, portanto de interesses específicos muito fortes, caracterizando redes fechadas do tipo cola, sem repercussão maior para o conjunto da sociedade?
3. O uso de uma única variável de medição de capital social – adesão cooperativista – é apontado por diferentes autores, como insuficiente para avaliar e diferenciar as relações sociais em situações de presença de maior ou menor estoque de capital social. Seria necessário observar as diferentes manifestações de capital social: na vida pública e política, na inovação tecnológica, nos arranjos produtivos e relações entre empresas, nas formas de contratualização entre produtores-fornecedores, entre capital-trabalho.
4. Os autores chamam atenção para que o capital social seja analisado conjuntamente com os outros tipos de capital: humano, físico e financeiro, mas estabelecem estas relações no trabalho. A região de Rio Verde (sudoeste de GO) é um território escolhido pelo capital agroindustrial como um cluster privilegiado de investimento. Esta particularidade interfere enormemente no processo de desenvolvimento regional.
5. As críticas devem ser relativizadas pelo escopo do trabalho, pois se trata de um estudo em nível de graduação. Ainda é preciso chamar atenção de que utilizar o conceito de capital social para explicar fenômenos de desenvolvimento exigirão instrumentos adequados (e trabalhosos) que permitam visualizar as manifestações do capital social de forma abrangente nas relações sociais.

## **10. Capital social em Assentamentos Rurais no Rio Grande do Norte - Sousa, Khan e Passos**

O estudo se propõe a estudar o capital social nos projetos de assentamentos (PA's) do Município de Mossoró, Rio Grande do Norte. O município possui 28 projetos de assentamento com 1.616 famílias assentadas. A pesquisa se desenvolveu em quatro assentamentos: Hipólito, Cordão de Sombra I, Quixaba e Jurema, com uma amostra total de 40 entrevistados. Os resultados das entrevistas foram:

- 95% dos entrevistados são associados. No PA do Jurema 80% são associados. Nos outros, todos são.
- 65% dos entrevistados são filiados aos sindicatos dos trabalhadores, com participação variando entre 50% e 80% nos PA's. O sindicato é visto pelos trabalhadores como necessário para obtenção de aposentadoria.
- 87,5% dos entrevistados participam das reuniões das associações dos PA's. A variação vai de 80% a 100%.
- 50% dos entrevistados dão sugestões nas reuniões das associações. Entretanto há grande variação: 30% no PA Cordão de Sombra I, 40% no Jurema, 60% no Quixaba e 70% no Hipólito.
- 82,5% dos entrevistados consideram que as sugestões apresentadas são apreciadas nas reuniões. A discrepância está no PA Cordão de Sombra I, onde só 60% considerou que isto ocorre. Nos outros, o percentual esteve entre 80 e 100%.
- 87,5% dos entrevistados consideram que todas as decisões da associação são tomadas em reuniões coletivas.
- 87,5% dos entrevistados consideram que as decisões tomadas nas reuniões são executadas, discrepando o PA Cordão de Sombra I onde só 70% concordam com a afirmação. A variação entrevistados consideram que os investimentos realizados são submetidos e aprovados nas reuniões.
- 75% dos entrevistados participam da escolha dos dirigentes da associação, discrepando o PA Jurema com 90% (os outros assentamentos participam com 70%).
- 55% dos entrevistados dizem ter conhecimento dos direitos e deveres dos associados. Há grande discrepância entre os dados: PA do Jurema 80%; PA Hipólito, 70%; PA Quixaba, 50% e Cordão de Sombra I, 20%.

- 60% dos entrevistados participam de atividades comunitárias. As discrepâncias são o PA Jurema com 80% e o PA Quixaba com 40%.

### **10.1. Resultados e conclusões dos autores:**

- O Índice de Capital social composto pelas variáveis anteriores, expresso pela proporção entre a pontuação obtida, sobre a pontuação máxima possível, foi de: 0,8714 no PA Jurema; 0,8571 para os PA Quixaba e Hipólito e 0,6571 para o PA Cordão de Sombra .
- as variáveis contribuíram com proporções semelhantes na formação do índice de capital social (ao redor de 15%), com exceção da participação dos associados com sugestões nas reuniões, que ficou abaixo dos 10%.
- os índices de capital social foram elevados, mostrando grande participação dos associados em suas entidades.
- as variáveis apresentaram alguma diferença quanto a sua participação na formação dos índices de capital social nos PA's: no PA Jurema a aprovação dos investimentos através das reuniões da associação foi o que mais contribuiu; no PA Cordão de Sombra I, a participação com sugestões na reunião foi a que teve menor participação na formação do índice.
- os pesquisadores observaram que a elevada participação não tem propiciado o fortalecimento das relações interpessoais entre os associados com muita resistência em atuar de forma coletiva.
- os pesquisadores observaram que as limitações nas sugestões apresentadas em reuniões estão relacionadas a baixa escolaridade dos assentados, a falta de informação, e a falta de preparo para as atividades agropecuárias, e as dificuldades de atuação de forma coletiva.

### **10.2. Análise e Crítica**

1. As associações nos assentamentos são quase compulsórias, pois o INCRA as considera como a instituição necessária para receber os créditos e serviços oferecidos pelo governo aos assentados. Assim, todos os assentados participam para se relacionarem com o órgão executor da reforma agrária e receberem os recursos destinados aos assentados e assentamentos. Portanto, a filiação às associações não expressa vontade de cooperar, atuar coletivamente ou mesmo resultar em relações interpessoais de confiança.

2. O estudo analisa apenas um grupo restrito da sociedade: os assentados, os quais individualmente, são insuficientes para mudanças nos comportamentos de cooperação entre os diferentes segmentos sociais, criando redes de inter-relações nestas sociedades.
- 3 Os assentados se caracterizam por um perfil homogêneo, portanto de interesses específicos muito fortes, caracterizando redes fechadas do tipo cola, sem repercussão maior para o conjunto da sociedade.
- 4 O uso de uma única variável de medição de capital social – participação associativa – é apontado por diferentes autores, como insuficiente para avaliar e diferenciar as relações sociais em situações de presença de maior ou menor estoque de capital social. Seria necessário observar as diferentes manifestações de capital social: na vida pública e política, na inovação tecnológica, nos arranjos produtivos e relações entre empresas, nas formas de contratualização entre produtores-fornecedores e entre capital-trabalho.
- 5 Os autores chamam atenção para que o capital social seja analisado conjuntamente com os outros tipos de capital humano, infra-estrutura e recursos naturais, mas não estabelecem estas relações no trabalho. Nos assentamentos há enorme carência destes outros tipos de capital.
- 6 Este trabalho destaca a importância de se chamar atenção ao uso do conceito de capital social para explicar fenômenos de desenvolvimento, o que exige instrumentos adequados (e trabalhosos) que permitam visualizar as manifestações do capital social de forma abrangente nas relações sociais na sociedade analisada.

### **10.3. Conclusão**

A reflexão teórica sobre as diferentes abordagens de capital social nos permite um esforço de síntese. Primeiramente, capital social deve ser traduzido pela capacidade de gerar engajamento cívico, gerando comunidades cívicas onde o interesse público prevalece sobre o privado. Nessas comunidades as redes sociais aparecem como facilitadoras na resolução de conflitos provocados pela ação coletiva. O capital social se difere dos demais tipos de capital por se constituir em um bem público.

Um valor inerente ao capital social, defendido pela maioria dos autores, é a confiança que juntamente com a reciprocidade são considerados como necessidades humanas. Confiança reduz custos transacionais em uma sociedade.

O capital social do tipo ponte se mostra mais eficaz na potencialização da ação coletiva. O capital social tipo cola se mostra mais limitado para o mesmo fim, podendo no extremo chegar ao familismo amoral. A cooperação, decorrente da presença de capital social é facilitada nas ações e práticas sociais repetidas e nas situações onde o número de atores é limitado.

No caso das experiências de Santa Cruz do Sul, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, dos Projetos de Assentamento da Reforma Agrária o capital social predominante foi do tipo cola sem capacidade de promover relações de cooperação que levassem ao desenvolvimento. Já nas redes de agroindústrias da AMOSC e nas associações de agricultores familiares de Massaroca foi observada a existência de organizações intermediárias que fizeram a ponte entre elas e o Estado, evidenciando a presença de capital social do tipo ponte. A conclusão mais geral do estudo é que as experiências mais exitosas estão relacionadas à existência do capital social tipo ponte.

O que este estudo deixa claro é que existe muito espaço para incentivar através de políticas públicas, tanto o setor privado, como os mais diferentes grupos da sociedade civil. Mas que tipo de apoio que deve ser posto em disponibilidade para estes segmentos sociais? Exatamente o apoio à expansão dos laços transversais, pois conforme discutido anteriormente, embora sejam esses os laços fracos, na terminologia de Granovetter, são exatamente esses laços que possibilitam uma maior mobilização social no sentido de aumentar a inclusão social.

Uma outra forma de fortalecer laços transversais é através da provisão de canais de comunicação mais efetivos tais como estradas e vias de acesso, sistema de transporte mais efetivo, sistema telefônico mais abrangente e maior acesso à mídia. As organizações da sociedade civil têm um papel fundamental que é o de informar a população sobre seus direitos, em especial seus direitos à informação, e isto pode ser feito através da popularização de todos os meios de informação como os jornais, livros, correspondência, telefonia fixa e móvel, e a Internet.

Políticas públicas devem ser desenhadas para fortalecer os laços transversais, sendo que o principal aspecto a ser tratado é de promover a organização das redes intermediárias, e mobilizar os grupos excluídos, identificando aliados potenciais dentro dos grupos mais poderosos de

forma a desafiar as práticas excludentes do Estado e da sociedade. O objetivo último será o de mobilizar a sociedade no sentido de demandar uma melhor governança.

Os interesses dos pobres e de outros grupos marginalizados poderão ser melhor representados se os grupos se organizarem e construírem capital social do tipo ponte.

Pode-se concluir, portanto, que o uso do referencial do capital social, e em especial os conceitos de capital social do tipo Cola (*Bonding*) e do tipo Ponte (*Bridging*), e os conceitos de laços transversais, leva a uma nova compreensão sobre a força potencial dos excluídos no sentido de superar sua própria exclusão social.

## 11. Referências Bibliográficas

ARAÚJO, M.C.S. D. Capital Social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

ABRAMOVAY, R. 2003. Conselhos além dos Limites. In: \_\_\_\_\_. O Futuro das Regiões Rurais. Porto Alegre, UFRGS.

BANDEIRA, P.S. “Algumas hipóteses sobre as causas das diferenças regionais quanto ao capital social no Rio Grande do Sul”, Capital social e Desenvolvimento Regional, Sta Cruz do Sul, EDUNISC, 2003. p 14 – 59.

BARON, S.; FIELD, J.; SCHÜLLER, T. 2000. Capital Social – A Review and Critique. In: Baron, Stephen, John Field and Tom Schüller (eds). Capital Social – Critical Perspectives. Oxford, Oxford University Press.

BARROS, E. da R.; SABOURIN, E.; PERES, J.I.G.; CARON, P. 1999. Associações de Agricultores Familiares: uma Alternativa de Convivência no Semi-Árido – O Caso de Massaroca (Juazeiro, Ba) In: Sperry, Suzana (1999). Organização dos Produtores. Brasília: Embrapa.

BAZAN, L.; SCHMITZ, H. 1997. Social Capital and Export Growth: Na Industrial Community in Southern Brazil. Institute of Development Studies Discussion, Paper nº 361.

BITTENCOURT, G. A., CASTILHOS, D.S.B.de ; BIANCHINI, V. ; SILVA, H.B.C.da. 1999. Principais Fatores que Afetam o Desenvolvimento

dos Assentamentos de Reforma Agrária no Brasil. Projeto de Cooperação Técnica - INCRA/FAO.

FAFCHAMPS, M. 1992. Solidarity Networks in Preindustrial Societies: Regional Peasants with a Moral Economy. *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 41, nº 1, October, 147-174.

FUKUYAMA, F. 1992. Trust – The Social Virtues of the Creation of Prosperity. New York, Free Press. BAER (1985, p. 267).

FUKUYAMA, F. 1995. Trust – The Social Virtues of the Creation of Prosperity. New York, Free Press.

IBGE – [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

GRANOVETTER, M. 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(1985): 481-510.

LIN, N. 1999. Building a Network Theory of Social Capital. *Connections*, 22(1):28-51.

MARCHI, D.; BIALOSKORSKI, S. 2004. Capital social e Desenvolvimento da Agricultura: Mecanismos de Transmissão e Estudos de Caso da Micro-Região Sudoeste de Goiás. XLII Congresso Anual da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, SOBER.

MORAES, J. L. do A., RUOSO, M. 2004. Capital social e a Dinâmica do Desenvolvimento Territorial do Rio Grande do Sul. XLII Congresso da Sociedade Brasileiro de Economia e Socióloga Rural, SOBER.

NARAYAN, D. 1999. Bonds and Bridges: Social Capital And Poverty. World Bank. In: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (21/03/2005).

PETTAN, K. B., BOTELHO, F., MEDEIROS, J.X.; MEDAETS, J.P.P.; ESPÍRITO SANTO, E. 2004. Análise Comparativa do Desempenho da Competitividade das Agroindústrias Familiares em Rede e Isoladas no Oeste de Santa Catarina. XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural. Dinâmicas Setoriais e Desenvolvimento Regional. Cuiabá-MT.

PUTNAM, R.D. 2002. Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro, FGV.

PUTNAM, R.D. 1993. Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy. Princeton, Princeton University Press.

RIEDL, M.; VOGT, O. P. 2003. Associativismo e Desenvolvimento: Considerações sobre a Existência de Capital social. In: CORREA, Silvio Marcos de Souza (Org.) Capital social e Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, EDUNISC.

SOUSA, M.C. de; KHAN, A.S.; PASSOS, A.T. B. 2004. Capital social de Assentamentos Rurais no Rio Grande do Norte. XLII Congresso Anual da Sociedade de Economia e Sociologia Rural, SOBER.

SCHMIDT, J.P. 2003. Capital social e Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul, EDUNISC.

WEBER, M. 2002. A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo. Editora: Martin Claret.

# Arranjos Institucionais, Organização dos Produtores e Redução dos Custos de Transação

Flavio B. Botelho Filho<sup>1</sup>

Ana Lúcia Valente<sup>2</sup>

## 1. Introdução

As mudanças cada vez mais rápidas e freqüentes no cenário atual em que o sistema produtivo se articula são acompanhadas por transformações conjunturais e estruturais, tanto econômicas, como sócio-políticas. O agronegócio está imerso nesse contexto que também sinaliza novas necessidades para a agricultura familiar. Assim é que o processo de especialização, de concentração, de centralização e da integração vertical da produção em curso nas grandes cadeias do agronegócio<sup>3</sup>, lança um desafio aos estudiosos desse campo do conhecimento em estruturação: a busca refletida de estratégias e mecanismos que garantam a sobrevivência dos agricultores familiares e impeçam a sua exclusão<sup>4</sup> do mercado e dos processos econômicos.

Para os agricultores familiares, o desafio é não apenas refletir, mas criar tais estratégias e mecanismos, balizados ou não na contribuição acadêmica que se pretende oferecer sobre o assunto. Nos últimos anos, o crescente afastamento de produtores antes integrados em sistemas produtivos voltados para o mercado demonstra o quanto as novas condições são negativas para os agricultores familiares. Desse modo, cada vez mais a eles se impõe que construam alternativas de gestão para realizar a produção e de organização social para comercializar seus produtos.

---

1 Doutor em Economia - Professor Adjunto da FAV - UnB / Neagri / CEAM

2 Doutora em Antropologia Social - Professora FAV - UnB / Neagri / CEAM

3 O termo agronegócio, também entendido como *agrobusiness*, surge na Universidade da Harvard em 1957, através dos professores Davis e Godberg no livro *The genesis and evolutions of agrobusiness*. Refere-se à soma total das operações de produção nas unidades agrícolas do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles.

4 Segundo Martins (1997, p. 14), “rigorosamente falando, *não existe exclusão: existe contradição, existem vítimas de processos sociais políticos e econômicos excludentes*; existe o conflito pelo qual a vítima dos processos excludentes proclama seu inconformismo, seu mal-estar, sua revolta, sua esperança, sua força reivindicativa e sua reivindicação corrosiva. Essas reações, porque não se trata estritamente de exclusão, *não se dão fora dos sistemas econômicos e dos sistemas de poder*. Eles constituem o imponderável de tais sistemas, *fazem parte deles* ainda que os negando”.

O propósito deste artigo de cunho didático é provocar um início de discussão em torno dos desafios teóricos e práticos acima mencionados. Primeiramente, são indicadas estratégias de organização dos agricultores em redes e a criação de arranjos institucionais, que permitam desencadear a ação coletiva. Em seguida, como desdobramentos da organização coletiva, são lembradas estratégias de comercialização de produtos, capazes de reduzir custos de transação<sup>5</sup>. Para isso, apresentam-se aspectos explorados na produção acadêmica internacional de Lin (2001) e de Ostrom *et alli* (1993).

Nesta oportunidade, não é intenção dos autores explicitar de maneira sistematizada a compreensão que temos dessas estratégias. Isso implicaria a exposição da complexidade teórica que envolve o tema, o que foge dos objetivos aqui propostos. Por isso, vale dizer que não necessariamente comungamos as proposições dos autores estrangeiros apresentados. Entretanto, são indicados, em notas, possíveis encaminhamentos analíticos futuros. De qualquer maneira, para finalizar o texto, são apresentados dados de dois estudos de caso, envolvendo dois diferentes produtos: leite (Gregolin, 2004) e frango caipira (Castro Jr. e Botelho, 2005). Esses trabalhos foram realizados no bojo de preocupações voltadas para a estruturação de pesquisas em agronegócios<sup>6</sup>, e ilustram estratégias de comercialização com base na organização coletiva.

## **2. Redes, instituições e capital social**

No momento em que agricultores individuais se propõem a construir ações coletivas, surgem situações em que se dá o aprendizado do nascente ator coletivo. Este indaga: “como fazer acontecer ações coletivas?” ou “como agir?”. Muitas vezes, o entretecimento de relações entre os indivíduos para um agir coletivo não é percebido: é necessário para construir um arranjo que os indivíduos participem nesses processos. Relações de confiança e solidariedade, permeadas pela subjetividade, estão na base da participação dos indivíduos nesses processos que resultam na construção e arranjos.

---

5 Inclui os custos de elaboração e negociação de contratos, mensuração e fiscalização da informação, monitoramento do desempenho e organização da atividade (Azevedo, 2001).

6 Essa preocupação esteve na base da estruturação do Programa de Pós-Graduação em Agronegócios – FAV / UnB.

Quando essas relações entre os atores são objetivadas e se cristalizam em normas ou em instituições, elas permitem que sejam mobilizados os recursos disponíveis nessas redes sociais. As redes assim estabelecidas são como que preservadas em instituições, que podem expressar de forma permanente e constante as relações de confiança e de solidariedade entre os indivíduos. Essas relações passam, então, a formar um todo: nasce o ator coletivo que tomará decisões coletivas, agirá de acordo com elas e obterá resultados com base em ações partilhadas. O chamado “capital social” é construído a partir dessas relações sociais ou das conexões estabelecidas entre os indivíduos. São os recursos reais ou potenciais que estão associados às redes de relações estáveis e institucionalizadas.

Para Lin (2001, p.22), são dois os pontos de vista ou os níveis de análise que podem ser utilizados para focar o capital social: o ponto de vista do indivíduo (nível de análise: o indivíduo) e o ponto de vista do grupo (nível de análise: o grupo).

Do ponto de vista do indivíduo, os pontos para análise são:

- 1- como os indivíduos investem em relações sociais;
- 2- como os indivíduos capturam os recursos que estão imersos em relações para gerar retornos.

Do ponto de vista de análise do grupo, as questões em discussão, são:

- 1- como certos grupos desenvolvem o capital social como um ativo coletivo;
- 2- como tais ativos coletivos melhoram a vida dos membros dos grupos.

Com base nas contribuições de Bourdieu e Coleman na definição do “capital social”, Lin (2001) sinaliza que seu interesse central é explorar os elementos e o processo de produção e manutenção do Ativo Coletivo. Embora os estudiosos reconheçam ser essencial a interação entre os indivíduos e suas redes para a criação de retornos ao capital social, estes não avançam, segundo a autora, na direção que propõe.

Ao analisar a definição de Bourdieu, Lin destaca que o capital social é “fazer parte de um grupo - pertencer”, (Bourdieu *apud* Lin, 2001, p. 22) e, portanto, possuído por membros de uma rede social ou grupo e

constituído de obrigações sociais e de conexões. Desse modo, um grupo pode oferecer aos seus membros um capital possuído coletivamente. Assim, capital social é um ativo partilhado por membros de um grupo definido com claros limites, com obrigações nas trocas, com deveres e com o mútuo reconhecimento. Na perspectiva de Coleman, segundo Lin (2001), o capital social consiste de dois elementos: um deles é um aspecto interior da estrutura social que facilita certas ações do indivíduo. Por esta razão, capital social não é fundível em indivíduos ou em atividades. Os outros elementos do capital social são os recursos reais (ou potenciais) que proporcionam ganhos através dos relacionamentos.

Em resumo, Lin (2001) conclui que a partir destas duas visões, o capital social poderia ser definido operacionalmente como os recursos imersos em redes sociais acessadas e usados por atores para ações coletivas ou individuais. Nessa perspectiva, o capital social pode ser avaliado de uma maneira análoga ao do capital humano, levando em conta os investimentos feitos pelos indivíduos em relações frente aos possíveis benefícios a serem auferidos. Dessa maneira, é importante saber como os indivíduos podem capturar os recursos que estão imersos em relações e como eles propiciam benefícios<sup>7</sup>.

Para Lin (2001, p. 184) as instituições e as redes sociais constituem uma espécie de infra-estrutura (*framework*) da sociedade. Elas são as duas principais forças que guiam as interações sociais entre os atores e as estruturas hierárquicas e os fluxos de capital. As redes sociais existem em organizações hierárquicas e também nas relações entre os atores (relações não hierárquicas).

A persistência e a sobrevivência dessas organizações podem ser explicadas pela eficiência e pela competitividade no mercado, mas também pela capacidade de se ajustarem e de imporem comportamentos que são esperados pelas instituições maiores da sociedade. Assim, Lin (2001, p.185) afirma que “as instituições afetam ou ditam o comportamento dos atores e organizações”. O que não se esclarece é como esse processo funciona, pois não é trivial o porquê dos indivíduos aprenderem, aceitarem e validarem as regras.

---

<sup>7</sup> Os autores deste texto não entendem o capital social de forma simplista como o exposto. Para uma visão crítica do conceito e de seus limites e aplicações ver texto de Bagnasco *et alli* (2003).

Para Lin, o capital social pode ser útil para as instituições que querem manter os *status quo* e também pode ser instrumento a ser utilizado em processos de transformação. Para que ocorram processos de transformação é necessária a formação de redes sociais. Criar e expandir as redes é um dos primeiros passos para o processo de superação das instituições existentes.

A transformação de uma instituição existente em uma instituição alternativa é um processo que se dá através da troca de informações e de serviços dentro dos grupos ou das redes, com o objetivo de adaptar a organização existente a um novo desenho de organização. Portanto, o capital social pode ter um papel positivo ou negativo nos processos de transformação.

### **3. Arranjos institucionais e custos de transação**

A Economia Institucional propõe que o desempenho dos arranjos institucionais depende de regras que premiam ou restringem os benefícios e os custos em diversas atividades. A economia política analisa a escolha de uma estratégia, entre muitas, ou pelos indivíduos ou pelos grupos, que atenda a uma situação particular. A escolha dependerá de como esses indivíduos percebem e como eles ponderam os benefícios e os custos das várias estratégias associadas aos prováveis resultados. Esses custos e benefícios percebidos incluem o tempo gasto e os recursos usados pelos diversos atores para estabelecer a teia de relações sociais e econômicas e também conservá-las.

Para uma ação coletiva obter sucesso, são necessárias enormes quantidades de informações. Há um custo na obtenção de informações e a capacidade de processamento destas é limitada. Os grupos de indivíduos fazem suas escolhas com base em um conjunto de informações disponíveis que são incompletas, isto é, não são conhecidas todas as alternativas nem os prováveis resultados das escolhas entre as alternativas. A interação entre as informações disponíveis e os arranjos institucionais existentes afetará, portanto, *o como* os indivíduos ou os grupos (atores coletivos) tomam suas decisões.

A análise de uma mudança de arranjo pode ser vista quando um coletivo de agricultores abandona um intermediário (arranjo 1). O coletivo

poderá destinar uma parte da margem antes destinada ao intermediário para “premiar” os integrantes do grupo que participam da comercialização coletiva (arranjo 2). Entretanto, com o novo ator coletivo surgem os problemas de gestão e de controle do processo de produção coletivo e da comercialização coletiva que antes era realizado ou monitorado pelo intermediário.

Ostrom *et alli* (1993) questionam como são distribuídos e balanceados (rateados) os vários custos em três arranjos específicos, a saber: Mercado Simples, Mercado Diferenciado, Grupo de Usuários. Para responder à pergunta, os autores analisaram três arranjos institucionais para oferta de bens e serviços públicos de apoio à infra-estrutura rural que envolve custos de transformação e custos de transação, os quais são definidos como se segue:

1- Custos de transformação são os custos envolvidos em:

- a) Transformar as necessidades (preferências) dos cidadãos em resultados e sua vontade de pagar pelas demandas articuladas em pacotes de ofertas de bens e serviços públicos.
- b) Organizar a produção e o financiamento de pacotes de bens e serviços públicos.
- c) Monitorar o desempenho dos produtores.
- d) Regular os padrões de consumo dos usuários.
- e) Obrigar a aceitar e/ou concordar com as taxas e outras medidas para a mobilização de recursos.

2 - Custos de Transação são os aumentos de custos de transformação e os custos associados com a coordenação, à busca de informação e ao comportamento estratégico. Ostrom *et alli* (1983) distinguem três tipos diferentes de custos de transação que estão relacionados com a oferta de bens e serviços de infra-estrutura pública rural.

- a) Custos de Coordenação que podem ser resumidos nos custos de capital, do tempo e de pessoas utilizadas nas negociações, no monitoramento, no fazer cumprir os acordos entre os vários atores sobre a oferta de bens e serviços.

- b) Custos de Informação que são aqueles custos de busca e de organização da informação e também os custos dos erros resultantes da falta de informações ou de conhecimentos ineficientes sobre as variáveis locais e temporais e dos princípios científicos gerais.
- c) Custos Estratégicos que são os custos de transação que surgem quando os indivíduos usam de informações que são assimetricamente distribuídas ou quando as relações de poder são também assimetricamente distribuídas, ou, ainda quando a distribuição de outros recursos é assimétrica. Nesses casos, a assimetria pode ser usada para obter benefícios à custa dos demais. Os mais frequentes tipos de custos estratégicos são: “caroneiros” (*free rider*), “caçadores de renda ou de aluguel” (*rent-seeking*) e corrupção.

Os arranjos de mercado simples e mercado diferenciado, estudados por Ostrom *et alli* (1993), variam seus custos segundo a maneira como os usuários da infra-estrutura pública interagem com os atores potenciais que são: projetistas da infra-estrutura, construtores, empreiteiros, operadores responsáveis pela manutenção da infra-estrutura pública. O arranjo institucional “grupo de usuários” é uma organização construída pelos próprios usuários. Eles decidem construir a infra-estrutura e esta será utilizada segundo as regras que são votadas, em que cada usuário possui um voto.

Para analisar esses custos, os autores elaboram o quadro comparativo entre os três arranjos. O resumo da análise deste quadro comparativo e do exercício realizado pelo autor é que, quando existe um alto custo em função da existência de caroneiros (*free rider*) o problema poderá ser superado através do arranjo grupo de usuários. Ostrom *et alli* (1993, p.139) mostram que quando se compara a oferta via mercado simples de infra-estrutura com a oferta via mercado diferenciado este último tem uma eficiência maior. Na oferta e manutenção de um bem público, a análise sugere que nos arranjos de mercado simples e de mercados diferenciados, os custos de monitoramento dos usuários dos bens públicos, devido à presença de “caroneiros” (*free-rider*), são altos. Esse problema pode ser superado transferindo o monitoramento do desempenho e da participação (nos custos) dos indivíduos aos grupos de usuários. A idéia é que o monitoramento dos indivíduos em pequenos grupos é mais fácil e factível. A repressão

dos grupos, com relação àqueles que não cumprem as normas e regras estabelecidas, inibiria a ação dos “caroneiros” e com isso viabilizaria a ação coletiva de pequenos grupos do ponto de vista econômico na oferta de infra-estrutura pública na área rural.

A assimetria de informações entre os atores que participam de transações pode gerar problemas para o desenvolvimento de mercados. A ausência de arranjos institucionais que reduzam substancialmente a assimetria de informações sobre a qualidade ou os atributos que eles possuem - tais como, bens, serviços, recursos e indivíduos - poderão criar problemas para o desenvolvimento econômico. Essa argumentação supõe que algumas instituições podem reduzir os custos que surgem quando existem assimetrias de informações. Assim, certas atividades produtivas e alguns mercados não funcionariam e/ou não se estabeleceriam de forma estável. Essa assimetria de informações pode estar na raiz de um problema de como organizar as atividades coletivas (ou mutuamente dependentes). Para Ostrom *et alli* (1993), a ação coletiva é sabotada pelo “fazer cera” (*shirking*) e esse é o problema.

#### **4. Referências Bibliográficas**

- AZEVEDO, P. F. Economia dos Custos de Transação. In: Farina, E.M.M.Q. *Competitividade: Mercado, estado e organizações*. Ed. Singular. São Paulo, 1997.
- BARTH, F. Grupos étnicos e suas fronteiras. In: Poutignat, P.H.; Streff-Fenart, J. *Teorias da Etnicidade*. São Paulo: Editora da UNESP, 1998. Pp. 187-227.
- BAGNASCO, A. et alli. *El capital social: Instruciones de uso*. Buenos Aires. Fundo de Cultura Econômica S.A. 2003.
- CASTRO JÚNIOR, W. L.; BOTELHO FILHO, F. B. Os custos de transação e a avicultura no Distrito Federal. *Cadernos do CEAM*. Ano 05. Número 20. Brasília, CEAM. 2005.
- FARINA, E.M.M.Q. *Competitividade: Mercado, estado e organizações*. Ed. Singular. São Paulo, 1997.

FONSECA, M.F.A. de. *A construção social do mercado de alimentos orgânicos: estratégias dos diferentes atores da rede de produção e comercialização de frutas, legumes e verduras (FLV) in natura no estado do Rio de Janeiro*. Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000. Dissertação de Mestrado.

GREGOLIN, A.C. *A construção do mercado de leite: um estudo de caso dos agricultores familiares do assentamento Paraíso no município de Unai-MG*. Universidade de Brasília/Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Brasília/DF, 2004. Dissertação de Mestrado.

LIN, N. Capital Social. *A theory of Social Structure and Action*. NY. Cambridge University Press. 2003.

MARTINS, J. DE S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

VALENTE, A.L. Estado, educação e etnicidade: a experiência Belga. *Cadernos de Pesquisa*, nº 105, Fundação Carlos Chagas, nov. 1998, p.135-159.

OSTROM, E. et alii. *Institucional incentives and sustainable development: infrastructure police in perspective*. Boulder. Westview Press. 1993.



# **Economia Solidária no Meio Rural**



# Organizações Sociais e Economia Solidária

Aécio Gomes de Matos<sup>1</sup>

## 1. Introdução

Diante da situação caótica de fome e de miséria em que se encontram dois terços da população mundial, sob os auspícios do domínio político e ideológico da mais moderna civilização de todos os tempos, onde o saber científico e a técnica evoluem em ritmo exponencial, paira uma questão que se torna cada dia, mais clara à lógica humanista: qual o destino do planeta e de sua população? De um lado as assimetrias sociais, a xenofobia, o racismo, o fundamentalismo irrompem numa onda de violência que se expande rapidamente dos países pobres para os países ricos; do outro, esgotam-se os recursos naturais pela super exploração, enquanto degradam-se as condições climáticas numa velocidade maior do que imaginavam os ficcionistas de algumas décadas atrás.

Há anos o mundo assiste a um diálogo de surdos que se reflete nas duas cúpulas mundiais reunidas anualmente em Davos e Porto Alegre. As elites dos países mais ricos do mundo reunidas no Fórum Econômico Mundial, na Suíça, onde discutem a evolução da economia moderna, as estratégias e políticas institucionais para o crescimento acelerado sob a égide do capitalismo internacional e do lucro de mega-sistemas empresariais. Numa outra perspectiva, o Fórum Social Mundial reuniu em 2005 mais de 150 mil participantes de 135 países para discutir se será possível construir um outro mundo mais humano, com criatividade e diversidade em todos os níveis, com a valorização de iniciativas setoriais, mas também locais, regionais, mundiais; começando pela democratização da ONU, do FMI e do futebol, pela expansão de programas como Fome Zero.

São dois palcos diferentes, com peças que obedecem a lógicas e roteiros divergentes. Enquanto isso, os milhões de miseráveis no mundo inteiro dependem de alguma convergência que lhes garanta minimamente os direitos universais da pessoa humana que as Nações Unidas transformaram

---

<sup>1</sup> Professor e pesquisador em Sociologia e Psicossociologia na Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: aeciomatos@uol.com.br

em um dos paradigmas fundamentais da humanidade há 56 anos, mas cuja efetividade continua submetida aos autoritarismos políticos, às injustiças sociais, à perversa concentração de renda que reinam para a maioria da população mundial.

Eis o foco de um debate onde se questionam propostas como a da economia solidária enquanto alternativa para a construção de uma nova civilização, cujo modelo político e econômico estaria comprometido com soluções efetivas para uma tomada de consciência social e de posição política da maioria da população mundial diante da crise sistêmica que atinge a civilização moderna. Uma crise que coloca em xeque o capitalismo, enquanto modelo econômico único, e o mercado, enquanto dispositivo universal de regulação política. Crise que se expressa, antes de tudo, na impossibilidade de solucionar o problema da miséria no mundo, de regular as relações políticas e econômicas entre nações, entre grupos étnicos, entre classes sociais. É uma crise que se expande em todas as direções. O colapso do “Estado do bem estar social” na Europa explode em violência nas periferias urbanas mais pobres na França, na Alemanha, na Bélgica, e também no eldorado dos Estados Unidos da América do Norte, campeões da xenofobia e da violência institucional, que se consideram guardiões da democracia em nome da qual desenvolvem novas formas de guerras colonialistas, sob pretexto de combate ao terrorismo.

Neste mundo moderno e pretensamente democrático, se desenvolve uma repressão cada dia maior sobre as populações de imigrantes, ampliando-se o arbítrio policial, até o limite do assassinato de suspeitos, como ocorreu este ano com um brasileiro morto pela polícia em Londres. São ações justificadas como necessárias nas condições de repressão ao terrorismo.

Esses problemas sociais e políticos estão ainda imbricados às dificuldades ambientais complexas. A temperatura média anual da terra aumentou um grau centígrado no último século. Essa tendência se acelerou nos últimos 20 anos e continua crescendo, apesar do Protocolo de Kioto, ratificado por mais de 140 países, “garantir” a implementação da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas para redução de 5% das emissões dos gases que causam o efeito estufa, com relação aos níveis registrados em 1990. Os países industrializados, os principais responsáveis pelas emissões dos gases que causam o efeito estufa e aumentam o

aquecimento global, deveriam ser os primeiros a tomar medidas para controlar suas emissões. Mas ao contrário do que define o protocolo, a falta de cumprimento dessa convenção pelos países desenvolvidos, resulta numa tendência atual de crescimento. Exemplarmente, os Estados Unidos da América têm se recusado a assinar o Protocolo, apesar de ser o maior poluidor do planeta, responsável por 36% da emissão de gases poluentes.

O geógrafo americano DIAMOND (2005) denuncia que o planeta não sobrevive ao crescimento desmesurado, nem mesmo às custas da mais sofisticada tecnologia. Especulando sobre o futuro, ele imagina que se a China e a Índia atingirem o padrão de consumo da população da Califórnia (USA), o planeta não suportaria a pressão de demanda, triplicando o consumo de água, duplicando o consumo de petróleo e a emissão de gás carbono.

Não há como separar as coisas; a modernidade e o seu modelo de produção e consumo perdulários estão associados à degradação ambiental, à exclusão econômica, às assimetrias sociais, à violência e à repressão policial. O quadro catastrófico do meio ambiente corresponde à degradação social, o *Relatório de Desenvolvimento Humano* das Nações Unidas informa que quase a metade da população mundial, mais de 2,7 bilhões de pessoas, vive em situação de pobreza, com rendimentos inferiores a dois dólares por dia. A diferença de renda entre os 10% mais pobres e os 10% mais ricos passa de 1 para 11 no início do século XX, a 1 para 72 no final do mesmo século. Um ciclo perverso de injustiça social e instabilidade que se expande dos países mais pobres, das classes sociais mais desfavorecidas, para atingir cada dia mais as elites, estejam elas onde estiverem.

Mas o alerta que parte de todos os quadrantes do mundo começa a criar um clima de insegurança generalizado. Até bem pouco tempo, os mais ricos pensavam que essas desigualdades eram naturais e decorriam da capacidade dos mais fortes e dos mais esforçados para aproveitar as oportunidades e dominar os mercados. Nos dias de hoje, a concentração de renda e a redução do poder aquisitivo da população não estão preocupando apenas as vanguardas politizadas da sociedade civil em suas lutas por maior justiça social.

As elites começam a colocar a inclusão econômica em suas pautas e programas sociais. É possível que as pressões e a violência social sobre

as elites comecem a inverter suas posições visando expandir a inclusão econômica e o poder de compra das maiorias, viabilizando a expansão dos seus mercados. Neste sentido, os paladinos dos direitos humanos não serão apenas os movimentos sociais, a igreja ou as correntes mais à esquerda do quadro político. Os bancos, as grandes empresas industriais, o agronegócio, as grandes cadeias de distribuição comercial começam a se preocupar com o poder de compra das classes desfavorecidas, considerando a necessidade urgente de uma melhor distribuição de renda, como forma de aumentar as condições objetivas de expansão do mercado e viabilizar o escoamento de uma produção crescente com o aperfeiçoamento tecnológico; a mesma tecnologia que desemprega cada dia mais gente. No Brasil, entre 1990 e 2001, enquanto o crescimento econômico gerou cerca de 15,5 milhões de empregos, a modernização tecnológica foi responsável pelo fechamento de 12,3 milhões de empregos (KUPFER & FREITAS, 2004). Apenas para manter os números atuais do desemprego, seria necessário um saldo positivo de cerca de 2,5 milhões de novos empregos, por ano, no Brasil.

É nesse contexto que surge a economia solidária, como uma alternativa mais humana, mais justa e mais sustentável para o futuro da humanidade. Para analisar essa alternativa, no entanto, é preciso ficar atento ao fato de que o capitalismo é suficientemente abrangente e manipulador para incorporar alternativas, ajustá-las e apresentá-las dentro dos seus próprios limites.

Para uma primeira análise nessa direção, chama-se a atenção para o fato da economia liberal abrigar duas tendências contraditórias com relação à inclusão e aos direitos sociais. Uma primeira, excludente, é intrínseca à acumulação capitalista correlacionada aos desequilíbrios na concentração de rendas e riquezas resultantes da competição entre agentes com capacidades assimétricas. A segunda, visando compensar esses desequilíbrios, apela para dispositivos reguladores institucionais que agem no sentido inverso das leis de mercado, permitindo a inclusão dos menos aptos, com dois objetivos complementares: a redução das tensões sociais e a ampliação da base econômica. É aí que surge a questão da solidariedade.

O ponto mais polêmico dessa questão é o espaço que essa solidariedade tem na prática capitalista. O que me pergunto nesse ponto é se o individualismo e o utilitarismo que fundamentam a lógica mercadológica

teriam alguma coerência com outra forma de regulação social que não a da competição mercadológica e do lucro? Há que se perguntar também, até que ponto o próprio conceito dominante na economia, baseado na escolha racional, se contrapõe e inviabiliza as posturas solidárias de uma economia comprometida com o social? Haverá espaço para uma economia substantiva<sup>2</sup>, pautada pelas necessidades fundamentais da pessoa humana e não pelos modelos atuais de produção-consumo?

A intenção desse artigo é, assim, de explorar as contradições entre a economia capitalista e a lógica solidária, procurando entender qual a influência das questões políticas nesse contexto e quais os meios de mediação dessa contradição através da organização social em estruturas compatíveis com as relações de solidariedade nos planos associativos e institucionais.

## 2. O domínio da economia

Como primeiro ponto dessa discussão, seria importante debruçar-se sobre as questões conceituais da economia e sobre a relação entre a economia e a política. Primeiramente, propõem-se refletir sobre uma perspectiva mais substantiva dessa discussão, partindo do conceito de economia para, em seguida, estabelecer as referências que permitam superar os limites do pensamento hegemônico do sistema capitalista. Penso que o debate sobre economia solidária não pode se limitar ao conceito tradicional de economia que compreende a escolha racional de indivíduos na tomada de decisões sobre o uso de recursos produtivos escassos na produção de bens e serviços visando à satisfação das necessidades humanas. É preciso detalhar mais esse conceito para que possam aparecer suas contradições.

Para abordagem da questão da economia solidária, CAILLÉ (2005) trabalha na perspectiva histórica do conceito de economia baseada em três teses centrais. Primeiramente, compreende a atividade econômica, numa perspectiva substantiva, considerando os meios necessários à obtenção dos bens e qualidades desejadas para a vida humana em contrapartida de um dispêndio de energia, como forma de trabalho socialmente condicionado. Em segundo lugar, considera que, com o fim da auto-produção, essa economia

---

<sup>2</sup> Este conceito para Karl Polanyi se refere à interação entre o homem e a natureza que permite a obtenção dos meios materiais de satisfação das suas necessidades (Polanyi, Karl. *The livelihood of man*. London, Academic Press. 1977).

substantiva não mais se distingue da economia de trocas e, gradualmente, a subsistência passa a depender da renda monetária, constituindo o que se conhece hoje como as formas modernas de economia. Os bens e as qualidades desejadas e o próprio trabalho perdem as suas referências substantivas e adquirem equivalências universais através da relação com a moeda, passando a constituir o que Marx chamou de mercadoria.

Finalmente, em terceiro lugar, esse autor considera que, na evolução desse conceito, não se deve confundir o econômico com os processos institucionais que condicionam a economia. Para ele, o econômico em si não é plural, o que pode ter diversidade são os modos de institucionalização do econômico no contexto social. A economia de mercado seria assim, historicamente, um entre outros modos de institucionalização de uma economia, que estaria presente tanto nas relações reguladas pela dádiva, como nos mecanismos distributivistas do Estado e nos mercados livres ou institucionalmente regulados.

Nesta mesma linha, LAVILLE (1994), um dos autores franceses mais preocupados com a economia solidária e com algum conhecimento da realidade brasileira, considera que a evolução histórica da economia se estruturaria em três princípios fundadores. Num primeiro, a economia funciona através de sistemas econômicos baseados na reciprocidade e na solidariedade entre pessoas e grupos. Este tipo de sistema econômico, presente nas sociedades primitivas, pode ainda ser observado na modernidade, no contexto das relações familiares e comunitárias. Um segundo princípio, fundador das relações econômicas, tem um caráter redistributivista e aparece mais claramente nas sociedades hierarquizadas, sob controle centralizado de um chefe ou de uma elite (príncipes, monarcas e imperadores, nobres) a quem pertencem, por direito universal, todos os recursos que constituem o patrimônio da sociedade, inclusive os meios de produção. A esse núcleo central cabe a função distributiva de alocar os recursos para suprir as necessidades dos súditos. Na modernidade, essa função distributiva passa a ser assegurada pelas instituições do Estado, cujo patrimônio resulta dos impostos pagos pela sociedade. O terceiro princípio das relações econômicas é o da troca, que evolui na economia monetária para as relações de mercado, onde a moeda constitui a referência universal de intercâmbio e as regulações econômicas têm como único regulador a lei da oferta e da procura com base na livre iniciativa dos indivíduos.

Gradualmente, com a modernização das estruturas produtivas e a universalização das relações sociais por meio de modelos contratuais, os sistemas econômicos com base na reciprocidade vão cedendo espaço aos dois outros sistemas econômicos, até o limite da polaridade entre individualismo e estadismo, projetando as confrontações entre os modelos capitalista e socialista que disputaram a hegemonia política mundial durante quase todo o século XX. Finalmente, com a falência do socialismo real, o sistema capitalista assume a hegemonia da economia, cuja referência fundamental passa a ser a economia de mercado, de base liberal, individualista e utilitarista.

A função de regulação social da economia termina subsistindo, finalmente, na figura do “Estado do bem estar social”, cada dia mais corroído pelas dificuldades de financiar os segmentos sociais fragilizados pela economia de mercado. Além do mais, os Estados nações têm sido fragilizados pelo crescente domínio de instâncias mundializadas (OMC, FMI) e pelas investidas neoliberais pela minimização do papel das instituições políticas.

### **3. Uma outra economia é possível**

Nesse contexto, se colocam dúvidas sobre as possibilidades da construção de uma economia fundada na reciprocidade e na solidariedade. Não obstante autores como CAILLÉ (2005: 227) afirmem que “*nos dias de hoje é ilusório se pensar em edificar uma nova economia que não seja a economia de mercado capitalista*”, constatam-se evidências práticas e teóricas de outras abordagens econômicas fora dos limites do mercado competitivo, tais como, o cooperativismo, associacionismo, o comércio justo, terceiro setor, crédito solidário, fundos rotativos, rendas sociais.

A questão parece mais complexa do que os conceitos envolvidos nessa terminologia, justificando uma reflexão mais detalhada sobre as referências conceituais do fato econômico e de suas relações institucionais.

Para CAILLÉ (2005: 219), embora não se possa falar de uma outra economia, o que poderia justificar essas novas concepções do processo econômico seria o desenvolvimento de novas maneiras de se relacionar com o mundo da economia e de modificar as posições dos agentes

envolvidos nas relações de mercado com base numa maior ou menor interferência institucional.

Para esse autor, essas novas formas de atuação nos mercados capitalistas dependeriam de duas abordagens diferentes. Uma primeira, que compreende a criação de coletivos sobre a forma de cooperativa ou de associações de economia solidária, cuja eficácia econômica dependeria fundamentalmente da mobilização dos sentimentos de lealdade, solidariedade e de amizade. Neste sentido, o processo da economia solidária liberaria as energias que permitem ao coletivo se beneficiar do trabalho gratuito (ou a custo reduzido, com relação ao mercado) dos seus membros, criando internamente um sentimento de endividamento mútuo positivo (todos têm um sentimento de ganhar com a atividade de todos). Esta seria, então, a base do diferencial competitivo da economia solidária, como na pequena empresa familiar, artesanal ou agrícola e, até mesmo, nas cooperativas, viabilizando sua atuação em nichos de mercado onde a empresa capitalista, ou o Estado, não tem eficácia. A economia solidária pode não ser assim economicamente competitiva nas disputas pela maioria dos mercados, nem poderia se financiar às custas dos impostos pagos pela sociedade, mas pode ser eficiente unicamente por colocar em comum o sentimento do dom e da gratuidade.

Numa segunda abordagem, é possível ver que essa economia solidária e sua capacidade competitiva se constituem, fundamentalmente, com base em participações economicamente desinteressadas dos seus membros, motivada, sobretudo, pela idealização de outras formas de riqueza (não mercantis) que se consubstanciam nas relações interpessoais, nos laços familiares e de companheirismo, no senso de justiça e na solidariedade no social.

Não é possível deixar de observar na confrontação dessas duas abordagens, uma grande fragilidade da economia solidária que reflete o caráter contraditório entre a lógica competitiva do posicionamento mercadológico da economia solidária e a base de sustentação, afetiva e moral.

Na modernidade, as experiências de economia solidária remontam ao século XIX com os falanstérios de Charles Fourier (1772-1830) e os familistérios de Jean-Baptiste Godin (1817-1888) cujas utopias foram

limitadas pelas contradições entre uma lógica econômica solidária e a política individualista da economia de mercado. Para a FREITAG (2002), a essência do projeto de Godin que investiu seus recursos pessoais na construção de um familistério em Guise (na França), consistiu em abdicar dos próprios interesses capitalistas e passar os lucros das atividades produtivas aos operários, garantindo-lhes condições de vida dignas e confortáveis. Apesar do grande sucesso comercial da produção das indústrias Godin, o familistério não conseguiu superar seus próprios limites e expandir a única experiência socialista bem sucedida na expressão de Friederich Engels (apud FREITAG). O familistério, transformado em patrimônio da Humanidade, abriga ainda hoje 300 famílias, com apoio da União Européia.

Por sua vez, os falanstérios se constituíram como unidades de convivência e produção coletiva, fundados em pactos de solidariedade entre seus membros, mas todos tiveram vida curta. Segundo ANZIEU & MARTIN (1973:37), o fator de maior sucesso dessa experiência que prosperou, sobretudo nos Estados Unidos, a partir de 1840, foi também a causa do seu fracasso. Os melhores falanstérios, que conseguiram uma boa formação tecnológica, econômica e psicológica, passaram a ser mais valorizados no mercado de trabalho externo aos falanstérios, e acabaram abandonando seus postos para ganhar mais em empresas privadas. Outros, traíram seus próprios companheiros, ao se aproveitar de conflitos internos para provocar a dissolução dos falanstérios e assumir a direção em benefício próprio.

As dificuldades de mediar as contradições entre as formas de expressão da solidariedade coletiva fundada no “Dom”, como define CAILLÉ (2005), e a lógica utilitarista- individualista das economias de mercado, tem também uma história de sucessos, na qual as cooperativas jogam um papel importante. Para PAGÉS, “*a cooperativa é uma instituição intermediária entre o Estado, o mercado, os organismos de crédito; ela se interpõe entre a sociedade capitalista e as coletividades de pescadores*” (1992: 10). Para esse autor, que analisou as diferenças entre uma empresa multinacional e uma cooperativa de pescadores, o papel da cooperativa é de gerir as contradições resultantes do desenvolvimento capitalista, atenuando os seus efeitos e evitando que eles resultem em conflitos abertos. De fato, nesse contexto, as cooperativas de pescadores são mediações às contradições econômicas entre as necessidades da modernização capitalista

e a manutenção de setor de baixa produtividade, de baixo investimento e de mão de obra barata. Assim, transfere-se para os pescadores uma parte significativa dos sacrifícios necessários à nova dinâmica capitalista. A cooperativa serve ainda para mediar contradições políticas evitando inquietações e conflitos e mantendo a paz social. São ainda mediadas as contradições ideológicas e psicológicas, entre estilo de vida coletiva dos pescadores e valores individualistas da produção capitalista, entre o desejo de autonomia dos pescadores e o desejo de serem protegidos, assistidos pelas autoridades sociais. Como resultado dessas mediações, essas duas culturas podem trabalhar juntas, complementando-se, sem que essas populações de estilos de vida mais primitivos sejam violentadas por padrões culturais e relações de trabalho exógenas; sem que a capacidade produtiva dessas populações e suas capacidade de consumo sejam excluídas de uma economia que se moderniza.

O exemplo mais bem acabado deste quadro cooperativo é o da cooperativa espanhola “Mondragon Corporacion Cooperativa”<sup>3</sup>, fundada no País Basco por um grupo de operários com apoio de um padre católico, nos anos cinquenta. Hoje é uma corporação com cerca de 70 mil empregados, 81% dos quais são sócios cooperados, com um volume de vendas em 2004, superior a 10 bilhões de dólares. Além de operar um Banco comercial, a Mondragon atua em setores tão diversos como ensino e pesquisa, construção civil, produtos agroalimentares, indústria de base, eletrodomésticos, indústria automotiva, entre outros. Apesar das dimensões gigantescas, essa cooperativa ainda se rege por princípios éticos que associam a produtividade, característica de um desempenho empresarial altamente competitivo, à identidade coletiva, à solidariedade entre os pares, à primazia do trabalho sobre o capital, à responsabilidade social. Eis que se definem em Modragon as bases ideológicas, identitárias e normativas da constituição de uma economia solidária que supere os limites das relações individuais para se institucionalizarem, mesmo que seja, às custas de um grande investimento no plano psicológico, que leve ao desenvolvimento de organizadores sociais, com profundidade e sustentabilidade.

---

3 <http://www.mondragon.mcc.es/esp/index.asp>

#### 4. O movimento associativo no Brasil

Embora no Brasil as cooperativas ainda tenham uma participação pequena na economia (não superam 6% do PIB<sup>4</sup>), a experiência cooperativista tem sido muito bem sucedida, sobretudo em países como França, Itália e Espanha, onde subsistem sistemas produtivos mais arraigados a culturas singulares de bases locais, pouco adaptadas aos padrões da modernidade e da racionalidade instrumental da sociedade industrial e pós-industrial.

As pesquisas do autor em assentamentos da reforma agrária reforçam essa idéia de uma participação incipiente das práticas associacionistas entre as famílias assentadas, não apenas da organização cooperativa, mas também de outras formas associativas, conforme demonstram os números do I Censo de Reforma Agrária no Brasil<sup>5</sup>, apresentados a seguir.

##### Associativismo nos Projetos de Reforma Agrária

Regiões	% de Assentados envolvidos com:			
	Igreja	Cooperativa	Associação	Sindicato
<b>CO</b>	67	11	61	38
<b>NE</b>	45	5	62	31
<b>NO</b>	50	3	42	18
<b>SE</b>	29	12	63	17
<b>SU</b>	73	27	30	30

Observe-se que, enquanto é significativa a presença das formas de associação ligadas ao projeto de assentamento (associação) ou à igreja, as formas autônomas de organização, expressas pela presença de cooperativas e sindicatos relacionados com a produção e com a comercialização, têm números pouco significativos.

Pesquisa realizada em 2002, pelo IBGE<sup>6</sup>, em conjunto com IPEA, ABONG e GIFE, registra a existência de 276 mil entidades sem fins lucrativos, empregando mais de um milhão e meio de pessoas com salários que superavam, naquele ano, 17 milhões de reais.

4 Segundo os dados da OCB para dezembro de 2003

5 Fonte: I Censo da Reforma Agrária de 1996. MDA.

6 IBGE. As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil 2002 – Rio de Janeiro. 2004.

AVRITZER (1997) já havia constatado que, apesar da baixa tradição associativa, o Brasil, como outros países na América Latina, tinha experimentado um incremento do associativismo, medido pelo crescimento do número de associações civis, como sinal de evolução política da sociedade. FERREIRA (1999) contesta esse argumento considerando que, apesar do crescimento do número de organizações associativas, o incremento de afiliações foi inferior a 5%. Considera ainda que muitas adesões a essas instituições, em particular aos sindicatos, não sinalizam uma evolução política da sociedade porque se fundam em razões puramente instrumentais e assistencialistas como o acesso aos serviços de assistência médica e dentária, assistência jurídica e reivindicações salariais.

O autor argumenta ainda que as assimetrias sociais associadas ao crescimento econômico das últimas décadas se refletem em níveis de participação diferenciados segundo o status sócio-econômico da população: *“o lado poliárquico participa, mas o Brasil pobre não atua na política”*.

Essa constatação das dificuldades associativas da nossa sociedade e, em particular, dos segmentos sociais mais excluídos do atual modelo econômico, representa, de fato, uma fragilidade a ser superada para viabilizar o projeto de economia solidária para o Brasil. Para se compreender esse fenômeno seria necessário ir com mais profundidade às raízes dos processos que estão por trás dessa tendência dissociativa que afetam justamente as camadas mais carentes da sociedade, para as quais o associativismo poderia fazer a diferença.

Nessa perspectiva, CHANIAL (2005) entende que colocar o foco das motivações associativas numa lógica utilitarista leva à paradoxos que compromete a própria ação associativa. É o caso, como já me referi anteriormente, de querer mobilizar as pessoas para aderir ao associacionismo justificando as suas vantagens competitivas com base na diferença de custos que resulta da redução do lucro ou da dívida do associado. Para este autor, dificilmente as pessoas se motivam para uma ação solidária com base em um argumento utilitarista. Somente uma lógica que compreenda a solidariedade como um princípio independente fundador da ação coletiva, distinto da ação instrumental, poderia explicar a originalidade do que se exprime na prática associativa.

O que se coloca na pauta dessa discussão é, assim, o fundamento das motivações associativas que possam permitir a construção de práticas fundadas na solidariedade e não na razão instrumental do cálculo racional. Neste sentido, a economia solidária é a antítese da economia capitalista fundada no individualismo metodológico, na negação da solidariedade coletiva como base das relações sociais.

## **5. Os organizadores sociais**

Para compreender a complexidade desse paradoxo e explorar as saídas possíveis para a economia solidária, procurei abordar teoricamente essa questão com base nos resultados das pesquisas do autor sobre capital social nos assentamentos da Reforma Agrária. Naquele trabalho, procurei fazer uma análise mais detalhada das motivações para a vida associativa, buscando localizar nas práticas sociais, dispositivos e processos que contribuem para a organização coletiva. Comecei essa tarefa procurando identificar as motivações individuais e coletivas que estruturam as relações comunitárias fundadas em lógicas tão dispares quanto a tradição, a amizade, a solidariedade e o interesse, utilitário.

A preocupação central foi tentar localizar, nas relações entre os integrantes do coletivo e o próprio coletivo, os processos e dispositivos que funcionam como aglutinadores para as ações associativas. Trabalhei aí com o conceito de organizador social que, na linguagem de ANZIEU (1993, p.179), designa dispositivos e roteiros sociais que orientam a ação associativa.

Considerando os processos associativos analisados nos assentamentos, verifiquei que os dispositivos que mobilizam para a ação coletiva podem ser ordenados em três tipos diferenciados, ocorrendo simultaneamente com maior ou menor prevalência de um ou de outro. Os mais evidentes de serem identificados são os organizadores do tipo instrumental, nos quais predomina a racionalidade e os interesses individuais. Num outro nível estão os organizadores simbólicos que contribuem para o desenvolvimento de identidades coletivas a partir de referências de pertencimento relacionadas à formação do espírito de corpo, como ocorre na família, na religião, no regionalismo e em muitas outras expressões corporativas. Finalmente, num nível mais profundo de organizadores estão os do tipo imaginário, que

operam no plano inconsciente projetando e introjetando relações afetivas fundadoras de identidade associativa na relação com um líder e na evolução do coletivo como dispositivo de auto-regulação.

No limiar da projeção desses organizadores sobre as formas associativas que está em discussão, trabalhei com o conceito de sujeitos sociais definidos como unidades postuladas por coletivos auto-regulados, exprimindo-se pelo reconhecimento recíproco e por sentimento de inclusão (BARUS-MICHEL, 1987:27). Ao contrário do sujeito individual, o sujeito social não se define a partir de um substrato orgânico que lhe garantiria a integridade. Na definição dessa autora, essa integridade (que é o que mais interessa ao propósito deste artigo) resulta da compreensão de que a unidade coletiva é uma construção baseada, fundamentalmente, em laços afetivos e de solidariedade recíproca. Em outras palavras, a racionalidade instrumental não teria uma função fundamental na construção do associativismo solidário que se fundamenta, sobretudo, em organizadores imaginários e simbólicos.

De fato, como pude observar na formação dos coletivos estudados, as motivações derivadas de organizadores instrumentais podem ser bastante eficientes para arrematar forças voltadas para ações de curto prazo com objetivos e metas individualistas e racionalmente definidas (a luta para ter acesso a terra, ao crédito, ao financiamento para construção de uma casa). Esse tipo de organizador é coerente com a lógica utilitarista da decisão racional que caracteriza as transações competitivas nas relações de mercado; é, portanto, mais apropriado às organizações empresariais do que às formas de associativismo solidário.

Já os organizadores simbólicos, que se constituem através de referências enraizadas na história das relações sociais, demonstram ter mais consistência e serem mais efetivos para organizar e desenvolver projetos coletivos centrados na solidariedade do que para estabelecer estratégias de gestão racional nas organizações empresariais. Os processos organizacionais fundados em organizadores simbólicos são mais difíceis e gastam mais tempo para se desenvolver e para se consolidar do que os que se baseiam em organizadores instrumentais. Mas, ao contrário dos organizadores instrumentais, demonstram ter mais eficácia e mais sustentabilidade, sobretudo para atividades como as que se pretende na economia solidária.

Finalmente, o terceiro tipo de organizador que opera no imaginário se instala em estágios mais avançados no desenvolvimento de coletivos fundados nas relações de reciprocidade. A diferença com os outros tipos de organizadores é, fundamentalmente, de profundidade. Chamo a atenção para o fato de como os coletivos sociais articulam o imaginário na sua organização, até chegar a um estágio mais elevado de auto-regulação, depende de investimentos importantes numa práxis que privilegia a autonomia, o espírito crítico e os compromissos recíprocos. É justamente nesse estágio de organização que se constituem as formas mais consolidadas de solidariedade e onde pode evoluir uma economia solidária.

Enquanto as formas instrumentais de organização obedecem a uma lógica utilitária e os organizadores simbólicos se enraízam em formas tradicionais de reprodução de relações e modelos pré-existentes, os organizadores imaginários apontam para a constituição de coletivos com mais autonomia e mais poder de transformação social, na direção a que me referi no início desse artigo. Uma capacidade de transformação que começa na própria evolução de cada coletivo onde os arranjos e acordos sociais precisam ser permanentemente construídos e reconstruídos, em negociações permanentes que se fundam na consciência social e na autonomia coletiva<sup>7</sup>. Essas referências à consciência e à autonomia que estão na base da constituição e do desenvolvimento de sujeitos sociais, são assim fundadoras da democracia local, do respeito à individualidade, sem cair no individualismo; da regulação pelo coletivo, sem os riscos da submissão incondicional à “vontade da maioria”, freqüentemente manipulada por grupos hegemônicos. É no bojo desses sujeitos sociais que se constroem as bases de uma solidariedade onde se estruturaria um novo modelo de economia; a economia solidária.

Sem pretender estabelecer aqui uma conclusão sobre essas questões, proponho uma hipótese de partida para aprofundar o debate: a economia solidária só será uma alternativa aos modelos de capitalismo responsáveis pelas assimetrias sociais e pela degradação progressiva da vida na terra, se as bases de sua solidariedade estiverem fortemente assentadas em relações associativas fundadas numa lógica diferenciada do utilitarismo e do individualismo metodológico. Neste sentido, a ruptura desejada não se

---

<sup>7</sup> Os conceitos de autonomia e de consciência social compreendidos no sentido que é atribuído por CASTORIADIS (1975) se articulam com o conceito de sujeito social anteriormente tratado.

produzirá num plano híbrido onde se misturem os ideais de solidariedade com os modelos liberais de regulação econômica-política e os métodos puramente racionais de tomada de decisão. Como corolário dessa hipótese, considero que a evolução de núcleos de economia solidária dependem dos fundamentos da organização coletiva com relação aos organizadores sociais envolvidos.

Para concluir, considero que análise dos processos comunitários através do estudo dos organizadores sociais, da articulação e da hierarquia entre eles, pode ajudar a marcar a evolução do processo democrático e do nível de autonomia individual e coletivo na organização da economia solidária. De alguma maneira, esse tipo de análise vai de encontro à preocupação dos movimentos sociais de investir, cada vez mais, em métodos consistentes de organização social, com mais autonomia local e sentimentos de pertencimento mais profundos e duráveis. Considero ainda que esse tipo de investimento encontra seus limites na dificuldade de lidar com organizadores mais complexos e, em particular, com os organizadores imaginários, indispensáveis à formação de sujeitos sociais autônomos e com maior capacidade de luta. Eis um dos impasses para se constituírem núcleos de economia solidária que sejam mais radicais quanto aos fundamentos da solidariedade.

É evidente que a tendência tradicional dos movimentos associacionistas investirem na formação e capacitação de quadros e de líderes para a luta social funciona, ao mesmo tempo, como um grande potencial e como um grande limite para o desenvolvimento da organização comunitária e da ampliação de lutas para consolidar o processo democrático. Como potencial, porque esse investimento resulta numa grande capacidade de mobilização política, engajando grandes contingentes na luta por terra, por teto, por inclusão social. Limite, porque o fortalecimento das posições de líderes diferenciados da maioria da população como condutores das lutas de interesses do coletivo, termina fragilizando a organização social pela dependência com relação ao líder.

Nessa direção, pude ver como a contestação das lideranças ligadas aos movimentos sociais nos assentamentos da reforma agrária, que poderia ser vista como um importante estágio da evolução da consciência social e da autonomia dos assentados é sempre interpretado como uma reação

negativa e desagregadora e, como tal, combatida em nome da harmonia. Se a evolução desses movimentos de contestação das lideranças pudesse ser vista e tratada de uma maneira mais dialética, como conflito criativo, permitiria a evolução dos coletivos até um estágio de maior autonomia, onde o grupo auto-regulado poderia instalar um processo de desenvolvimento mais consistente com os ideais preconizados pelos movimentos sociais.

À falta de um maior aprofundamento na análise desses processos, o desenvolvimento de estratégias e metodologias participativas fundadas numa evolução permanente do grupo como sujeito social seria um avanço importante. O maior desenvolvimento das comunidades e grupos locais teria repercussões na evolução da democracia participativa e, em partícula, na evolução da economia solidária como uma alternativa aos atuais modelos econômicos.

## 6. Referências Bibliográficas

ANZIEU, D. ; MARTIN, J.-IVES. *Les dynamiques des groupes restreints*. Paris, PUF. 1973.

ANZIEU, D. *Le Groupe et l'Inconscient*. Paris, Dunod, 1984. 234 p.

AVRITZER, L. (1997), «Um desenho institucional para o novo associativismo». *Lua Nova — Revista de Cultura Política*, 39: 149-174.

BARUS-MICHEL, J. *Le Sujet Social. Étude de Psychologie Sociale Clinique*. Paris, Dunod, 1987. 209p.

CAILLÉ, A. *Dé-penser l'économique*. Paris, La découverte. MAUSS. 2005

CASTORIADIS, C. *L'Institution Imaginaire de la Société*. Paris, Éditions du Seuil. 1975. 498p. (Tradução do autor).

CHANIAL, P. L'associationnisme. In: *Dictionnaire de l'autre économie*. p.45-52. Paris, Desclée de Brouwer, 2005.

DIAMOND, J. *Colapso. Como as sociedades escolhem o fracasso e o sucesso*. Rio de Janeiro. Editora Record. 2005. 685p.

FERREIRA, M.C. *Associativismo e contato político nas regiões metropolitanas do Brasil: 1988-1996. Revisitando o problema da participação*. *Rev. Bras. Ciências Sociais*, out. 1999, vol.14, nº.41, p.90-102. ISSN 0102-6909.

FREITAG, B. Entre socialismo utópico e socialismo real (<http://www.unb.br/ics/sol/itinerancias/grupo/barbara/familisterio.pdf>)

IBGE. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil*. 2002 – Rio de Janeiro. 2004.

KUPFER, D.; FREITAS, F. Análise estrutural da variação do emprego no Brasil entre 1990 e 2001. Boletim de Conjuntura do IE/UFRJ, março de 2004.

LAVILLE, J-L. *L'Économie solidaire. Une perspective internationale*. Paris. Desclée de Brouwer. 1994.

# Políticas Públicas para o Comércio Solidário de Produtos Agropecuários

Jean Pierre Medaets<sup>1</sup>

## 1. Introdução

Buscando uma argumentação que justifique uma política pública voltada para o comércio solidário, admite-se que o funcionamento natural dos mercados se dá em um ambiente de imperfeição na disponibilidade de informações (assimetria de informações) e que tendem a possuir grande deficiência em sua capacidade de distribuir valores que neles são gerados. Além disso, observam-se duas tendências no funcionamento geral do sistema econômico: um processo contínuo e crescente de concentração no número de vendedores (oligopólios) e compradores (oligopsônios) e uma redução progressiva do valor agregado da produção que é mantida nas mãos dos agentes econômicos envolvidos com a produção primária. Pode-se adicionar a esse rol a tendência geral verificada nos mercados de massa para que os contratos de fornecimento sejam estabelecidos com vendedores que têm elevada capacidade de oferta visando a redução de custos de transação.

Os aspectos acima mencionados resultam em um elevado desequilíbrio de poder nas cadeias produtivas implicando em uma capacidade de barganha cada vez menor dos produtores e, ainda mais reduzida, daqueles que possuam uma escala de operação pequena.

Em nome da satisfação do consumidor, essa situação tem levado a que varejo e transformadores exerçam uma elevada pressão sobre as margens de comercialização da produção primária. Isso implica na necessidade de aumento compensatório de escala de produção, que, por sua vez, resulta na inviabilização econômica de um elevado número de unidades de produção. Aplicado ao meio rural, essa situação tem levado a uma redução na qualidade de vida dos agricultores familiares<sup>2</sup> – e, no extremo, à inviabilização de sua

---

<sup>1</sup> Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela UnB – Consultor em Comercialização e Agronegócios.

<sup>2</sup> Decreto 3991 de 30 de outubro de 2001 estabelece:

Art. 5º- Para os efeitos deste Decreto, são considerados beneficiários do PRONAF todos aqueles que explorem e dirijam estabelecimentos rurais na condição de proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros, comodatários ou parceiros, desenvolvendo naqueles estabelecimentos atividades agrícolas ou não-agrícolas e que atendam, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

atividade econômica colocando-os como dependentes de programas sociais ou um excluídos nos grandes centros urbanos.

O quadro econômico acima descrito pode ser explicado a partir de ângulos diversos como o acesso aos meios de produção, aspectos tecnológicos e outros. Entretanto, este documento o observa sob a ótica das relações de produção e de troca com uma visão de política pública.

Constatar as falhas do sistema econômico resulta em alguns questionamentos: existiria um outro equilíbrio nas relações de troca que fosse mais efetivo para a sociedade? Nesse caso, uma agenda de reordenamento das relações de produção deveria partir do capital, da sociedade ou do governo? Haveria uma agenda de política pública que pudesse contribuir para se estabelecer esse novo equilíbrio?

Para buscar respostas para essas perguntas na próxima sessão será apresentada como caso de referência a experiência brasileira na construção de uma proposta de comércio solidário. Seqüencialmente, serão apresentadas algumas abordagens conceituais do comércio justo, economia solidária, comércio solidário e uma discussão de políticas regulatórias e auto-regulatórias visando constatar como se comporta o caso brasileiro quando a elas comparado.

### **1.1. A construção do comércio solidário no Brasil: uma visão de governo**

Sob a ótica governamental, a construção de uma proposta de comércio solidário no Brasil se dá, inicialmente, a partir de duas vertentes que ocorrem concomitantemente.

---

I - não possuam, a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais, quantificados na legislação em vigor;

II - utilizem predominantemente mão-de-obra da família nas atividades do estabelecimento ou empreendimento;

III - obtenham renda familiar originária, predominantemente, de atividades vinculadas ao estabelecimento ou empreendimento;

IV - residam no próprio estabelecimento ou em local próximo.

Parágrafo único. São também beneficiários do Programa os aquícultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados pelos programas de acesso à terra do Ministério de Desenvolvimento Agrário.

Uma, visualizando o potencial que o comércio justo poderia ter como espaço de comercialização para os produtos da agricultura familiar. A partir de 2002, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), procura se aproximar de um grupo da sociedade civil que iniciava sua organização em torno do tema do comércio solidário (o leitor poderá ver a frente a diferenciação que se procura estabelecer entre comércio justo e comércio solidário) por intermédio do Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário (FACES). Os principais objetivos por parte do MDA eram:

- Aprofundar a discussão, difundir e criar competência sobre o tema no âmbito da sociedade;
- Apoiar a organização da sociedade em torno do tema;
- Elaborar uma proposta de política pública que pudesse ampliar as trocas segundo critérios de solidariedade;
- Identificar o papel que o Governo Federal poderia desempenhar nesse contexto.

Ao longo desses anos foram realizados diversos eventos nacionais onde se debateu o tema gerando maior conhecimento sobre o assunto nos diversos segmentos envolvidos. A partir do Fórum constituiu-se uma entidade operativa para a continuidade dos trabalhos e se produziu o documento “Elementos para discussão de um Sistema de Comércio Ético e Solidário no Brasil” que esboça uma política pública para a área. O documento foi encaminhado à Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES – buscando que o órgão possa coordenar a discussão sobre a estruturação de um sistema alternativo de comercialização.

Concomitantemente, a sociedade se estruturava em torno do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e da Rede Brasileira de Economia Solidária. Por demanda destes grupos o Governo Federal cria, em 2003, a SENAES. A partir de seu funcionamento se cria um conjunto de instrumentos de política pública para o fomento aos empreendimentos econômicos solidários. Além do fomento, cria-se no âmbito da Secretaria, o Grupo de Trabalho sobre Produção, Comercialização e Consumo Solidário (GTPCCS) para discutir o papel do comércio no esforço de consolidação da economia solidária.

A criação da SENAES faz com que o esforço do MDA vá se direcionando cada vez mais para esse novo órgão mandatário da construção

da política pública no âmbito do Governo Federal. Assim, se discute de maneira comum ações como o mapeamento da economia solidária e o mapeamento da oferta organizada da agricultura familiar; ensaiam-se ações comuns de fomento às feiras da economia solidária; e, para o interesse desse trabalho, canaliza-se a discussão sobre o Sistema de Comércio Solidário.

Por outro lado, a construção da política pública de apoio ao comércio solidário se formata em duas grandes linhas no âmbito da SENAES. Uma, de caráter de fomento, assumindo caráter de política redistributiva<sup>3</sup> e que não será abordado no documento extensivamente, devido vasta literatura existente sobre o assunto. Outra linha, de caráter regulamentar ou institucional, que se estrutura em torno da construção de uma identidade do comércio solidário no Brasil. Nesta, se discute a possibilidade de utilização de mecanismos regulamentares ou normalizadores como elemento de fortalecimento do comércio solidário. A última reunião do GTPCCS delineou três grandes alternativas para se trabalhar a construção desta identidade nacional<sup>4</sup>.

## I – Público Governamental Nacional

**Regulamento técnico** – Desenvolvido no âmbito do gt de produção, comercialização e consumo solidário.

**“Credenciamento”** - MTE - MDA OU INMETRO

**Sistema de garantia** – privado (certificação executada no ambiente privado sem fins lucrativos, outros tipos de avaliação da conformidade e os sistemas participativos de garantia).

**Identidade** - Marca nacional

**Perfil da política** – regulatória

## II – Público Não-Governamental Nacional

**Norma técnica** – “Caderno de obrigações” ou “código de conduta” desenvolvido no âmbito das redes de produtores. A idéia seria ter um caderno nacional, mas que não fosse desenvolvido via ABNT e sim dentro das redes.

<sup>3</sup> Theodore Lowi (1964, 1972) distingue diferentes padrões de elaboração de políticas (politics): política distributiva de subsídios e impostos, caracterizadas pelo intercâmbio de custos e benefícios entre diferentes grupos de interesse; política redistributiva, com seu caráter mais ideológico como a taxação progressiva sobre a renda; política de constituição fundamentada nas forças eleitorais; e as políticas regulatórias do tipo controle da competição.

<sup>4</sup> Para facilidade de compreensão, coloca-se como anexo a esse documento extrato do trabalho de Medaets (2003).

**“Credenciamento”** - Sistema privado desenvolvido no âmbito da produção incluindo os diversos segmentos (produção, transformação, varejo, consumidor).

**Sistema de Garantia** – privado (certificação executada no ambiente privado sem fins lucrativos, outros tipos de avaliação da conformidade e os sistemas participativos de garantia).

**Identidade** – Marca nacional.

**Perfil da política** – auto-regulatória.

III - Misto Público Governamental-Privado Nacional

**Norma técnica** – Desenvolvida no âmbito da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT.

**Acreditação** – Instituto Nacional de Metrologia – Inmetro.

**Sistema de garantia** – privado (reconhecendo-se a certificação executada no ambiente privado sem fins lucrativos e outros tipos de avaliação da conformidade).

**Identidade** - Marca nacional

**Perfil da política** – misto com uma base regulatória mínima e procedimentos auto-regulatórios.

A partir do delineamento destes cenários, constatou-se a necessidade de que eles fossem apresentados para os empreendimentos econômicos solidários de forma a que pudessem avaliar o curso de ação mais indicado. A discussão dessas alternativas neste texto será feita na seção que tratará da análise conceitual sobre políticas regulatórias (compulsórias) e auto-regulatórias (voluntárias).

## **2. Comércio justo, economia solidária e comércio solidário**

### **2.1. Comercialização**

O intercâmbio de mercadorias é um componente básico da organização social humana. Para Steele, Vera Filho e Welsh (1971), a comercialização envolve todas as atividades, funções e instituições necessárias à transferência dos bens e serviços dos locais de produção aos de consumo, estabelecendo

um fluxo que opera a partir de mecanismos de coordenação como níveis de preços, coleta e divulgação de informações e metas estabelecidas pelas firmas e consumidores. Além desses mecanismos, Azevedo e Faulin (2006) estabelecem que os contratos – formais e informais – são importantes instrumentos de coordenação das transações.

O processo de comercialização pode ser subdividido tendo por base as funções que são desempenhadas em seu transcorrer:

Intercâmbio    Compra

Venda

Físicas            Armazenamento

Transporte e manuseio

Beneficiamento e embalagem

Serviços auxiliares    Padronização e classificação

Financiamento

Exposição e riscos

Informação de mercado

Propaganda e criação de demanda

O desempenho dessas funções adiciona utilidades de forma, tempo e espaço aos produtos. Assim, pode-se assumir que o objeto do processo de comercialização é a transferência dos bens e produtos dos locais de produção aos de consumo, desempenhado por um conjunto de funções, que conferem diferentes utilidades aos produtos cujo fluxo se desenvolve a partir de mecanismos de coordenação (preços, informações, metas estabelecidas pelas firmas e consumidores e contratos).

## **2.2. Comércio Justo**

Para Ericson (2002) comércio justo, ou comércio alternativo, refere-se à troca de bens baseada em princípios de justiça social e econômica. A origem das preocupações com comércio justo relaciona-se com a constatação do impacto que os preços e as condições de comercialização podem ter sobre as vidas dos pequenos produtores rurais, principalmente nos países

em desenvolvimento. Diversas organizações ligadas a ações de fomento ao desenvolvimento tornaram-se sensíveis a essa questão e verificaram que os consumidores poderiam ter um importante papel para solucionar essa questão. Assumia-se que, comprando-se diretamente dos produtores a preços mais favoráveis, auxiliando a fortalecer as organizações dos produtores e comercializando os produtos por intermédio de lojas e catálogos próprios de produtos, essas organizações poderiam oferecer aos consumidores a oportunidades de comprar em uma base de comercialização justa.

Em determinado momento, a estratégia amplia-se visando à colocação de produtos na rede supermercadista. Partindo-se da experiência Max Havelaar, diversos selos de garantia passaram a ser desenvolvidos resultando na criação de uma entidade internacional de estabelecimento e monitoramento de padrões, denominada *Fairtrade Labelling Organisations International* (FLO). Ao mesmo tempo, desenvolve-se em âmbito internacional um segundo grande tronco de articulação de entidades envolvidas com o comércio justo, denominada *International Fair Trade Association* (IFAT).

O que as distancia e o que as aproxima? A principal diferença entre os dois grandes grupos se estabelece nos mecanismos de controle. Para o caso da FLO, a certificação fundamentada na auditoria periódica e para o caso do IFAT, uma combinação de auto-avaliações, avaliações de pares e inspeções externas amostrais.

Por outro lado, existe grande proximidade entre as duas propostas no que se refere aos padrões que definem o comércio justo e os benefícios propostos aos produtores. Quanto aos benefícios, de maneira geral envolvem o estabelecimento de um preço mínimo que cubra os custos de produção e um prêmio extra que deve ser investido na comunidade local. FINE, é um conjunto de organizações<sup>5</sup> que trabalha na promoção do comércio justo na Europa tendo estabelecido a seguinte definição:

“Comércio justo é uma abordagem alternativa para o comércio internacional convencional. É uma parceria comercial que objetiva o desenvolvimento sustentável para produtores excluídos ou em desvantagem.

---

<sup>5</sup> FINE members are: Fairtrade Labelling Organisations (FLO), International Federation for Alternative Trade (IFAT), Network of European World Shops (NEWS!), European Fair Trade Association (EFTA). [http://www.sanprota.com/members/fairtrade.htm#\\_ftn1](http://www.sanprota.com/members/fairtrade.htm#_ftn1)

Procura atingi-lo provendo melhores condições de comércio por intermédio de campanhas e do aumento da consciência.”

Segundo Mascarenhas, o comércio justo estabelece quatro grandes grupos de requerimentos. **Desenvolvimento social** prevendo requerimentos em quatro áreas: a) desenvolvimento potencial; b) exigência de pequeno porte; c) democracia, participação e transparência; e d) não-discriminação. **Desenvolvimento ambiental** - Busca-se a proteção ambiental adaptando-se e convertendo-se métodos de cultivos para práticas ligadas ao manejo integrado de pragas evitando-se os agrotóxicos e a adoção progressiva de fertilizantes orgânicos e técnicas de conservação da fertilidade natural dos solos. **Desenvolvimento econômico** - O desenvolvimento econômico dos produtores através das suas entidades associativistas é buscado com base em três eixos de ação: a estipulação de um prêmio comunitário sobre as vendas, o fortalecimento da capacidade de exportação e o fortalecimento da organização dos produtores, através de capacitação e melhoria dos processos administrativos e desenvolvimento de expertise. **Condições de trabalho** - envolvem a proibição ao trabalho forçado e restrições ao trabalho de crianças, liberdade de associação e de negociações coletivas, às condições de emprego e à saúde e segurança no trabalho.

Além disso, são estabelecidos padrões de qualidade por produto. Pode-se dizer que o comércio justo se concentra em um restrito conjunto de produtos agrícolas para os quais desenvolveram-se padrões de qualidade que devem ser atendidos pelos produtores.

Outro aspecto que deve ser mencionado quanto aos parâmetros de enquadramento da FLO é o estabelecimento de dois grupos de padrões: um para pequenos produtores e outro para trabalhadores em *plantations* e fábricas. Segundo informações da página da FLO na internet (<http://www.fairtrade.net/sites/standards/general.html>), o primeiro se aplica aos pequenos produtores organizados em cooperativas e outras organizações que tenham estrutura democrática e participativa. O segundo se aplica a produtores organizados cujos empregadores pagam salários decentes, garantem o direito a participarem de sindicatos e provêm boa moradia onde relevante. Nas *plantations* e fábricas, padrões mínimos de saúde e ambientais devem ser atendidos e não se aceita mão-de-obra escrava ou trabalho infantil.

O comércio justo obedece as seguintes práticas:

- a) Preços justos: pagar ao produtor um preço que lhe assegure não somente os custos de produção sejam adequadamente cobertos, mas também garanta ao produtor um lucro que lhe dê uma qualidade de vida razoável.
- b) Pagamentos adiantados: pagar pelo menos uma parte do preço de compra adiantado para facilitar a entrada de novos produtores no Mercado e evitar que os produtores tenham que tomar recursos emprestados a taxas mais altas que as do mercado financeiro formal.
- c) Parcerias comerciais de longo prazo: desenvolver e manter relações de longo prazo entre produtores e compradores que facilite o planejamento da produção de longo prazo, práticas de produção sustentáveis e aumento da segurança na geração de renda para os produtores.
- d) Desenvolver informações de assessoria e mercado: auxiliar os produtores a entender os mercados para os quais seus produtos se destinam e melhorar ou alterar o desenho dos produtos para atingir as tendências dos respectivos mercados.

É preciso ressaltar que o comércio justo desenvolveu-se no âmbito privado sem intervenção governamental. O mecanismo internacional que organiza o comércio justo nos dias de hoje pode ser explicado pela concepção das cadeias globais de valor (Caixa de Texto 1).

### **Cadeias Globais de Valor**

Para Humphrey e Schmitz, o comércio de um grupo expressivo de produtos é organizado por compradores globais. O acesso a mercados de países desenvolvidos torna-se crescentemente dependente da participação em redes globais de produção articuladas por empresas líderes sediadas em países desenvolvidos.

Para compreender as cadeias globais de valor deve-se compreender o conceito de “governança”. Uma cadeia sem governança seria simplesmente uma corrente de relações de mercado. O termo expressa o estabelecimento de parâmetros por parte de algumas empresas, em termo dos quais, operam outras empresas dentro da cadeia. O autor menciona que a capacidade de governar, muitas vezes, se baseia em competências intangíveis (pesquisa e desenvolvimento, desenho, criação de marcas, comercialização) trazidas pelas empresas de países desenvolvidos, enquanto as empresas de países

em desenvolvimento tendem a concentrar-se em atividades tangíveis (de produção), produzindo segundo os parâmetros estabelecidos pelos “governadores”. A governança envolve o controle sobre as cadeias de suprimento por intermédio da especificação do tipo de produtos e dos processos tais como sistemas de qualidade que necessitam ser aplicados. Essas exigências são postas em prática através de um sistema de auditoria e de inspeção resultando em um exercício do controle ao longo da cadeia em função do conjunto de parâmetros estabelecidos. Observa-se um aumento em exigências trabalhistas e ambientais. O autor menciona que a governança de cadeias globais se dá, por exemplo, como na iniciativa do Reino Unido para a ética no comércio onde as empresas do país são responsabilizadas pelas condições trabalhistas e ambientais em fornecedores de países em desenvolvimento.

Transferindo esses conceitos para a realidade da construção de uma política pública de comércio solidário, os governos podem estabelecer padrões dotados de força legal que podem ser obrigatórios ou voluntários. Tais padrões também podem ser também estabelecidos por acordos não jurídicos (códigos de conduta, etc.) no âmbito da indústria e por uma variedade de agências não oficiais, tais como ONGs, que exercem pressões quanto ao cumprimento de normas trabalhistas e ambientais.

Os parâmetros estabelecidos fora da cadeia levam à governança da cadeia quando um agente (líder) dentro da cadeia os põe em prática exigindo que sejam cumpridos por outros agentes. No caso do comércio justo, a imposição dos padrões é feita por entidades como as detentoras de marcas como Max Havellar, pela FLO, pelo IFAT e por redes de lojas que definem os parâmetros de produção.

*Caixa de Texto 1*

Na medida em que o objetivo desta seção é delinear os conceitos, pode-se concluir que, o que se denomina como comércio justo possui um conjunto de benefícios, obrigações e estratégia operacional claramente delineados (Quadro 1):

**Quadro 1**

<b>COLUNA 1 (padrões)</b>	<b>COLUNA 2 (padrões)</b>	<b>COLUNA 3 (políticas)</b>
<b>Benefícios nas relações</b>	<b>Obrigações decorrentes</b>	<b>Estratégia operacional</b>
Preços justos	Desenvolvimento Social	Perfil de cadeia global de valor com padrões e governança estabelecidas nos países do norte.
Prêmio para a organização dos produtores	Desenvolvimento Ambiental	Mecanismos de controle privados baseados em acreditação (para certificação ISO 65) com fortes barreiras de entrada.

<b>COLUNA 1 (padrões)</b>	<b>COLUNA 2 (padrões)</b>	<b>COLUNA 3 (políticas)</b>
<b>Benefícios nas relações</b>	<b>Obrigações decorrentes</b>	<b>Estratégia operacional</b>
Pagamentos adiantados	Desenvolvimento Econômico	Produto final destinado às classes de maior renda (mercado de nicho).
Parcerias comerciais de longo prazo	Relações / condições de trabalho / participação / não-discriminação	Intermediação e canais de distribuição altamente concentrados com fortes barreiras de entrada.
Informações de assessoria e mercado	Qualidade dos produtos	Possibilidade de enquadramento de empreendimentos médios ou grandes com extensiva contratação de mão-de-obra.
Transparência no estabelecimento das margens		Foco mercado externo desconsidera mercados locais.
Formação / capacitação		

Por fim, devemos perguntar que elementos o comércio justo traz de contribuição para a discussão de comércio solidário? A concepção do comércio justo ressalta a existência de conflitos distributivos e de poder entre os segmentos/elos das cadeias produtivas que, podem impedir uma coordenação eficiente ou levar a que essa eficiência torne-se um elemento de dominação quando aliada aos processos de concentração nos mercados. Dessa forma, caracteriza-se o cenário descrito na introdução do trabalho favorecendo a exclusão de produtores que nem sempre possuem ineficiências produtivas, mas sofrem externalidades causadas por imposições contratuais estabelecidas no contexto de tal desequilíbrio de poder. Ao Estado cumpre papel de atuar como elemento coordenador de disputas, organizador da atividade produtiva (padrões, políticas de preço, etc), estruturador e regulador de instituições. Além disso, pode-se considerar que existe um grau significativo de consenso quanto ao que seja comércio justo quando se considera os critérios de enquadramento (padrões) e os benefícios destinados aos produtores, resultando em um nível bastante satisfatório de identidade.

### **2.3. Comércio Solidário**

Diversas críticas têm sido levantadas contra o comércio justo conforme delineado acima.

### **Quanto aos benefícios:**

- Requer maior esforço para se obter um nível efetivo de transparência quanto à distribuição das margens. Foge ao alcance deste trabalho avaliar até que ponto os benefícios previstos estão realmente sendo recebidos.

### **Quanto aos padrões:**

- Forte conteúdo de comércio internacional em detrimento do papel do comércio enquanto elemento de desenvolvimento local;
- Fundamentação baseada em produtos;
- Crescente benefício mercadológico a empresas médias e grandes;

### **Quanto à estratégia:**

- Reduzido elemento de solidariedade no que se refere ao sistema de garantia (auditoria externa);
- Os elevados custos de certificação tendendo a recair totalmente sobre os produtores;
- Barreiras de entrada e reserva de mercado, quanto à creditação/certificação, quanto à distribuição a comerciantes, importadores, lojas etc.;
- Caráter elitista da abordagem baseada em produtos destinados às classes de maior poder de compra.

Consideradas as críticas sobre o que se toma hoje como comércio justo, deve-se perguntar se é possível encontrar um delineamento do que seja comércio solidário.

Singer (2003) considera que o sistema econômico se compõe de diferentes modos de produção que convivem competindo entre si. Um deles é o capitalista, cuja característica é a propriedade privada dos meios de produção e o assalariamento. Outro é a pequena produção composta por empreendimentos familiares onde não se distingue a remuneração do trabalho e do capital empregados. Considera ainda, a produção sem fins lucrativos incluindo entidades de governo e não-governamentais. Refere-se a um quarto modo de produção, a economia solidária, onde os trabalhadores associados possuem em comum o capital que utilizam, formado, sobretudo, por cooperativas que deveriam, segundo o autor, serem auto-gestionárias, geridas pelos próprios trabalhadores.

Oliveira (2003) buscando uma definição de economia solidária identifica uma primeira vertente cujos princípios são o direito à liberdade individual e a propriedade coletiva onde as cooperativas e as empresas auto-geridas são as unidades básicas de sustentação, como proposto por Singer. Uma segunda, apresentada por Mance, onde não há uma argumentação conceitual precisa para o termo almejando-se o que denomina colaboração solidária, sendo suas unidades básicas de sustentação as redes solidárias. Uma terceira, sugere a existência de uma Economia Popular cuja base de análise é a unidade doméstica. Uma quarta, que nega a possibilidade de articulação de uma economia solidária existindo apenas a possibilidade da prática de uma utopia experimental, um outro mundo, mesmo que vivenciado de maneira limitada no tempo e na qualidade. Nas três primeiras, as unidades básicas de sustentação da Economia Solidária são, respectivamente, as cooperativas e empresas autogeridas, as redes solidárias e, por fim, a unidade doméstica.

Os autores adotam pontos de partida metodológicos e conceituais diferentes que resultam em tipologias que apresentam semelhanças e diferenças significativas. Singer (2003) delimita o que se compreende por economia solidária relacionando-a a um modo de produção. Oliveira (2003) considera que existem diferentes abordagens para o que se denomina economia solidária e mesmo uma negativa para sua existência.

Se adotarmos a compreensão de Singer, a definição de comércio solidário deverá ser ajustada para encaixar-se na mesma. Se adotarmos a compreensão de Oliveira, podemos ter diversos enquadramentos para o que se poderia denominar economia solidária. Assumindo-se que seja possível uma definição de economia solidária como estabelecido por Singer, o comércio solidário seria aquele dela proveniente. Alternativamente, pode-se considerar que os três modos de produção (incluindo o capitalista e o familiar) possam possuir elementos de solidariedade. Neste caso, uma política pública de comércio solidário teria a função de estabelecer tais elementos. Segundo o que foi apresentado até o momento, assim seria estabelecido um “padrão”, um conjunto de requisitos que poderiam trazer maior grau de solidariedade<sup>6</sup>. Tais requisitos encontram-se em discussão no ambiente da SENAES.

---

6 Solidariedade pode ser vista como uma relação de responsabilidade entre pessoas unidas por interesses comuns, de maneira que cada elemento do grupo se sinta na obrigação moral de apoiar o(s) outro(s).

O que se pode afirmar é que não há consenso sobre tais alternativas. Conseqüentemente, o delineamento de uma política pública para o comércio solidário encontra-se permeado por essa ausência de consenso quanto ao que se compreende por economia solidária e, conseqüentemente, comércio solidário.

Um outro nível de análise é se os elementos apresentados na discussão sobre comercialização (objeto, as funções, as utilidades e os mecanismos de coordenação) permitiriam o delineamento do que se compreende por comércio solidário. Acredita-se que o elemento onde se deve concentrar a discussão sejam os mecanismos de coordenação, preço, informações e contratos. E no que tange a esses aspectos, não há uma definição do que se pretenda quando se refere ao comércio solidário. Nesse aspecto, acredita-se possível tomar comércio solidário como sinônimo de comércio justo. Tomando-se por referência o Quadro 1, existem dois aspectos que diferenciam o comércio justo (solidário) do comércio fundamento na coordenação de mercado: aqueles intrínsecos do processo de comercialização (colunas 1 e 2 do Quadro 1) e aqueles relacionados a estratégia de implementação (política) de um mecanismo alternativo de comercialização (coluna 3).

Quanto ao primeiro aspecto, interagindo as informações das colunas um (1) com os aspectos abordados sobre comercialização, observa-se que o diferencial não se encontra nem no objeto, nem nas funções nem nas utilidades. Encontra-se nos mecanismos de coordenação: informações (disponíveis), preços (justos) e contratos (longo prazo e equilibrados).

As informações são consideradas elemento básico para o protagonismo dos agricultores. Dispor de informações juntamente com capacidade de análise e decisão são elementos determinantes da tomada de decisões e da competitividade dos empreendimentos produtivos.

Quanto ao preço, pode-se dizer que ele se torna menos um elemento de coordenação (pelos mercados) passando a ser um elemento de contrato, referenciado nos custos de produção e no objetivo de que o produtor tenha uma margem de retorno “justa”.

Os contratos são o terceiro elemento sobre o qual se constrói a alternativa comercial denominada comércio justo. O sistema produtivo pode ser concebido como umnexo de contratos decorrentes do processo de

minimização de custos de produção/distribuição e de transação, ao longo de uma cadeia produtiva. Existem diferentes formas de domínio (coordenação) impostas pela dinâmica tecnológica, por novas tendências do consumidor, por restrições decorrentes de ambientes regulamentados ou pela própria estratégia da empresa ou setor em que está inserida. Aqui pode-se incluir relações contratuais formais e informais, relações de confiança e variáveis relacionadas à organização institucional.

Finalmente, acredita-se que seja na operacionalização do comércio justo (coluna 3 do Quadro 1) que residam os maiores conflitos com o que se pretende que seja o comércio solidário. É sobre esses aspectos que se concentram as maiores críticas ao comércio justo. Tomados em conjunto, eles configuram uma estratégia, uma política que se tem implementado no ambiente privado e que resultou na consolidação do que se compreende hoje por comércio justo. A próxima seção irá avaliar algumas alternativas que se pode estabelecer para contrapor as críticas que têm sido levantadas até o momento.

### **3. Políticas Públicas**

Depois de analisar os elementos de comercialização, esta seção irá delinear uma estrutura e realizar uma análise do processo de formulação da política pública de comércio solidário.

Em primeiro lugar, retoma-se a separação entre dois grandes componentes da política pública. O primeiro, são os elementos de fomento que conformam a política, caracterizando-se como um elemento de caráter redistributivo na construção da política.

Diversos aspectos poderiam ser discutidos:

- conformação geral da política de fomento;
- disponibilidade de recursos;
- articulação entre componentes e parceiros, etc.

Considera-se que estes elementos são tratados no âmbito da SENAES e que não sejam o foco deste documento. O foco do documento é a definição sobre a pertinência de uma abordagem de política regulatória ou a adoção de mecanismos voluntários como estratégias alternativas para a construção

de uma política pública de comércio solidário. Börkey, Glachant e Lévêque (1998), mencionam a existência de duas grandes categorias de instrumentos de política pública que importam para o contexto deste trabalho:

Os instrumentos de regulação por intermédio dos quais as autoridades públicas definem a *performance* a ser atingida, as tecnologias a serem utilizadas, etc.

1. Os instrumentos voluntários, por intermédio dos quais as empresas se engajam em compromimentos que vão além do que a lei exige onde se enquadram os esquemas de certificação voluntária. Os autores mencionam que os instrumentos voluntários, por sua vez, incorporam quatro tipos de abordagem:
  - 1.1. os compromissos unilaterais;
  - 1.2. os acordos atingidos por negociação direta entre atores sociais e econômicos;
  - 1.3. os acordos negociados entre a indústria e as autoridades públicas que não envolvem a introdução de uma nova peça de legislação;
  - 1.4. programas voluntários desenvolvidos pelas autoridades públicas dos quais as empresas são convidadas a participar.

A construção da política nacional de apoio ao comércio solidário poderá adotar tanto a alternativa número um como as quatro opções que se abrem para a alternativa número dois. O comércio justo em âmbito internacional desenvolve-se segundo o padrão estabelecido no item 2.2. Não se verifica até então a intervenção do poder público. No caso brasileiro, muitos vêm a possibilidade de participação do Estado como uma oportunidade a ser aproveitada. Como se pode notar entre a regulação e a auto-regulação existe um espectro de alternativas incluindo diferentes possibilidades para o papel do Estado. Quais poderiam ser as vantagens e desvantagens de cada abordagem?

Para alguns economistas a intervenção do Estado tem custo elevado e as alternativas como as negociações diretas entre as partes e o papel das associações de negócios são soluções privadas que podem evitá-la. De maneira geral, a regulação pode ser vista como a imposição de regras por

um governo, apoiada pelo uso da imperatividade, que tem por objetivo a mudança de comportamento de indivíduos ou grupos. São regras formais ou padrões que determinam o que são comportamentos aceitáveis ou requeridos colocando limites no que é possível. Na economia concentra-se no controle de preços, entrada nos mercados e estabelecimento de padrões. Não é voluntário.

A regulação do setor privado tem oscilado entre mãos públicas e privadas. Em meados do século XX, a área de regulação privada cedeu espaço para a expansão do setor público em diversas frentes. Entretanto, nos últimos vinte anos, a separação entre público e privado tornou-se menos rígida e observa-se uma redução da intervenção do estado nas questões econômicas em uma onda de privatização e desregulamentação.

É nesse contexto que manifestam-se em intensidade crescente os mecanismos e as políticas de auto-regulação. A auto-regulação ocorre quando aqueles regulados – nesse caso, as corporações – formulam regras e controlam o cumprimento elas mesmas. As regras são adotadas voluntariamente podendo ir além dos requerimentos regulatórios existentes ou estabelecer novos padrões em áreas onde faltam regulamentos ou padrões governamentais. Embora eles sejam adotados voluntariamente, tais regras são apoiadas por uma variedade de mecanismos de controle formais e informais incluindo acordos escritos entre as companhias. O documento básico de tais iniciativas é o código de conduta. Eles podem se originar do desenvolvimento internacional de padrões no âmbito da indústria incorporando avanços técnicos e comerciais tendendo a especificar:

- Qualidades físicas requerida para a venda e uso industrial e comercial dos produtos.
- Os termos dentro dos quais as trocas irão ocorrer.
- Os códigos podem também sobre influencias externas à indústria assumindo a característica de demandas sociais, ambientais e políticas.

Trazendo a abordagem conceitual para o ambiente de formulação de políticas públicas, foi apresentado nas partes iniciais deste trabalho que não existe nenhuma definição até o momento quanto ao caminho a ser tomado: instrumentos compulsórios ou voluntários. Os aspectos aqui levantados buscam apenas subsidiar os atores que tomam parte neste debate.

Indiscutivelmente, o Estado já tomou a postura de capitanear tal discussão. Entretanto, a heterogeneidade de pensamento e a própria complexidade do tema têm levado a um avanço maior no que se refere aos componentes de fomento do que nos aspectos de delineamento de um marco regulador, seja ele privado ou governamental.

#### **4. Considerações Finais**

Estabelecer uma identidade de comércio solidário ou comércio justo no Brasil que possa ser compartilhada entre produtores rurais e urbanos e consumidores seria benéfica para as partes. Como se pode ver ao longo do texto, estabelecer os pontos conflituosos entre o que está delineado como comércio justo e o que se deseja delinear como comércio solidário não parece ser muito difícil. Portanto, é urgente que se busque tal definição. É fundamental que se aproveite o conhecimento acumulado até o momento e que se discuta aquilo que realmente seja importante para os produtores e para os consumidores evitando-se debates semânticos.

É inquestionável que um dos maiores problemas que o Brasil enfrenta é a articulação entre pobreza e inequidade. Uma política de apoio a formas alternativas de comercialização fundamentada na solidariedade, na confiança, nas relações de longo prazo e em outros elementos de coordenação abordados anteriormente pode representar um potente instrumento de contraposição aos efeitos concentradores da coordenação pura de mercado. A disposição do Governo Federal no Brasil em apoiar a formulação de tal política é louvável. Portanto, existe uma premência de se intensificarem as discussões visando a formulação de um consenso que possa ser operacionalizado em curto espaço de tempo. O processo de regulamentação da produção orgânica pode apresentar lições importantes para que o comércio justo Brasil ou solidário possa avançar.

Utilizar-se um marco regulatório compulsório parece ser uma alternativa extremamente arriscada para o momento atual. Entre acordos voluntários locais e programas voluntários desenvolvidos pelas autoridades nacionais para os quais as empresas são convidadas a participar existem alternativas que poderiam trazer a desejada identidade de comércio solidário tanto para produtores quanto para consumidores e que seja atraente para os diversos atores dos canais de distribuição. Mais uma vez,

como se pôde ver na seção inicial do trabalho que apresenta o quadro atual da política em âmbito nacional, as principais alternativas já foram delineadas. Resta um trabalho de discussão em busca de um consenso e uma estratégia aglutinadora.

## 5. Referências Bibliográficas

AZEVEDO, P.F.; FAULIN, E.J. *Comercialização na Agricultura Familiar*. In: BATALHA, M.O.; FILHO, H.M.S. *Gestão Integrada da Agricultura Familiar*. São Carlos: EDUFSCAR, 2005.

BÖRKEY, P.; GLACHANT, M.; LÉVÊQUE, F. *Voluntary Approaches for Environmental Policy in OECD Countries: An Assessment*. CERNA, Centre d'économie industrielle Ecole Nationale Supérieure des Mines de Paris, 1998.

ENVIRONMENTAL COMMISSIONER OF ONTARIO. *Round Table on Self Regulation, Voluntary Compliance and Environmental Protection*. Discussion Summary, January 1997.

ERICSON, R. B. *The Conscious Consumer: Promoting Economic Justice Through Fair Trade*. Disponível em <<http://www.fairtraderesource.org/ccexecsumm.PDF>>

ETZEL, M.J.; WALKER, B.J.; STANTON, W.J. *Marketing*. New York: McGraw-Hill, 1997.

GLADHILL, R.L. *Conformity Assessment: What is it, why do we need it?* *ASTM Standardization News*. pp. 30-33. August, 1996.

HUMPHREY, J; SCHMITZ, H. *A governança em cadeias globais de valor*. Disponível em <<http://www.nead.org.br/index.php?acao=artigo&id=5&titulo=Artigo+do+Mês>>

JOHN, P. *Analysing Public Policy*. London: Pinter, 1998.

MEDAETS, J.P.P.; FONSECA, M.F. *Regulamentação nacional e internacional para a produção orgânica*. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e de Desenvolvimento, 2005.

OLIVEIRA, B. A. M. de. *Economia solidária e o cooperativismo popular: da gênese aos desafios atuais*. In: Proposta; nº 97, junho-agosto, 2003.

SINGER, P. *As grandes questões do trabalho no Brasil e a economia solidária*. In: *Proposta*; n° 97, junho-agosto 2003.

## **Anexo I**

Para Gladhill (1996, p. 31), os sistemas de avaliação de conformidade podem ser divididos em três níveis hierárquicos. O primeiro, segundo o autor, é o nível de conformidade definido como “aquele no qual se realiza a própria avaliação do produto ou serviço que é sujeito às especificações ou requerimentos. Exemplos são os testes de laboratórios e as certificações.” O segundo é o nível de acreditação (anteriormente denominado credenciamento) que “opera na acreditação de entidades que realizam a avaliação de conformidade conduzida por terceira parte (laboratórios e organismos certificadores).” E o terceiro é o nível de reconhecimento, o qual “refere-se à avaliação dos organismos de acreditação para determinar sua conformidade com um critério específico, resultando no reconhecimento daqueles que conformem. Reconhecimento é tipicamente uma função de governo ou de alguma entidade delegada por ele”.

A discussão de um eventual procedimento regulatório para o comércio solidário passa pela implementação de uma política de padronização a partir da consolidação de uma identidade sobre o tema que se cria em âmbito nacional ou local/regional. Tal padrão pode assumir o caráter privado ou ser absorvido pelo Estado no âmbito regulamentar. A consolidação da padronização como mecanismo de coordenação exige uma estrutura que permita sua discussão propondo-se:

- a) um padrão;
- b) um sistema de garantia (conformidade e acreditação);
- c) um mecanismo de comunicação;

### *A) Os padrões de produção*

Os padrões de produção são considerados como o primeiro componente de um procedimento regulatório ou normalizador. É o que dá identidade ao produto ou processo. Sua construção pode-se dar no contexto do Estado ou no ambiente privado.

## *B) O Sistema de Garantia*

“É o resultado da aplicação objetiva de técnicas de avaliação da conformidade e de mecanismos de conformidade social visando verificar o cumprimento dos requisitos de diferentes produtos de qualidade diferenciada (orgânicos, de território, etc.). Incluem a certificação por auditoria individual e em grupo, a certificação participativa, outros mecanismos de avaliação da conformidade como a declaração de conformidade do produtor” (Medaets e Fonseca, 2005).

### *Conformidade*

A verificação da conformidade com os padrões é feita a partir do estabelecimento de um método adequado para este fim podendo se por certificação e por diversos outros instrumentos.

### *Acreditação ou credenciamento*

Elemento de controle que se estabelece sobre o nível de conformidade cuja função é assegurar a credibilidade do sistema como um todo podendo ser desempenhada pelo Estado (como o Inmetro) ou privado (como a IOAS no caso do sistema IFOAM verificado na produção orgânica).

## *C) A comunicação da qualidade e transmissão de confiança*

O debate sobre este tema pode ser feito tendo-se por foco as vantagens e desvantagens entre um selo oficial e diversos privados, a discussão sobre o posicionamento de uma marca e tantas outras abordagens pertinentes.



# **Organizações Rurais e Desenvolvimento Territorial**



# O Papel das Organizações Rurais e Atores Sociais no Enfoque Territorial na Colômbia: Novo Rótulo para uma Antiga Idéia

Mireya Valencia<sup>1</sup>

Danilo Nolasco<sup>2</sup>

“El papel de las organizaciones rurales y actores sociales en el enfoque territorial en Colombia: Un nuevo rótulo para una antigua idea”

## 1. Apresentação:

En ese instante gigantesco, he visto millones de actos deleitables o atroces; ninguno me asombró como el hecho de que todos ocuparan el mismo punto, sin superposición y sin transparencia. Lo que vieron mis ojos fue simultáneo: lo que transcribiré sucesivo, porque el lenguaje lo es. Algo, sin embargo, recogeré (...).vi en el Aleph la tierra, vi mi cara y mis vísceras, vi tu cara, y sentí vértigo y lloré, porque mis ojos habían visto ese objeto secreto y conjetural, cuyo nombre usurpan los hombres, pero que ningún hombre ha mirado: el inconcebible universo.

### **El Aleph, Jorge Luis Borges, 1949**

Solo intentar comprender la realidad del universo contenido en los diversos y numerosos territorios que conforman la América Latina podría, igual que al protagonista de este bello cuento de Borges, causar vértigo. Tratar de entender la dinámica simultanea de los territorios no es tarea fácil. Una de las opciones, podría ser, intentar acercarse a esta comprensión desde el conocimiento de los que lo habitan, propuesta que hace parte de los componentes del enfoque territorial del desarrollo.

Una de las condiciones indispensables del chamado “enfoque territorial del desarrollo” ha sido la de tornar a las poblaciones rurales autónomas en la gestión del desarrollo e promover una mayor participación en las decisiones fundamentales sobre los instrumentos de la política pública y la provisión de servicios. El nuevo enfoque de desarrollo territorial formula principios y acciones para incluir a las mayorías. Se habla de dejar

1 Doutoranda do CEPPAC – Departamento de Sociologia – UnB.

2 Professor do Departamento de Sociologia do CEPPAC- UnB.

de hacer “más de lo mismo” y avanzar hacia acciones donde se generen transformaciones productivas e institucionales, en un espacio determinado, con el fin de reducir la pobreza.

Bajo este enfoque, al hablar de lo rural, deberá pensarse e imaginarse un territorio que engloba mucho más que la exclusiva actividad agrícola. El enfoque territorial del desarrollo se sustenta en la multidimensional de la actividad agrícola sobrepasando la simple producción de alimentos y fibras; en la pluriactividad ejercida por las familias que habitan las zonas rurales y en la complementariedad entre lo urbano y rural. Esto último en busca de superar la histórica dicotomía marcada para el estudio o intervención en una u otra dimensión espacial del territorio, por esto, el término desarrollo no tendría más la connotación de urbano o rural, agrícola o industrial, sino de territorial.

A pesar de no ser una innovación en las teorías de desarrollo, el enfoque territorial propone la construcción y/o redefinición de espacios de concertación y planificación territorial donde sea posible la cualificación y ordenamiento de la demanda en un nuevo arreglo institucional. Bajo esta perspectiva el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, por medio del Instituto de Desarrollo Rural (INCODER) lidera ajustes de tipo institucional en diferentes regiones del país, con el propósito que las organizaciones puedan articular mecanismos y estrategias productivas e institucionales para vincularse a los mercados y a las instancias de poder.

En este artículo, después de hacer un abordaje sobre la propuesta de desarrollo con enfoque territorial, se describen los cambios institucionales que están siendo implementados en Colombia a la luz de dicho enfoque. También se analiza, partiendo de los informes generados por el Incoder y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el alcance de estos cambios institucionales para cumplir la promesa, que a la luz del territorio, se hace con relación a la vinculación de los actores sociales en las definiciones de política y su implementación.

## **2. Uno de los Puntos de partida**

Producir más, en palabras de Harry Truman<sup>3</sup>, era la clave para la paz y la prosperidad. Para esto ofrecían, a los amantes de la paz, los beneficios

---

<sup>3</sup> Discurso de posesión de Harry Truman como Presidente de Estados Unidos el 20 de enero de 1949.

del acervo de conocimiento técnico que poseía Estados Unidos. De esta manera ayudarían a que las personas que sufrían condiciones de miseria, vivían con una alimentación inadecua, víctimas de la enfermedad y con una vida económica primitiva y estancada, logran sus aspiraciones de una vida mejor. Todo esto sería emprendido a través de un programa de desarrollo basado en los conceptos de trato justo y democrático.

A partir de esta declaración surgen nuevas formas de entender, explicar y abordar los problemas de los países económicamente menos avanzados, los cuales son denominados de subdesarrollados. En consecuencia se inicia una nueva era de desarrollo caracterizada por enfoques que corresponden a diversas líneas de pensamiento. Estos enfoques son, en unos casos, propuestas que siguen la línea del crecimiento económico como un camino que debe recorrerse pasando por varias etapas; en otros casos se adhieren a esta propuesta de crecimiento variables sociales y/o culturales, dándole una connotación de integral al desarrollo.

También, como respuesta a las dominantes líneas del pensamiento económico que han liderado las acciones para el desarrollo, están las propuestas llamadas alternativas que apellidan el desarrollo de sostenible, humano o, en esta última década, de territorial. Independiente del calificativo que acompañe a la palabra desarrollo o el contexto donde este siendo usada, dicha palabra tiene un sentido positivo, con la connotación de cambio favorable: de inferior a superior, o de peor para mejor o de tradicional a moderno.

Desde el momento en que se firma la Carta de las Naciones Unidas, producto de la Conferencia de San Francisco en abril de 1945, sustantivos como progreso, mejorar niveles de vida, libertad, derechos humanos o adjetivos como desarrollo económico, social y cultural, están presentes en los diversos y numerosos discursos del desarrollo. Sin embargo, así estas palabras indiquen una visión integral del desarrollo, los programas “para” el desarrollo de los países subdesarrollados han puesto su énfasis en el progreso y el crecimiento económico. Esto se puede constatar en afirmaciones como la hecha por Arthur Lewis en 1955 (Esteva, 2000), que dice: “*Primeiramente é preciso observar que nosso tema é crescimento e não distribuição*”. También se encuentran definiciones como la de Paul

Baran (citado por el mismo autor), para quién crecimiento o desarrollo son un aumento en la producción *per capita* de bienes materiales.

El crecimiento se vuelve sinónimo de la idea de desarrollo, no solo porque es una idea que surge de la economía sino porque de esta forma se miden sus resultados. Los esfuerzos de investigadores para reconducir y/o complementar esta línea hegemónica de la economía, sobre las acciones emprendidas en aras del desarrollo, han estado presentes desde la segunda pos guerra. Es así como en sus discursos se enfatiza la importancia de los “sujetos del desarrollo” y su participación, de la cultura, de las capacidades locales, de la preservación de los recursos naturales, entre muchos otros. Por ejemplo, en la década de los años sesenta un pensador como Stavenhagen propone el etnodesarrollo basado en “buscar nuestra propia cultura”; Fals Borda insiste en el desarrollo participativo implementando para esto el modelo de investigación acción participativa ó Gimo Omo – Fadaka propone que el desarrollo debe ser “de abajo para arriba”.

Estos y otros abordajes del desarrollo han estado presentes con el objetivo de advertir o resaltar las restricciones de la teoría de desarrollo impulsada desde la segunda post – guerra, más específicamente desde que Truman calificara de subdesarrollados a los países pobres ó poco industrializados o mejor con bajas tasas de crecimiento.

Cuando el tipo, enfoque o estilo de desarrollo es concretado en una teoría de acción e implementado para superar la pobreza y condiciones de marginalidad en los países subdesarrollados se hace para superar dichas condiciones de pobreza y marginalidad. Es decir, cada nueva propuesta trae consigo esa promesa que pareciera que, en vez de estar cerca de su cumplimiento, se estuviera cada vez más distante. Según James Wolfensohn se tendría que conmemorar, al empezar el milenio, por los avances del mundo en desarrollo, pero al ver de cerca se ve algo que es alarmante: *“Actualmente, en los países en desarrollo, excluyendo la China, hay por lo menos más de cien millones de personas de lo que hace una década viviendo en la miseria”* (Vinod, 2002).

Las previsiones sobre el crecimiento del PIB en América Latina y el Caribe para el año 2004 fueron acertadas, dando, como lo pronunciaría el expresidente del Banco Mundial, razones para celebrar. En dicho año la tasa de crecimiento fue cercana al 6%, la más alta de los últimos 25 años.

Sin embargo, así este crecimiento haya significado que aproximadamente cuatro millones de latinoamericanos salieran de la pobreza, el número de pobres del continente, en el referido año, sería superior a los registrados en el año 2000. Esto debido principalmente al deterioro ocurrido en el periodo 2001 – 2003. En el año 2000 se alcanzó una tasa de crecimiento del 3,6%, variación significativa después de la recesión de los años 1998 y 1999 cuando se registró un PBI por habitante de 0,4% y –1,6% respectivamente. En el 2001 hubo una expansión sobre ese 3,7% de sólo el 0,4%, en el año siguiente el PIB descendió 0,6%, elevándose 1,6% en el año 2003.

El crecimiento del PIB en el año 2004 no necesariamente significó una difusión del crecimiento dentro de la sociedad, como tampoco significó una reducción de las tasas de pobreza. Según el Panorama Social de América Latina 2004 elaborado por la CEPAL, de los 541,3 millones de habitantes estimados como población de América Latina incluyendo el Caribe, para dicho año, 221 millones eran pobres dentro de los cuales 97 millones estaban en la situación de indigencia y la pobreza extrema cubría al 19,4% de la población de la región.

Ahora, analizando los rasgos característicos de la pobreza, la CEPAL concluye que no han variado significativamente entre 1990 y 2002. Las familias de bajos recursos en el año 2002 aún se caracterizaban por estar conformadas por un número mayor de personas con bajos niveles educativos, comparados con el resto de la población, altas tasas de dependencia demográfica y más dificultades para acceder a servicios básicos: *“la evolución de la incidencia de estos elementos (...) también pone en evidencia la dificultad de desvincular la pobreza de los factores estructurales que la condicionan”* (CEPAL, 2004).

De igual manera, comparando el periodo comprendido entre 1990 y 2002 la CEPAL muestra la acentuación en la inequidad en la distribución del ingreso. En 1990 los límites inferior y superior del índice de Gini eran para el primer caso de 0,438 (Costa Rica) y para el segundo de 0,627 (Brasil). Los análisis hechos con datos del año 2002 muestran un índice inferior de 0,456 (Uruguay) y superior de 0,639 (Brasil).

Existe en los países de América Latina y el Caribe una extrema desigualdad social como resultado del proceso de expansión económica. Son indiscutibles las evidencias que confirman como se ha aumentado

la distancia entre ricos y pobres. El decil más rico se queda con el 48% de la renta de la región, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6%. El estudio del Banco Mundial, realizado en el año 2003 llamado “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ruptura con la historia?”, muestra que en la década de los noventa a media del índice de Gini en América Latina era de 0,522, mientras que en el mismo periodo las medias para la OCDE, el Oriente Europeo y Asia eran mucho mas bajas: 0,342, 0,328 y 0,412 respectivamente<sup>4</sup>.

Una de las conclusiones del mencionado estudio es que las desigualdades en América Latina se vienen presentando desde hace mucho tiempo y no sólo en la renta sino en el acceso a los servicios públicos, en la participación e influencia en la definición e implementación de políticas públicas, en los bienes y oportunidades: “*El verdadero significado de ser ciudadano de un país es casi ciertamente muy diferente para ambos grupos familiares (familias ricas y pobres)*” (Banco Mundial, 2003).

Las estadísticas de países como Brasil y Colombia también confirman dicha situación. Según la CEPAL Brasil se encuentra encabezando la lista de los países con mayor índice de desigualdad en América Latina y el Caribe llegando a superar países que se consideran menos desarrollados. Brasil pasó de un índice Gini de 0,627 en 1990 a 0,639 en el año 2002. Uno de los estudios del *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA* realizado en el año 2001, muestra que la renta media del 10% de la población mas rica del Brasil es 28 veces mayor que la renta media de los 40 más pobres.

Para el caso colombiano el índice de Gini es de 0,575, clasificándolo en un nivel alto de desigualdad. Según datos del Departamento Nacional de Planeación de dicho país, en el año 2005 los niveles de pobreza están en un 51,8%, la pobreza extrema es de 16,6%, el 13% de la población sufre algún tipo de desnutrición y son 1,2 millones de niños que están por fuera del sistema escolar.

Datos presentados por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, permiten observar que después del año 2002 la tendencia de la pobreza y la indigencia ha sido decreciente, pero la realidad es que el

---

<sup>4</sup> Información tomada del Panorama Social, 2004 elaborado por la CEPAL y de apartes del texto: *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, estudio del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe realizado en el año 2003.

porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza se mantienen por encima del 50% de la población. En 1996 era de 50,9% incrementándose en 1999 para 57,5%. En el periodo de los años 2000 y 2001 decreció levemente a 55%, incrementándose de nuevo en el año 2002 a 57,8%. La mencionada disminución en este porcentaje se da a partir del 2003 a 52,7% explicado, según esta entidad por la recuperación de la economía y la generación de empleo.

En el Brasil la mayor preocupación está centrada en el índice de distribución del ingreso. De hecho el número de pobres es igualmente preocupante pero, como lo presenta el IPEA en el estudio citado anteriormente, el grado de desigualdad en la distribución de la renta, que se ha mantenido constante casi por dos décadas, se constituye en el principal determinante de la pobreza en el país.

El hecho que el Brasil se situó como un país de renta media en el ámbito mundial, exhibiendo niveles de producto compatibles con una garantía de condiciones de vida adecuadas para todos (Rocha, 2003), significa que los elevados niveles de pobreza no están relacionados con una insuficiencia generalizada de recursos, pero si con la extrema desigualdad en su distribución (IPEA, 2005).

Según los datos del Radar Social del IPEA y del “Relatorio Nacional de Acompanhamento de los Objetivos de Desenvolvimento do Milenio”, elaborado por el IPEA y el IBGE en el 2004, la incidencia de la pobreza disminuyó de 1992 al 2002 en 9,1%, pasando de 39,7% a 30,6%. En el año 2003, el total de habitantes que informan su renta, 37,7% es considerado pobre (53,9 millones) con una renta familiar per cápita de hasta medio salario mínimo.

A pesar del optimismo que caracteriza a las organizaciones que calculan las posibilidades de cumplir las metas del milenio de disminuir la extrema pobreza, no puede dejar de sorprender cifras como las registradas en Colombia y Brasil. Si de los 46 millones aproximados de Colombianos (datos calculados para el año 2005) 23 millones son pobres y si de los más de 180 millones de habitantes del Brasil 53 millones los que viven por debajo de la línea de pobreza, cabría preguntarse qué ha pasado con el sinnúmero de programas y recursos que se han invertido para, en nombre del desarrollo, atender a estas poblaciones marginadas.

Esta crisis del desarrollo, como lo menciona Braudel (1998), citando a Ignacy Sachs, es también la crisis de la teoría del desarrollo. Con relación a esto Braudel (1998) se pregunta “dónde está el defecto de la teoría y por qué los planeadores entusiasmados de los años 1960 se engañaron a tal punto sobre las dificultades del emprendimiento”

A pesar de esta advertencia sobre la teoría misma del desarrollo, la crítica, generalmente se hace a los enfoques del mismo y no al concepto como tal. El peso del crecimiento económico como parámetro del éxito o fracaso del desarrollo, se ha intentado compensar con otros apelativos al desarrollo como social, ambiental, humano o territorial. El discurso del desarrollo ha cambiado sistemáticamente sus enfoques, las categorías de clientes así como las relaciones que establece con estas. La mirada se sitúa, de década en década, en sujetos diferentes como respuesta a la resistencia que provoca el discurso de desarrollo en segmentos determinados de la población o también con la intención de corregir fallas de estrategias anteriores. A pesar de estos cambios y constantes “nuevas” propuestas las evidencias del fracaso del desarrollo son contundentes.

Frente a este panorama constantemente surgen nuevas propuestas como por ejemplo las denominadas alternativas, dentro de las cuales se puede colocar el enfoque territorial del desarrollo. Antes de entrar a detallar dicho enfoque se presenta a continuación un breve abordaje de lo que ha sido denominado de alternativo.

### **3. Propuestas Alternativas de Desarrollo**

*“En su búsqueda de la consistencia rigurosa...las teorías [neoclásicas] olvidaron aspectos importantes de la realidad social, política y cultural, así como del antecedente histórico de las colectividades. Al hacer un tenaz esfuerzo de asepsia doctrinal, desarrollaron sus argumentos en el vacío, fuera del tiempo y del espacio...”*

*(Raúl Prebisch, 1979, citado por Escobar, 1996: 181)*

A finales de los años setenta comienzan a evaluarse los modelos de desarrollo impulsados cuatro décadas atrás. Estas evaluaciones llevan a reconocer algunos de los errores iniciales, como el de afirmar que se tenía, en ese momento, conocimiento sobre varios temas de la economía y con

sus comprobaciones empíricas. También se ponderaba el hecho de contar con nuevos paradigmas, distintos al de inicios de los años cincuenta, como el neoclásico, estructuralista y neo-marxista.

Por otro lado hubo críticas más radicales como la manifestada por Prebisch, quien alertaba sobre las “vigorosas ramificaciones” de los experimentos neoliberales que aparecían en Latinoamérica liderados por los regímenes autoritarios de Argentina y Chile. Otra crítica interesante, citada de igual manera por Escobar (1950), es la hecha por P.T. Bauer. Para él un error de la economía del desarrollo de los años cincuenta, fue haber hecho una mala caracterización económica de los países subdesarrollados<sup>5</sup>, llevando esto al surgimiento de ideas que fueron el eje central de la teoría de desarrollo económico. Así, según Bauer, algunas de estas ideas hayan sido reevaluadas, en la actualidad (1984), “han seguido dominando el discurso político y público, como ejemplo de los efectos recurrentes de ideas ya descartadas”.

Al hablar de propuestas alternativas se está suponiendo un cambio radical con relación a los modelos convencionales de la economía del desarrollo. Como lo menciona Moncayo, citando a Heilbroner y Milberg, los enfoques de desarrollo humano, del desarrollo sostenible, de la competitividad sistémica y la economía neoinstitucional, son aportes a una perspectiva del desarrollo que apunta a un pensamiento económico que explicita sus vínculos indisolubles con el orden social subyacente (Moncayo, 2004).

Así la economía del desarrollo se vaya diluyendo, aparecen una mezcla de enfoques estatistas y redistributivos orientados por la economía neoliberal y liderados por organismos internacionales, así como por gobiernos conservadores como el de M. Thatcher y R. Regan. Esto abre el camino, durante los ochenta, a acciones como la liberalización del comercio y de los regímenes de inversión; privatización de empresas estatales; y a políticas de reestructuración y estabilización controladas por el FMI.

Por otro lado la crítica y posiciones como la de Heilbroner y Milberg dan paso a propuestas que hablan de “otro desarrollo” las cuales son manifestadas por primera vez en el relatorio Uppsala publicado por The

---

<sup>5</sup> Entre estos factores están: el problema del intercambio, la supuesta falta de capital y de capacidad empresarial, el círculo vicioso de la pobreza y el estancamiento. Escobar, 1996: 180

Dag Hammarskjöld Foundation en 1977. Con esto, siguiendo a Hidalgo, se pasa de un *desarrollo riqueza* a un *desarrollo no pobreza*, marcando así un cambio en los enfoques de la economía del desarrollo.

“El desarrollo alternativo debe estar orientado a satisfacer las necesidades humanas tanto materiales como inmateriales, empezando por atender las necesidades de los dominados y explotados, asegurando al mismo tiempo la humanización de todos los seres humanos, satisfaciendo sus necesidades de expresión, creatividad e igualdad, así como las de condiciones de convivencia, y permitiéndoles comprender y dominar sus propios destinos”<sup>6</sup>

El núcleo del desarrollo alternativo, de ese “otro desarrollo”, es la satisfacción de las necesidades básicas y para esto se establecen unos elementos definidores como son la igualdad; el reconocimiento de las propiedades endógenas presentes en un territorio; la confianza de cada sociedad en su fortaleza y sus recursos; la utilización racional de los recursos naturales y existencia de estructuras que faciliten la autogestión y participación. Todo esto se concreta en propuestas que son conocidas con los nombres de: desarrollo igualitario, endógeno, autónomo, ecológico y de transformación cultural, respectivamente.

Sumado a esto, en los años setenta, se habla desarrollo multifuncional, en los ochenta de la reforma del orden internacional y en los noventa de varios enfoques como el etnodesarrollo, el desarrollo sostenible, el desarrollo local y el enfoque territorial. Todos estos, desde los setenta hasta los noventa, coinciden en que el desarrollo tiene más dimensiones que las exclusivamente económicas.

Sin embargo pareciera que algunos de estos enfoques, como el sostenible por ejemplo, fueron invadidos por las posturas neoliberales, llegando a hablar de “desarrollo económico sostenible”, que según el Banco Mundial, depende de la existencia de “un mercado sin distorsiones, competitivo y en pleno funcionamiento” (Escobar, 1996)<sup>a</sup>. Según Escobar, los diagnósticos hechos a la economía del desarrollo durante los años ochenta no llevaron a un replanteamiento definitivo de la disciplina, sino, como ya se había dicho, a una disolución gradual de la misma. Lo que el autor propone

---

<sup>6</sup> Concepto incluido en el relatorio de Uppsala, recogido por Cardoso (“El desarrollo en Capilla”, 1981). Citado por Hidalgo, 1998: 232

es que se avance en una crítica más amplia al campo del desarrollo; no basta con la introducción de nuevos conceptos, mejores modelos y algoritmos.

Estas propuestas siguen enfrentando el mismo punto de partida. El número de ciudadanos y ciudadanas con dificultades serias para disfrutar de los beneficios del desarrollo, el cual se ha incrementado dramáticamente, quedando excluidos del mercado de trabajo, del acceso a bienes esenciales, a servicios sociales básicos, y mucho más aún de las decisiones sobre el tipo de intervención que será hecho en sus territorios. (Bombarolo, 2002).

El enfoque territorial del desarrollo, que se tratará a continuación, es presentado por organismos internacionales y centros académicos como una propuesta que rompe con las formas convencionales de enfrentar los problemas de la pobreza, siendo uno de sus principales principios el de la inclusión de las mayorías que, a partir de las relaciones que establecen, van construyendo y reconfigurando los territorios que habitan.

#### **4. Qué hay de nuevo en el nuevo enfoque de desarrollo con enfoque territorial**

Como ya se dio el nuevo enfoque de desarrollo territorial formula principios y acciones para incluir a las mayorías. Se habla de dejar de hacer “más de lo mismo” y avanzar hacia acciones donde se generen transformaciones productivas e institucionales, en un espacio determinado, con el fin de reducir la pobreza. Para esto, las estrategias deberán estar encaminadas a enlazar la economía de los territorios rurales a mercados dinámicos y a estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y a incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios (Schejtman y Berdegué, 2003 ).

Esto hace recordar enfoques alternativos, hechos desde mediados de los años 70 hasta finales de los ochenta, que se referían principalmente a un desarrollo “*que arranque de corazón de cada sociedad, siendo esta la que defina soberanamente sus valores y la visión de su futuro*” (Hidalgo, 1998). A seguir se describen elementos de las propuestas de desarrollo endógeno, local y de transformación productiva con equidad, como también

de nueva geografía económica y la geografía propiamente dicha, que están relacionados con la propuesta territorial del desarrollo.

#### **4.1. Territorio, endógeno, local:**

Las propuestas, promesas y esperanzas depositadas en el enfoque territorial tienen como uno de sus principales pilares teóricos el llamado desarrollo endógeno. Este enfoque, el endógeno, desarrolla dos tipos de abordajes. El primero es aquel en el que el *territorio* es el elemento central para cualquier acción de desarrollo, denominado con el término endógeno propiamente dicho o local. El segundo da un mayor peso en los valores étnicos y culturales de la población afectada, llamado de etnodesarrollo.

Investigadores como, J. Friedmann y M. Douglas, W. Stöhr trabajaron, respectivamente temas como el desarrollo agropolitano (1978) y los enclaves especiales selectivos (1981). El concepto central de estas propuestas es que *el territorio* deja de ser un elemento físico que soporta las actividades productivas para convertirse en una entramada de relaciones que vinculan todo tipo de intereses y afectan a la comunidad que habita ese territorio.

El desarrollo agropolitano consistía en la creación de economías locales, con mercados locales propios y paralelas a la economía de exportación. Desarrollo autocentrado y aprovechamiento de las propias capacidades de las comunidades eran las bases del mismo, buscando así satisfacer las necesidades básicas y procurando el fortalecimiento de las organizaciones presentes en las áreas rurales, la descentralización política y financiera y una reforma agraria efectiva que diera el poder a las comunidades locales. Todo esto, con el permanente apoyo del gobierno central.

A partir de esto, autores como Stöhr resaltan el papel del territorio en todo este proceso, dándole identidad y relacionándose con él como un agente de desarrollo. El potencial endógeno del territorio sería el que permitiría mejorar el nivel de vida de sus habitantes. Este potencial está conformado por los recursos económicos, humanos, institucionales y culturales que una comunidad posee, los cuales se convierten, en el espacio local, en diversas formas de mercado, en estructuras productivas, capacidad empresarial, dotación de recursos naturales, una estructura social y política, así como tradiciones, cultura (Hidalgo, 1998; p.339).

Bajo estos elementos Stöhr define este tipo de desarrollo (el endógeno) como el proceso que surge de la capacidad de la población de un territorio para liderar su propio desarrollo, por medio de su potencial (endógeno), esto con el propósito de mejorar su nivel de vida. Para esto es necesario tener en cuenta tres dimensiones: i) la económica; ii) la socio-cultural y iii) la político administrativa.

Más recientemente (1996), y refiriéndose específicamente a desarrollo local a partir de los recursos endógenos Vapñarsky<sup>7</sup> habla que el territorio es más cualitativo que cuantitativo, manifestándose esas cualidades en tres dimensiones: i) la político institucional; ii) la socioeconómica cultural y iii) la físico ambiental.

Con quince años de diferencia los autores coinciden en las dimensiones que califican lo local, siendo agregado por Vapñarsky lo que él denomina lo físico ambiental que viene a ser “*una serie de atributos físicos (naturales o contruidos) medianamente uniformes que permiten la continuidad territorial de actividades productivas, de identidades colectivas y redes sociales*”.

Ahora bien, las otras dos dimensiones, así estén denominadas de forma diferente, son definidas a partir de los mismos elementos. Instituciones y valores que sirven de base al proceso de desarrollo; políticas territoriales que contribuyen a ordenar los procesos productivos dentro del espacio local e impulsan las potencialidades existentes en el mismo; empresarios locales y más ampliamente las relaciones y negociaciones que se establecen en un determinado territorio guiadas por actividades productivas, que a su vez se convierten en un elemento que estructura las relaciones locales de poder.

Otras referencias a lo local son las hechas en 1997 por Albuquerque quien habla sobre las iniciativas de desarrollo local a partir de dos dimensiones: i) la de transformación productiva y la de ii) transformación institucional. Enfatiza la necesidad de dar un paso adicional al de las pasadas iniciativas locales de empleo e iniciativas de desarrollo empresarial. Para el autor dichas iniciativas resultaban insuficientes por sí mismas para promover procesos de desarrollo local. Se habla entonces de un desarrollo económico local mediante el cual los actores o instituciones locales se movilizan

---

<sup>7</sup> Citado en: Francisco Suárez. Lo local como componente estratégico del desarrollo: Apuntes del Taller Instrumentos para el desarrollo local.

para apoyar las diferentes acciones, tratando de crear, reforzar y preservar actividades y empleos, utilizando los medios y recursos del territorio.

Las iniciativas de desarrollo local deberían estar enfocadas a mejorar las condiciones del entorno local, tratando de construir un ambiente territorial favorable a la actividad empresarial innovadora, dando con ello una señal clara de las apuestas territoriales por la modernización productiva y la decisión para enfrentar el cambio estructural de forma decidida como lo menciona el autor arriba citado:

En el transcurso de las dos últimas décadas las economías y sociedades de la totalidad de los países desarrollados y países en desarrollo vienen conociendo procesos de cambio estructural de amplitud y profundidad considerables. Se trata, como sabemos, de una nueva fase de reestructuración tecnológica y organizativa que afecta tanto a las formas de producción y gestión empresarial, como a la propia naturaleza del Estado y regulación socio-institucional, así como al funcionamiento eficiente de cualquier tipo de organizaciones, públicas o privadas (Alburquerque, 1997).

El énfasis se pone, no sólo en los indicadores habituales de resultados cuantitativos, sino, fundamentalmente, en los aspectos cualitativos y extraeconómicos (sociales, culturales y territoriales). Estos son integrados como factores aglutinantes y facilitadores del desarrollo en su capacidad para buscar soluciones, desde el propio ámbito territorial. Lo anterior es posible mediante un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos existentes y la vinculación en redes de los diferentes actores socioeconómicos locales (Alburquerque, 1997).

Como complemento de lo anterior, Cabestany (2000) define el desarrollo local como un proceso orientado, es decir, es el resultado de una acción de los actores o agentes que inciden (con sus decisiones) en el desarrollo de un territorio determinado. Según este autor la preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, es lo que define un proceso de desarrollo local.

En síntesis las iniciativas de desarrollo local tienen un contenido territorial en la medida que responden a problemas identificados localmente; son concebidas para alcanzar objetivos locales; y protagonizadas por actores locales (Alburquerque, 1997).

Más recientemente (2003) se habla del desarrollo económico local, como un elemento que nutre el nuevo concepto de desarrollo territorial. Este se fundamenta en el carácter localizado del desarrollo económico con base en economías de escala, entornos con capacidad innovativa y el establecimiento de reglas, costumbres y valores compartidos (Schejtman y Berdegué, 2003).

En el desarrollo económico local las economías de escala se producen gracias a los encadenamientos productivos, la competitividad depende de normas y valores compartidos y de la presencia de una red de instituciones que facilitan la diseminación de conocimiento y de la innovación. En este sentido, los encadenamientos productivos son los que posibilitan la articulación de los distintos eslabones de la cadena y favorecen el aseguramiento de los mercados en la medida en que posibilita el acercamiento de la industria y los mercados dinámicos y el establecimiento de acuerdos entre las partes.

Por su parte, el entorno con capacidad innovativa es el que permite el aprendizaje colectivo a través de los vínculos en las cadenas. De esta forma se explica el énfasis en el territorio, en razón a que la proximidad espacial e incluso la cultura y normas compartidas facilitan el acoplamiento entre conocimientos prácticos y técnicos y los procesos de aprendizaje necesarios para el alcance de la competitividad (Schejtman y Berdegué, 2003).

En esta perspectiva la competitividad está determinada por una amplia difusión del progreso técnico y del conocimiento, de allí que resulte fundamental la gestión del conocimiento para la innovación tecnológica y la transformación productiva. Cabe advertir que bajo esta nueva visión del desarrollo los procesos de innovación tecnológica se orientan no solo al mejoramiento de los procesos (lo que significa una mayor eficiencia en la transformación de insumos en productos), sino que incluye la innovación en los productos para alcanzar valor agregado y la innovación en la gestión de manera que se alcance la competitividad.

Se cuenta, entonces, con un concepto de desarrollo local que bajo la perspectiva económica adiciona a las dimensiones ya mencionadas del desarrollo endógeno factores como el conocimiento e información para la innovación tecnológica, mediante los cuales se alcanzaría la competitividad.

Ahora bien, al intentar saber cuáles son las conexiones entre esta propuesta de desarrollo endógeno o local con el llamado “nuevo enfoque de desarrollo territorial”, se enfrenta a una serie de dificultades para la demarcación o diferenciación de uno y otro. Todo parece indicar que de forma indistinta se puede hablar de desarrollo local o de desarrollo con enfoque territorial. Sin embargo, algunos autores como Schejtman y Berdegú, ven el desarrollo local como uno de los elementos del desarrollo territorial.

De igual manera Boisier trabaja lo local como el “interno” del territorio, relacionándolo con el entorno y el proyecto político. Estos tres componentes del sistema y sus relaciones hacen posible el desarrollo. Bajo la perspectiva sistémica que trabaja este autor las relaciones entre el entorno (dimensión contextual) y el “interno” (lo endógeno) “configuran un nuevo paradigma, un nuevo marco cognitivo para el desarrollo del territorio” (Boiser, 1999; p.29).

Dentro de los aspectos coincidentes que pueden identificarse desde la década de los setenta hasta la actualidad, está que estas propuestas, sean llamadas de desarrollo local o territorial o la confluencia de las dos, intentan vencer la perspectiva única de crecimiento económico y reconocen que el territorio, usando las palabras de Haesbaert, supera la simple y genérica dimensión material de la realidad.

Es evidente que dentro de estos enfoques se intenta dar una visión más integral al desarrollo, procurando disminuir las tensiones entre las propuestas con énfasis en el crecimiento económico y la orientación de las acciones según las leyes del mercado y las propuestas de carácter social. Frente a esto, de nuevo coincide la posición de Albuquerque, quien dice que en las iniciativas de desarrollo local el énfasis que se pone en los procesos, la dinámica económica y social, y los comportamientos de los actores o agentes locales, más que en los resultados cuantitativos. De esta forma, se parte de la convicción de que las disparidades entre economías locales son también reflejo de diferencias existentes en capacidades de iniciativa frente a los problemas o contexto existentes, y no se explican por las diferentes tasas de crecimiento del producto, lo cual no constituye nada más que un resultado del proceso de desarrollo.

En este sentido, se enfatiza la necesidad de contar con organizaciones públicas y privadas fortalecidas que creen, innoven, planifiquen y gestionen los procesos de desarrollo, siendo necesario para esto que dichas organizaciones negocien con sus clientes directos las reglas que orientan su acción y miden su desempeño.

También, como lo coloca Abramovay (2005) el abordaje territorial pone el énfasis en los lazos directos y localizados entre los actores sociales. Lo anterior como sustento de transformaciones políticas y económicas, propuesta que coincide con las transformaciones productivas e institucionales que exponen otros autores.

El enfoque territorial supone entonces la construcción y/o redefinición de espacios de concertación y planificación territorial donde se posibilite la cualificación y ordenamiento de la demanda en nuevos arreglos institucionales. Estos arreglos implican a su vez que las poblaciones avancen en términos de autonomía en la gestión del desarrollo y en una mayor participación en las decisiones fundamentales sobre los instrumentos de la política pública y la provisión de servicios.

Como parte de los elementos que podrían catalogarse como del ámbito interno o endógeno de la transformación productiva de un territorio, están la movilización social y la acción colectiva. Esta última es concebida por Schejtman y Berdegú (2003) como una estrategia instrumental orientada al logro de objetivos particulares que corresponden a bienes públicos. Se concluye entonces que con estos elementos se pueden alcanzar objetivos como el desarrollo de las capacidades de los individuos (talento humano), el fortalecimiento de las organizaciones, la construcción de redes y espacios de concertación social y la profundización de normas y valores como la solidaridad, la reciprocidad y la confianza, que contribuyen al logro del bien común (capital social).

#### **4.2. El desarrollo con enfoque territorial y la transformación productiva con equidad:**

Fuera de lo ya mencionado sobre el desarrollo endógeno y su estrecha relación con la propuesta de desarrollo local y de esta con el enfoque territorial, existe otra propuesta que coincide en muchos de sus principios

con lo que es llamado de nuevo enfoque territorial. Esta propuesta es la “*Transformación Productiva con Equidad*” hecha a finales de los años ochenta por la CEPAL.

El argumento de esta propuesta es que, “*en la medida que América Latina y los países desarrollados en su conjunto, avancen en la senda de una transformación irán ganando legitimidad, credibilidad y eficacia como interlocutores válidos en el diseño de un nuevo orden económico internacional*” (Hidalgo, 1998; p. 143).

Entre los factores que son compartidos por los dos tipos de enfoques están: mejorar la competitividad; abordar el campo socioeconómico como un sistema que se inserta en una red de vinculaciones con la educación, la tecnología, la infraestructura, etc.; la industria como eje de la transformación y la incorporación de la dimensión ambiental y geográfico – espacial. De forma complementaria a estos factores la CEPAL postula que la transformación productiva deberá darse en un contexto institucional determinado, el cual deberá ser democrático, participativo y pluralista.

El reconocimiento de contextos institucionales determinados puede relacionarse con lo dicho anteriormente sobre el cambio institucional. Esto se refiere a cambios y adaptaciones de las instituciones que tienen que ver con la adecuación de la institucionalidad local mediante el establecimiento de instancias de concertación y negociación, la construcción de alianzas entre instituciones y la búsqueda de la cooperación pública privada. Así mismo, se propone la creación de una institucionalidad en función de encadenamientos productivos y el establecimiento de acuerdos y contratos que permitan la integración y participación entre los productores y los diferentes tipos de empresas privadas y la orientación del trabajo por la demanda para proveer bienes y servicios requeridos por la población (Schejtman y Berdegué, 2003).

Bajo el marco del enfoque territorial para el desarrollo, el cambio institucional debe estar orientado a estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos con los instrumentos relevantes de las políticas públicas. Destacan que el desarrollo territorial requiere de la construcción de espacios propiamente públicos (mesas de concertación, alianzas y redes) donde los individuos y las organizaciones puedan articular mecanismos y estrategias para romper

los fenómenos de exclusión social y construyan conexiones sociales con las instancias de poder.

Sin embargo cuando se intenta instrumentalizar la política de desarrollo territorial el esfuerzo se concentra en la transformación productiva sin llevar a cabo acciones que contribuyan al fortalecimiento de las organizaciones e instituciones. Los cambios institucionales que son enunciados como una base sustancial del desarrollo con enfoque territorial se limitan a cambios en las instituciones formales construyendo marcos normativos que no llegan a ser apropiados por los actores que construyen y hacen parte del territorio. Esto será esbozado más adelante específicamente con relación al caso Colombiano.

### **4.3. El desarrollo con enfoque territorial y la nueva geografía económica:**

Ahora, junto con la propuesta de desarrollo endógeno y de la transformación productiva que hacen parte de la economía del desarrollo existe otro campo de la teoría que debe ser explorado al respecto y es la “nueva geografía económica”. Moncayo hace un completo estado del arte sobre el tema. Parte de la premisa que los economistas neoclásicos no prestaron atención directa al espacio y a la geografía. Según este autor *“en la llanura homogénea, sin montañas, sin costas y sin ríos del marco neoclásico, los aspectos atinentes a la localización espacial de la actividad productiva no eran elementos centrales en el análisis del crecimiento y de la acumulación de capital”* (Moncayo, 2004; p.18).

Bajo esta línea de pensamiento, coincidiendo en cierta medida con lo expuesto por Alburquerque, se consideran más explícitamente los factores endógenos y territoriales del desarrollo, afirmando que los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social (en palabras de Moncayo), tienen un carácter localizado. Las estrategias para el desarrollo deberán ser implementadas de “abajo hacia arriba” basadas en el potencial endógeno de los territorios, sustituyendo la clásica intervención de “arriba hacia abajo” y sobre una orientación exclusiva del crecimiento económico y la acumulación de capital.

Siguiendo a Moncayo existen varias perspectivas desde las que se puede analizar el peso que en la actualidad se da a lo local en relación

a lo global con el propósito de intentar dar el mismo campo relacional a estos dos ámbitos espaciales. La primera de ellas es la política que está relacionada con la “*crisis o vaciamento del Estado – Nación*” (Moncayo, 2004). Esta situación lleva a que se presente presiones para una redistribución de la autoridad, tanto hacia arriba como hacia abajo creando estructuras que podrían responder de modo más efectivo (Kennedy citado por Moncayo, 2004).

La segunda es la económica en la cual confluyen varios enfoques. Uno de ellos es la nueva geografía económica cuyo argumento es que el crecimiento regional se da por una lógica de causación circular. Es decir que las relaciones o encadenamientos entre las empresas (hacia atrás y hacia adelante), produce una concentración de actividades que se fortalecen a sí mismas y de forma progresiva.

Otro de estos enfoques es el de acumulación flexible o posfordismo. En este abordaje la forma espacial, contrario al pensamiento fordista de la producción rígidamente estructurada en masa, es el distrito o sistema local de pequeñas empresas. Lo que caracteriza este enfoque es la concentración de pequeñas y medianas empresas, redes de cooperación, relación con la comunidad local y economías de aglomeración.

También hace parte de la perspectiva económica analizada por Moncayo la competitividad. Esta se explica a partir del avance económico de los países y su participación en los mercados internacionales. Su medición se hace a partir de aspectos convencionales de las teorías de crecimiento como son la productividad y el progreso técnico. Aquí vuelve a surgir un fuerte enlace con la propuesta hecha por la CEPAL de transformación productiva con equidad, la cual toma la conceptualización de Fajnzylber quien en 1990 ya advertía sobre la necesidad de integrar la competitividad, el progreso técnico, sostenibilidad ambiental e innovación institucional para ganar competitividad *auténtica*.

Otra perspectiva desde la que es posible analizar la re-espacialización del acontecer socioeconómico y político (en palabras de Moncayo) es la neoinstitucionalista. Los aspectos que el autor citado resalta de los neoinstitucionalistas es el concepto de capital social. Toma para esto los aportes hechos por Putnam sobre las comunidades cívicas; los trabajos empíricos de Knack y Keefer sobre la medición de capital

social a través de indicadores de Trust y Civic<sup>8</sup>; el aprendizaje colectivo y las redes de cooperación. En síntesis *“sólo las sociedades con un alto nivel de confianza social podrán crear las organizaciones empresariales flexibles y de gran escala necesarias para competir exitosamente en la economía global emergente”*.

Finalmente, dentro de las perspectivas que ayudan a analizar el resurgimiento del territorio como *actor* del desarrollo es la ambiental. La propuesta desarrollo sostenible que se preocupa por el mejoramiento de los niveles de bienestar de la población con el manejo adecuado de los recursos naturales, le agrega al concepto de desarrollo endógeno la dimensión ecológica, surgiendo así el enfoque *“bioregional para planificar y administrar la protección y el aprovechamiento del capital natural y la biodiversidad”* (Moncayo, 2004; p.44).

Todo lo expuesto anteriormente sugiere que son diversas las bases teóricas de las que se alimenta el enfoque territorial del desarrollo, las cuales confluyen por distintas vías. Una de esas vías es el desarrollo endógeno; otra la transformación productiva con equidad; una tercera sería los aportes de la teoría neo-institucionalista, no sólo desde la perspectiva de capital social y creación de redes de interacción, sino desde la propuesta de cambio y/o fortalecimiento de las organizaciones e instituciones; la nueva geografía económica; el desarrollo sostenible y el concepto de bioregión, entre otras.

#### **4.4. El desarrollo con enfoque territorial y la geografía**

De una u otra forma estas propuestas, teorías o enfoques, valorizan el territorio *como un elemento explicativo esencial de los procesos de desarrollo* (Moncayo, 2004; p.46). En ese sentido otro abordaje teórico que debe hacerse para comprender, específicamente el concepto **territorio**, es el que ofrece la Geografía.

Como lo muestra Sabourin (Año) son muchas las definiciones que desde diferentes perspectivas se hacen de este concepto. Sin embargo tomando las definiciones a las que autor mencionado se refiere, es posible

---

<sup>8</sup> Trust: Porcentaje de personas que creen que la mayoría de la gente es confiable y Civic: Grado de compromiso de las personas con las normas cívicas de cooperación.

identificar que uno de los elementos comunes es que se considera al territorio, tomando las palabras de Veltz, como un “*estructura activa[...] los territorios no son campos de maniobra sino actores*” (Moncayo, 2004: 46). O talvez sea mejor decirlo en las mismas palabras de Sabourin.

Segundo o Cirad-Sar (1996), nessa nova perspectiva, o território não é um simples suporte físico das atividades econômicas ou um quadro de localização dos agentes. “Ele é um espaço construído historicamente e socialmente, onde a eficiência das atividades econômicas é fortemente condicionada pelos laços de proximidade e pelo fato de pertencer a este espaço. O território é então um resultado e não um dado”. Por isso fala-se de “construção de territórios” a partir das estratégias de atores envolvidos e de mecanismos de aprendizagem coletiva, quer dizer, a aquisição de conhecimentos, informações comuns através da prática ou da experiência coletiva.

Lo anterior se complementa con la concepción de territorio que Haesbaert presenta desde la perspectiva integradora<sup>9</sup>, concibiéndolo a partir de diversas dimensiones sociales y de la relación de estas con la propia naturaleza.

El territorio es, entonces, un sujeto. El territorio como estructura activa está integrada por grupos sociales y la organización de dichos grupos, como lo presenta Abramovay (2005) es uno de los mayores retos a enfrentar con relación al desarrollo de dicho territorio. En este sentido, siguiendo a Cazella (2005), debe tenerse presente que en un espacio determinado se cuenta con entidades socio – territoriales, las cuales están construidas por las relaciones entre las comunidades de personas y las empresas que comparten dicho espacio geográfico e histórico.

Este autor llama la atención sobre un elemento que es crucial en cualquier propuesta de desarrollo que pretenda construir sus acciones a partir de las características (endógenas) del territorio y sus relaciones con su entrono: el conflicto. El conflicto muchas veces sustentado a partir de los juegos de poder y como lo dice el mismo autor los compromisos

---

9 Haesbaert en su libro “O Mito da Desterritorialização”, hace un completo estado del arte sobre el concepto de territorio, trabajando para esto desde varias perspectivas como la materialista que a su vez es desarrollada desde varias concepciones como la naturalista, la de base económica y la jurídico – política. La otra perspectiva es la idealista; una tercera la integradora y por último la visión relacional desde la perspectiva de Sack y Raffestin.

estables dados entre los principales actores sociales. Este elemento merece un estudio detallado, que no será abordado en este artículo, pero los autores consideraron necesario dejarlo enunciado para posteriores abordajes sobre este tema.

En fin, volviendo al enfoque territorial y centrandose en la práctica de este abordaje es interesante observar como países como Colombia y Brasil son “seducidos” por esta propuesta y coincidiendo con los cambios de Gobierno en estos países se hace una reforma institucional creando así instituciones formales encargadas de pensar y diseñar las estrategias de desarrollo rural con un enfoque territorial.

Aquí será comentado el caso colombiano. En la elaboración de la tesis de doctorado que da origen a este artículo, será estudiado el caso brasilero en comparación con el primero mencionado. Para hacer la breve descripción y análisis que sigue a continuación los autores utilizaron los relatorios del Instituto Nacional de Desarrollo Rural de Colombia y los trabajos de campo, hechos en Colombia, en el año 2004.

## **5. Las Instituciones formales del desarrollo con enfoque territorial**

Colombia implementa ajustes en las instituciones formales que regian, hasta el año 2003, los procesos de desarrollo rural y es así que se conforma una sola organización denominada Instituto de Desarrollo Rural que agrupa los intitutos que desde la década de los sesenta operaban de forma independiente para atender acciones como la reforma agraria, la adecuación de tierras, el desarrollo acuícola y piscícola del país, así como el desarrollo rural integral, este último en cabeza del DRI (desarrollo rural integrado).

Dicho ajuste responde a dos principales razones. La primera fue la necesidad del gobierno de reducir la carga fiscal reduciendo así los gastos de operación, razón que deberá ser analizada desde la perspectiva de las llamadas reformas de Estado, análisis que está más allá de las pretenciones de este artículo. La segunda fue seguir los lineamientos que la política internacional ofrecía sobre alternativas para el desarrollo desde una perspectiva que permitiera articular lo local a lo global lo cual se aborda en algunas de las propuestas del enfoque territorial del desarrollo.

En Colombia, en la década de los ochenta, el enfoque de la estrategia de desarrollo rural era multisectorial, con estrategias de amplia cobertura. El propósito era desarrollar las áreas rurales más pobres, entendiendo la producción agropecuaria como un factor de desarrollo articulado a contextos sociopolíticos específicos y reconociendo el valor de la participación ciudadana.

Dicha estrategia, enmarcada en un proyecto de descentralización en el país, condujo a la reconceptualización de muchos de los programas de desarrollo incluyendo la asistencia técnica agropecuaria que fue la que sufrió mayores cambios como organización y en las reglas que soportaban su operación. Este cambio fue la delegación a los municipios de la prestación del servicio a través de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA).

Bajo este modelo de desarrollo, basado en la modernización del Estado, se adelantan programas sustentados en dos objetivos principales. El primero, es la modernización de organizaciones del aparato público, lo que implica que el Estado deje de regular su propia función de productor y asuma la función de regular su propio papel de regulación (Boisier, 1997). El segundo objetivo es el de adoptar nuevas formas de relación entre el gobierno y la sociedad civil, siendo esta última un nuevo protagonista del proceso de cambio y de modernización, lo que implicaba pasar de un modelo centralizado a uno descentralizado.

Este nuevo enfoque, puesto en marcha a partir de 1987, planteaba la viabilidad de la pequeña producción asociada a las características y naturaleza de las comunidades, lo cual sobrepasaba la dimensión exclusivamente económica, predominante en los modelos anteriores.

Cuando se desmonta el monopolio estatal para la prestación de servicios para el desarrollo y específicamente los que tienen que ver con los servicios tecnológicos agropecuarios se hace pensando, entre otros aspectos, en la necesidad de dar autonomía y poder de gestión a los gobiernos locales y principalmente a los electores de los mismos. Se habla de no homogeneizar las características de las poblaciones rurales, y reconocer que estas responden a situaciones permanentemente cambiantes.

Dentro de esta perspectiva en el año 2002 varios actores vinculados a los procesos de asistencia técnica agropecuaria acuerdan que este servicio deberá ser prestado bajo la orientación de una política de desarrollo rural que trascendiera la “simple asistencia técnica a las actividades productivas existentes”. De esta manera se busca un arreglo institucional que articule y coordine los diferentes fondos, programas, entidades, centros de investigación, universidades y demás actores del orden nacional y departamental con presencia en el nivel municipal y que las decisiones de inversión rural obedezcan a una planeación municipal articulada a la región, conforme a las características agroecológicas de la zona y a las opciones de mercado (UMATA's, 2002).

Frente a este panorama el Ministerio de Desarrollo Rural de Colombia propone una adecuación institucional soportada en el marco reglamentario vigente (Ley 607 de 2000, Decreto 3199 de 2002, Resolución 00020 de 2003 y Decreto 2980 de 2004), centrándose en la conformación de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial – CPGA, aprovechando para esto la opción que la Ley 607 daba de agrupación de municipios para la prestación del servicio. Se proponen los Centros sobre la base de una construcción de las propuestas de desarrollo rural desde el territorio y particularmente de los programas y proyectos para la asistencia técnica directa rural.

Estas organizaciones serían las encargadas de ofrecer de manera ordenada y eficiente el servicio. Para esto se promueve la asociatividad de los municipios; la libre escogencia, por parte de las comunidades locales, de las Entidades Prestadoras del mismo; la identificación e implementación de proyectos productivos empresariales, articulados a mercados dinámicos; la coordinación de entidades e instrumentos en las regiones y el acceso de los instrumentos de política por parte de los productores rurales<sup>10</sup>.

En Colombia se da un gran peso a los servicios de Asistencia Técnica como mediadores de los procesos de desarrollo rural. Lo anterior induce el marco institucional específico que soporta esta acción. Llama la atención que la asistencia técnica se refiere a la planificación y gestión participativa de procesos productivos sostenibles y la planificación y prestación de servicios de asesorías especializadas dirigidas hacia

---

10 Marco Orientador de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, MADR, INCODER, IICA, SENA, FDQ, PRONATTA marzo de 2004.

productores rurales. Lo anterior con un gran énfasis en lo productivo, incluyendo dentro de esto lo agropecuario, así como el impulso de otro tipo de actividades económicas como el turismo, ecoturismo, artesanías, mercado de servicios ambientales, entre otros.

Los principios para la operación de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial - CPGA son la participación, la autonomía financiera, la flexibilidad para responder a las demandas de los clientes y el reconocimiento del contexto como fuente principal de los programas y proyectos que en estos se diseñen. También el mercado tiene un fuerte peso en la propuesta, de tal forma que el ordenamiento del territorio alrededor de los Centros - mediante la asociatividad de los municipios- se realiza por ejes productivos que tenga potencialidades de articulación a los mercados.

Estos Centros que representan en términos de estructura lo que se piensa como un proceso de organización y desarrollo del territorio (articulación de diversas y numerosas organizaciones tanto públicas como privadas, así como representantes de las comunidades rurales presentes en las regiones), coinciden con la propuesta de cohesión de las entidades nacionales que se agruparon en un solo instituto, el INCODER. De esta manera se propone que una de las organizaciones mediadoras de la planificación regional sea el CPGA, Centros que tendrían una estrecha relación con las actividades adelantadas por dicho Instituto.

El Instituto, creado en el primer semestre del año 2003, cuenta con los CPGA como una estructura organizacional que comienza a operar a finales del año 2004 y a la cual se debe articular. Según el Ministerio el INCODER debería responder a las demandas canalizadas y priorizadas a través de los centros provinciales, acción que es, de alguna forma rechazada por el Instituto estableciendo otra metodología para la definición de las áreas prioritarias de desarrollo rural, así como los instrumentos de planificación utilizados para definir las acciones a ser implementadas dentro de estas<sup>11</sup>.

El marco orientador del INCODER, según lo que puede ser sintetizado a partir de su plan estratégico, está orientado por las acciones en el medio rural, reconociendo que este espacio va más allá de la provisión de alimentos

---

11 El INCODER acuerda como su marco de acción la definición de áreas prioritarias de desarrollo las cuales son definidas a partir, principalmente, de indicadores de desarrollo. Posterior a la definición de dichas áreas el Instituto, a través de organizaciones especializadas que desempeñan acciones en el país, realiza las acciones de planificación de dichas áreas.

para la población. También en lo rural se dispone de materias primas para la industria, mano de obra abundante para los sectores económicos urbanos, y recursos naturales claves como la provisión de agua, energía y minería para los habitantes de las urbes y como generadores de divisas para el país.

Se menciona la valoración actual que se hace del importante papel que juega lo rural en la ocupación pacífica del territorio, trayendo a colación la multifuncionalidad como algo que permite entender y aceptar que en lo rural, además de las tradicionales provisiones a la economía y la sociedad señaladas atrás, se debe promover un desarrollo que garantice la conservación y expresión de los valores, las costumbres y la cultura, con sus tradiciones y saberes; se mantengan y usen racionalmente los recursos naturales; se asegure la provisión de servicios ambientales básicos; se identifiquen y establezcan opciones para desarrollar fuertes encadenamientos entre la producción primaria y la transformación industrial y agroindustrial; y se use y conserve el paisaje para actividades eco turísticas y agro turísticas (INCODER, 2003-2006).

En este sentido el INCODER propone abordar los territorios rurales y sus pobladores reconociendo que son fuentes de relaciones sociales, políticas y económicas. Las primeras son relaciones entre los actores habitantes del territorio y su entorno; las segundas relaciones de cohesión y ocupación pacífica del territorio y finalmente relaciones económicas *“para la transformación diversificada de los recursos naturales para la generación de excedentes económicos y la consolidación de mercados laborales robustos y cada vez más diversificados”* (INCODER, 2003-2006).

Según lo dicho en el mencionado Plan para el Instituto:

La nueva visión del desarrollo rural supera el planteamiento de que lo rural es solo lo agropecuario, lo cual significa que las comunidades rurales no cumplen únicamente funciones de transformación de los recursos naturales sino que desarrollan una red de relaciones sociales que solo son posibles de estimular y consolidar con la provisión suficiente y oportuna de servicios básicos sociales que son responsabilidad constitucional del Estado. En esta nueva concepción, las políticas de Estado involucran y comprometen otros sectores sociales tan importantes como los relacionados con la salud, saneamiento básico y seguridad social, educación, infraestructura física, ambiente y no sólo agricultura (INCODER, 2003 – 2006).

Para el INCODER la relación entre las diferentes organizaciones representares de diversos sectores, solamente podrá hacerse operativo en la medida que existan “*procesos ordenados y estrechamente articulados alrededor de programas integrales de desarrollo rural*” (INCODER, 2003 – 2006). Es importante ver que el marco orientador del INCODER enfatiza en la necesidad de reconocer las potencialidades y limitaciones de los territorios, así como la red de relaciones sociales, económicas y culturales que ahí se manifiestan.

Todo este discurso que sigue fielmente las premisas y principios que son característicos del enfoque territorial del desarrollo son fuertemente confrontados cuando se analizan los avances o estado de implementación de las acciones del Instituto y de este en su relación con instancias de gestión y planificación como son los CPGA. Es importante hacer la salvedad que la lectura preliminar de los informes de gestión de las dos organizaciones mencionadas no es suficiente para hacer generalizaciones sobre su implementación, coherencia y correspondencia con el marco orientador que proponen.

No obstante, dichos informes muestran en detalle la ejecución física de obras de infraestructura con relación a la construcción o rehabilitación de distritos de riego de diversa envergadura; adjudicación de hectáreas dentro de los procesos de reforma agraria y acciones en el área de pesca y acuicultura. Por supuesto que estas últimas acciones en un país con las riquezas hídricas como las que posee Colombia, así como las otras actividades son relevantes en los procesos de desarrollo. Lo que está aquí en cuestión, volviendo a la pregunta que se hace al inicio de este texto, es ¿cuáles son las nuevas intervenciones, ajustes institucionales o propuestas alternativas de desarrollo para innovar en la gestión del desarrollo?

Las áreas de desarrollo rural (15 áreas ubicadas en 13 departamentos y que cubren 104 municipios), fueron definidas por el INCODER y cada una de estas debería contar con un plan de desarrollo rural territorial. Según datos de febrero del presente año, los estudios contratados para definir los planes de acción aún no han sido concluidos. Según las empresas contratadas para este fin una de las dificultades para terminar el proceso de planeación estaba en la concertación con los actores locales y en la sobre posición con acciones que están siendo adelantas

por las organizaciones que, delegadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (Servicio Nacional de Aprendizaje- SENA y Fundación para el Desarrollo del Quindío – FDQ), se encargan del fortalecimiento de los Centros Provinciales mencionados anteriormente.

El trabajo priorizado hasta le momento con los Centros<sup>12</sup> está enmarcado en una primera fase de conformación y firma de acuerdos de voluntades entre los actores que hacen parte del mismo y posteriormente la construcción de una línea base que identifica los renglones productivos (según el informe con un gran peso en productos del sector agrícola y pecuario), para después llevar a cabo acciones como son las ruedas de negocios para establecer acuerdos sobre precios.

De nuevo es importante mencionar que no se trata de calificar si es buena o mala la gestión de estos organismos, teniendo además en cuenta que su creación es aún reciente. Pero con las fuentes de información disponibles surgen muchas preguntas de cómo será posible encaminar propuestas que reconozcan las diversidades regionales de un País como Colombia, vincule efectivamente a las familias en los procesos de decisión, gestión, ejecución y monitoreo; valore lo rural más allá de lo agrícola y ayude a identificar opciones de empleo o de actividades productivas que aprovechen las potencialidades endógenas de un territorio. Parece que es verdad: aún queda un largo camino por recorrer.

## **6. Arriesgando algunas reflexiones**

### **6.1. Sobre la propuesta colombiana para el desarrollo rural:**

- i) De hecho estas dos organizaciones, el INCODER y los CPGA, en sus principios y objetivos y en su intención de articular los diferentes sectores para la formulación y ejecución de planes y proyectos, están en la línea teórica que sustenta el enfoque territorial. Sin embargo parece que las herramientas o estrategias,

---

12 Los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial son organizaciones de carácter intermedio entre lo local, lo departamental y lo regional que agrupan municipios que comparten condiciones, problemas y potencialidades similares. Cuentan con una estructura jurídica que facilita la acción conjunta de sus integrantes y da agilidad a las acciones que desarrolla. Están integradas por técnicos locales que son los encargados de gestionar y planificar proyectos productivos y de organizar la demanda de asistencia técnica. Los CPGA articulan, de manera competitiva y sostenible, la economía del territorio a mercados dinámicos, incrementando las oportunidades para que la población rural participe del proceso productivo y de sus beneficios.

tanto para la identificación de necesidades, como para la implementación de proyectos no son las más adecuadas para lograr dicha integralidad. En el momento de concretar las propuestas se sectoriza y los proyectos priorizados son agrícolas o pecuarios.

- ii) Se corre el riesgo que las herramientas, como los sistemas de información georeferenciados, se vuelvan el fin en si mismo y no se utilice la información que estos arrojan como un insumo que se suma a otra información relevante como la que puede ofrecer la comunidad. Esta información requiere ser complementada con datos sobre la población, quiénes habitan esos territorios, como se relacionan, cuáles podrían ser los incentivos que contribuyen a que estas familias se apropien de las acciones para el desarrollo.
- iii) El tema de desarrollo integral se ve como la acción coordinada en el territorio de diversos sectores atendiendo las necesidades de la población a partir de las demandas que esta hace. El proyecto puede ser un medio para concentrar estas acciones pero igual se necesitan instituciones (organizaciones de productores, asociaciones de municipios, o cualquier organización que se cree desde el territorio), para pensar el territorio.
- iv) La necesidad de emprender acciones que dinamicen la economía de un territorio ha llevado a que las variables competitividad y mercados sean las que orientan el discurso y los proyectos hasta ahora identificados. El territorio se está identificando como una empresa y puede pasar que los territorios que no sean “empresa” en el sentido de generar altos ingresos, exportar productos, que todos los habitantes sean empresarios, sean desconocidos o dejados de lado como no viables. El territorio y su competitividad puede también entenderse como la capacidad de los grupos humanos que lo habitan de usar adecuadamente los recursos que les ofrece y a partir de eso delimitar su espacio y las relaciones que establecen con otras comunidades para continuar potenciando lo que es posible usar.
- v) Existen diferentes medios o formas institucionales que pueden contribuir al trabajo de desarrollo territorial. Sin embargo y siendo coherentes con lo que el desarrollo territorial significa, estas propuestas deben ser construidas desde lo local, a partir de las

relaciones sociales, políticas, económicas y culturales que ahí se dan. En este sentido copiar una experiencia puede ir en contravía de las características de ese espacio determinado.

- vi) Para muchos aún es difícil comprender lo que significa participar. Es obvio pero participar va más allá de hacer parte de una reunión donde se comenta sobre un proyecto a ejecutar. Implica tomar decisiones, hacer parte de los acuerdos y de la definición de las formas y con quién llevar a cabo un proceso, hacer parte del desarrollo de la acción, tener la oportunidad para proponer ajustes, de conocer los resultados, de hacer parte de la negociación de cambios sobre la marcha. El concepto a veces es compartido pero los instrumentos no son suficientes. Adicionalmente la idea que se tiene de las comunidades: “resistentes al cambio”, “es necesario llevarles propuestas para sobre ellas negociar, porque no tiene claro lo que necesitan”<sup>13</sup>, entre otras, dificulta la comunicación con ellas. Los espacios de participación deberían empezar por reconocer que el otro tiene una información que puede ser relevante. De ahí puede salir una tercera posición que sirva a la mayoría y haga que todos se comprometan con la acción a desarrollar.
- vii) Indiscutiblemente la institucionalidad de Colombia, particularmente la del sector rural está sufriendo una serie de cambios que buscan hacer más eficientes sus organizaciones. Sin embargo, lo que se percibe es que las transformaciones son fuertes en términos de la arquitectura organizacional. Esta trata de adecuarse a los retos actuales de un mundo globalizado y mediado por la gestión de conocimiento como principal herramienta de decisión y de poder. No obstante, los cambios no se implementan a partir de documentos o a partir de la manifestación, en los mismos, de provocar el cambio. Para cambiar hay que actuar y esa actuación debe ser correspondiente con los marcos orientadores de esas nuevas estructuras institucionales, que se soportan en visiones de mundo diferentes a las convencionales.

---

13 Mención hecha por un asistente técnico del municipio de Rio Negro en el departamentos de Antioquia, Febrero de 2004.

## 6.2. Sobre el cambio institucional y la participación de los actores sociales:

- i) Cambiar las reglas que han orientado los marcos conceptuales, de acción y de decisión de las estrategias implementadas en Colombia, durante los últimos 50 años, para el desarrollo rural, es un reto difícil de asumir. Si se quiere seguir este camino y existe la voluntad política y técnica para la innovación institucional se requiere, entonces, cambios en las formas de pensar y de actuar.
- ii) En este sentido es pertinente mencionar lo que recientemente dice el Profesor José Eli da Veiga en su artículo habitual del periódico Valor (Brasil) del día 6 y 7 de septiembre del presente año: “concentración económica, cohesión social y disparidades espaciales también es necesario que sean contempladas con las lentes de la equidad y no apenas de la eficiencia”<sup>14</sup>.
- iii) En este sentido, Cazella en el artículo ya citado en páginas anteriores, dice que se debe reconocer la diversidad de percepciones e intereses de los actores locales lo que lleva a reconocer la legitimidad de los conflictos, los cuales siempre estarán presentes. Es también importante reconocer que los aparatos institucionales implicados en los procesos de desarrollo no son iguales en todos los territorios, lo que lleva a la imposibilidad de “imaginar un modelo genérico de desarrollo”.
- iv) Los cambios institucionales propuestos en países como Colombia no siempre dieron los resultados esperados. Implementados a través de instituciones formales han conducido a la reestructuración o formación de nuevas organizaciones. La evolución de dichos cambios institucionales se sustenta, principalmente, en el desarrollo de acuerdos formales, cuyo énfasis recae sobre las organizaciones y no en el real cumplimiento de unas reglas de juego que conlleven a lo que se busca a través de los modelos de desarrollo rural imperantes en cada periodo.
- v) Sistema, integración, participación, descentralización, contexto, territorio, diversidad, multifuncionalidad, transdisciplinariedad,

---

<sup>14</sup> Traducción libre de los autores.

entre otros, son conceptos que es preciso comprender para saber cuál es su utilidad en los modos de intervención de organizaciones para liderar o mejor acompañar procesos de desarrollo rural.

- vi) En la actualidad debido a las condiciones cambiantes del ambiente y de la estructura social donde actúan las organizaciones, el ajuste y adaptación de éstas se hace de forma más rápida. En la nueva administración pública la flexibilidad y capacidad son dos de los conceptos que median los cambios en las organizaciones públicas y privadas. En este sentido, el éxito de una organización está influenciado por su capacidad de implementar formas flexibles de gestión que le permitan responder a los cambios del mundo contemporáneo.
- vii) Esos nuevos arreglos institucionales deben dar la posibilidad de establecer puntos de encuentro entre Estado y economía, lo individual y lo colectivo, la burocracia y el modelo gerencial. El compromiso de todos: ciudadanos, burócratas, políticos, científicos, técnicos es avanzar hacia hechos reales que contribuyan a la construcción de nuevas organizaciones o al fortalecimiento de las que ya son relevantes para el beneficio de la sociedad.
- viii) Para esto, se precisa fortalecer las capacidades no solamente de los funcionarios públicos sino también de los ciudadanos para lograr su real participación en la definición de los nuevos arreglos institucionales, en su implementación y lo que es más importante en el logro de los objetivos propuestos por las mismas.

## **7. Referencias Bibliográficas**

ABRAMOVAY, R. 2005. "Representatividade e Inovação". Conferencia presentada en el Seminario de Desarrollo Rural Sustentable, Brasília, Brasil, 23 a 25 de agosto de 2005.

ALBURQUERQUE, F. 1997. "Cambio Estructural, Globalización y Desarrollo Económico Local". CEPAL/ILPES, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

BANCO MUNDIAL. *Globalización, crecimiento y pobreza, construyendo una economía mundial incluyente*. Alfaomega. México, D.F.2002.

BANCO MUNDIAL. *Desigualdad en América Latina y el Caribe: Ruptura con la Historia*. 2003.

BARREIRO, F. “Desarrollo desde el territorio. A propósito del Desarrollo Local”. Santiago de Chile. 2000. Disponible en: [www.redel.cl/documentos/otros.html](http://www.redel.cl/documentos/otros.html). Acceso Julio de 2004.

BARROS, R.; HENRIQUES, R. y MENDONÇA, R. “A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil” Net, Brasília. 2001. IPEA. Disponible en: <http://www.ipea.gov.br>. Acceso Mayo de 2005.

BECKER, D. “A economia política do (des) envolvimento regional contemporâneo”. Revista REDES, Santa Cruz do Sul, v.7, n. 3, pp. 35 – 59. set – dez 2002.

BECKER, D.; WITTMAANN, M.L.(Org.). *Desenvolvimento Regional, Abordagens Interdisciplinares*. EDUNISC. Santa Cruz do Sul. R.S. 2003.

BOISER, S. 1997. “La Modernización del Estado una Mirada desde las Regiones”, en *Globalización y Gestión del Desarrollo Regional, Perspectivas Latinoamericanas*.

\_\_\_\_\_. 1999. *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. CEPAL. Santiago de Chile.

\_\_\_\_\_. 2000. “Desarrollo (Local): De qué estamos hablando?”. In: BECKER, Dinizar; BANDEIRA, Pedro (Org). *Desenvolvimento Local – Regional: Determinantes e desafios contemporâneos*. v. 1. EDUNISC. Santa Cruz do Sul, R.S.

\_\_\_\_\_. “2001: “La Odisea del desarrollo territorial en América Latina”. Net, Santiago de Chile, Junio 2002. Disponible en: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php>. Acceso 23 de agosto 2004.

\_\_\_\_\_. 2002. “Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial”. In: BECKER, Dinizar; BANDEIRA, Pedro (Org). *Desenvolvimento Local – Regional: Respostas regionais aos desafios da globalização*. Vol. 2. EDUNISC. Santa Cruz do Sul, R.S.

\_\_\_\_\_. “Actores, asociatividad y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento: (acerca de la “clusterización” del Estado de Minas Gerais, Brasil)”. Revista REDES, Santa Cruz do Sul, v. 7, n. 2, pp. 95 – 105.

\_\_\_\_\_. “¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?”.  
Revista REDES, Santa Cruz do Sul, v 8, n 1, pp. 9 – 42. jan./abr.2003.

BOMBAROLO, F. “El fortalecimiento de la participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social”. Net, Buenos Aires. 2002, Disponible en: [http://www.iadb.org/etica/Documentos/chil2\\_bom\\_elfor.doc](http://www.iadb.org/etica/Documentos/chil2_bom_elfor.doc). Acceso en julio 2004.

BRAUDEL, F. 1998. *O Tempo do Mundo: Civilização material, economia capitalismo séculos XV – XVIII*. Vol. 3. Ed. Martins Fontes. São Paulo.

CABESTANY, F. “Desarrollo desde el territorio, a propósito del desarrollo local”. Nov. 2000. Disponible en: <http://www.redel.cl/documentos/otros.html> Acceso en agosto de 2004.

CAZELLA, A. A. “Vantagens diferenciadoras e mediação de conflitos: desafios das políticas de desenvolvimento territorial”. Conferencia presentada en el Seminario de Desarrollo Rural Sostenible, Brasília, Brasil, 23 a 25 se agosto de 2005.

CEPAL. “Panorama Social de América Latina 2002 – 2003”. Marzo de 2004. Net, Santiago de Chile. Acceso noviembre de 2004. Disponible en: [www.cepal.com.cl](http://www.cepal.com.cl)

CEPAL. “Panorama Social de América Latina - 2004”. Noviembre de 2004. Net, Santiago de Chile. Acceso noviembre de 2004. Disponible en: [www.cepal.com.cl](http://www.cepal.com.cl)

ECHEVERRI, R.; RIBERO, M.del P. *Nueva ruralidad visión del territorio en América Latina y el Caribe*. IICA. San José de Costa Rica. 2002.

ESCOBAR, A. *La invención del tercer mundo*. pp. 180. 1996.

ESCOBAR, A. Conferencia Anual del Banco Mundial de 1991. In: *La invención del tercer mundo*. 1996. pp.184. <sup>a</sup>

ESCOBAR, A. *La invención del tercer mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo*. Norma. Bogotá. 1998.

Esteva, G. 2000. Desarrollo. In: Wolfgang Sachs, *Diccionario do Desenvolvimento*. p. 66.

FILHO, L.C.; ABRAMOVAY, R. “Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais”. Revista Nova Economia, Belo Horizonte, v. 14, n.3, pp. 35 – 70. set / dez 2003.

HAESBAERT, R. *O Mito da Desterritorialização*. Bertrand Brasil. Rio de Janeiro. 2004.

HIDALGO, A. L. “El pensamiento económico sobre el desarrollo, de los mercantilistas al PNUD”. Net, España. 1998. Disponible en: [www.uhu.es/antonio\\_hidalgo/documentos.htm](http://www.uhu.es/antonio_hidalgo/documentos.htm). Acceso mayo de 2005.

INCODER. Plan Estratégico del INCODER. Versión preliminar de septiembre del año 2003.

IPEA (Coordinador). *Radar Social*. Ipea. Brasilia. 2005.

IPEA & IBGE (coordinadores). 2004. “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento. “Ipea. Brasilia”.

KENNEDY, P. “Hacia el siglo XXI”. Citado por Moncayo.2004. In: *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Universidad Nacional de Colombia. Red de Estudios de Espacio y Territorio RET: Naciones Unidas. Bogotá. p.20

MONCAYO, E. *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*. Universidad Nacional de Colombia. Red de Estudios de Espacio y Territorio RET: Naciones Unidas. Bogotá. 2004.

PRADO, M. C. R. M. do. A renda cresce e se concentra. Valor, sete de Abril de 2005.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?*. pp 77. 2003.

SABOURIN, E.; Desenvolvimento Rural e Abordagem Territorial: Conceitos, estratégias e atores: as especificidades do caso brasileiro. In: *Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais*. Cirad, Ufpb, Embrapa SCT, Brasília, Brasil, pp 21-37.

SACHS, W. *Diccionario do Desenvolvimento: Guia para o conhecimento como poder*. Editora Vozes. Petrópolis, R.J. 2000.

SHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. 2003. Desarrollo Territorial Rural. Rimisp – Santiago de Chile. Documento elaborado para el BID y el FIDA. En: [www.Rimisp.cl](http://www.Rimisp.cl)

SOJA, E. *Geografias Pós – Modernas, a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro. 1993.

SPOSITO, E. S. *Geografia e filosofia, contribuição para o ensino do pensamento geográfico*. UNESP. São Paulo. 2004.

SÚAREZ, F. “Lo local como componente estratégico del desarrollo: Apuntes del Taller Instrumentos para el desarrollo local”. Net. Argentina. Disponible en: [www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar). Acceso, mayo de 2005.

SUNKEL, O. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Siglo Veintiuno Editores. México, D.F. 1970

\_\_\_\_\_. *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1991.

UMATA's. Documento de Relatoría. In: Taller de Discusión Nacional sobre la Modernización de las UMATA's. 2002.

VEIGA, J.E. da. *A relação Rural/Urbano no desenvolvimento regional*. In: Cadernos do CEAM, Brasília, ano V, n. 17, pp. 9 - 42. fev, 2005.

VINOD, T. *A Qualidade do Crescimento*. ed. UNESP. 2002.



# Dinâmicas Associativas da Agricultura Familiar e funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável

Laura Maria Goulart Duarte<sup>1</sup>

Doris Sayago<sup>2</sup>

## 1. Introdução

O processo de transformação da agricultura e suas conseqüências socioambientais não podem ser entendidos fora do contexto da globalização. Entretanto, pode-se afirmar igualmente que encontramos-nos em pleno processo de valorização do local e do território, como espaços de reconversão tecnológica e produtiva, e de (re)socialização social, cultural e ambiental.

A amplitude das transformações e dos impactos que representam acarretam novas problemáticas e novas dificuldades para a abordagem das estratégias da agricultura familiar em termos de suas dinâmicas associativas, das atividades de produção e inserção nos mercados, da integração territorial, das diferentes formas de organização e de representação nos espaços decisórios e de poder.

Essas problemáticas inserem-se particularmente: (i) no campo político - especialmente no que diz respeito às questões relativas à autonomia do local; às relações de poder; à participação na tomada de decisões; à gestão das instituições, das políticas e dos serviços públicos; à democracia direta e indireta; (ii) no campo da cultura - como forma de consolidação de identidades locais e regionais e de constituição dos territórios como espaços de convivência e solidariedade; (iii) no campo socioeconômico - com a geração e a formação de competências locais para o planejamento e atividades econômicas; a organização territorial; a geração de empregos e renda; a organização dos produtores e trabalhadores; entre outros aspectos.

---

<sup>1</sup> Professora e Pesquisadora do Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS da UnB.

<sup>2</sup> Professora e Pesquisadora do Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS da UnB.

Santos ao discutir o processo de descentralização no Brasil coloca a questão da singularidade do local e do território em comparação ao processo de homogeneização da globalização, salientando que essa singularidade implica em políticas públicas voltadas para o local e em maior poder das instâncias locais de governo, ou seja, a descentralização da administração pública. Aponta três grandes desafios das políticas de descentralização: 1) a luta pela democratização das estruturas de poder, 2) as demandas por ampliação/efetividade dos direitos dos cidadãos e 3) a maior autonomia financeira dos municípios. A diversidade entre estados e municípios brasileiros acarreta, por sua vez, processos de descentralização também distintos, cujas características são condizentes com as estruturas locais.

Novos processos produtivos, novos atores sociais e novas institucionalidades estão presentes nesses contextos em transformação e terão papel fundamental nos cenários de desenvolvimento local nesse início do século XXI.

## **2. Funcionamento dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável - CMDRs**

Os modelos de desenvolvimento brasileiro têm definido as funções da agricultura no contexto do processo de desenvolvimento ao longo de nossa história. De uma forma geral, podemos apontar como principais marcos:

- Anos 30/50 – Opção pelo desenvolvimento industrial - agricultura vista como o setor atrasado da economia (produção agrícola para exportação; produção de alimentos para o mercado interno);
- Anos 60/80 - Difusão do padrão tecnológico da Revolução Verde – “modernização” da agricultura brasileira (produção para mercado externo para equilibrar balança de pagamentos; liberação de mão-de-obra para a indústria; produção de matéria-prima a baixo custo; dinamização do mercado de implementos agrícola vinculada ao capital internacional; opção pela grande produção; maior concentração da estrutura fundiária; exclusão de grande parcela dos pequenos produtores rurais; êxodo rural);
- Anos 90/2004 – Rediscussão do modelo de desenvolvimento da agricultura, com a incisão da questão sócio-ambiental - reforma

agrária, agricultura familiar e agroecologia, bem como da abertura à participação da agricultura familiar no processo de descentralização dos espaços decisórios e de poder.

Outra periodicização feita por Ricci e Douglas (2004) indica quatro períodos marcantes para a história da agricultura no Brasil:

- 1) Crise da República dos Coronéis ou Complexo Rural (1930/45);
- 2) Transformação da Agricultura em Consumidora de Produtos Industriais (1950/64);
- 3) Regulação e Fomento Estatal (1964/77);
- 4) Emergência do Modelo Neocorporativo (1977/90)

No que se refere às mudanças de estratégias de elaboração de políticas públicas para a Agricultura Familiar, os autores indicam os seguintes períodos:

<b>Período</b>	<b>Estratégia</b>	<b>Foco</b>
Anos 50	Projeto pedagógico-assistencial	Família e propriedade rural
Anos 60 e 70	Projeto produtivista	Projetos de exportação
Anos 80	Projeto participacionista	Comunidade rural
Anos 90	Projeto empresarial e participacionista	Região, mercados, meio ambiente

A Agenda 21, mais especificamente o capítulo 14 que trata do Desenvolvimento Rural, inova ao relacionar a dimensão econômica, social e ambiental e avança na dimensão política, defendendo que o êxito de qualquer medida dependerá da participação e organização das populações rurais, e da cooperação entre governos e setor privado (CNUMAD, 1995).

Muitas das Agendas 21 nacionais, como é o caso da Agenda 21 do Brasil, ressaltam a importância da relação entre a agricultura familiar e o desenvolvimento sustentável, uma vez que a agricultura cumpre funções relevantes ao desenvolvimento dos países e recomendando que a política agrícola tenha seu foco sobre o aspecto multifuncional da agricultura familiar.

Nesse sentido aparecem como principais funções da agricultura familiar: i) garantia da sobrevivência da unidade familiar pela produção para o consumo e garantia da capacidade produtiva e da segurança alimentar; ii) geração de emprego, que também é analisada como fator de

melhoria social; iii) preservação ambiental; iv) resgate de um modo de vida que associa conceitos de cultura, tradição e identidade; v) valorização do local e de seu desenvolvimento, especialmente na conformação de novas territorialidades (Altafin, 2003).

Pesquisa do INCRA/FAO (2000) demonstra o potencial de segurança alimentar da Agricultura Familiar no Brasil: 67% do valor bruto da produção de feijão; 84% da mandioca; 50% do milho; 53% da pecuária de leite; 58% de suínos e 40% de aves e ovos. Apesar disso, para cada R\$ 1,00 gerado na Agricultura Familiar, R\$ 0,18 ficam para quem comercializa sementes, adubo e os outros insumos; R\$ 0,70 ficam com quem industrializa e comercializa e somente R\$ 0,12 ficam com o agricultor.

Em relação à geração de empregos no campo os dados da pesquisa mostram que a agricultura familiar é a principal responsável pelos postos de trabalho no meio rural; dispendo de 30,5% da área, ela é responsável por 76,9% do pessoal ocupado. Nas regiões Norte, Nordeste e Sul esse percentual superam os 80% da mão-de-obra ocupada no campo.

Outro aspecto importante a ser ressaltado sobre a agricultura familiar no Brasil refere-se ao espaço ocupado, nos últimos anos, no processo de descentralização dos espaços decisórios e de poder local.

A justiça sócio-ambiental, traduzindo-se na diminuição das desigualdades existentes e na ampliação da cidadania; na desburocratização e na descentralização, via municipalização, foram os eixos básicos que orientaram as discussões constituintes e a elaboração do texto da Constituição Brasileira de 1988 (Duarte, 2004).

O processo de descentralização na gestão de recursos públicos, daí decorrente, condicionou o repasse de recursos da União para os estados e municípios à existência de conselhos estaduais e municipais.

Dessa forma, os conselhos se multiplicaram pelo País, com atuação nos diferentes setores, como saúde, educação, infância, meio ambiente e desenvolvimento rural. Dados do IBGE de 2001 indicam que a existência dos Conselhos Municipais abrange, aproximadamente 99% dos municípios brasileiros.

A agricultura familiar, historicamente presente nos movimentos de resistência e atuante em espaços marginais de participação (Martins, 1986;

Medeiros, 1989; Wanderlei, 1999), se insere por meio de suas organizações no novo processo de gestão pública em curso no Brasil, com forte representação nos Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável, nos níveis municipal, estadual e federal.

Conforme apontam Schneider *et al.* (2004) a Constituição de 1988 redesenhou institucionalmente o Estado brasileiro ao abrir espaço para a criação de novos instrumentos de gestão social das políticas públicas.

Esses autores assinalam, com razão, a importância da institucionalização dos conselhos gestores de políticas setoriais ou conselhos de políticas públicas nas esferas federal, estaduais e municipais, bem como do papel dos movimentos e grupos sociais organizados dos mais diversos setores da sociedade brasileira nesse processo. Salientam que, contraditoriamente, os conselhos podem ser considerados, ao mesmo tempo, como espaços privilegiados de exercício da cidadania e da democracia, bem como espaços de legitimação e de redefinição dos mecanismos de dominação de elites locais através de processos de participação seletiva.

Em trabalho que tem sido referência sobre esse tema, Abramovay (2001) chama a atenção para o fato de que a criação de conselhos gestores é a mais importante inovação institucional das políticas públicas no que chama de “Brasil democrático”. Salienta que apesar das lacunas e obstáculos existentes, os conselhos têm um potencial de transformação política bastante forte e que, pelo simples fato de existirem, abrem caminho para a discussão de temas até então ausentes, bem como para a ampliação do círculo social em que se dão essas discussões.

Aponta a existência do PRONAF como uma “virada significativa nas políticas públicas voltadas ao meio rural no Brasil”, tanto por incluir a agricultura familiar na pauta das mais importantes agências governamentais e por propiciar a extensão do crédito agrícola a segmentos sociais até então excluídos do sistema, como por viabilizar a criação dos conselhos de desenvolvimento rural, dos quais a maioria formou-se como condição para que os municípios recebessem os recursos do Programa em sua linha infra-estrutura e serviços.

Entretanto, esse mesmo autor faz referência à precariedade da participação social nessas novas formas organizativas e sua submissão a

poderes locais dominantes, que têm sido enfatizadas nos estudos sobre a temática. Além disso, o autor sustenta duas idéias básicas: 1) os critérios a partir dos quais são escolhidos os municípios beneficiados pelo PRONAF contribuem para a burocratização dos CMDRs, e 2) os técnicos e as representações sociais envolvidos nos CMDRs não estão capacitados para as funções de desenvolvimento rural.

Para que sejam realizadas mudanças nesse cenário são necessárias, pelo menos, duas alterações na sistemática atual de trabalho: primeira, os Planos de Desenvolvimento Rural devem ter um caráter regional e não apenas municipal; segunda, são necessários critérios qualitativos, além dos quantitativos já existentes, na escolha dos municípios beneficiados pelo PRONAF.

Ao final da análise sobre a situação dos CMDRs, aponta como grande desafio dos mesmos, a valorização da vida associativa no meio rural que não se confunde com as organizações formais, mas que “forma o substrato que lhes dá sentido e consistência”.

Entre outras tantas referências importantes sobre os PMDRs e CMDRs, duas merecem ser destacadas. A primeira é o Relatório da pesquisa realizada pelo IBASE (2001) com o objetivo de avaliar uma amostra representativa dos 185 Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDRs) dos estados do Espírito Santo (45 municípios), Mato Grosso do Sul (23 municípios), Pernambuco (60 municípios) e Santa Catarina (57 municípios).

Essa pesquisa teve como principais parâmetros para a avaliação o grau de representatividade, o nível técnico e a efetividade do uso do plano na promoção do desenvolvimento rural dos municípios. Os PMDRs foram avaliados igualmente quanto aos principais problemas e dificuldades enfrentados, especialmente no que se refere à sua abrangência, representatividade, gestão ao nível técnico e à efetividade.

Resumindo, pode-se dizer que o Relatório aponta para os seguintes resultados: em 43% dos municípios selecionados nos quatro estados, os CMDRs são compostos por até 15 membros, e 38% com 16 a 25 membros. Assim, 80% dos municípios têm conselhos com até 25 membros. A quase ausência de mulheres é uma característica da grande maioria dos conselhos. A presença de agricultores familiares nos CMDRs é bastante expressiva,

sendo que a representação dos agricultores familiares varia de 50 a 100% em 80% dos municípios.

Os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural foram elaborados no mesmo ano em que os CMDRs foram criados em cerca de 43% dos municípios. De um modo geral (86% dos municípios), a regulamentação dos CMDRs deu-se através de aprovação pela Câmara de Vereadores municipal, e a nomeação dos conselheiros é feita de forma diversificada nos municípios (30% por decreto, 30% por portaria e 26% por registro em ata).

Na maior parte dos casos, 64% das respostas, os conselheiros dos CMDRs são indicados pelas comunidades ou entidades que representam. Em 57% dos municípios, a presidência do conselho é exercida por algum representante do executivo municipal, na maioria dos casos pelo Secretário de Agricultura ou seu representante. Em 25% dos municípios a presidência do CMDRs é exercida por representante dos agricultores familiares e em 10% pelo representante local da extensão rural. A eleição da presidência é feita diretamente pelos membros do Conselho em 63% dos municípios dos quatro estados, em 17% dos municípios a presidência é indicada e em 18% é definida em lei ou por regimento. No caso da secretaria executiva, em 46% dos municípios é ocupada por representante da extensão rural e em 20% por representante dos agricultores familiares. Também é a eleição a forma de escolha da secretaria executiva, em 68% dos municípios.

A periodicidade das reuniões dos Conselhos é mensal, em praticamente a metade dos municípios e, na maioria (86%), a duração do mandato dos conselheiros é de 2 anos, sendo que há uma relativa estabilidade na composição dos CMDRs. O caráter dos CMDRs, em 97% dos municípios é deliberativo e em 51% consultivo.

Relativamente aos PMDRs, a pesquisa aponta para a estreita relação entre a implementação do PRONAF e a elaboração dos mesmos, sendo que em um número importante de municípios essa relação tem rebatimento nas ações contempladas pelos planos que ficam reduzidas e restritas ao PRONAF Infra-estrutura e Serviços, o que pode ser observado em 43% dos municípios no conjunto dos quatro estados. Sobre o grau de representatividade do processo de elaboração dos Planos, o trabalho concluiu que a grande maioria dos envolvidos é do sexo masculino (80% ou mais), sendo que a participação das mulheres fica em torno de, apenas, 20%. De um modo geral, a pesquisa

concluiu que é praticamente inexistente a participação das mulheres na composição dos CMDRs e no processo de elaboração dos PMDRs.

Mesma conclusão foi obtida no que se refere à participação de lideranças indicadas pelos movimentos ligados à luta pela terra. Quanto à participação dos atores sociais, por categoria, na elaboração dos Planos, a pesquisa aponta para o Prefeito ou representante da prefeitura (68% das respostas), o representante da EMATER (61%), as lideranças locais da agricultura familiar (56%) e o representante do STR (53%). Para todas as categorias de entrevistados, os PMDRs representam o interesse da maioria das comunidades ou dos setores do município.

Em todos os estados pesquisados houve concordância no que se refere à importância do fator “organização social” quando considerada a origem dos agricultores beneficiados pelos PMDRs: são mais frequentes os que provêm de “comunidades organizadas” do que os originários de “comunidades não organizadas”. Ainda quanto ao grau de representatividade do processo de elaboração dos PMDRs, cerca de 79% do conjunto dos atores entrevistados respondeu que as demandas e as atividades previstas no Planos eram as mais importantes para o desenvolvimento rural dos municípios. Por outro lado, 60% dos atores respondeu que existiam outras demandas e atividades que não foram contempladas nos PMDRs e que deveriam ter sido.

A representatividade do processo foi considerada boa por 56% dos atores entrevistados, regular por 22% e ótima por 11%. No conjunto, 67% dos entrevistados julgam a representatividade de boa a ótima, 25% de regular a péssima, e os 8% restantes não sabem ou não responderam. É interessante observar que a representatividade é considerada boa em todas as categorias de entrevistados, exceto entre as lideranças do MST, e é considerada ótima nos casos do Prefeito, liderança da agricultura familiar e do representante local do setor produtivo/financeiro.

No que se refere à gestão dos PMDRs o relatório aponta que essa função é exercida pelo prefeito (39% dos casos), pelo secretário executivo do CMDR (26%), pelo secretário municipal de agricultura (24%) ou pelo representante da empresa estadual de assistência e extensão rural (22%). Aponta também para a pequena presença de representantes dos agricultores, apenas 8%.

O acompanhamento da execução das demandas/atividades foi considerado regular, segundo 43% das respostas é realizado de forma parcial. Para 35% dos respondentes é realizado de forma plena e para 8% não é realizado. Há consenso entre os atores de que a execução das demandas/atividades/pleitos previstos no PMDRs também se apresenta como regular, 73% das respostas apontam para uma execução parcial. As categorias que menos têm conhecimento sobre a execução do que estava previsto nos PMDRs são: lideranças do movimento de luta pela terra (60%), lideranças femininas indicadas pelo MMTR (33%) e representantes do setor produtivo/financeiro (29%).

Os motivos apresentados como obstáculos/impedimentos à execução dos PMDRs foram principalmente: dificuldades operativas/dificuldades da prefeitura (40%) ou da gestão (35%), problemas financeiros oriundos de atraso ou não liberação dos recursos do PRONAF (35%), ou por falta de recursos financeiros da prefeitura (31%). Também há consenso quanto à abrangência dos PMDRs, que se apresentou como regular, por contemplarem apenas o PRONAF (43% das respostas), ou, quando muito, outras ações da prefeitura (36%), não apresentando qualquer articulação de ações com outras instâncias governamentais de nível estadual ou federal ou com organizações da sociedade civil e/ou cooperação internacional. Mesmo com as dificuldades apontadas, 42% dos entrevistados consideram bom o nível de gestão e o nível técnico dos PMDRs. Os autores da pesquisa consideram que essa avaliação positiva não condiz com os resultados apontados anteriormente e que a gestão e o nível técnico necessitam de aperfeiçoamento.

Em 79% dos casos existe uma visão positiva em relação à importância dos PMDRs, em função de: as principais demandas e/ou potencialidades dos municípios estão contempladas nos Planos (28%), os agricultores familiares são beneficiados (24%), os problemas da seca e/ou de acesso à água foram atingidos (18%) e as condições de produção dos agricultores foram melhoradas (11%).

Apesar da avaliação positiva, alguns problemas foram apontados, tais como: os PMDRs só atendem em parte as questões mais importantes para o município (10%); algumas obras/ações são questionáveis (8%); os recursos, equipamentos e ações não estão sendo bem administrados (4%); o processo não foi democrático (4%). O alto nível de desconhecimento do

próprio plano, de suas atividades e de sua importância, aponta para a falta de divulgação dos mesmos e de seus conteúdos no contexto municipal que circula de forma restrita entre apenas alguns atores do município. Por outro lado, não são exploradas todas as potencialidades de articulação que os PMDRs apresentam.

Os principais benefícios proporcionados pelos Planos que foram apontados pelos entrevistados são: infra-estrutura; condições técnicas de produção; transformação e comercialização; empoderamento dos agricultores familiares e suas comunidades em termos sócio-políticos (19% apontaram maior organização e 16% maior participação) e em termos econômicos (13% apontaram o acesso a máquinas e equipamentos).

Os pontos negativos mais importantes e recorrentes referem-se às obras e ações não concluídas ou realizadas de forma inadequada (20%); baixa participação dos agricultores e das comunidades (15%); má gestão dos recursos pelas administrações municipais (13%). Sobre os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, as principais críticas são: baixa participação dos diferentes segmentos sociais (9%), falta de capacitação dos conselheiros (8%), condições de trabalho inadequadas e/ou dificuldades no funcionamento dos conselhos (6%) e centralização do poder e das decisões caracterizando um processo não democrático (5%).

Sobre o PRONAF, foi questionada a falta de divulgação e de informações sobre o Plano e/ou sobre o Programa (11%) e a insuficiência dos recursos (8%). Também foi feita crítica à falta ou à inadequação da assistência técnica (7%) e, no caso dos conteúdos e da estratégia dos PMDRs, a crítica mais recorrente é o não atendimento de demandas e prioridades (4%). Foram apontados pontos negativos sobre as relações com os governos estadual e municipal (2%) e sobre os conflitos entre as organizações (1%).

A segunda referência é o Relatório apresentado pelo IICA/PLURAL (2002), resultado de pesquisa realizada entre agosto e dezembro de 2001 em municípios de Mato Grosso do Sul, Rondônia, Pernambuco, Espírito Santo e Santa Catarina. Essa pesquisa teve como principal objetivo avaliar a estrutura, o funcionamento e o alcance das ações dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRs).

A pesquisa partiu da hipótese construída por Ricardo de Abramovay (2001) de que os limites dos conselhos estão intimamente relacionados à forma como foram criados, aos modelos de funcionamento dos mesmos e ao alcance de suas ações. Segundo Abramovay, esses fatores estão relacionados ao fato dos critérios a partir dos quais foram e são escolhidos os municípios beneficiados pelo Programa favorecerem a burocratização dos CMDRs e tenderem a fazer deles um instrumento para o acesso aos recursos federais. Por outro, estão relacionados também à falta de preparo do corpo técnico para a promoção do desenvolvimento rural.

Esses fatores não estimulam o preenchimento das funções básicas para as quais os conselhos foram criados, ou seja o de promover o desenvolvimento rural. Outros dois aspectos problemáticos em relação ao Programa são identificados: 1) a total separação entre o PRONAF/Infraestrutura e as demais linhas que compõem o Programa; e o isolamento institucional do PRONAF em relação ao restante das políticas públicas que incidem sobre o mesmo espaço e sobre as mesmas pessoas, ou seja, um problema que é identificado na pesquisa como inerente à conformação do ambiente institucional das políticas para o desenvolvimento rural no Brasil.

O Relatório enfatiza o caráter inovador do PRONAF como um marco na trajetória das políticas para o desenvolvimento do meio rural brasileiro e no processo de constituição dos CMDRs, à medida em que o programa foi a primeira política pública de envergadura especificamente voltada para a agricultura familiar; por ter inserido mecanismos destinados a induzir o desenvolvimento rural, mais do que simplesmente repassar recursos creditícios; e por induzir a constituição dos CMDRs naqueles municípios vinculados ao Programa.

Aponta como um avanço à criação de centenas de conselhos através dos quais são canalizados aos respectivos municípios recursos financeiros expressivos. Por outro lado salienta dois obstáculos à plena eficácia do Programa, já identificados pela literatura: o recorte dos PMDRs, circunscritos ao âmbito municipal e um possível formalismo no funcionamento dos CMDRs.

O Relatório aponta, entre outros aspectos, dois elementos fundamentais no contexto histórico do processo de surgimento dos CMDRs:

o movimento de municipalização e a pressão de setores populares por maior participação social.

Enfatiza o caráter contraditório dessa nova modalidade de gestão: por um lado, a precariedade da participação nesses espaços e as tentativas de submetê-los aos esquemas tradicionais de poder, e por outro, os conselhos como instrumentos que possibilitam a efetiva participação de segmentos que até então se encontravam excluídos dos processos decisórios e de gestão.

Relativamente ao processo de constituição dos conselhos, há muitas críticas ao fato de em quase 100% dos casos o mesmo estar atrelado às exigências oficiais para acesso aos recursos do PRONAF (de 32 municípios visitados, em apenas cinco casos a existência do conselho é anterior ao PRONAF) e de ser, em 85% dos casos, dirigido pelo Poder Executivo municipal. Segundo os estudos, essa “falha original” transformou-se em um dos principais problemas dos CMDRs.

O executivo municipal também teve forte ingerência na escolha da forma de escolha dos membros, sendo que as representações dos agricultores não se organizaram nem se mobilizaram para uma maior participação no processo. Assim, a “prefeiturização” dos CMDRs tem início desde sua gênese.

Além disso, os dados da pesquisa indicam que os limites atuais dos CMDRs têm sua origem também no processo de constituição realizado em curto espaço de tempo, ou seja, no “afogadilho”. Assim, foi dificultado um processo mais cuidadoso de articulação e de concertação entre os agentes que aprofundasse as questões referentes à constituição e funcionamento de instituições para o desenvolvimento local ou debates sobre desenvolvimento e sustentabilidade.

Apesar do avanço que os CMDRs representam para o estabelecimento do equilíbrio entre os vários grupos de interesse no processo decisório e de gestão e no processo de empoderamento dos atores sociais até então excluídos, Duarte e Mattei (2004) ao revisarem a bibliografia existente sobre o tema<sup>3</sup> observaram que a mesma aponta para uma série de problemas que

<sup>3</sup> Sobre o tema ver:

ABRAMOVAY, Ricardo e VEIGA, Jose Eli da. *Novas Instituições para o desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. Convênio FIPE / IPEA 07 / 97. Brasília: IPEA, 1999.

ABRAMOVAY, Ricardo. *Conselhos além dos limites*: Texto preparado para o Seminário Desenvolvimento

vão desde o processo de criação até o funcionamento dos Conselhos, dos quais vale a pena mencionar:

- os CMDRs foram criados apenas para atender as exigências legais do repasse de verbas públicas, em especial do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), tornando-se instâncias de decisão apenas sobre o uso de recursos e não momentos de reflexão sobre as reais problemáticas e potencialidades locais;
- não expressam uma dinâmica local significativa, uma vez que em municípios rurais pobres e com baixa densidade populacional, as chances de se construir processos inovadores de desenvolvimento são reduzidas, sendo poucos os que conseguiram iniciar um trabalho propulsor de transformações locais;
- esses conselhos ficam restritos à visão tradicional da promoção do desenvolvimento, com ações que se restringem aos limites administrativos dos municípios e da agricultura, contrariando a perspectiva

---

Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, Rio Grande do Sul: 2001b. Disponível em: [www.fao.org/regional/Lamerica/prior/desrural/brasil/abram](http://www.fao.org/regional/Lamerica/prior/desrural/brasil/abram) . PDF. Acesso em 20 de março de 2003.

\_\_\_\_\_. O Capital Social dos Territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, abril-junho 2000.

BIANCHINI, Valter et alii. *A relação entre as reformas de descentralização e o desempenho dos Serviços Públicos no setor agropecuário – o caso do sul do Brasil*. Convênio FAO/DESER. Curitiba (PR), Deser, outubro, 2002, mimeo.

EMBRAPA. *Desenvolvimento Organizacional Rural II: planejamento estratégico participativo em associações de agricultores de base familiar*. Boletim de Pesquisa e Desenvolvimento nº 7. Brasília (DF): EMBRAPA, 2001.

FAVARETO, A. & DEMARCO, D. J. (coords.) *Políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável – uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural*. Relatório Final de Pesquisa. IICA/SAF/MDA. São Paulo/Brasília. Maio de 2002.

FAVARETO, A. *Políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável – uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural*. Relatório estadual de Mato Grosso do Sul. IICA/SAF/MDA. São Paulo/Brasília. Abril de 2002.

HIRATA, M. F. *Políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável – uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural*. Relatório do estado de Rondônia. IICA/SAF/MDA. São Paulo/Brasília. Maio de 2002.

IBASE. *Avaliação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDRs em quatro estados: ES, MS, PE e SC*. Relatório final. Contrato 003/01 IICA/IBASE (SAF/MDA). Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: [www.prof.gog.br/textos\\_e\\_estudos/pmdr.htm](http://www.prof.gog.br/textos_e_estudos/pmdr.htm) . Acesso em 20 de março de 2003.

ROMAGNOLLI, R. & BREDERODE, R. *Políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável – uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural*. Relatório do estado de Pernambuco. IICA/SAF/MDA. São Paulo/Brasília. Maio de 2002.

SCHNEIDER, Sérgio. As atividades rurais não-agrícolas e as transformações do espaço rural: perspectivas recentes. In: *Cuadernos de Desarrollo Rural*. Bogotá, Colômbia, v. 1, nº 44, p. 11-40, 2000.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento territorial: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. In: *Bahia Análise & Dados*, SEI, v.10, nº 4, p.193-206, março de 2001.

de desenvolvimento territorial sustentável cada vez mais fortalecida no âmbito das políticas públicas brasileiras;

- apresentam baixa capacitação técnica e formação, tanto dos conselheiros como dos técnicos que elaboram os planos de desenvolvimento municipal, bem como pequena participação dos agricultores e de outros setores da sociedade civil na definição de propostas;
- mostram fragilidade na articulação com outras institucionalidades e com atores fundamentais para o desenvolvimento rural territorial, caracterizando o processo de descentralização como não democrático, centralizador, e, em alguns casos, como legitimador das relações de poder já existentes.

### **3. Comentários finais**

Nos últimos anos multiplicaram-se por todo o país, os exemplos de cooperação entre municípios e entidades locais no apoio ao desenvolvimento rural sustentável e ao bem-fazer de cada uma das instituições envolvidas. Houve promoção e multiplicação da participação das comunidades em defesa de seus direitos. Segundo dados do IBGE (2004)<sup>4</sup> as organizações voltadas para a promoção do desenvolvimento, dentre elas, centros comunitários e associações de moradores passaram de 11 mil associações para 45 mil entre 1996 e 2002. As associações de produtores rurais merecem destaque especial ao passar, em 1996, de 4 mil para 25 mil em 2002.

Do exposto até aqui, é preciso salientar que, em muitos casos, a formação dos CMDRs – tem resultado em uma interação positiva e necessária para orientar a busca e a construção de uma alternativa que supere a atual crise de representatividade dos conselhos de desenvolvimento rural. Uma realidade com altos e baixos que, em nossa opinião, estaria proporcionando a possibilidade – o estopim, para a re-elaboração de novas estratégias por parte dos agricultores familiares que lhes permitam consolidar a participação nos processos de decisão, melhorar a qualidade de vida desde uma perspectiva de autogestão, de ação coletiva na busca de alternativas de produção e de organização capazes de inseri-los na economia regional e global.

Nesse sentido, o conhecimento das experiências, fracassos, sucessos,

---

<sup>4</sup> Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=273&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=273&id_pagina=1) . Acesso em novembro de 2005.

fragilidades e potencialidades permite gestar um conhecimento, a partir da realidade e das necessidades locais, de extrema relevância para se obter vantagens competitivas locais e territoriais, assim como abre o caminho para a promoção do desenvolvimento em termos socioambientais, econômicos e políticos.

Os CMDRs, se vislumbram como alternativas inovadoras ancoradas em laços de solidariedade e cooperação que buscam o *emancipato* no âmbito da agricultura familiar.

Entretanto, ainda, com ropagens desenhados e moldados nas mazelas da representatividade, dos poderes locais, do clientelismo, tradicionalmente, presentes na história brasileira.

#### **4. Referências Bibliográficas**

ABRAMOVAY, R. *Conselhos além dos limites*: Texto preparado para o Seminário Desenvolvimento Local e Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, Rio Grande do Sul: 2001b. Disponível em: [www.fao.org/regional/Lamerica/prior/desrural/brasil/abram](http://www.fao.org/regional/Lamerica/prior/desrural/brasil/abram) . PDF. Acesso em 20 de março de 2003.

ABRAMOVAY, R; VEIGA, J.ELI da. *Novas Instituições para o desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)*. Convênio FIPE / IPEA 07 / 97. Brasília: IPEA, 1999.

ALTAFIN, I.G. Sustentabilidade, Políticas Públicas e Agricultura Familiar: uma apreciação sobre a trajetória brasileira. 2003. Tese de Doutorado em Desenvolvimento sustentável. CDS/UNB. Brasília, 2003.

CNUMAD. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.

DUARTE, L.M.G. Capital e Gestão Social: Elementos Indispensáveis ao Desenvolvimento Sustentável. SESI/COOPE-UFRJ, Brasília, 2004.

DUARTE, L.M.G.; MATTEI, L. Organização e Fortalecimento Institucional dos Atores Sociais Locais na Gestão Participativa do Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais. Relatório de Consultoria. Ministério do

Desenvolvimento Agrário – MDA/Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
– SDT/Programa Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável  
– PDTRS. Brasília, 2004.

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. (orgs.) *Políticas públicas, participação social e as instituições para o desenvolvimento rural sustentável – uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural – Relatório final da pesquisa*. PLURAL/IICA (SAF/MDA), São Paulo/Brasília, Maio de 2002.

INCRA/FAO. *Novo Retrato da Agricultura: o Brasil redescoberto*. Brasília: MDA, 2000.

IBASE. *Avaliação de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDRs em quatro estados: ES, MS, PE, SC. Relatório Final da Avaliação*. Brasília, IICA-MDA, 2001.

MARTINS, J.de S. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.

MEDEIROS, L.S. de. *História dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

RICCI, R.; DOUGLAS, P.E. *Agricultura Brasileira: Políticas Públicas, Agricultura Familiar e Extensionismo Rural*. Brasília, MDA/FAO, 2004.

SANTOS, Â. M. S. P. *Descentralização e Poder Municipal no Brasil*.

WANDERLEI, M.de N.B. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (org.). *Agricultura Familiar Realidades e Perspectivas*. 2ªed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. Cap.1, p.21-55.

# Potencial de cooperação e articulação no desenvolvimento rural

José Eli da Veiga<sup>1</sup>

## 1. Introdução

O século XX mostrou que o Estado pode induzir a interiorização do desenvolvimento. Mas a eficiência econômica desse tipo de ação não está provada. Não há evidência científica de que o custo social dos incentivos à localização de atividades e de empresas seja inferior ao das migrações impulsionadas por aglomerações espontâneas, ou selvagens. Isto é, as que resultam da ausência de um guia governamental à distribuição da dinâmica capitalista pelo território. Mesmo investimentos em infra-estrutura, com bons impactos na produtividade, costumam ter limitadíssimos efeitos dinâmicos em economias regionais de baixo desempenho.

Não deveriam ser numerosos, então, economistas favoráveis a políticas de desenvolvimento regional, ou de ordenamento territorial. Ocorre o contrário porque não ignoram que concentração econômica, coesão social e disparidades espaciais também precisam ser contempladas com as lentes da equidade, e não apenas da eficiência. A rigor, essa oposição entre eficiência e equidade desapareceria se a primeira não fosse reduzida apenas à alocação. Vantagens distributivas e ambientais deveriam ser componentes da própria eficiência. Infelizmente, economistas não são treinados para raciocinar dessa forma. Por isso, programas explícitos de desenvolvimento regional se apóiam em critérios de equidade. E mesmo aí não há unanimidade, pois não falta quem entenda desenvolvimento apenas como redução da pobreza, ficando assim autorizado a desqualificar políticas governamentais com foco espacial ou territorial.

É impressionante, todavia, como períodos de redução das disparidades regionais coincidem com os de maior intervenção espacial explícita. Além disso, no Brasil surgem cada vez mais evidências de que, os sucessos em programas de caráter microrregional são bem mais significativos que nos de

---

<sup>1</sup> Professor Titular do Departamento de Economia FEA / USP – homepage <http://www.econ.fea.usp.br/zeeli>

caráter macro ou mesorregional. Tende a se formar, assim, largo consenso de que a melhor orientação normativa é a da articulação dos governos federal, estaduais e municipais para intervenções “light touch” capazes de espalhar e multiplicar arranques de crescimento baseado em vantagens comparativas.

O problema é que existem dois graves conjuntos de barreiras a esse avanço das formas de ação do Estado brasileiro em prol da interiorização do desenvolvimento. Um é de ordem cognitiva e outro institucional. Por um lado, há sério desconhecimento e muita confusão sobre as diferenças entre divisões oficiais e analíticas, além de políticas e econômicas, tanto em âmbito nacional como regional. Por outro, torna-se cada vez mais clara a ambivalência do arranjo federativo que resultou da Constituição promulgada no final de 1988, hoje um Frankenstein de emendas que lhe foram sendo espetadas em quase 17 anos.

Apesar de já estar bem demonstrado que existem no Brasil entre 9 e 11 macrorregiões, que em nada coincidem com as velhas demarcações, quase todas as análises precisam usar os 26 Estados (mais DF) agrupados em 5 regiões como principais manifestações das desigualdades espaciais. Tão ou mais delirantes são as que utilizam jurássicas dicotomias oficiais, como a do urbano versus rural (que por aqui é interna aos municípios). Ou a cômica oposição entre o Brasil metropolitano e o resto. Pois, não é raro que se entenda por interior aquilo que está fora de algumas das verdadeiras 12 aglomerações metropolitanas. Ou - muito pior - fora de algumas das oficiais 27 “RM” (Regiões Metropolitanas) e 3 “RIDE” (Regiões Integradas de Desenvolvimento).

Não há exagero em se dizer, portanto, que o Brasil sofre de demência (no sentido médico da palavra) a respeito de sua hierarquia territorial. Simplesmente são ignoradas as influências cruzadas de 37 aglomerações proto-metropolitanas, 77 centros urbanos, e outros 567 núcleos, sobre os restantes 4.500 municípios nos quais a ruralidade é onipresente. E poucos se dão conta de que o Brasil real é formado por algo como 550 microrregiões potenciais, das quais 60 são fortemente marcadas por aglomerações, 100 são significativamente urbanizadas, e 390 são essencialmente rurais.

À tanta cegueira territorial soma-se o resultado ambivalente da autonomia que foi atribuída aos 5.561 pilares desta singular República Federativa tripartite. Não resta dúvida que tamanha descentralização foi

benéfica para a educação e a saúde, duas das três dimensões mínimas do desenvolvimento. Prova disso é a melhoria dos indicadores desses dois trunfos sociais em enorme número de municípios com baixos ou baixíssimos níveis de renda familiar, além de medonhas ou horripilantes condições de saneamento.

Todavia, em termos de dinamização econômica, foi estéril essa pulverização das transferências de recursos públicos. O Atlas do Desenvolvimento Humano mostra que nos grotões a frequência escolar melhorou cinquenta vezes mais que a renda. Para disseminar alavancas da diversificação econômica, imprescindíveis à dinamização de grande parte das 390 microrregiões rurais, fica cada vez mais óbvia e insistente a necessidade de formas de cooperação, ditas “horizontais”, entre municípios vizinhos. E têm sido cada vez mais freqüentes as políticas que pretendem promover essa forma de governança para a prática do desenvolvimento regional. No entanto, um balanço das melhores experiências surgidas nos dois últimos decênios mostra que essa trilha exigirá um aprendizado dos mais árduos e lentos, mesmo que venha a ser ajudado por boa regulamentação dos consórcios.

Bem mais razoável pode ser uma reforma da atual organização político-administrativa do país, que reconheça a importância do fato econômico microrregional. Caso contrário, a interiorização do desenvolvimento ficará inteiramente na dependência dos êxitos que se tornarem possíveis no âmbito de aleatórias governanças locais. Melhor seria dissolver esse gargalo institucional por uma revisão do chamado pacto federativo. Uma das inovações institucionais de maior prioridade para o processo constituinte que certamente se avizinhará caso decorra das eleições de 2006 uma saudável renovação do Congresso Nacional.

## **2. A experiência dos Coredes <sup>2</sup>**

Esta discussão sobre a experiência dos Coredes está organizada em duas partes bem distintas. A primeira chama a atenção para a precariedade do

---

<sup>2</sup> As considerações feitas nesta parte resultaram de trabalho de campo realizado durante o primeiro trimestre de 2005. A exclusiva responsabilidade do autor sobre o conteúdo não deve ocultar a generosa colaboração de todos aqueles que se prontificaram a lhe fornecer preciosas informações, muitas vezes em solícitos e pacientes depoimentos. Apesar do risco de incorrer em eventuais omissões, deve ficar registrada especial gratidão a pelo menos vinte amáveis pessoas: Aldomar Rückert, André Luis Vieira Campos, Antonio Joreci Flores, Carlos Moisés Rossi, Edemar Rotta, Iran Trentin, João Carlos Tedesco, José Antônio Voltan Adamoli, Leonardo Monasterio, Maria Alice Lahorgue, Marino F. Lovatto, Telmo Frantz, Paulo Afonso Frizzo, Pedro Bandeira, Pedro Carpenedo, Pedro Luis Büttenbender, René Ceconello, Sérgio Luís Allebrandt, Valdir Roque Dallabrida, e Zeferino Perin.

conhecimento sobre os determinantes da desigualdade do desenvolvimento, utilizando para tanto um exemplo bem concreto: o enorme contraste entre os desempenhos de duas regiões com formação histórica bem semelhante, mas trajetórias bem diferentes: a “Fronteira Noroeste (NORS)”, polarizada pelo município de Santa Rosa, e a do “Médio Alto Uruguai (MAU)”, polarizada pelo município de Frederico Westphalen. Um das conclusões parciais desse tópico é a inexistência de qualquer coincidência entre desempenho regional e qualidade do respectivo Corede.

Em vez de adotar a postura simplista, que simplesmente nega a importância dos Coredes para o desenvolvimento regional, a segunda parte procura desvendar as principais mazelas dessa forma de organização. A tese central que resulta dessa segunda parte é que houve na riquíssima experiência dos Coredes um claro desvio de função.

## **2.1. Desenvolvimento desigual: fatos e desafios**

A “Macro Região Norte” do RS conta com 8 Coredes, que têm uma Coordenação no âmbito do Fórum da Mesorregião “Grande Fronteira do Mercosul”.<sup>3</sup> Essas oito regiões, assim definidas, têm desempenhos muito heterogêneos, como mostram as 5 tabelas que estão no Anexo 1.

Partindo-se da premissa que a dimensão “Educação” pode a ser o principal trunfo do desenvolvimento, a “Macro Região Norte” parece desmentir a imagem que lhe costuma ser atribuída. Não somente porque seis de suas oito regiões estão acima da média estadual (como mostra a tabela 1). Mas principalmente porque essas seis regiões ocupam as sete primeiras posições da classificação estadual. A “Fronteira Noroeste” tem o primeiro lugar do Estado, seguida do “Noroeste Colonial” com o terceiro lugar, e assim por diante, com o “Alto Jacuí” no sétimo lugar da UF. Em termos educacionais, apenas o “Nordeste” e o “Médio Alto Uruguai” fogem dessa constatação, pois estão respectivamente em 17º e 22º lugares.<sup>4</sup>

3 “Alto Jacuí” (ICONDAJ, 14 mun.; Cruz Alta), “Fronteira Noroeste” (5. CRD NORS, 21 mun., Santa Rosa), “Médio Alto Uruguai” (9. CODEMAU, 30 mun., Frederico Westphalen), “Missões” (10. CRD-Missões, 25 mun., Santo Ângelo), “Nordeste” (11. CRD-NE, 23 mun., Sananduva) “Noroeste Colonial” (12. CRD-NORC, 32 mun., Ijuí), “Norte” (13. CREDENOR, 31 mun., Erechin), e “Produção” (15. CONDEPRO, 34 mun., Passo Fundo).

4 Na dimensão “Educação” do Idese, os pesos relativos são: 35% para a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais (IBGE); 25% para a taxa de evasão no Ensino Fundamental (Secretaria da Educação do RS); 20% para a taxa de reprovação no Ensino Fundamental (Secretaria da Educação do RS); e 20% para a taxa de atendimento no Ensino Médio (IBGE).

Na dimensão “Saúde”, o desempenho da “Macro Região Norte” não chega a ser tão espetacular. Mas – outra vez – seis das oito regiões estão acima da média estadual. E a “Fronteira Noroeste” volta a ocupar o primeiro lugar do Estado. Entre as demais “surpresas”, devem ser mencionadas a boa classificação do “Médio Alto Uruguai” (7º colocado) e as péssimas posições do “Alto Jacuí” (18º) e da “Produção” (20º).<sup>5</sup>

A terceira dimensão do Idese, que não costuma fazer parte de outros índices de desenvolvimento semelhantes (como o IDH-M e o IPRS, por exemplo), intitula-se “Saneamento e Domicílios”. Das três variáveis consideradas, a que mais pesa - 50% - é o “percentual de domicílios abastecidos com água por rede geral”. Em seguida – com 40% - está o “percentual de domicílios com esgoto sanitário (rede geral de esgoto ou pluvial)”. E finalmente a “média de moradores por domicílio”, que pesa apenas 10%.

Como se sabe, o problema do saneamento em municípios de pequeno porte está há muito tempo bloqueado por um sério obstáculo institucional de âmbito federal. Basta lembrar que apenas 723 dos 5.560 municípios brasileiros tinham serviço de esgotamento sanitário em 2001.<sup>6</sup>

Pois bem, nesta dimensão do Idese, a “Macro Região Norte do RS” inverte completamente o seu desempenho. Sete das oito regiões estão abaixo da média estadual e apenas uma acima: a “Nordeste” na sexta colocação estadual. Pior, regiões como a “Fronteira Noroeste” e a “Nordeste Colonial”, com ótimas posições em termos educacionais (respectivamente 1º e 3º lugares do Estado); e bem colocadas no tocante à Saúde (respectivamente 1º e 6º lugares do Estado), caem para 14ª e 17ª posições no que se refere à dimensão “Saneamento e Domicílios”.

Chega a ser chocante a classificação dessas oito regiões em termos de renda.<sup>7</sup> Nem tanto pelo fato de três das oito estarem acima da média estadual (“Alto Jacuí” em 3º, “Noroeste Colonial” em 5º, e “Produção” em 6º). Mas, sobretudo, pelo fato da região “Fronteira Noroeste” ter ocupado a

5 Na dimensão Saúde, há três variáveis com idêntico peso relativo (33%): a) Percentual de crianças com baixo peso ao nascer (cf. Datasus); b) Taxa de mortalidade de menores de 5 anos (cf. Datasus); e c) Esperança de vida ao nascer (IDHM-2000, Pnud).

6 Cf. IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros 2001. Ver também Veiga (2005) e recente matéria da Folha de S.Paulo intitulada “Sob Lula, saneamento passa por pior crise” (Domingo, 6 de março, p. B 9).

7 O indicador de renda é igualmente determinado pela geração (PIB per capita), quanto pela apropriação (VAB per capita no Comércio Alojamento e Alimentação). Cada um deles tem peso de 50%.

nona colocação estadual e a quinta da “Macro Região Norte do RS”. Outra surpresa é notar, quando se examina o índice sintético (Idese geral), que todas as oito regiões estão abaixo da média estadual, muito embora quatro ocupem excelentes posições.<sup>8</sup>

Todavia, o que interessa aqui não é discutir as possíveis limitações da metodologia de cálculo do Idese, ou dos cuidados que se deve tomar ao utilizá-lo. Mais importante é usar os quatro indicadores que o compõem para fazer uma aproximação do desenvolvimento desigual no âmbito da “Macro Região Norte do RS”. E contrastes não faltam.

Para começar, em 2001, a região do “Alto Jacuí” era a terceira do Estado em termos de renda, mas a 18ª em Saúde, 17ª em ‘Saneamento e Domicílios’, mesmo que 7ª em Educação. Simultaneamente, a região “Fronteira Noroeste”, que estava em 9º na classificação pela renda, ocupava o primeiro lugar, tanto em Educação, quanto em Saúde, malgrado seu 14º lugar em Saneamento e Domicílios.

Na verdade, além de evidenciarem contrastes da “Macro Região Norte do RS”, esses indicadores do Idese apontam para um verdadeiro enigma que pode ser enunciado por duas singelas perguntas. Primeira: como explicar que a região “Fronteira Noroeste” tenha sido a melhor de todas em termos educacionais e de saúde, apesar de renda inferior à média do Estado e sofríveis condições de saneamento (abastecimento de água e esgotamento)? Em outras palavras: como explicar que a região “Fronteira Noroeste” tenha excelente desempenho social (educação e saúde), apesar de sua precária riqueza (tanto em renda quanto em infra-estrutura)? Segunda pergunta: como explicar que ela pareça tão pouco mais rica que a última colocada em educação, a região “Médio Alto Uruguai”? Pelo menos é o que mostram as tabelas 6 a 8, no Anexo 2.

Na verdade, a diferença entre as economias das regiões “Fronteira Noroeste (NORS)” e “Médio Alto Uruguai (MAU)” parece ser bem maior do que permitem supor os indicadores do Anexo 2. Por exemplo, o Cadastro do IBGE (CEMPRE) mostra que, em 2001, a NORS contava com 8.835 empresas formais (“unidades locais”) para uma população censitária (2000)

---

<sup>8</sup> “Fronteira Noroeste em 4º lugar; “Produção” em 5º; “Nordeste” em 6º; e “Norte” em 7º. Mais uma surpresa, igualmente chocante, é perceber que a região “Noroeste Colonial” tenha ficado na 14ª posição, apesar de seu destacado desempenho em educação, saúde e renda. Ou seja, só se pode concluir que no índice geral haja peso excessivo da dimensão “Saneamento e Domicílios”, que provoca um viés contrário aos municípios de pequeno porte.

de 210.338 habitantes, o que correspondia a uma empresa para cada 24 habitantes. Em contraste, na MAU essa relação era de uma empresa para 32 habitantes, pois, apesar de ter 30 municípios (contra 20 na NORS), sua população censitária foi de apenas 183.813 habitantes, e o número de empresas formais cadastradas de minguados 5.730.

Conforme o CEMPRE/IBGE, o nível de emprego formal era o dobro na NORS. Ela tinha 22.419 assalariados, enquanto a MAU só tinha 11.038. O total do pessoal ocupado (formal) da NORS era de 32.304, contra 17.305 na MAU. E a massa de rendimentos desses empregos formais (“salários e outras remunerações”) era 3,5 vezes maior na NORS: 199 milhões de reais contra 57 milhões na MAU. Ou seja, uma média de R\$ 6.160 por pessoa ocupada na NORS, contra R\$ 3.310 na MAU. Não chega a ser surpresa, então, o fato de que no período inter-censitário (1991-2000) a população da NORS tenha ficado praticamente constante (perdeu reles 743 habitantes; 0,4% dos 211.081 de 1991), enquanto a MAU perdia 14.831 de seus 198.644 habitantes de 1991 (-7,5%).

Como aponta o Anexo 3, na NORS, os municípios nos quais parece mais estar ocorrendo o fenômeno chamado de “*industrialização difusa*” foram os que tiveram aumento populacional: Santa Rosa (+11,6%), Horizontina (+3,8%), Boa Vista do Buricá (+1,8%), Três de Maio (+0,6%), e Santo Cristo (+0,2%). E em dois, que podem estar começando a ser contagiados por essa tendência, houve perdas populacionais: Tucunduva (-6,2%) e São José do Inhacorá (-5,6%).<sup>9</sup>

Em contraste, na MAU, Frederico Westphalen é o único município que chega a dar sinais de alguma industrialização difusa. E teve aumento populacional de 7,1%. Nos outros 29 municípios não parece haver qualquer sinal de diversificação econômica proto-industrial, e algum aumento populacional certamente deve resultar de circunstâncias bem específicas (como assentamentos agrários, por exemplo). Ele foi significativo em Ametista do Sul (+15,7%), mas bem menos em Palmitinho (+2,0%), Nonoai (+1,5%), Boa Vista das Missões (+1,5%), e Novo Tiradentes (+0,2%).

Essas evidências confirmam as imagens que têm sido transmitidas por essas duas regiões. Enquanto a NORS (também chamada de “Grande Santa

<sup>9</sup> Esses sete municípios parecem estar dando origem a uma verdadeira mancha de “industrialização difusa” na margem do Rio Uruguai. Sobre a noção de “industrialização difusa”, ver Veiga (2005).

Rosa”) é sempre associada a empreendimentos dinâmicos (principalmente no setor da produção industrial de máquinas e equipamentos agrícolas), a MAU é invariavelmente apontada como uma região de economia primária, cujo sistema agropecuário passa por longa crise, ou até em decadência.

Além disso, é fácil perceber a diferença de desenvolvimento entre essas duas regiões rurais comparando-se seus desempenhos municipais nas quatro dimensões do Idese/FEE. Na dimensão educacional, por exemplo, só dois municípios da NORS estão abaixo da média estadual, enquanto na MAU apenas um está acima: justamente Frederico Westphalen (Anexo 4).

Qual seria a explicação dessa desigualdade de desenvolvimento entre duas regiões rurais igualmente remotas, em com processos de ocupação bem parecidos?

A procura de uma resposta convincente a esse tipo de pergunta esbarra, neste caso, em sério obstáculo. Há abundante informação sobre o desempenho da NORS e quase nenhuma sobre o drama da MAU. Pode-se até dizer que a região “Fronteira Noroeste” (ou “Grande Santa Rosa”), é felizmente uma das regiões rurais do RS sobre a qual já existe razoável investigação empírica. Um padrão que ultimamente parece estar sendo mais valorizado pelos pesquisadores que se dedicam ao tema do desenvolvimento regional do R.S.<sup>10</sup> Numa linha que certamente superará tendência demasiadamente abstrata e livresca de boa parte da produção gaúcha sobre o tema.<sup>11</sup>

Somente no início do século XX a parte gaúcha da área da Bacia do Rio Uruguai foi ocupada pelos colonos de origem européia. Uma das primeiras etapas dessa verdadeira epopéia, que depois atravessou o oeste catarinense e paranaense, e agora chega ao sul do Maranhão e do Piauí (sem falar do Mato Grosso, do oeste da Bahia, e do extremo oeste de Pernambuco). Os centros urbanos que agora polarizam regiões rurais do noroeste e do norte do RS tiveram por origem núcleos coloniais efetivamente implantados apenas nas primeiras décadas do século passado (ou, no máximo, na última década do século XIX, como foi o caso de Ijuí). Por exemplo, a colonização de Santa Rosa (atual sede da NORS) só

---

10 Principalmente os trabalhos mais recentes de Valdir Roque Dallabrida.

11 Notadamente a maior parte dos trabalhos daquele que parece ter sido o principal intelectual orgânico dos Coredes (ou do movimento “corediano”), o precocemente falecido Prof. Dinizar Fermiano Becker.

começou em 1914, e a vila de Frederico Westphalen (atual sede da MAU) só surgiu em 1929.

Trata-se, portanto, de uma área de ocupação recente, e que durante a segunda metade do século XX foi literalmente revolucionada pelo processo que se convencionou chamar de “modernização agrícola”. Os saltos de produtividade obtidos pela adoção de inovações genéticas, químicas e moto-mecânicas - em geral associados à especialização no binômio trigo-soja (hoje substituído pelo soja-milho) - tornaram rapidamente redundantes grandes contingentes de filhos desses colonos quase-camponeses que se transformaram em agricultores familiares modernos.

Embora não se costume dar muita importância a este aspecto do problema, o fato é que existe um imenso contraste comportamental na tomada de decisões quando se compara os estabelecimentos patronais aos familiares. Diante da tendência à redundância imposta pela elevação da produtividade do trabalho, que resulta da adoção das inovações, os agricultores familiares reagem de forma bem diversa à dos fazendeiros. É da essência microeconômica que a fazenda patronal se desfça imediatamente de qualquer sobra de braços, enquanto entre agricultores familiares prevalece a tendência inversa. A propensão do sitiante inovador é evitar a ameaça da redundância, ou retardá-la, graças à diversificação, não apenas de seu sistema produtivo, como também das atividades dos membros da família, antes e depois da porteira.

Em tal contexto, é evidente o peso crucial que pode desempenhar o acesso dos filhos dos agricultores familiares a um ensino de qualidade. Dependendo da formação que obtiverem, parte dos filhos de sítiantes poderá optar até por continuar a ajudar os pais, depois de se empregarem ou empreenderem localmente nos setores terciário e secundário (em transporte, comércio, construção, mas também em vários tipos de indústrias de transformação). Sempre que o acesso ao ensino médio se torna razoável, deixa de ser raro encontrar filhos de sítiantes com formação superior que empreendem nas proximidades do estabelecimento agrícola paterno. De resto, agroindústrias de pequeno porte, artesanatos e diversos esquemas de trabalho terceirizado a domicílio ocupam dentro dos sítios muitos membros das famílias agricultoras.

Em síntese, os agricultores familiares que se modernizam mostram forte propensão a evitar ou retardar a emigração dos filhos. E muitos olham para a educação como maneira de garantir futuro melhor para os que certamente não ficarão em seus lugares no ciclo sucessório. No passado, isso só costumava ser possível através dos seminários católicos ou da carreira militar. Hoje, em praticamente todas as regiões rurais do Sudeste-Sul, uma das cenas mais freqüentes dos finais de tarde em pequenos municípios é ver a saída de ônibus fretados pelas prefeituras lotados de alunos de cursos superiores noturnos das faculdades regionais.

O forte “êxodo” que caracterizou a dinâmica demográfica da esmagadora maioria dos municípios dos três estados sulinos nas duas últimas décadas está muito mais ligada a esses fenômenos decorrentes da “modernização agrícola”, do que a outros tipos de fenômenos semelhantes que caracterizam o imaginário da maioria das pessoas. São muito mais conhecidos casos em que a redução da ocupação agropecuária e o conseqüente “êxodo rural” resultou de processos de empobrecimento, para não falar de miserabilidade, e até de fomes coletivas. Nada disso pode ser associado ao recente processo de “êxodo rural” das regiões ditas “coloniais” do oeste gaúcho (como também do catarinense e do paranaense).

Ao contrário, o progresso material engendrado pela modernização desses agricultores familiares muitas vezes permitiu que seus filhos tivessem razoável acesso à educação. E na falta de oportunidades locais para empreender ou se empregar, a parte desses jovens que talvez quisesse permanecer (ou mesmo voltar), viu-se na contingência de ir morar longe para conseguir um padrão de vida superior (ou pelo menos semelhante) ao que tiveram seus genitores.

Em síntese: este tipo de “êxodo rural” é um sinal de desenvolvimento (mesmo que insatisfatório), e não de “atraso” ou “decadência”, como é comum que se pense. Aliás, esse é um equívoco que está muito presente nos documentos produzidos na região com o objetivo de planejar coletivamente o desenvolvimento regional.

Claro, também há uma dimensão deplorável desse fenômeno de “êxodo rural” decorrente da modernização. Muitos também tiveram que abandonar suas atividades agropecuárias porque não conseguiram se manter nesse “tapete rolante” imposto pelas inovações. E se não tinham

alguma formação que lhes permitisse tentar uma conversão profissional, certamente engrossavam algum desses bolsões de miséria que constituem verdadeiros purgatórios em torno dos centros e aglomerações urbanas. Mas é absurdo pensar apenas nessa pior face do processo quando se houve falar em “êxodo rural”.

Além disso, é muito importante lembrar que os colonos de origem européia, que ocuparam no início do século XX essas áreas da Bacia do Rio Uruguai, construíram praticamente sozinhos as infra-estruturas básicas que, mais tarde, permitiram “modernização agrícola” tão intensa. Edificação de escolas e igrejas, contratação de professores, atendimento médico-sanitário, sociedades recreativas e esportivas, órgãos de imprensa, etc., tudo resultou de esforços coletivos que em grande parte explicam o elevado espírito associativo que se encontra nessas regiões rurais. Basta dizer que deram origem a grande parte das principais cooperativas do país.

O processo que fez emergir as universidades regionais comunitárias é um outro sinal evidente da superior evolução social das regiões gaúchas marcadas pela predominância de agricultores familiares que hoje são modernos, mas que quando ali chegaram, há menos de um século, ainda mal se distinguiam de camponeses em economia de subsistência. E a diversidade étnica, religiosa e cultural é outro fator que certamente muito contribuiu para configurar o tipo de identidade regional que hoje se materializa nessa imensa ambição de construir a “Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul”.

A diversificação econômica da “Grande Santa Rosa” (Corede NORS), foi iniciada por atividades ligadas à comercialização de suínos, um dos primeiros excedentes da economia quase-camponesa que deve ter prevalecido até a metade do século XX. Até meados da década de 1950, essa suinocultura exportava para outros estados, inclusive São Paulo, animais vivos e banha, e importava produtos manufaturados trazidos das regiões mais avançadas pelos intermediários locais. Foi só em 1956 que um grupo de agricultores, comerciantes e profissionais liberais lançou-se na aventura de implantar um frigorífico com capital próprio. E o primeiro abate desse Frigorífico Santarosense, criado por 170 associados, não ocorreu antes de outubro de 1957.<sup>12</sup>

---

12 Os principais fatos históricos mencionados neste e nos parágrafos seguintes foram tirados de diversos trabalhos listados nas referências bibliográficas. Principalmente os de Edemar Rotta, Pedro Luís Büttenbender, e Valdir Roque Dallabrida.

Por mais incrível que possa parecer, nesses anos 1950 o uso das terras já era intenso e o conhecimento agrônômico desses agricultores tão precário, que elas começaram a dar sinais de esgotamento. Mas a elite local mais empreendedora logo se atirou na aplicação de calcário, dando início à “modernização agrícola” que desencadeou na região a posterior “revolução verde”. Foi lançada uma campanha chamada de “Operação Tatu”, em seguida espalhada por todas as regiões do RS.

A origem da produção regional de maquinário agrícola também fez parte desse mesmo élan empreendedor. Desde 1947, a empresa Schneider & Logemann já fabricava trilhadeiras em Horizontina. E foi ela a responsável pela primeira colhedeira automotriz fabricada no Brasil, lançada em 1965. Quatro anos depois o exemplo foi seguido, em Santa Rosa, por outra indústria de equipamentos agrícolas: a Ideal.

Essa trajetória foi marcada por uma capacidade organizativa que Rotta, Büttenbender, e Dallabrida, qualificam de “visionária e mobilizadora”. Em 1953 foi Santa Rosa que fez a 1ª Festa Nacional do Milho. E em 1966 realizou a 1ª Festa Nacional da Soja, “projetando a região no cenário nacional e internacional”.

Mais importante que essas duas festas pode ter sido o diagnóstico sócio-econômico da região da “Grande Santa Rosa” que resultou dos incentivos e estímulos do Serphau e da Sudesul, no início dos anos 1970. Esse primeiro diagnóstico, que pode ter tido incalculável poder pedagógico, foi publicado em 1974.

Também vêm dos anos 1970 as raízes do ensino superior em Santa Rosa, graças à iniciativa dos padres salesianos, que criaram a Faculdade de Educação em 1970. Desde 1973 foi reconhecida pelo Ministério de Educação a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Dom Bosco. E nos anos seguintes surgem as Faculdades de Ciências Contábeis, por iniciativa a Fundação Educacional Machado de Assis. Simultaneamente foi criada em Três de Maio uma Faculdade de Ciências Administrativas.

Mas é muito importante ter presente que é impossível entender esses acontecimentos ocorridos na “Grande Santa Rosa” sem referência ao que se passava em Ijuí, mesmo que neste início do século XXI seu poder polarizador possa não ser mais tão decisivo. E talvez não haja melhor exemplo dessa

dependência relativa do que a pioneira experiência da Unijuí na mobilização que visou assegurar o PRCT – “Programa Regional de Cooperação Científica e Tecnológica”.<sup>13</sup>

A implantação do PRCT ocorreu no período 1989-1993. Tratou-se de um projeto mobilizador de parcerias entre as principais organizações socioeconômicas e lideranças da “região noroeste” (que tem como base a região “Noroeste Colonial”, NORC, com sede em Ijuí, e inclui a NORS, ou “Grande Santa Rosa”). “A mobilização impunha-se como pré-requisito para criar as condições políticas e institucionais necessárias à instalação, na região, de uma infra-estrutura laboratorial capaz de atender às necessidades de modernização do setor produtivo regional e contribuir para fixar recursos humanos em áreas científicas e tecnológicas consideradas prioritárias para o desenvolvimento regional. Visava, ainda, criar as condições materiais necessárias a processos de inovação tecnológica na região” (Frantz, 2001:12).

O projeto previa a implantação de cinco núcleos temáticos espacialmente distribuídos nos municípios de Ijuí, Panambi, Santa Rosa e Três Passos, onde, mais tarde, foram inaugurados *campi* da Unijuí. Com concentração da metal-mecânica em Panambi, de agricultura, eletroeletrônica e informática em Ijuí, de tecnologia de alimentos e construção civil em Santa Rosa, e de produção animal em Três Passos.<sup>14</sup>

A definição por essas áreas resultou da percepção de que a matriz produtiva da região baseia-se num complexo agro-industrial que, tendo a agricultura como base, relaciona-se, a montante, com indústrias de equipamentos agrícolas (metal-mecânica), e, a jusante, com as indústrias de transformação da produção agropecuária ( frigoríficos, extratoras de óleos vegetais, erva-mate, etc.). Os investimentos em informática e eletroeletrônica foram vistos como indispensáveis para ajudar a modernização das áreas prioritárias, bem como para a instalação de redes de comunicação eletrônica, além de representarem novos desafios empresariais.

A implantação e o relativo sucesso inicial do PRCT resultaram da criação simultânea de um programa do governo estadual voltado ao apoio

13 Experiência relatada e analisada por Frantz (2001). Como reitor da Unijuí, o autor teve papel decisivo nessa experiência, uma das principais razões que o fizeram depois ocupar o cargo de Secretário de Ciência e Tecnologia no governo Britto.

14 Em Panambi existe um dos casos mais interessantes de “APL”, que fez com que o município tomasse a dianteira da região Norte Colonial em termos de industrialização.

a 16 pólos tecnológicos. Esses 16 pólos, em parte inspirados na experiência do PRCT, também resultaram de esforços articulados entre universidades regionais, poder público (estadual e municipal), empresas e instâncias regionais (Coredes). Surgiu assim o “Programa de Apoio aos Pólos de Modernização Tecnológica”, que se tornou a “espinha dorsal” da Secretaria de Ciência e Tecnologia do RS (SCT/RS), segundo Frantz (2001:13).<sup>15</sup>

Todavia, mesmo reconhecendo que a posição favorável da SCT/RS foi componente decisivo para viabilizar política e financeiramente a implantação do PRCT, Telmo Frantz (2001:21) enfatiza que isso não explica o porquê de seu surgimento na Região Noroeste do RS, enquanto experiência pioneira. “Igualmente não foi por indução do Estado que se iniciou, sob a liderança da Unijuí, o trabalho de articulação das lideranças em torno da idéia de que a região deveria capacitar-se em termos científicos e tecnológicos enquanto instâncias de conhecimento humano, capazes de interferir nos rumos do desenvolvimento regional” (Frantz, 2001:21).

Segundo Frantz (2001), só se pode entender esse pioneirismo da Unijuí quando se leva em conta a característica cultural (que poderia ser chamada de “auto-ajuda”), atributo os colonos de origem européia. Tanto quanto de fatores mais recentes, tal como a criação – em 1968 – da Fidene (Fundação da Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Rio Grande do Sul), instituição mantenedora da Unijuí. A sua criação, com a participação de 54 municípios da região noroeste do estado, foi um marco no sentido de se criar uma identidade regional em torno de um território com um mínimo de homogeneidade cultural. A base material para a constituição da fundação foi o patrimônio doado pelos Frades Menores Capuchinhos, do qual fazia parte a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí.

A idéia de criar uma fundação “de desenvolvimento”, umbilicalmente vinculada a uma Faculdade, expressava a preocupação de seus fundadores em promover o ensino superior de forma bastante comprometida com as questões da evolução regional. Como não havia cursos na área técnica, essa vinculação deu-se através de uma série de outras iniciativas,

---

15 É importante registrar que a expressão “modernização tecnológica” não é fortuita e esses pólos não devem ser confundidos com os chamados “PCT”, pólos de C&T. Enquanto os “PCT” têm como base as novas tecnologias, e desenvolvem empresas de base tecnológica em estreita ligação com institutos de pesquisa, os “PMT” (pólos de modernização tecnológica) são entendidos como agregação de esforços para transferir o conhecimento disponível para setores tradicionais da economia. Essa diferença foi enfatizada pelo professor da USP Adelino Medeiros que, por alguns anos parece ter sido o principal consultor do PRCT da região Noroeste. (Medeiros, 1992; e Schneider, 1997; apud Frantz, 2001).

principalmente educacionais, que encontravam no IEP (“Instituto de Educação Permanente”), o seu *link* articulador.

Mais tarde, com a criação de novos cursos superiores, principalmente nas áreas de administração, surgiram outras iniciativas já mais relacionadas com segmentos empresariais urbanos e rurais.<sup>16</sup> Foi somente em 1985 que o MEC reconheceu a Universidade de Ijuí, tornando mais efetiva à possibilidade da instituição mantida pela Fidene responder a demandas em novas áreas do conhecimento, particularmente as tecnológicas e das engenharias. Estes só foram surgindo na passagem dos 1980 para os 1990.

A opção inicial por um programa “de cooperação” em ciência e tecnologia, foi, segundo Frantz (2001:22), “absolutamente consciente”. Não podia ser uma proposta voltada apenas a um setor da economia, ou a uma única área do saber. Sua linguagem também não poderia ser excessivamente técnica, pois devia estar referida às circunstâncias concretas do desenvolvimento regional. Os principais agentes teriam de espelhar-se na proposta. E também não poderia ser espacialmente centralizado em apenas um ou outro município. Por isso, a Unijuí evitou o termo “pólo”, embora preferido pela SCT/RS. A idéia de programa de cooperação parecia mais adequada aos seus propósitos. Além de contornar a identificação com algumas experiências de PCT já implantadas no país, também evitava a própria noção de “pólo”, que carrega consigo, diz Frantz, o inconveniente de lembrar forças centrípetas, quando o que se buscava era somar forças ainda mal articuladas de toda a região.

Os núcleos temáticos foram definidos em longo processo de negociação entre os municípios, na busca de respeito pelas especificidades dos principais núcleos urbanos da região. Um enfoque simultaneamente crítico, propositivo, e “até voluntarista”, mostrou ter capacidade mobilizadora, o que foi muito importante para o desencadeamento do processo.

Tudo isso culminou com a assinatura de um Protocolo de Cooperação entre o Governo do Estado, a Unijuí, as Associações Comerciais e Industriais dos municípios onde seriam instalados núcleos tecnológicos setoriais,

---

<sup>16</sup> Cf. Frantz (2002), essa história está relatada em pelo menos dois livros: Universidade emergente, de Mario Osório Marques (Ijuí: Unijuí, 1982); e Unijuí - uma experiência de universidade comunitária: sua história, suas idéias, de Argemiro J. Brum. (Unijuí: Ed. Unijuí, 1998).

prefeitos, e associações de municípios: da “Grande Santa Rosa”, do “Planalto Médio”, e da região “Celeiro”.<sup>17</sup>

A assinatura desse protocolo ocorreu no final de 1989, em Santa Rosa, com a presença entusiástica do então governador Pedro Simon, e de vários secretários, com destaque para André Foster, da SCT/RS. E a partir de março de 1990 foram assinados os primeiros convênios entre Fidene/Unijuí e a SCT/RS, que asseguravam os investimentos públicos nas áreas previstas, mas que só chegaram depois de um ano.<sup>18</sup>

O setor privado – principalmente de Panambi, Santa Rosa e Três Passos – participou com a compra de equipamentos e financiamento de obras e de instalações, bem como do custeio de matrículas dos alunos. De modo geral, as empresas desses três municípios participaram do financiamento de infra-estruturas. Mas no início foram poucos os projetos de cooperação para a formação de recursos humanos.

De imediato foram criados cursos superiores nas áreas definidas como prioritárias. O curso de agronomia, que já havia sido criado bem antes (1988) em cooperação com a França, recebeu investimentos em laboratórios e para a criação de um Centro de Capacitação de Agricultores, junto ao “Instituto Regional de Desenvolvimento Rural”, no município de Augusto Pestana. O curso de informática também já existia, mas ele foi melhor equipado e expandido com a ajuda do PRCT.

Entre 1991 e 1994 foram criados os cursos de engenharia elétrica (1991), engenharia mecânica (1991, em Panambi), e de química de alimentos (1994, em Santa Rosa). A orientação para a aquisição dos equipamentos laboratoriais foi no sentido de servirem simultaneamente para fins didáticos e de prestação de serviços. Essa duplicidade causou problemas, mas vários projetos de apoio a empresas só se viabilizaram devido a essa orientação.

---

17 É importante notar nesta passagem que, na realidade, são três regiões. No processo de formação dos Corede, houve forte empenho em manter as três juntas. Mas a Grande Santa Rosa preferiu formar o Corede da Fronteira Noroeste (NORS), enquanto as duas outras associações (AMUPLAN, com sede em Ijuí, e AMUCELEIRO, com sede em Três Passos) formaram juntas o Corede Noroeste Colonial (NORC).

18 Como não existia outro mecanismo de alocação desses recursos que não fosse a Fapergs, e como o PRCT não seguia os critérios formais exigidos por ela, foi necessário solicitar à Assembléia Legislativa uma alteração na Lei Orçamentária, que introduziu junto à SCT/RS uma rubrica com recursos financeiros específicos. Essa difícil decisão, que exigiu muita mobilização política, acabou por tornar possível uma fonte permanente de recursos que depois viabilizou o Programa de Apoio aos Pólos Tecnológicos (além de tirar da Fapergs o monopólio das ações de fomento para a área de C&T).

Enfim, os laboratórios de áreas tecnológicas, que praticamente inexistiam em 1989, já haviam chegado a 66 em 2001. E distribuídos por Ijuí, Santa Rosa, Panambi e Três Passos. Mas as primeiras tentativas de lançar incubadores de empresas não tiveram sucesso, por falta de amadurecimento das condições necessárias para que esse tipo de iniciativa tenha sucesso.<sup>19</sup>

Bandeira (2004) está certamente coberto de razão quando diz que a experiência gaúcha (assim como a catarinense), indica que os esforços de articulação e concertação têm mais possibilidades de sucesso quando existem, nas regiões, organizações dotadas de credibilidade que se disponham a proporcionar apoio operacional efetivo e continuado a essas iniciativas. No caso de Santa Catarina, esse papel foi até agora mais desempenhado pelas Associações de Municípios do que pelas Universidades. No Rio Grande do Sul ocorreu o contrário.

Considerando-se a literatura científica já disponível sobre os temas como a “*learning region*” e a “*knowledge-based economy*”, é razoável supor que a fórmula gaúcha venha a se mostrar superior, muito embora ainda seja cedo para uma avaliação comparativa. Muitas universidades comunitárias gaúchas certamente exercem uma liderança efetiva em escala regional, como mostrou o PRCT da Unijuí que acaba de ser descrito.

Em geral, as universidades não são vistas com desconfiança, e raramente dão motivos para hostilidade de algum dos grupos sociais locais. Todavia, elas estão longe de ser neutras. Antes de tudo por que têm interesses próprios a defender. E é perfeitamente possível que tais interesses nem sempre coincidam com as respostas necessárias aos desafios estratégicos do desenvolvimento das regiões em que estão implantadas.

Bandeira (2004) destaca que o britânico John Goddard, reitor da Universidade de Newcastle upon Tyne, analisou os efeitos econômicos regionais das universidades, tanto para a OCDE, em 1997, quanto para a Unesco, em 1998. E suas recomendações foram no sentido que mais pesquisas empíricas venham a caracterizar três tipos de influência das universidades sobre as regiões em que se localizam.

O primeiro é obviamente o efeito direto da Universidade como empregadora e como geradora de fluxos de gastos dentro da região, cujo

---

<sup>19</sup> Frantz (2001) se apóia em Baeta (1999) para explicar essa dificuldade. Mas este assunto, embora importantíssimo e fascinante, escapa infelizmente ao escopo deste relatório.

impacto ele considera eminentemente estático. Em segundo lugar ele menciona os impactos dinâmicos de interação entre as universidades e as empresas localizadas na região. Esses impactos ocorrem através da atividade de pesquisa, do ensino, e do recrutamento de graduados pelas empresas da região, bem como através de programas de aperfeiçoamento profissional. O terceiro, aponta para a contribuição das universidades ao desenvolvimento social e comunitário das regiões em que atuam, através de sua influência geral sobre o ambiente cultural local, sobre a formação de lideranças, e também diretamente na formulação de visão estratégica sobre os condicionantes econômicos da região. A rigor, comenta Bandeira (2004:101), esse engajamento direto na promoção do desenvolvimento interessa à própria universidade, pois em geral depende também diretamente do dinamismo das áreas em que atua para assegurar os recursos necessários à sua própria manutenção, reprodução, e expansão.

No que se refere a esse papel crucial para o desenvolvimento regional que podem desempenhar as universidades, o que mais diferencia a situação do RS de situações comparáveis em ambientes mais desenvolvidos é a precária formação dos demais atores, agentes, ou representantes dos “segmentos”, como são chamados nos Coredes.

Contrariamente ao que ocorre em situações de mais desenvolvimento, as universidades comunitárias do RS tendem a ocupar não apenas o seu espaço, mas muitos outros, dada a carência de quadros bem formados que sejam porta-vozes de outros interesses, ou pontos de vista. E se tal “invasão” pode muitas vezes até ser benéfica, em certos casos ela pode atrapalhar e retardar o processo de formulação, negociação e viabilização de alternativas.

De dinâmicas paralelas à concepção, negociação e implantação do PRCT surgiram diversos documentos sobre o desenvolvimento da região, cujos títulos invariavelmente começam com o termo “Plano”.<sup>20</sup> E com base nos diversos estudos que subsidiaram a elaboração desses documentos ao longo da década de 1990, a coordenação do Campus de Santa Rosa da Unijuí apresentou a um grupo de organizações públicas e

---

20 “Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul”, elaborado por cinco Coredes (Alto Jacuí, Médio Alto Uruguai, Missões, Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste); “Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai”, elaborado por conjunto de universidade do RS e de SC; e “Plano de Desenvolvimento Integrado da Região do Médio Uruguai”, elaborado por pesquisadores da Unijuí e da URI.

privadas a proposta de realização de um processo conjunto de discussões sobre o desenvolvimento regional.

Essa proposta, desencadeada em novembro de 2000, parece ter sido bem acolhida. E logo foi formada uma comissão inter-institucional para coordenar a iniciativa. Tal comissão foi constituída por 27 representantes de organizações, instituições de Ensino Superior, associações empresariais e de trabalhadores, poder público, e outras.

Após uma série de reuniões e seminários, surgiu um “Fórum Regional de Desenvolvimento”, “no formato de uma rede informal”, tendo cinco comitês de trabalho: (1) incentivo ao empreendedorismo; (2) fomento de práticas agroecológicas; (3) fortalecimento do ensino técnico; (4) democratização do acesso ao ensino superior; (5) apoio a agroindústrias familiares e comunitárias.<sup>21</sup>

“Trata-se de um novo momento de reposicionamento da região frente a seu futuro. O aspecto diferencial em relação aos anteriores, é que, neste processo, a organização social resulta de uma postura mais democrática, com participação de todos os segmentos da sociedade regional no debate e busca de alternativas. Em outros momentos, a mobilização social foi mais direcionada ao setor envolvido, com menor grau de integração setorial. A organização regional do Corede e coordenação do Orçamento Participativo ocuparam lugar importante neste processo, porém não sob o controle de suas estruturas formais” (Dallabrida & Büttenbender, s/d: 9).

“Trata-se de provocar modificações no estilo tradicional, que ainda guarda fortemente características como o personalismo, o clientelismo e a centralização. A superação destes “males sociais”, mesmo que não seja total, parece ser um grande avanço necessário. A região Fronteira Noroeste evoluiu, mas precisa mais: ainda está presente, mesmo que predominando mais nas lideranças mais tradicionais, a crença de que soluções para os problemas regionais resultem de “soluções salvíficas” vindas de fora, trazidas por “salvadores da pátria”. Precisamos superar esta visão enganadora e falsa” (Dallabrida, 2004:57).

“Pessoalmente, já tenho me referido à necessidade da região possuir mecanismos eficazes de gestão do processo de desenvolvimento regional.

---

<sup>21</sup> Cabe perguntar por que tal “Fórum” surge em 2001 - aparentemente sem qualquer relação com o Corede NORS - que foi criado dez anos antes!

Tenho defendido que a dimensão de “Fórum” da gestão do desenvolvimento deveria ser assumida pelos Coredes. Mas, saliente-se: estes, ocorrendo mais em algumas e menos em outras regiões, na sua prática, padecem dos mesmos males acima referidos. Portanto, precisam rever sua prática, principalmente, tornando suas ações mais transparentes à sociedade, sendo mais sensíveis às demandas de todos os setores da sociedade regional – não apenas dos setores hegemônicos – e ampliar a prática da democracia, pelo aumento da sua representatividade regional na constituição de sua direção executiva e nas setoriais” (Dallabrida, 2004:57).

“Mas a gestão do processo de desenvolvimento regional não se esgota na dimensão de “fórum”. Precisa evoluir para abarcar também a dimensão técnico-executiva. Pelas experiências mundiais existentes, principalmente no continente europeu, esta função poderia ser assumida pelas Agências Regionais de Desenvolvimento. Mas não se trata de, simplesmente, criar mais uma instituição. Seu surgimento precisa estar integrado ao processo maior de debate e proposição de alternativas de desenvolvimento regional, transformando-se numa estrutura capaz de centralizar o assessoramento técnico à implementação das alternativas propostas, além de gerilas, inclusive, assumindo a função de buscar aporte financeiro para o financiamento das ações de desenvolvimento” (Dallabrida, 2004:57).

Depois de recapitular os diversos exemplos de iniciativas que certamente contribuíram para a competitividade sistêmica da Grande Santa Rosa (desde a construção do frigorífico, projetos recentes de turismo regional e estudos de viabilidade de mini-usinas familiares para a extração de álcool de cana-de-açúcar associada à pecuária leiteira), Dallabrida & Büttenbender (s/d: 11) perguntam: “o que explica estas diferenças de comportamento regional? Não estaria se confirmando a hipótese de que o desenvolvimento regional resulta da organização socioeconômica localizada histórica e espacialmente?”

A formulação da pergunta não é das melhores, e eles procuram respostas com uma série de outras perguntas que remetem para os debates teóricos sobre os determinantes da maior ou menor capacidade inovadora dos territórios. E apesar da óbvia perplexidade que domina tais debates, não hesitam em concluir com estas palavras:

“a caminhada histórica da Região da Grande Santa Rosa, ou Fronteira Noroeste, pelas soluções inovadoras protagonizadas social e cooperativamente, demonstra que o desenvolvimento é sim resultante do padrão de organização socioeconômica territorial” (Dallabrida & Büttenbender, s/d: 15).

As conclusões do artigo de Dallabrida (2004) são menos vagas e genéricas. Enfatizam a necessidade de uma concertação que produza um pacto socioterritorial. Todavia, a referência continua sendo “uma pauta mínima de programas e projetos, priorizando algumas ações estratégicas (...) que se constituam no Projeto Político de Desenvolvimento da região Fronteira Noroeste”. Palavras que não parecem apontar ainda para um verdadeiro projeto de território com objetivos contratuais.

Para explicar os descompassos de desenvolvimento entre a Metade Sul e as macrorregiões “coloniais” do RS dispõe-se pelo menos de robustas hipóteses, como as foram elaboradas em Bandeira (2003b). Todavia, quando o problema é entender os descompassos internos às grandes regiões coloniais, tudo indica que ainda se está longe de ter pistas razoáveis.

Na comparação aqui proposta – entre as regiões NORS e MAU – é fácil perceber um imenso abismo na produção de conhecimento sobre os fatos que poderiam servir de explicação para tamanha desigualdade de desempenho. Mesmo que ainda insuficiente, a produção científica disponível sobre o caso da região “que ganha” (a NORS), já pavimentou o caminho que levará a uma boa explicação desse fenômeno como mostram os citados trabalhos de pesquisadores da Unijuí. Nada de parecido pode ser dito, todavia, sobre a região do Médio Alto Uruguai.

Evidentemente, é sempre muito mais fácil descrever a trajetória de regiões que estão ganhando, do que encontrar explicações convincentes para o subdesenvolvimento de regiões que estão perdendo. No entanto, neste caso específico, há um obstáculo muito sério, oferecido pela assustadora falta de estudos históricos, econômicos, sociológicos e antropológicos, sobre a região do Médio Alto Uruguai.<sup>22</sup>

Em tais circunstâncias, torna-se até arriscado formular uma hipótese para futura pesquisa. Mas essa hipótese certamente deverá embutir pelo menos quatro aspectos da questão: a) diferenças importantes nos processos

---

<sup>22</sup> O extremo oposto do que ocorre com um fenômeno semelhante do Estado de São Paulo: seu “Vale do Ribeira”.

administrativos de colonização das duas áreas que interferiram nos metabolismos étnicos da ocupação; b) diferenças de ordem fisiográfica – principalmente relevo – que talvez ajudem a explicar contrastes nas posteriores estruturas agrárias (bem mais minifundista na MAU); c) importância estratégica da localização ferroviária, que deixou o atual Médio Alto Uruguai em situação intermediária e desfavorecida (se comparado às vizinhas regiões polarizadas por Ijuí e Erechim); d) maior resistência da cultura “cabocla” na MAU, somada à inexistência de investimentos estratégicos em educação comparáveis aos que foram feitos em meados do século passado, tanto na NORS como na NORC, por congregações cristãs de origem européia. Esses quatro fatores podem ter contribuído simultaneamente para gerar muita confiança entre os empreendedores da NORS e quase nenhuma no caso da MAU.<sup>23</sup>

Pode-se entender o parágrafo anterior como um esboço inicial de um problema de pesquisa mais adequado a uma tese de doutorado do que a um problema que possa ser abordado no âmbito infinitamente mais modesto desta conferência. Todavia, ele também indica uma questão muito importante para que se introduza a discussão proposta a seguir sobre as questões organizacionais e institucionais do desenvolvimento regional gaúcho. Trata-se, na verdade, de uma constatação. Não há como atribuir a desigualdade de desenvolvimento interna à “Macrorregião Norte” ao desempenho dos seus respectivos Coredes. Em primeiro lugar, porque o contraste entre a NORS e a MAU tem origens muito mais remotas do que essa experiência “corediana”. Em segundo lugar, porque os seus respectivos Coredes certamente estão entre os mais precários de todos os vinte e quatro. Houve, é verdade, uma mudança recentíssima no caso da NORS. Mas a verdade é que, nos dois casos, militantes dos mais comprometidos com a causa do desenvolvimento regional foram levados a criar estruturas paralelas a esse dois Coredes, alegando que ambos estavam sendo manipulados por figuras ou segmentos incapazes de encarnar sua missão.

Mas qual seria mesmo a missão dos Coredes? Antes de entrar na avaliação crítica que em seguida será proposta, é preciso que fique bem

---

23 Há uma farta e recente literatura científica sobre as virtudes associadas à confiança como fator crucial do desenvolvimento regional. Todavia, também grande controvérsia sobre a possibilidade de que a criação de confiança venha a ser induzida e, em caso afirmativo, como fazê-lo. Ver a respeito o interessante dossiê organizado pela revista Econômica: Locke (2001), Maciel (2001) e Wilkinson (2001).

explícito o pressuposto desta reflexão. A principal missão dos Coredes é promover a concertação dos grupos de interesse presentes nas regiões. Mas uma concertação que leve à formulação de um projeto, ou plano estratégico de desenvolvimento, baseado em diagnóstico consensual sobre a maneira de transformar suas principais vantagens comparativas em vantagens competitivas.

São inúmeros os grupos de interesse presentes em qualquer região, por menos diversificada que ela possa ser. Por isso, é importante enfatizar que uma concertação regional precisa criar sinergia entre os três segmentos fundamentais que até podem ser chamados de tripé do projeto de região: empreendedores privados, empreendedores públicos e empreendedores sociais. É esse tripé que pode engendrar o leque de inovações que produz desenvolvimento: inovação institucional; inovação organizacional; inovação tecnológica; e inovação mercadológica. Todavia, por mais sucesso que se tenha na concertação do “tripé”, será difícil conseguir esse leque de inovações sem que existam dois requisitos eliminatórios: confiança e conhecimento.

A rigor, o grande desafio do desenvolvimento regional é conseguir combinar as três lições essenciais: a) a necessidade de combinar concorrência com cooperação; b) a necessidade de combinar conflito com participação; e c) a necessidade de combinar o conhecimento local e prático com o científico. Três lições que embutem uma interrogação central sobre as condições que permitem a emergência de instituições mais favoráveis a essas três combinações.

## **2.2. Desenvolvimento regional: o peso das instituições**

O “Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano (Sisdru)”, do período de ditadura militar (Governo Euclides Triches, 1971-74), e o “Programa de Descentralização Regional”, do período da redemocratização (Governo Pedro Simon, 1986-90), visaram ambos absorver e promover as pré-existent estruturas de atuação da máquina governamental para fins de planejamento do processo de desenvolvimento. A principal diferença do atual ambiente institucional e organizativo - que só começou a realmente emergir a partir de 1990, na campanha eleitoral de Alceu Collares - está na ênfase na participação da sociedade civil na promoção do desenvolvimento regional.

Não cabe nesta conferência retrair a evolução histórica dessas três consecutivas visões públicas do desenvolvimento territorial, muito embora não se deva subestimar a importância decisiva desse tipo de abordagem para qualquer análise de caráter institucional. Ou seja, por razões bem objetivas, parte-se aqui do pressuposto que são conhecidos os principais fatos marcantes dessa evolução, muito embora sejam raros (e certamente poucos lidos) os trabalhos sobre o tema que se propuseram a reconstituí-la.<sup>24</sup> Há um rico conhecimento tácito disperso entre protagonistas e observadores dessa experiência (de praticamente 35 anos), mas não se pode dizer que ele esteja sistematizado (e, menos ainda, que tenha sido assimilado por significativo número de quadros governamentais, políticos, acadêmicos, sindicais, etc., que hoje estão envolvidos em ações de desenvolvimento).

Esse problema é muito sério, pois, ao lado do semelhante caso catarinense, a experiência de desenvolvimento regional gaúcha é, de longe, a mais avançada do Brasil.<sup>25</sup> Aliás, pode-se até perguntar se a dianteira desses dois estados sulinos em termos de desenvolvimento - apesar de não serem as mais ricas unidades da federação - pode estar ligada a um processo de construção institucional incomparavelmente mais virtuoso do que aquele que ocorreu no Estado de São Paulo, por exemplo.

A divulgação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 2000 (IDH-M) revelou que é tão forte a superioridade dos catarinenses e dos gaúchos nas duas dimensões mais relevantes - longevidade e escolaridade - que eles superam os paulistas no campeonato de desenvolvimento promovido pelo Pnud. Por isso, dar atenção às diferenças de desempenho entre esses três Estados pode ser muito elucidativo, particularmente para quem ainda acredita que crescimento e desenvolvimento sejam sincrônicos.

São Paulo concentra 30% das empresas, 31% dos empregos e mais de 38% da renda gerada pela economia formal brasileira. Como fica fora desse cálculo quase todo o setor primário, no qual são raros os empreendimentos com CNPJ, pode-se supor que a economia paulista abranja bem mais de um terço das empresas e dos empregos, e algo que se aproxima da metade da renda real do país. Não é de se estranhar, então, que seja mais elevada a

---

24 Destacam-se: o capítulo IV da Tese de Doutorado de Aldomar Arnoldo RÜCKERT (2001), pp. 348-494; e, de certa forma, o volume I do Pró-RS II, Por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul, coordenado por Dinizar Fermiano BECKER (Edunisc, 2002).

25 O mesmo se aplica para certas regiões do Paraná, principalmente Sudoeste e Oeste.

renda per capita dos municípios paulistas. Em média, ela é 7% mais alta que a dos catarinenses e 10% superior à dos gaúchos. Situação que se inverte com as médias do IDH-M: 0,791 em SC, 0,783 no RS e apenas 0,779 em SP. Um contraste que decorre do sofrível desempenho social de muitos municípios paulistas.

Para procurar as raízes desse paradoxo, é bom começar pelo aspecto que melhor espelha a diferença: a distribuição dos municípios de cada Estado segundo as três categorias definidas pelo Pnud. Como nenhum dos 1.405 municípios dos três Estados está em situação de baixo desenvolvimento (IDH menor que 0,500), a comparação se resume aos dois grupos superiores: médio (IDH entre 0,500 a 0,800) e alto (IDH superior a 0,800). Têm alto desenvolvimento 42% dos municípios catarinenses, 37% dos gaúchos, e somente 26% dos paulistas. Certo, o Estado de São Paulo é maior e tem mais municípios. Mas essa desculpa fica em farrapos quando ele é comparado à soma dos dois Estados sulinos. Juntos têm 760 municípios, dos quais 293 (39%) com alto desenvolvimento, enquanto só há IDH superior a 0,800 em 171 dos 645 municípios paulistas. E a superioridade sulista fica ainda mais patente quando são considerados separadamente os indicadores sociais que compõem o IDH. Por exemplo, no grupo formado pelos municípios de alto desenvolvimento, a média de esperança de vida é de 75 anos em Santa Catarina, 74,4 no Rio Grande, e 73,4 em São Paulo. Para todos os outros indicadores o que varia é a primeira colocação, disputada pelos dois sulinos. São Paulo é sempre o terceiro...

Não há explicação razoável para esse fenômeno que não passe pelo avanço relativo das instituições gaúchas e catarinenses de desenvolvimento regional. Enquanto gaúchos e catarinenses azeitavam instituições locais que favoreciam processos descentralizados de desenvolvimento, os paulistas reforçavam as que inibem o dinamismo e a modernização da maioria de suas microrregiões. Enquanto no Sul já se discute quais poderiam ser as melhores formas de gestão de agências de desenvolvimento a serem criadas por dinâmicos conselhos ou fóruns intermunicipais, São Paulo procura novas fórmulas de amparo paternalista a municípios mais atrasados sem o envolvimento solidário de seus vizinhos mais avançados.

Qualquer projeto de desenvolvimento para o Brasil que pretenda oferecer melhores perspectivas aos milhares de pequenos municípios, onde

estão mais de 50 milhões de habitantes, deverá conter diretrizes, objetivos, e metas que favoreçam sinergias entre os setores primário, secundário e terciário de suas economias locais. Precisarão incentivar todas as formas de empreendedorismo que possam explorar vantagens comparativas e competitivas de seus territórios. E esse oceano de municípios de pequeno porte só poderá exercer influência positiva na fixação dessas diretrizes, objetivos, e metas, em articulações locais com os demais municípios de cada microrregião.

Não resta dúvida de que o desempenho socioeconômico de qualquer pequeno município depende muito das qualificações individuais de seu prefeito. Ele não pode fazer milagres, mas são bem recorrentes os casos em que a dinamização pode ser atribuída à eleição de uma pessoa “fora do comum”, capaz de estimular novos empreendimentos e atrair para seu município decisivos investimentos privados e públicos. Quando fica patente a mudança de “atmosfera”, constata-se inclusive o retorno de emigrantes que adquiriram alguma qualificação profissional e fizeram poupança suficiente para abrir novos negócios. Mas esse papel crucial do prefeito não vai muito longe se estiver isolado, e não conseguir contrabalançar a força de gravidade dos municípios que já dominam os vínculos sócio-econômicos da região.

É, portanto, absolutamente necessária alguma forma de articulação microrregional dos municípios que inclua aquele que mais os influencia. Só assim poderá haver diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional. Em todas as regiões do País já existem inúmeras indicações de tentativas informais de se estabelecer “pactos”, e até algumas iniciativas de criação de consórcios intermunicipais especializados. Mas nada indica que a excelente experiência adquirida em SC e RS pelas “Associações de Municípios” e por seus respectivos “Fóruns de Desenvolvimento” e “Conselhos Regionais de Desenvolvimento” (Coredes) seja razoavelmente conhecida, e muito menos que esteja sendo emulada.

O pior é que muitas políticas do governo federal enveredam pela contramão, ao exigirem que pequenos municípios “se voltem para o próprio umbigo”, mediante criação de conselhos municipais, quando o mais importante seria induzir articulações intermunicipais. É compreensível que se queira incentivar a fiscalização da sociedade sobre o uso que as

prefeituras fazem das verbas federais. Mas é equivocado pretender que um conselho de um minúsculo município possa sozinho diagnosticar e planejar seu próprio desenvolvimento.

Em movimento independente das demarcações oficiais adotadas pelo governo estadual (Microrregiões Polarizadas e Bacias Hidrográficas), e pelo IBGE (Microrregiões e Mesorregiões Geográficas), os municípios catarinenses se organizaram em 21 microrregiões “espontâneas”, conhecidas como *regiões das associações*, cada uma com seu respectivo *centro regional*, também chamado de “município-pólo”. As Associações de Municípios catarinenses são instituições de caráter cooperativo que começaram a ser implantadas desde a década de 1960. Mas foi só com a posterior multiplicação que o governo estadual passou a estimular seus programas de trabalho e a apoiar sua articulação.

As duas primeiras reivindicações motivadoras do surgimento das Associações de Municípios catarinenses foram: construção de estrada (BR-282) e expansão da rede de energia elétrica. Desde então, o leque de objetivos não cessou de se ampliar. A organização foi sendo moldada pelos vínculos sócio-econômicos e culturais que existem entre os municípios. E as associações ficaram cada vez mais profissionalizadas. Já em 1998, mais da metade de seus empregados tinha nível superior, além do pessoal de nível médio ser principalmente constituído por técnicos em informática. E os municípios que mais se apóiam na estrutura das associações são justamente aqueles que são considerados de médio e de pequeno porte.

A partir de 1992, surgiram convênios entre o governo estadual e as Associações de Municípios para que fossem elaborados “Planos Básicos de Desenvolvimento Regional”, que logo depois passaram a ser chamados de “Planos Básicos de Desenvolvimento Ecológico-Econômico”, para se adequarem ao “Programa Nacional de Zoneamento Ecológico-Econômico”.

Como consequência, foi realizada uma viagem a diversos países da Europa, com participação de alguns prefeitos, com o objetivo de conhecer as estratégias utilizadas para a promoção do desenvolvimento regional. E foi essa a origem dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento, mais o Fórum Catarinense de Desenvolvimento, criado em 1996, e composto de 59 entidades públicas e privadas, que envolvem todos os segmentos

organizados da sociedade. Com certeza uma das duas matrizes institucionais de desenvolvimento mais avançadas do País.

Foi em tudo semelhante o processo gaúcho de construção das instituições e organizações de desenvolvimento regional. Pode-se dizer até que, tanto em SC quanto no RS, tudo começou nos anos 1970, com as influências estimuladoras dos extintos Serphau e Sudesul.<sup>26</sup> E que, apesar das diferenças com o que agora ocorre em Santa Catarina<sup>27</sup>, o ambiente institucional para o desenvolvimento regional permanece muito parecido. A essência da questão reside no fato de que, tanto quanto o atual governo Rigotto, os quatro precedentes (de Simon, Collares, Britto e Dutra) procuraram - cada um a seu modo – formas de convivência e cooperação com as embrionárias organizações regionais.

Começar com este explícito e inequívoco reconhecimento do lugar de vanguarda que ocupam as instituições e organizações gaúchas de desenvolvimento territorial não significa que se deva contemporizar com qualquer de suas diversas insuficiências, distorções, mazelas, e vícios. Trata-se exatamente do contrário. O que mais interessa nesta reflexão é fazer a crítica desse complexo sistema adaptativo institucional no qual evoluem organizações de caráter municipal (como os atuais Comudes), intermediárias, como são os Coredes, e superiores, como são as Mesorregiões “Grande Fronteira Mercosul” e “Metade Sul do RS”. É apontar os problemas e obstáculos que estão retardando e até comprometendo um melhor desempenho das regiões.

Em outras palavras, nada do que será dito a seguir deve ser entendido como subestimação da imensa importância dessas formas de organização. Deve ser entendido, sim, como uma contribuição para o diagnóstico dos obstáculos que estão debilitando seu processo evolutivo. Ou seja, o que será dito a seguir deve ser entendido mais como um conjunto de hipóteses que, por enquanto, foram insuficientemente testadas.<sup>28</sup>

26 “Serviço Federal de Habitação e Urbanismo” e “Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul”.

27 No início de Janeiro de 2005, o governo de Santa Catarina enviou para apreciação dos deputados estaduais um projeto de modernização administrativa, denominado “Cícero”, em homenagem ao filósofo romano. Ele prevê maior atribuição às secretarias regionais criadas há dois anos, no início do governo Luiz Henrique. São oito secretarias mesorregionais, em torno dos principais pólos econômicos, e 22 microrregionais.

28 Tais hipóteses foram amadurecidas ao longo de entrevistas abertas com informantes-chave realizadas em Janeiro de 2005 nos seguintes municípios gaúchos: Barros Cassal, Gramado Xavier, Charrua, Áurea, Sagrada Família, Jaboticaba, Passo Fundo, Sananduva, Nova Ramada, e Ijuí. Também

A principal sensação que deixa a experiência gaúcha é o do “prato que não está agradando apesar de não ter havido engano na seleção dos ingredientes”. Em outras palavras: a principal pergunta de uma avaliação da experiência gaúcha só pode ser a seguinte: “por que ela não está dando liga, apesar do respeito à receita”?

A dinâmica de emergência dos Coredes não poderia ter sido mais virtuosa. Houve ampla liberdade para que prevalecessem iniciativas com forte participação dos potenciais protagonistas locais do desenvolvimento. Foi um processo muito próximo da democracia direta, além de quase sempre conduzido por elites científico-tecnológicas de focos de polarização regional. E, desde o início, esteve fortemente casado com o Programa dos Pólos Tecnológicos, inaugurado pelo governo Simon (desde 1987, com a criação da Fapergs), e certamente reforçado no governo Britto, quando a experiência anteriormente liderada pela Unijuí passou a ser a grande referência.

Bastariam esse três elementos para que se pudesse prognosticar inédita aceleração do desenvolvimento das regiões que melhor tirassem partido dessa invejável ferramenta política que pode ser um Corede. Todavia, o balanço parece apontar para resultado bem menos efusivo, e, por vezes, até contrário a tal expectativa. Não é difícil apontar regiões nas quais são muito duvidosas as perspectivas de mais desenvolvimento, muito embora tenham um Corede que pode ser bem avaliado. E, no extremo oposto, não seria difícil apontar região de surpreendente desempenho desenvolvimentista, apesar de seu Corede ser considerado entre os piores.

À primeira vista, tal constatação poderia levar à uma rápida sentença: não existe qualquer tipo de correlação entre a qualidade dos Coredes e êxito em termos de desenvolvimento regional. No entanto, seria uma conclusão apressada e comodista, pois só serviria para evitar uma análise mais detalhada dos fatores que mais contribuem para que a ação de um Corede seja eficaz, neutra, ou até prejudicial ao desenvolvimento regional. Ou seja, o grande desafio de uma avaliação deste tipo é enumerar (e se possível classificar, e mesmo hierarquizar) as causas de uma indisfarçável frustração com o desempenho dos Coredes.

---

houve contatos diretos com dirigentes de diversos Coredes: “Produção”, “Nordeste” e “Noroeste Colonial”, “Fronteira Noroeste” e “Serra”. Também foi importante o contato com dirigentes da GFM: “Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul”.

Nessa perspectiva, a primeira questão que merece ser discutida tem a ver com a escala. Isto é, com a abrangência espacial e político-administrativa das regiões representadas pelos Coredes. Alguns chegam a reunir mais de 30 municípios, o que por si só já cria imensas dúvidas sobre a possibilidade de engendrar uma elaboração coletiva democrática e realmente participativa de um projeto de território. Pior, há casos de óbvia tensão entre pelo menos duas sub-regiões (na verdade regiões), como demonstra a sobrevivência das respectivas associações de municípios.<sup>29</sup>

Não se trata apenas de uma questão operacional, embora seja difícil sequer imaginar uma reunião democrática e produtiva na qual estejam presentes 30 representantes de prefeituras, mais 30 representantes de Câmaras Municipais, mais 30 representantes de Comudes, e mais “N” representantes dos diversos segmentos organizados da sociedade civil. Há também uma questão de heterogeneidade, que compromete uma verdadeira identidade regional, além de impedir um verdadeiro senso de pertencimento. Um caso que chega a ser chocante é o do Corede auto-intitulado “Produção” (Condepro), com sede em Passo Fundo.<sup>30</sup> Em sua última assembléia, realizada em 12/01/05, para eleger o Conselho de Representantes credenciaram-se 547 pessoas que supostamente representavam os 21 “segmentos”. Antes mesmo de entrar em qualquer discussão sobre a legitimidade de conselho assim eleito, cabe perguntar como os 547 presentes poderiam ter tido algum tipo de participação ativa nos trabalhos, caso houvesse algum assunto importante a ser realmente objeto de votação (e não apenas de deliberações por unanimidade silenciosa, ou simples aclamação).

Quando se levanta a questão da excessiva escala das regiões supostamente representadas por esses Coredes que têm duas ou três vezes mais municípios do que seria aconselhável, a resposta dos interlocutores é uma só: força política. É imediato o reflexo de ver o Corede como um instrumento de pressão<sup>31</sup> sobre o governo estadual, mais do que um organismo

---

29 Um caso ilustrativo é o do Corede “Noroeste Colonial”, no qual coexistem a AMUPLAN (com 12 municípios ao redor de Ijuí) e a AMUCELEIRO (com 21 polarizados por Três Passos). Pior: neste caso houve tentativa inicial de manter no mesmo Corede também a região polarizada por Santa Rosa, atual Corede “Fronteira Noroeste”, com 20 municípios.

30 Além do nome pretensioso e pernóstico, pois dá a entender que as demais regiões não são produtivas, ele revela uma incrível falta de sensibilidade sobre a imagem que no futuro poderia tornar a região um pouco mais atrativa. Pior, certamente só uma minoria ativa de habitantes de seus 34 municípios se identifica com esse nome. A maioria diz que a região se chama “Planalto”.

31 Pressão que é sempre qualificada de “política”, mas na maior parte das vezes se assemelha mais a uma pressão corporativa (e até sindical).

realmente voltado à ação regional. Este viés de interlocução com a instância superior para a reivindicação e defesa dos interesses da suposta região será melhor discutido mais adiante. Mas antes é preciso ressaltar que parece ser freqüente a utilização dos Coredes em óbvias operações de “lobby”, no sentido de criação de lastro para demandas de grande interesse de determinado “segmento” (o que não exclui, evidentemente, a possibilidade que também possam ser de relativo de interesse regional).

O caso mais óbvio que pode ser citado é o dos interesses específicos das universidades regionais, cujo papel foi certamente crucial para a emergência dos Coredes, e continua sendo vital para muitos deles. E é impossível cometer exagero quando se enfatiza o lado positivo dessa participação das universidades desde o início do processo de formação dos Coredes. Como duvidar dessa vantagem, quando se sabe que regiões tendem a ser criadas por cidades-pólo; e que neste início de século XXI nada pode ser melhor do que conseguir que tal polarização seja determinada pelo conhecimento científico-tecnológico em fertilização cruzada com empresas inovadoras? Chega a ser óbvia a vantagem de ter as universidades como principais protagonistas dos Coredes. Todavia, é preciso perceber que esse importante peso das universidades também pode criar distorções.

A rigor, para que as universidades pudessem desempenhar um papel exemplar na orientação (e até condução) dos Coredes, seria necessário que elas evitassem qualquer envolvimento com as inevitáveis disputas político-partidárias. Uma organização voltada ao desenvolvimento regional só evolui e se fortalece se conseguir que o entendimento e a concertação entre seus principais agentes possa sobreviver aos periódicos terremotos eleitorais.

Ou seja, se uma região realmente tem um projeto de desenvolvimento construído com a participação de seus principais empreendedores públicos, privados e sociais, esse projeto terá necessariamente caráter supra-partidário e deverá permanecer na agenda seja qual for a eventual reviravolta política causada pelas últimas eleições. Na verdade, essa capacidade de “juntar os cacos” pós-eleitorais e continuar a ação conjunta pelos objetivos e metas inscritos por consenso no projeto regional é o principal sinal de maturidade de uma organização (seja conselho, fórum, ou mesmo agência). E a universidade deveria ser, em princípio, o “segmento” mais capaz de evitar que a política partidária causasse sérios estragos no processo de concertação regional.

Infelizmente, parece estar ocorrendo o inverso com boa parte das universidades comunitárias que foram tão decisivas para a emergência dos Coredes.<sup>32</sup> Há casos em que ocorre exatamente o contrário. “Rachas” internos nas universidades são transferidos para a vida dos Coredes, fazendo como que uma nova reitoria se afaste completamente, mesmo que continue cedendo algum tipo de infra-estrutura ao Corede. Ou - o que é igualmente grave - concorde que um determinado docente continue prestando serviços na coordenação de um Corede, mas sem qualquer tipo de envolvimento institucional efetivo.

Essa instabilidade do comportamento das universidades certamente não seria tão grave se algum outro “segmento” do Corede pudesse ser um substituto à altura. No entanto, todos os demais atores têm muito mais propensão a se deixarem tragar pelos periódicos turbilhões eleitorais do que seria de se esperar das universidades. Ou seja, em meio a prefeitos, vereadores, sindicalistas, e movimentos sociais, seria razoável esperar que representantes de universidades fossem os mais maduros e capazes de conseguir que a continuidade do trabalho coletivo não fosse comprometida por clivagens partidárias e ideológicas. Em vez disso, em alguns casos parece que os representantes das universidades são os primeiros a “estragar a festa” ao se deixarem envolver de forma irremediável nos conflitos político-partidários locais.

Tudo isso sinaliza a imaturidade do processo institucional. Por isso mesmo, também seria errado atribuir à ideologização de reitores e pró-reitores toda a responsabilidade pela baixa efetividade da ação de certos Coredes. Na verdade, há *pelo menos três questões de fundo* que ajudam a entender melhor essa fragilidade comportamental dos principais agentes do desenvolvimento regional, a começar pela atuação da intelectualidade científico-tecnológica representada pelas universidades.

(1) A primeira dessas questões de fundo é a precariedade dos projetos de desenvolvimento regional. Salvo engano, nenhum Corede chegou a produzir um verdadeiro plano de desenvolvimento regional, que tenha resultado de profunda análise objetiva de suas potencialidades, vocações, vantagens, oportunidades, ou chances de médio e longo prazo. E que depois tenha sido amplamente debatido, legitimado e assumido pela coletividade

---

32 O papel da UERGS ainda não pode ser avaliado por ser muito recente e incerto.

envolvida. Encontra-se com certa facilidade alguma brochura intitulada “Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional”, ou coisa parecida. Mas não passa, em geral, de uma listagem de carências regionais, mais ou menos hierarquizadas, a depender da competência do grupo de trabalho específico que as coletou. Parecem muito mais com aqueles “*cahiers de doléances*” dos Estados Gerais de 1789 do que projetos ou planos de desenvolvimento.

Só quando existe um verdadeiro projeto – que realmente demonstre que a viabilidade do desenvolvimento da região depende de determinadas ações estratégicas muito bem identificadas – é que os diversos grupos sociais conseguem estabelecer as sinergias necessárias a colocá-las em prática. Só quando percebem com clareza uma real perspectiva de progresso é que as forças vivas de uma região podem “vestir a camisa”, independentemente se suas inclinações ideológicas, religiosas, políticas, etc. É isso que faz com que realmente se mobilizem para alavancar os recursos necessários, batendo à porta de outras instâncias que não apenas as do orçamento público estadual. E é isso que também pode ajudar a criar condições de “blindagem” contra os estragos que resultam dos inevitáveis conflitos de interesse entre partidos, sindicatos corporações, igrejas, empresários, etc.

**(2)** A segunda questão de fundo, que certamente contribuiu muito para o agravamento da primeira, foi a dinâmica incentivada por diversos governos estaduais de se comprometer a alocar uma pequena parte dos recursos para investimento em função dos resultados de anual “consulta popular” ou “orçamento participativo”. Não pode haver dúvida de que a predisposição original do governo Collares de submeter esse tipo de decisão aos novos Coredes foi positiva e certamente ajudou muito em sua rápida estruturação. Todavia, também criou uma séria armadilha, tanto para os governos seguintes, quanto para os próprios Coredes.

Por um lado, qualquer governo estadual gaúcho passou a se ver obrigado a algum tipo de ritual desse tipo, sob pena de cometer um recuo no processo de democratização. Por outro, qualquer Corede prefere ter essa oportunidade de abocanhar e repartir algumas migalhas orçamentárias do que se lançar nas incertezas da elaboração coletiva de um verdadeiro projeto de desenvolvimento que depois pudesse ser objeto de contratos de médio prazo (por exemplo, os prazos dos PPA).<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Durante o último Fórum dos Coredes, realizado no final de fevereiro de 2005, em Nova Petrópolis, foi possível notar em algumas intervenções do plenário uma séria preocupação com este problema.

Como sempre valerá mais “um passarinho na mão do que dois voando”, os Coredes dispendem 95% de suas energias nesse tipo de operação anual, que além de desgastante, gera muitas frustrações nos municípios que não conseguem a verba que tinha sido orçada para: construir o muro da escola “A”, ou construir uma quadra esportiva perto da escola “B”, mas acabou não sendo sequer empenhada, muito menos executada.<sup>34</sup>

Não cabe aqui entrar em comparações sobre a condução dessas anuais “consultas populares” ou “orçamentos participativos”, pois seus problemas comuns são muito mais importantes que seus defeitos específicos. Infelizmente, a principal resultante desses rituais tem sido desviar os Coredes da principal missão que eles deveriam ter assumido: elaborar projetos consistentes que pudessem ser objetos de negociações para a implantação de estratégias de desenvolvimento regional.

Enfim, em vez de mobilizar a capacidade de inovação dos principais empreendedores (privados, públicos e sociais) na elaboração de uma estratégia de construção da competitividade sistêmica do território, os Coredes abandonam esse objetivo central. São levados a consagrar suas melhores energias a inúmeros expedientes de varejo que possam levar este ou aquele órgão do governo estadual a empenhar, e depois executar, esta ou aquela previsão orçamentária. Em poucas palavras: os Coredes abdicam de seu papel no atacado ao se consumirem em pequenas ações de varejo.

**(3)** A terceira das principais questões de fundo que comprometem a eficácia dos Coredes para a ação de desenvolvimento regional está nos discutíveis graus de representatividade e legitimidade que lhes conferem as atuais regras de constituição e funcionamento. Dos trinta e dois “segmentos” com direito de representação no Corede Noroeste Colonial (NORC), por exemplo, quatro são membros natos: deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral na região, e os prefeitos e presidentes de Câmaras municipais dos trinta e tantos municípios envolvidos. Os outros 28 representantes e seus

---

Todavia, a posição predominante, a começar pela atitude dos dirigentes do Fórum, continua a ser mais parecida com uma espécie de “sindicalismo de resultados”. Não valeria a pena abrir mão dessa rotina reivindicatória por migalhas do orçamento obtidas na lógica de varejo, de balcão. Enfim, uma opção preferencial pela obtenção de resultados imediatos, mesmo que irrisórios para o processo de desenvolvimento regional.

<sup>34</sup> É impressionante a importância e o tempo que ocupam em reuniões dos Corede as reclamações contra esta ou aquela Secretaria por não ter atendido até aquele momento esta ou aquela demanda. Ou ainda, para ressaltar que o Corede provavelmente conseguirá que seja executado neste ano 80% do que foi aprovado no ano anterior...

suplentes são escolhidos durante assembléia convocada para esse fim, na base do voto de quem se fez presente.

É muito discutível que isso possa ser considerado como prática democrática. Pode-se até afirmar o oposto, pois esse tipo de escolha dos representantes de cada segmento exclui liminarmente quem não tiver condições de viajar naquele dia ao local da assembléia. Pior, escancara a possibilidade de que prevaleçam os que pertencem a algum “aparelho” partidário, sindical, de ONG, etc. E esse tipo de viés anti-democrático certamente causa prejuízos à composição balanceada de alguns setores decisivos dos empreendedores privados (associações de empresários), públicos (universidades, por exemplo), e sociais (movimentos menos “aparelhados”).

Não é o que parece acontecer no Corede NORC, por razões que só poderiam ser apontadas por uma análise mais específica da situação concreta. No entanto, é exatamente o que está ocorrendo com o CONDEPRO (Corede Produção, com sede em Passo Fundo), pois em sua última assembléia para escolher representantes só apareceram pessoas totalmente alinhadas pela identificação com o programa do governo Dutra. E mesmo que isso possa significar alta representatividade “popular” (supondo-se que a maioria dos empreendedores sociais siga essa linha), é óbvio que também revela baixíssima representatividade dos empreendedores privados e públicos. E podia-se contar nos dedos de uma mão o número de pessoas presentes que elegeram representantes de algum dos tais “segmentos”.

O baixo grau de representatividade e de legitimidade de um Corede também pode ter o sinal político contrário. Nesse caso, em vez de contribuir apenas para uma maior letargia da ação regional, pode engendrar fragmentação organizacional, com o surgimento de estrutura paralela com os mesmos objetivos.

Aliás, é o que já está ocorrendo no Médio Alto Uruguai, por exemplo, onde a ação da SDT/MDA (Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário) provocou a criação de um novo conselho regional (que será seu único interlocutor), e que terá missão idêntica à do CODEMAU. E também ocorreu antes na “Grande Santa Rosa”, onde surgiu um “Fórum” paralelo ao Corede Fronteira Noroeste, e com os mesmo objetivos.

Finalmente, é preciso registrar que não se deve subestimar um ceticismo mal disfarçado nas manifestações de vários presidentes de Corede. Sempre fazendo questão de ressaltar as virtudes desses conselhos, eles por vezes deixam escapar frases bem surpreendentes, como, por exemplo: “O Corede é uma planta que não tem raiz”.

É até muito duvidoso que essa metáfora seja apropriada, pois o problema principal talvez não esteja nessa eventual falta de “raízes”. Mesmo assim, a frase é muito reveladora de um nebuloso mal-estar com o desempenho de certos Coredes. Mal-estar que parece não ter sido ainda bem analisado em razão de uma “mística” que tende a atrofiar os esforços de pesquisa nessa área.

Mais uma vez é preciso repetir aqui que essas três observações críticas não devem ser entendidas como um “ataque” à experiência “corediana”. É exatamente o contrário, pois tanto os Coredes, quanto seus interlocutores no governo estadual, só teriam vantagens em aproveitar este momento para repensar a dinâmica organizacional e institucional do desenvolvimento das atuais 24 regiões. A partir de um balanço conjunto desses 35 anos de experiência prática, talvez seja possível retomar sobre novas bases o relacionamento dos Coredes com as várias esferas de governo e, sobretudo, com organizações cruciais para o desenvolvimento regional, como são o BNDES, o BID e o BIRD. Por outro lado, tudo indica que o ponto de mutação desse processo passará necessariamente por uma “repacktuação” do relacionamento entre os Coredes e o governo estadual.

Seria uma enorme pretensão tentar ir mais longe neste tipo de reflexão. E não apenas pela insuficiência do trabalho de pesquisa que precedeu esta conferência. Mesmo que a investigação tivesse sido mais longa e mais profunda, não poderia chegar a algum tipo de receita capaz de prescrever as soluções para os problemas apontados. No máximo poderá formular algumas recomendações que possa ajudar os atores envolvidos a buscar tais soluções.

### **2.3. Três *insights***

Foi somente há 70 anos que surgiu a proposta de intervenção deliberada do poder público para induzir a localização de atividades, isto é, ordenar o território. Mas houve muito progresso nesse propósito

de diversificar as políticas governamentais em função das necessidades específicas das regiões, ou de determinadas regiões. Hoje praticamente todos os países o fazem de alguma maneira. E este é a segunda maior unidade de despesa da União Européia, que só perde para a política agrícola.

O ordenamento territorial passou a ter, portanto, sentido bem mais preciso. Visa a organizar o processo de desenvolvimento no território, como alternativa ao puro e simples comportamento dos mercados, que tangem os residentes a se deslocarem para encontrar oportunidade de trabalho e geração de renda. Trata-se de uma prática que pode ter perdido legitimidade com a ofensiva neoliberal do final do século 20, mas que volta com toda a força para as agendas de desenvolvimento. Há pelo menos quatro fatores que explicam essa volta do território ao domínio da ação pública:

- a) ele está no centro das estratégias que visam a competitividade e a atratividade econômicas;
- b) é nele que pode ser reforçada a coesão social;
- c) é o melhor instrumento de modernização das políticas públicas, já que impõe abertura e transversalidade;
- d) apesar de nele estarem ancoradas as instituições locais, permanece um domínio de ação de instâncias hierárquicas superiores cujos graus de liberdade são cada vez mais condicionados pelo processo de globalização e pela construção de acordos regionais supra-nacionais.

Enfim, renovar a concepção de território para uma política de ordenamento exige antes de tudo que ele seja entendido como ator de um esforço constante de desenvolvimento, mas de um desenvolvimento no qual a coesão social é simultaneamente uma aposta e uma alavanca.

Neste sentido, três *insights* merecem ser mais uma vez enfatizados: a) a necessidade de combinar concorrência com cooperação; b) a necessidade de combinar conflito com participação; e c) a necessidade de combinar o conhecimento local e prático com o científico. Três lições que embutem uma interrogação central sobre as condições que permitem a emergência de instituições mais favoráveis a essas três combinações. E a resposta - como não poderia deixar de ser - é afirmação de que o desenvolvimento

depende essencialmente do papel catalisador que desempenha um *projeto* que tenha sido elaborado com ampla participação dos *atores locais*, isto é, dos empreendedores privados, públicos e sociais que se identificam com determinada região.

A orientação essencial de qualquer política governamental de desenvolvimento regional só pode ser a de estimular o surgimento desses “*territórios-projeto*” e criar as condições para que eles consigam alavancar recursos humanos e financiamentos (ou mesmo doações), tanto no âmbito nacional como internacional. Por isso, a principal recomendação deste estudo é que a riquíssima experiência gaúcha dos Coredes seja auto-avaliada sob essa ótica. Até que ponto se pode dizer que os Coredes estão favorecendo o surgimento de “*territórios-projeto*” capazes de alavancar os recursos humanos e financiamentos necessários ao desenvolvimento de suas respectivas regiões?

Como já foi bem explicitado nesta conferência, por várias razões houve uma espécie de desvio de rota na trajetória dos Coredes. Em vez de fazerem com que pelo menos algumas das 22 regiões iniciais se transformassem em “*territórios-projeto*”, os Coredes viraram instrumentos de reivindicação de investimentos que, em geral, pouco ou nada contribuem para o desenvolvimento regional (mesmo que muitas vezes possam contribuir para responder a certas carências de alguns municípios).

Além de colocar em discussão uma possível repactuação da relação dos Coredes com o governo estadual, tal constatação permite enfatizar mais quatro recomendações das quais poderão ser facilmente consensuais: a) a capacitação dos “*coredianos*”; b) o papel estratégico da política de C&T. Deve ser concebido com a máxima urgência um plano de capacitação dos agentes “*coredianos*” para a prática do planejamento estratégico. E deve ser dada máxima prioridade ao aprofundamento da política descentralizada de Ciência & Tecnologia, o único investimento que poderá ter impacto de longo prazo para o desenvolvimento de “*territórios-projeto*”.

É provável que as outras duas recomendações provoquem muita polêmica e não obtenham o consenso necessário para que possam se tornar efetivas: a) a necessária revisão dos estatutos e regimentos internos dos Coredes para que se tornem mais legítimos e realmente favoreçam a participação conjunta dos empreendedores privados, públicos e sociais; b)

o incentivo à subdivisão de Coredes gigantes em entidades mais adequadas às verdadeiras identidades regionais e que favoreçam mais o sentido de pertencimento por parte dos cidadãos envolvidos.

### **3. Em guisa de conclusão geral**

Está no âmago do pacto federativo firmado na Constituição de 1988 a regra de que compete a cada um dos 5.561 municípios brasileiros a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local, seja diretamente, ou sob regime de permissão ou concessão (Art. 30). É muito difícil imaginar, portanto, que tal competência venha a ser usurpada por ato do Congresso, por mais racional e conveniente que possa ser. Se algum dia houver uma decisão capaz de desfazer o dilema, ela só poderá sair do Supremo Tribunal Federal.

Semelhantes entraves institucionais obstruem a continuidade da reforma da Previdência, e bloqueiam outras reformas cruciais, como a tributária e a política. Motivos que levam o governador do Rio Grande do Sul, Germano Rigotto (PMDB), a propor que o Congresso Nacional a ser eleito em 2006 receba da sociedade o poder de reformar a atual Constituição. Motivos que estimulam o presidente nacional do PPS, deputado Roberto Freire, a pedir a convocação de uma Constituinte - exclusiva e com candidaturas avulsas - para reformar os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sepultar privilégios e estabelecer um novo pacto federativo. Motivos que empurram a deputada Luiza Erundina, do PSB, a brandir até a mais ousada palavra de ordem “Assembléia Constituinte, Já!”

Todavia, tais propostas só poderiam ser interpretadas como violação, golpe e fraude, no juízo do grande constitucionalista José Afonso da Silva, (Folha de S.Paulo, 13/08/05, p.3). Ele lembra que a supremacia nascida em 1988 do ventre da mais elevada soberania popular deverá perdurar enquanto a atual ordem vigente não for rompida por algum golpe, ou revolução. A atual Constituição resolveu uma crise de legitimidade decorrente do assalto desferido contra o regime democrático fundado em 1946. Nasceu da necessidade absoluta de se consagrar nova idéia de direito e nova concepção de Estado. E resultou de momento histórico no qual o povo brasileiro resgatou o mais básico de seus direitos fundamentais: o de manifestar-se sobre o modo de existência política da nação pelo exercício

do poder constituinte originário. Assim, qualquer novo poder constituinte seria neste momento ilegítimo. Seria um poder de desconstituição e não de constituição, conforme o parecer do presidente da Associação Brasileira dos Constitucionalistas Democráticos, José Afonso da Silva.

O problema é que em 1988 foi promulgada uma Constituição tão minuciosa que atingiu 323 artigos, dos quais 73 transitórios. A ela já foram espetadas mais de 50 emendas, em menos de 17 anos. Praticamente 3 emendas por ano. E apesar de tanta bricolagem, subsistem sérios buracos negros institucionais que impedem a melhoria das condições de vida e de trabalho da maioria da população brasileira. Há no Brasil um forte descompasso entre sua constituição formal e sua constituição real: as necessidades de seu povo.

Os nobres constituintes de 1988 não tinham condições de prever que a singular República Federativa tripartite que quiseram criar viria a ter 5.561 heterogêneos pilares autônomos. Optaram por uma bem intencionada e profunda descentralização, que certamente deu excelentes resultados no ensino fundamental (e também na saúde), mas que vem se mostrando desastrosa para a interiorização do dinamismo econômico e da qualidade de vida. Ou para a modernização do sistema previdenciário, da estrutura tributária, e dos costumes políticos. Qualquer constituição do final dos anos 1980 correria sério risco de se mostrar ultrapassada em 2005. Um risco pequeno, é provável, se tivesse algumas poucas dezenas de artigos. Mas altíssimo no caso de uma verdadeira bíblia de três centenas.

Cabe, então, aos melhores constitucionalistas brasileiros sugerir a forma mais adequada de se promover a imprescindível atualização, sem que sejam alteradas cláusulas pétreas, e que simultaneamente evite qualquer coisa que possa parecer “violação, golpe ou fraude”. O desenvolvimento do Brasil no contexto global deste início de milênio está sendo demasiadamente estorvado por sua derradeira fonte de instituições formais. Será trágico se o Congresso eleito em 2006 não puder agir no sentido de que o país se dote de melhor Constituição até 2008.

### 3.ANEXO 1

COREDES DA “MACRO REGIÃO NORTE do RS”

Classificações segundo o IDESE-2001, Fonte: FEE <sup>35</sup>

**Tabela 1 – O IDESE-EDUCAÇÃO dos Corede da “Macro Reg. Norte RS”, 2001**

Ordem (de 1º a 8º)	Corede	Ordem (de 1º a 22º)	Índice
1º	Fronteira Noroeste	1º	0,876
2º	Noroeste Colonial	3º	0,856
3º	Norte	4º	0,856
4º	Produção	5º	0,850
5º	Missões	6º	0,848
6º	Alto Jacuí	7º	0,846
-	<b>MÉDIA RS</b>	-	<b>0,841</b>
7º	Nordeste	17º	0,828
8º	Médio Alto Uruguai	22º	0,804

**Tabela 2 – O IDESE-SAÚDE dos Corede da “Macro Região Norte do RS”, 2001**

Ordem (de 1º a 8º)	Corede	Ordem (de 1º a 22º)	Índice
1º	Fronteira Noroeste	1º	0,903
2º	Norte	5º	0,877
3º	Médio Alto Uruguai	7º	0,863
4º	Noroeste Colonial	8º	0,859
5º	Missões	9º	0,859
6º	Nordeste	14º	0,849
-	<b>MÉDIA RS</b>	-	<b>0,848</b>
7º	Alto Jacuí	18º	0,839
8º	Produção	20º	0,829

**Tabela 3 – O IDESE-SANEAMENTO E DOMICÍLIOS dos Corede da “Macro Região Norte do RS”, 2001**

Ordem (de 1º a 8º)	Corede	Ordem (de 1º a 22º)	Índice
1º	Nordeste	6º	0,570
-	<b>MÉDIA RS</b>	-	<b>0,562</b>
2º	Produção	10º	0,520
3º	Missões	11º	0,506

35 NB: Esta classificação da FEE não está atualizada, pois ainda não incorporou as mudanças nas composições municipais dos Corede que decorreram do surgimento de dois novos: o 23. Alto da Serra do Botucaraí, e o 24. Jacuí-Centro.

Ordem (de 1º a 8º)	Corede	Ordem (de 1º a 22º)	Índice
4º	Norte	13º	0,478
5º	Fronteira Noroeste	14º	0,475
6º	Alto Jacuí	15º	0,470
7º	Noroeste Colonial	17º	0,425
8º	Médio Alto Uruguai	22º	0,299

**Tabela 4 – O IDESE-RENDIA dos Coredes da “Macro Região Norte do RS”, 2001**

Ordem (de 1º a 8º)	Corede	Ordem (de 1º a 22º)	Índice
1º	Alto Jacuí	3º	0,776
2º	Noroeste Colonial	5º	0,762
3º	Produção	6º	0,760
-	MÉDIA RS	-	<b>0,753</b>
4º	Norte	7º	0,743
5º	Fronteira Noroeste	9º	0,735
6º	Missões	10º	0,711
7º	Nordeste	14º	0,707
8º	Médio Alto Uruguai	21º	0,650

**Tabela 5 – Classificação dos Coredes segundo o índice geral do IDESE - 2001**

Ordem (de 1º a 8º)	Corede	Ordem (de 1º a 22º)	Índice
-	MÉDIA RS	-	<b>0,751</b>
1º	Fronteira Noroeste	4º	0,747
2º	Produção	5º	0,740
3º	Nordeste	6º	0,738
4º	Norte	7º	0,738
5º	Alto Jacuí	11º	0,733
6º	Missões	13º	0,731
7º	Noroeste Colonial	14º	0,726
8º	Médio Alto Uruguai	22º	0,654

Fonte: FEE <sup>36</sup>

36 NB: Esta classificação da FEE não está atualizada, pois ainda não incorporou as mudanças nas composições municipais dos Corede que decorreram do surgimento de dois novos: o 23. Alto da Serra do Botucaraí, e o 24. Jacuí-Centro.

## ANEXO 2

**Tabela 6 – Renda *per capita* em municípios da Região “Fronteira Noroeste” e da Reg. “Médio Alto Uruguai”, (R\$ de 2000).**

	1991	2000	Varição %
Fronteira Noroeste			
Santa Rosa	218	309	41,7
Porto Vera Cruz	84	132	57,8
Média dos 20 mun.			61,2
Médio Alto Uruguai			
Fred. Westphalen	200	297	48,9
Cristal do Sul	54	112	105,2
Média dos 30 mun.			78,9

Fonte: Ipeadata com base nos Censos Demográficos do IBGE.

**Tabela 7 – Porcentagem de pessoas com renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$75,50, em Municípios da “Fronteira Noroeste” e “Médio Alto Uruguai”.**

	1991	2000	Varição
Fronteira Noroeste			
Santa Rosa	34,1 %	19,3 %	- 43,3 %
Porto Vera Cruz	70,2 %	44,8 %	- 36,2 %
Média dos 20 mun.			- 47,8 %
Médio Alto Uruguai			
Fred. Westphalen	39,5 %	22,0 %	- 44,2 %
Cristal do Sul	82,9 %	53,8 %	- 35,2 %
Média dos 30 mun.			- 36,4 %

Fonte: Ipeadata com base Censos Demográficos do IBGE

**Tabela 8 – Porcentagem da renda domiciliar apropriada pelos 40% mais pobres, em Municípios da “Fronteira Noroeste” e “Médio Alto Uruguai”.**

	1991	2000	Varição
Fronteira Noroeste			
Santa Rosa	9,3 %	9,8%	+ 6,0 %
Porto Vera Cruz	10,8 %	11,8 %	+ 9,3 %
Média dos 20 mun.			+ 16,2 %

	1991	2000	Varição
Médio Alto Uruguai			
Fred. Westphalen	8,0 %	9,4 %	+ 17,6 %
Cristal do Sul	11,1 %	8,0 %	- 28,2 %
Média dos 30 mun.			+ 15,2 %

Fonte: Ipeadata com base nos Censos Demográficos do IBGE

### ANEXO 3 – Comparação das Regiões “NORS” e “MAU”

MUNICÍPIO	DENS	POP	Var %	MPEs	Pop/MPE	IndTr	Pop/IndTr
Santa Rosa	133,4	65034	11,6%	2720	23,9	377	172,5
Horizontina	76,6	17670	3,8%	795	22,2	96	184,1
Boa Vista do Buricá	60,7	6586	1,8%	410	16,1	99	<b>66,5</b>
Três de Maio	57,0	24138	0,6%	1098	22,0	214	<b>112,8</b>
Santo Cristo	41,1	14890	0,2%	612	24,3	111	134,1
Tucunduva	35,9	6303	-6,2%	299	21,1	50	126,1
São José do Inhacorá	31,1	2402	-5,6%	66	36,4	19	126,4
Tuparendi	31,0	9543	-3,5%	295	32,3	53	180,1
Campina das Missões	30,8	7010	-9,9%	331	21,2	50	140,2
Alegria	30,6	5351	-14,3%	132	40,5	16	334,4
Nova Candelária	29,4	2883	-8,0%	71	40,6	7	411,9
Cândido Godói	28,7	7092	-9,8%	268	26,5	42	168,9
Porto Lucena	27,8	6400	-9,9%	208	30,8	20	320,0
Alecrim	26,6	8487	-16,1%	216	39,3	26	326,4
Porto Mauá	26,4	2802	-5,1%	94	29,8	5	560,4
Doutor Maurício Cardoso	25,0	6328	-12,2%	127	49,8	22	287,6
Porto Vera Cruz	21,6	2468	-13,4%	63	39,2	1	2468,0
Novo Machado	21,2	4717	-13,5%	115	41,0	7	673,9
Independência	20,7	7309	-2,4%	198	36,9	41	178,3
Senador Salgado Filho	19,9	2925	-5,3%	53	55,2	19	153,9
FRONTEIRA NOROESTE		210.338	-0,4%	8.171	25,7	<b>1275</b>	<b>165,0</b>
Frederico Westphalen	101,2	26716	7,1%	1309	20,4	242	<b>110,4</b>
Ametista do Sul	97,9	7419	15,7%	166	44,7	41	181,0
Rodeio Bonito	70,6	5753	-4,8%	195	29,5	38	151,4
Palmitinho	48,2	6942	2,0%	244	28,5	46	150,9
Planalto	47,6	11288	-8,3%	312	36,2	55	205,2
Irai	46,3	9248	-14,1%	417	22,2	38	243,4

MUNICÍPIO	DENS	POP	Var %	MPEs	Pop/ MPE	IndTr	Pop/In- dTr
Pinheirinho do Vale	39,6	4185	-14,0%	71	58,9	12	348,8
Vista Alegre	39,1	2993	-4,9%	68	44,0	17	176,1
Taquaruçu do Sul	38,0	2920	-4,6%	62	47,1	11	265,5
Seberi	37,4	11349	-11,4%	385	29,5	56	202,7
Jaboticaba	35,5	4567	-9,8%	107	42,7	13	351,3
Cerro Grande	34,9	2602	-12,0%	50	52,0	2	1301,0
Pinhal	34,5	2502	-8,7%	98	25,5	16	156,4
Sagrada Família	34,3	2648	-6,6%	61	43,4	3	882,7
Lajeado do Bugre	33,5	2464	-5,4%	23	107,1	1	2464,0
Novo Tiradentes	32,4	2385	0,2%	28	85,2	5	477,0
Alpestre	31,6	10254	-24,4%	202	50,8	21	488,3
Vicente Dutra	31,5	6133	-7,4%	86	71,3	17	360,8
Cristal do Sul	29,7	2874	-4,9%	41	70,1	5	574,8
Caçara	29,5	5580	-10,0%	127	43,9	20	279,0
Engenho Velho	28,9	2125	-22,9%	40	53,1	5	425,0
Nonoai	28,0	12818	1,5%	372	34,5	49	261,6
Erval Seco	26,6	9177	-10,1%	242	37,9	47	195,3
Liberato Salzano	26,3	6569	-24,2%	120	54,7	15	437,9
Três Palmeiras	26,3	4615	-8,3%	114	40,5	21	219,8
Trindade do Sul	21,9	5903	-14,8%	72	82,0	19	310,7
Rio dos Índios	19,8	4697	-16,7%	18	260,9	4	1174,3
Gramado dos Loureiros	17,9	2535	-4,5%	20	126,8	3	845,0
Boa Vista das Missões	11,8	2187	1,5%	44	49,7	8	273,4
Dois Irmãos das Missões	9,5	2365	-16,0%	46	51,4	9	262,8
MÉDIO ALTO URUGUAI		183.813	-7,5%	5.140	35,8	839	219,1

**Nota:** DENS = Densidade Demográfica, POP =População 2000, Var% = s/1991, MPE = N° de Micro e Pequenas Empresas, InTr = N° de Indústrias de Transformação. **Fontes:** IBGE (Censos e CEMPRE) e Sebrae para MPE.

#### ANEXO 4 – IDESE Municipais das Regiões NORS e MAU

	<b>Educação</b>	<b>Saúde</b>	<b>Renda</b>	<b>Saneamento</b>	<b>IDESE</b>
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>0,841</b>	<b>0,848</b>	<b>0,753</b>	<b>0,562</b>	<b>0,751</b>
Horizontina	0,908	0,921	0,769	0,524	0,780
Doutor Maurício Cardoso	0,905	0,857	0,714	0,280	0,689
Santo Cristo	0,903	0,913	0,781	0,437	0,759
Boa Vista do Buricá	0,884	0,891	0,725	0,494	0,749
Cândido Godói	0,882	0,894	0,666	0,485	0,732
Santa Rosa	0,877	0,898	0,759	0,593	0,782
Nova Candelária	0,873	0,888	0,613	0,307	0,670
Campina das Missões	0,873	0,860	0,623	0,578	0,734
Tuparendi	0,873	0,894	0,692	0,410	0,717
São José do Inhacorá	0,865	0,922	0,573	0,462	0,706
Novo Machado	0,865	0,894	0,643	0,424	0,706
Senador Salgado Filho	0,865	0,884	0,556	0,233	0,634
Três de Maio	0,863	0,930	0,742	0,438	0,743
Alegria	0,861	0,846	0,625	0,271	0,651
Porto Mauá	0,858	0,918	0,639	0,322	0,684
Independência	0,852	0,894	0,691	0,357	0,698
Porto Lucena	0,850	0,876	0,595	0,417	0,685
Tucunduva	0,842	0,922	0,784	0,444	0,748
Alecrim	0,840	0,876	0,555	0,270	0,635
Porto Vera Cruz	0,836	0,894	0,554	0,367	0,663
<b>FRONT NOROESTE</b>	<b>0,876</b>	<b>0,903</b>	<b>0,735</b>	<b>0,475</b>	<b>0,747</b>
Frederico Westphalen	0,848	0,934	0,692	0,618	0,773
Vista Alegre	0,835	0,880	0,557	0,248	0,630
Pinhal	0,829	0,833	0,533	0,424	0,655
Taquaruçu do Sul	0,827	0,882	0,757	0,219	0,671
Rodeio Bonito	0,823	0,900	0,612	0,371	0,676
Caiçara	0,820	0,898	0,525	0,170	0,604
Pinheirinho do Vale	0,816	0,880	0,503	0,183	0,595
Três Palmeiras	0,814	0,888	0,674	0,054	0,607
Novo Tiradentes	0,811	0,888	0,495	0,177	0,593
Cerro Grande	0,809	0,816	0,485	0,051	0,540
Boa Vista das Missões	0,808	0,817	0,790	0,048	0,616
Sagrada Família	0,806	0,833	0,568	0,050	0,564
Irai	0,803	0,860	0,594	0,394	0,663
Trindade do Sul	0,803	0,882	0,610	0,277	0,643
Rio dos Índios	0,802	0,855	0,576	0,130	0,591
Palmitinho	0,801	0,889	0,571	0,328	0,647
Seberi	0,799	0,846	0,634	0,265	0,636
Cristal do Sul	0,798	0,855	0,528	0,053	0,559

	<b>Educação</b>	<b>Saúde</b>	<b>Renda</b>	<b>Saneamento</b>	<b>IDESE</b>
Planalto	0,791	0,885	0,632	0,333	0,660
Liberato Salzano	0,787	0,860	0,586	0,158	0,598
Dois Irmãos das Missões	0,786	0,855	0,771	0,057	0,617
Erval Seco	0,783	0,911	0,566	0,207	0,617
Gramado dos Loureiros	0,781	0,855	0,430	0,100	0,541
Alpestre	0,780	0,853	0,488	0,199	0,580
Nonoai	0,778	0,828	0,750	0,407	0,691
Ametista do Sul	0,770	0,899	0,478	0,245	0,598
Jaboticaba	0,769	0,816	0,603	0,181	0,592
Engenho Velho	0,763	0,864	0,734	0,516	0,719
Lajeado do Bugre	0,745	0,816	0,416	0,052	0,507
Vicente Dutra	0,741	0,875	0,449	0,206	0,568
<b>MÉDIO ALTO URUGUAI</b>	<b>0,804</b>	<b>0,863</b>	<b>0,650</b>	<b>0,299</b>	<b>0,654</b>

#### 4. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F.L.; Soares, M.M. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer (Série Pesquisas, nº 24), 2001.

ALBURQUERQUE LLORENS, F. *Desenvolvimento econômico local. Caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política*. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, 2001.

ALBURQUERQUE LLORENS, F. *Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico. Uma resposta às exigências do ajuste estrutural*. Fortaleza-Ceará: Banco do Nordeste, Agosto 1998.

ALBURQUERQUE LLORENS, F. *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)*, (Cuadernos del ILPES, 43). Santiago de Chile: Naciones Unidas – ILPES: 1997.

ALLEBRANDT, S.L. *A participação da sociedade na gestão pública*. (Série Dissertações de Mestrado, 32). Ijuí/RS: Editora Unijuí, 2002.

ARAÚJO, T.B. de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

ARAÚJO, T.B.de. “Por uma política nacional de desenvolvimento regional”. In: ARAÚJO, T. B. de *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000, p. 115-140.

AZZONI, C.R. “Sobre a necessidade da política regional”. In: Kon, A. (org.) *Unidade e fragmentação. A questão regional no Brasil*. São Paulo: Ed. Perspectiva: 2002 , p. 17-44.

BAÊTA, A. M. C. *O desafio da criação: uma análise das incubadoras de empresas de base tecnológica*. Petrópolis: Vozes, 1999 (apud Frantz, 2001).

BAGNASCO, A. “A teoria do desenvolvimento e o caso italiano”, In: Arbix, G.; Zilbovicius, M.; Abramovay, R. (orgs.) *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Unesp-Edusp, 2001, pp. 349-364.

BANDEIRA, P.S. “Universidades, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional”. In: PERIN, Z. (org.) *Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção*. Erechim, RS: EdiFAPES, 2004, p. 73-106.

BANDEIRA, P.S. “Origens, evolução e situação atual das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul”. In: GOLÇALVES, M.F.; Brandão, C.A.; Galvão, A.C. (orgs.) *Regiões e cidades, cidades nas regiões; O desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora Unesp; ANPUR, 2003a, p. 519-548.

BANDEIRA, P.S. “Algumas hipóteses sobre as causas das diferenças regionais quanto ao capital social no Rio Grande do Sul”. In: CORREA, S. M. de S. (Org.). *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003b, p. 15-59.

BANDEIRA, P.S. “Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional”. In: BECKER, D.F.; Bandeira, P.S. (orgs.) *Desenvolvimento Local-Regional; Vol 1: Determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000, p. 23-128.

BANDEIRA, P.S. “A economia da Região Sul”. In: AFFONSO, R. de B.Á. & Barros Silva, P.L. (orgs.). *Desigualdades Regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: Fundap & Unesp (Federalismo no Brasil).

BASSAN, D.S.; Siedenberg, D.R. “ Desenvolver buscando a redução das desigualdades”. In: BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) *Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 137-.

BECKER, D.F. (*In Memoriam*); Wittmann, L. (orgs.) *Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

BECKER, D.F. “Os primeiros resultados de uma experiência de programa de pesquisa cooperativa e interdisciplinar”. In: BECKER, D.F.(*In Memoriam*) & Wittmann, M.L. (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 27-33.

BECKER, D.F. “A economia política do (des)envolvimento regional contemporâneo”. In: BECKER, D.F.(*In Memoriam*) & Wittmann, M.L. (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 37-66.

BECKER, D.F. “A contradição em processo: o local e o global na dinâmica do desenvolvimento regional”. In: BECKER, D.F. (*In Memoriam*) & Wittmann, M.L. (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 67-115.

BECKER, D.F. “Capital social: uma nova derivação da economia de mercado?”. In: CORREA, S. M. de S. (Org.). ***Capital Social e Desenvolvimento Regional***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 85-121.

BECKER, D.F. (Coord) ***Pró-RS II. Por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul***. 2 vols. (Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul) Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002.

BECKER, D.F.; Bandeira, P.S. (orgs.) ***Desenvolvimento Local-Regional; Vol.2: Respostas regionais aos desafios da globalização***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002.

BECKER, D.F. “Necessidades e finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. In: BECKER, D.F. & Bandeira, P.S. (orgs.) ***Desenvolvimento Local-Regional; Vol. 1: Determinantes e desafios contemporâneos***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000, p. 129-151.

BECKER, D.F.; Bandeira, P.S. (orgs.) ***Desenvolvimento Local-Regional; Vol. 1: Determinantes e desafios contemporâneos***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000.

BENKO, G. ***Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI***. São Paulo: Annablume e Hucitec, 1995 (3ª. Edição: 2002).

BERNARDES, N. ***Bases geográficas de povoamento do Estado do Rio Grande do Sul***. Ijuí: Editora Unijuí, 1997.

BOISIER, S. *Modernidad y territorio*. (Cuadernos del ILPES, 42). Santiago de Chile: Naciones Unidas – ILPES: 1997.

BORBA, M.F.; Siedenberg, D.R. “Organizações que aprendem: potencializando e compartilhando o desenvolvimento”. In: BECKER, D.F. (In Memoriam) & Wittmann, M.L. (orgs.) *Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 341-364.

BRUM, A.J. *Unijuí: uma experiência de universidade comunitária. Sua história, suas idéias*. 2 vols. Ijuí: Editora Unijuí, 1998 e 1999.

BÜTTENBENDER, P.L. “Integração no associativismo”. *Cadernos CEDOPE*, Série Cooperativismo e Desenvolvimento Rural e Urbano, ano 6, nº 12, 1994. (Número especial com patrocínio da CEI, Itália).

BÜTTENBENDER, P.L. “O cooperativismo e o desenvolvimento regional: estudo sobre as contribuições das cooperativas e das associações no desenvolvimento da região da Grande Santa Rosa”. *Perspectiva Econômica*. Vol. 29, nº 86, série coop., nº 36, 1995, p. 99-142.

BÜTTENBENDER, P.L.; DALLABRIDA, V.R.; HÖFLER, C.E. “Organização social para o desenvolvimento”. In: Höfler, C.E. & Büttender, P.L. (orgs.). *Desenvolvimento regional e organização social. Cadernos Unijuí*, Série Gestão Pública, nº 02, Ijuí: Edit. Unijuí, 2004, p. 17-33.

CORREA, S. M. de S. (Org.). *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

CORREA, S. M. de S. “Migração e a (re)construção do capital social”. In: CORREA, S.M. de S. (Org.). *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 303-334.

DALLABRIDA, V.R. *O desenvolvimento regional: a necessidade de novos paradigmas*. Ijuí: Editora UNIJUÍ; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000.

DALLABRIDA, V.R. “Sustentabilidade e endogenização: novos paradigmas para o desenvolvimento regional”. In: BECKER, D.F. & Bandeira, P.S. (orgs.) *Desenvolvimento Local-Regional; Vol. 1: Determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000, p. 187-228.

DALLABRIDA, V.R. “A gestão societária do processo de desenvolvimento local/regional. **REA – Revista de Estudos da Administração**, Ijuí(RS): Editora Unijuí, ano 2, nº 3, jul./dez. 2001, p.43-52.

DALLABRIDA, V.R. “Desenvolvimento local/regional: algumas contribuições teóricas e análise de uma experiência”. **Cadernos do IPD: 1 – Gestão Pública - Capacitação de Executivos Públicos e Agentes Sociais para a Gestão Pública e do Processo de Desenvolvimento Local/Regional Integrado**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003, p. 69-112. {Também em **Cadernos do IPD** nº 3 – Capacitação de agentes sociais em organização e gestão de associações e cooperativas, Ijuí: Ed. Unijuí, 2003, p. 3-46.}

DALLABRIDA, V. R. “Participação, organização social e desenvolvimento regional”. In: Höfler, C.E. & Büttnerberder, P.L. (orgs.). Desenvolvimento regional e organização social. **Cadernos Unijuí**, Série Gestão Pública, nº 02, Ijuí: Editora Unijuí, 2004, p. 5-16.

DALLABRIDA, V. R. “Planejamento regional: algumas observações teóricas e análise da prática”. **REDES** (Santa Cruz do Sul:UNISC), vol. 9, nº 1, jan./abr. de 2004, p. 37-61.

DALLABRIDA, V. R. “Gobernanza y planificación territorial: para la institucionalización de una práctica de ‘concertación público-privada’”. In: Asensio, M.A. (dir.) **Documentos y Aportes en administración pública y gestión estatal**, nº 4, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fé, Argentina: edicionesUNL, 200X.

DALLABRIDA, V.R.; Rambo, A.G. “Nova dinâmica territorial em construção: a experiência da Região Fronteira Noroeste/RS/Brasil”. In: **Colóquio Internacional sobre Transformaciones Territoriales**: Universidades do Grupo de Montevideo, 21 a 23 de agosto de 2002, Montevideo, Uruguai. <http://www.grupomontevideo.edu.uy/mesa5/dallabrida%20y%20rambo.pdf>

DALLABRIDA, V.R.; Becker, D.F. “Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica”. **Desenvolvimento em questão** (Ed. Unijuí), ano 1, nº 2, jul./dez. 2003, p. 73-97.

DALLABRIDA, V.R.; Becker, D.F. “Dinâmica territorial do desenvolvimento”. In: BECKER, D.F. (*In Memoriam*) & Wittmann, M.L. (orgs.) **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 175-213.

DALLABRIDA, V.R.; Brose, M.E. “A construção de uma nova institucionalidade pública microrregional. A experiência da Região Fronteira Noroeste/RS. **REDES** (Santa Cruz do Sul:UNISC), vol. 7, nº 2, mai./ago. de 2002, p. 107-123.

DALLABRIDA, V.R.; Büttgenbender, P.L. “A organização social para o desenvolvimento: análise da experiência da região gaúcha “Grande Santa Rosa”. Trabalho apresentado em *Colóquio da UCDB (s/d, s/l)*. <http://www.ucdb.br/coloquio/arquivos/valdir.pdf>

DEYON, P. “O desenvolvimento territorial: contexto histórico”. Site da Embaixada da França no Brasil: [www.france.org.br](http://www.france.org.br) Seção “Imagens da França”; “Textos” (5 p.). (sem data).

DOTTO, D.M.R.; Pohl, H.H.; Gregori, I.C.de; Frey, M.R.; Becker, D.F. “Estudos regionais comparados: reflexões sobre o capital social”. In: BECKER, D.F.(*In Memoriam*) & Wittmann, M.L. (orgs.) **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 229-244.

FERES, L.C. “A questão regional nos Planos Plurianuais Recentes”. In: KON, A.(org.) **Unidade e fragmentação; A questão regional no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2002, p. 275-308.

FRANCO, A.de. **A revolução do local**. Brasília: Agência de Educação para o desenvolvimento. São Paulo: Editora de Cultura, 2003/2004.

FRANCO, A.de. **Capital Social. Leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy**. Brasília, DF: Instituto de Política; Millennium, 2001.

FRANTZ, T.R. “Capacitação tecnológica e desenvolvimento regional. A experiência do Programa de Cooperação Científica e Tecnológica do Noroeste do Rio Grande do Sul”. **REA – Revista de Estudos da Administração**, Ijuí(RS): Editora Unijuí, ano 2, nº 3, jul./dez. 2001, p. 11-30.

FREY, I.A.; Frey, M.R. “A responsabilidade social empresarial e a *accountability* no contexto dos processos econômico-organizacionais”. In: BECKER, D.F.(*In Memoriam*) & Wittmann, M.L. (orgs.) **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 365-382.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (Org.). *Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional e a experiência da Mesorregião Fronteira do Mercosul*. Erechim, RS: EdiFAPES, 2003.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA, CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. *Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal*. (Informativo Cepam, Ano 1, nº 2), 2001, 307 p.

GALVÃO, A.C. “Federalismo, Estado-Nação e desenvolvimento regional”. In: BECKER, D.F.& Bandeira, P.S. (orgs.) *Desenvolvimento Local-Regional; Vol.2: Respostas regionais aos desafios da globalização*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002, p. 281-308.

GONÇALVES, M.F.; Brandão, C.A.; Galvão, A.C. *Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora Unesp: ANPUR, 2003.

HERÉDIA, V.B.M. *Processo de Industrialização da Zona Colonial Italiana*. Caxias do Sul: Educs, 1997.

HOFMEISTER, W.; Carneiro, J.M.B. (orgs.) *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

KEINERT, T.M.M. *Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas*. São Paulo: Fapesp; Annablume.

KON, A. (org.) *Unidade e fragmentação. A questão regional no Brasil*. São Paulo: Ed. Perspectiva: 2002.

LAZZAROTTO, D. *História do Rio Grande do Sul*. Ijuí: Ed. Unijuí, 7ª edição: 2001. [1998].

LAZZAROTTO, D. *História de Ijuí*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

LOCKE, R. M. “Construindo confiança”. *Econômica*, v. 3, n.2, p. 253-281, dezembro 2001 (impressa em setembro 2003).

MACIEL, M.L. *O milagre italiano; Caos, crise e criatividade*. Rio de Janeiro: Relume Dumará / Brasília: Paralelo 15 Editores, 1996.

MACIEL, M. L. “Confiança, capital social e desenvolvimento”. *Econômica*. Vol. 3, nº 2, dezembro 2001, p. 283-288.

MARQUES, M.O. *Ijuí (RS); Uma cultura diversificada*. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.

MARQUES, M.O. *Francisco de Assis e a educação popular na Unijuí*. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.

MARQUES, M.O.; Brum, A.J. *Nossas coisas e nossa gente*. Ijuí: Ed Unijuí, 2004.

MARTINELLI, D.P.; Joyal, A. *Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas*. São Paulo: Manole, 2004.

MEDEIROS, J.A. “Configuração de pólo de modernização tecnológica: textos da consultoria Unijuí” (Ijuí, 1992) (*apud* Frantz, 2001).

MEDEIROS, J. A. et al. *Pólos, parques e incubadoras*. Brasília: Ed. CNPq (s/d) (*apud* Frantz, 2001).

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Programas de desenvolvimento regional. PPA 2004-2007*. Brasília: MIN, 2004 (brochura).

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Política Nacional de desenvolvimento regional (Proposta para Discussão)*. Brasília: MIN, Dezembro 2003 (mimeo).

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Reflexões sobre políticas de integração nacional e de desenvolvimento regional*. Brasília: MIN, Setembro 2000 (brochura).

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Bases para políticas de integração nacional e desenvolvimento regional*. Brasília: MIN, Novembro 2000 (brochura).

MONASTERIO, L.M. “Medindo o capital social: uma análise das regiões do Rio Grande do Sul”. In: CORREA, S.M. de S.(Org.). *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Sta. Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 61-84.

MONASTERIO, L.M. “Capital social e crescimento econômico no Rio Grande do Sul”. In: BECKER, D.F. & Bandeira, P.S. (orgs.) *Desenvolvimento Local-Regional; Vol.2: Respostas regionais aos desafios da globalização*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002, p. 193-219.

MORAES, J.L.A. de. “Capital social: potencialidades dos fatores locais e políticas públicas de desenvolvimento local-regional”. In: BECKER, D.F.(*In Memoriam*) & Wittmann, M.L. (orgs.) *Desenvolvimento Regional:*

*abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 263-285.

MORAES, J.L.A.de. “Capital social e desenvolvimento regional”. CORREA, S.M. de S. (Org.). ***Capital Social e Desenvolvimento Regional***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 123-148.

MORAES, M.R. ***As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha. Uma análise econômico-institucional***. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

OLIVEIRA, M.A.F.de; Wittmann, M.L. “Sistema integrado de gestão: uma nova abordagem para integrar a competitividade das organizações com o desenvolvimento regional”. In: BECKER, D.F. (*In Memoriam*) & Wittmann, M.L. (orgs.). ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 285-318.

PACHECO, C.A. ***Fragmentação da Nação***. Campinas: Unicamp, 1998.

PAIVA, C.Á. “Fundamentos para uma teoria e uma política de desenvolvimento regional: de Porter a Marx, de Marx a nós”. In: BECKER, D.F. & Bandeira, P.S. (orgs.) ***Desenvolvimento Local-Regional; Vol.2: Respostas regionais aos desafios da globalização***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002, p. 247-280.

PERIN, Z. (org.) ***Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção***. Erechim, RS: EdiFAPES, 2004.

PERIN, Z. “A Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul na perspectiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional”. In: PERIN, Z. (org.) ***Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção***. Erechim, RS: EdiFAPES, 2004, p. 15-58.

PERIN, Z. “Programas estratégicos estruturantes e setoriais: subsídios para a qualificação do processo de participação popular e cidadã”. In: PERIN, Z. (org.) ***Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção***. Erechim, RS: EdiFAPES, 2004, p. 59-72.

PERIN, Z.; Sartori, M.R.; Damo; Bonetti, C. (Orgs.). ***Consensos e estratégias para o desenvolvimento da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul***. Erechim, RS: EdiFAPES (2ª edição), 2003.

PÔRTO JÚNIOR, S. da S.; Nali Jesus de Souza. “Desenvolvimento econômico e desconcentração regional”. In: BECKER, D. F & Bandeira, P.S. (orgs.) **Desenvolvimento Local-Regional; Vol.2: Respostas regionais aos desafios da globalização**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002, p. 223-246.

PUTNAM, R.D. **Comunidade e democracia; a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1996 [c1993].

RAMOS, M.; Fandiño Marino, J.M. “Democracia e desenvolvimento: uma discussão teórica conceitual para entender as diferenças regionais”. In: BECKER, D.F.(*In Memoriam*) & Wittmann, M.L. (orgs.) **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 217-228.

RIEDL, M.; Vogt, O.P. “Associativismo e desenvolvimento: considerações sobre a existência de capital social”. CORREA, S.M. de S. (Org.). **Capital Social e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 149-211.

ROTTA, E. **A Construção do Desenvolvimento. Análise de um ‘modelo’ de integração entre regional e global. A experiência da Grande Santa Rosa**. Ijuí: Editora Unijuí, 1999.

ROTTA, E. “A preocupação histórica da região com a construção de seu processo de desenvolvimento”. *Cadernos do IPD: 1 – Gestão Pública - Capacitação de Executivos Públicos e Agentes Sociais para a Gestão Pública e do Processo de Desenvolvimento Local/Regional Integrado*. Ijuí: Unijuí, 2003, p. 33-54.

RÜCKERT, A.A. **Reforma do Estado e Tendências de Reestruturação Territorial. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado. USP, FFLCH, Dep. Geografia, Programa de Pós Graduação em Geografia Humana. São Paulo: Dezembro de 2001, 662 p.

SCHMIDT, J.P. “Capital social e participação política em Santa Cruz do Sul”. CORREA, S. M. de S. (Org.). **Capital Social e Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 213-263.

SCHNEIDER, H. **Pólos de modernização tecnológica: o caso do Programa Regional de Cooperação Científica e Tecnológica da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS-PPGA, Dissertação de Mestrado, 1997 (*apud* Frantz, 2001).

SECRETARIA de Políticas Regionais do Ministério da Integração Nacional. “Desenvolvimento regional: a atuação do Ministério da Integração Nacional no PPA 2004-2007”. In: PERIN, Z. (org.) **Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção**. Erechim, RS: EdiFAPES, 2004, p. 121-144.

SEPÚLVEDA, S. **Desarrollo sostenible microregional. Métodos para planificación local**. San José, Costa Rica: IICA, 2002.

SIEDENBERG, D.R. “A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia”. In: BECKER, D.F. (*In Memoriam*) & Wittmann, M.L. (orgs.) **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 157-173.

SIEDENBERG, D.R.; Saad, A.Z.; Senger, C.M. “Condicionantes históricos e determinantes contemporâneos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul”. Texto apresentado no 1º Encontro de Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, CAEN-UFC & Fundação Konrad Adenauer, Fortaleza: 24 de novembro de 2004.

SILVEIRA, C.M.; & Costa Reis, L. da (orgs.). **Desenvolvimento Local; Dinâmicas e estratégias**. Rio de Janeiro: Rede DLIS; RITS, 2001.

SOTO, W.H.G. “A dialética do desenvolvimento regional: capital social, democracia, redes empresariais e dinâmica territorial”. In: BECKER, D.F. (*In Memoriam*) & Wittmann, M.L. (orgs.) **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 383-395.

SOUZA, R. de A. **Planejamento Participativo Microrregional**. Uma ação pioneira de extensão da Unijuí. Ijuí: Editora Unijuí, 2ª edição, 2003.

TONI, J. de; Klarmann, H. “Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha”. **Ensaio FEE**, vol. 23, nº especial, Porto Alegre: 2002. p.518-537.

URANI, A.; Cocco, G.; Galvão, A.P. (orgs.) **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos; o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

VALENTIM, R. “O capital social como um dos elementos que compõem a dinâmica do desenvolvimento regional”. In: BECKER, D. F. (*In Memoriam*)

& Wittmann, M.L. (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 245-261.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. ***Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização***. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística & UFRGS Ed., 2002.

VEIGA, J.E.da. ***A História não os absolverá. Nem a Geografia***. Campinas: Ed. Autores Associados, 2005.

VEIGA, J. E.da. ***Desenvolvimento Sustentável. O desafio do Século XXI***. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VEIGA, J.E.da. ***Do Global ao Local***. Campinas: Ed. Autores Associados, 2005.

VIEIRA, P.M. (Coord.) ***Agropolos; Uma proposta metodológica***. Brasília: ABIPTI, Sebrae, CNPq, IEL, Embrapa, 1999.

WEBER, R. ***Os inícios de industrialização em Ijuí***. Livraria Unijuí Editora, 1987.

WEBER, R. ***Os operários e a Colméia. Trabalho e etnicidade no sul do Brasil***. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.

WITTMANN, M.L.; Dotto, D.M.R. ; Boff, V.A.. “Desenvolvimento regional: análise de processos organizacionais de desenvolvimento integrado”. In: BECKER, D.F. (*In Memoriam*) & Wittmann, M.L. (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 319-339.

ZARTH, P.A. ***História Agrária do Planalto Gaúcho, 1850-1920***. Ijuí: Ed. Unijuí, 1997.

ZUGNO, P.L.; Herédia, V.B.M. (Coords.) ***Seminário Internacional Veneto/RS - Modelos de desenvolvimento comparados (1945-2000)***. Caxias do Sul: Educs, 2003.

SIGLA	NÚCLEOS	COORDENADOR	TELEFONE/ PESSOAL	FAX	Departamento/Origem	E-mail
1. NECLA	N.E. Caribenhos e Latino-americanos	Prof. Nielsen de Paula Pires	3307-3062 / 3349-6826 / 3273-5829	3347-6364	Ciência Política	nedca@umb.br
2. NEUR	N.E. Urbanos e Regionais	Prof. Ana Maria Nogueas	3307-2935 / 2373 / 3368-3876	3272-1909	Geografia	neur@umb.br casilho@umb.br
3. NECT	N. Política Científica e Tecnológica	Prof. Ricardo Wahrendorff Caldas	3307-2937 / 9214-7501	3322-8473	Ciência Política	npcd@umb.br ricardo.caldas@uol.com.br
4. NEAL	N.E. Acompanhamento das Licenciaturas	Prof.* Helene Lablanc	3307-2626/2070 FE / 3409-1122	3307-3826	Faculdade de Educação	hleblanc@umb.br
5. NEA	N.E. Ambientais	Prof.* Lais Mourão	3321-5001/3307-1221 / 99668755		Centro de Desenvolvimento Sustentável	lais.maria@terra.com.br
6. NEP	N.E. P/A Paz e dos Direitos Humanos	Prof. José Geraldo de Souza Júnior	3273-0950 3472349	3273-3532	Direito	fdir@umb.br
7. NEPEM	N.E. Pesq. Sobre a Mulher	Prof.* Lourdes Maria Bandeira	3307-2219/259 / 2590 CEPAC	3274-2649	Sociologia	nepem@umb.br lourdes@superig.com.br
8. NEAB	N.E. Afro-brasileiros	Prof. Nelson Fernando Inocêncio Silva	3307-2936/2318 V/S/ 9966-8032	3347-7307	Instituto de Artes	neab@umb.br omorode@umb.br
9. NEAGRI	N.E. Agrários	Prof*. Cláudia Anacleto Galvão	3307-1036		Geografia	andreo@umb.br
10. NEASIA	N.E. Asiáticos	Prof. Lytton Leite Guimarães	3307-2921 / 2426 / 3368-7804 / 3577-3491	3577-3491	Relações Internacionais	neasia@umb.br
11. NESP	N.E. de Saúde Pública	Prof. Edgar Hamann Interino	SCRN 406 bl. A sala 224	3340-8883	Faculdade de Saúde	nesp@umb.br
12. NELI	N.E. da Linguagem e Ideologia	Prof.* Maria Izabel S. Magalhães	3307-2933	3273-0255	Linguística, Línguas Clássicas e Vernácula	neli@umb.br mizabel@umb.br
13. NEAz	N.E. da Amazônia	Prof. Fabian Borgheth	3307-2586		Biologia	neaz@umb.br
14. NEPPS	N.E. em Política Social	Prof.* Polyara Amazonaida Pereira	3307-2932	3274-5362	Serviço Social	nepps@umb.br poams@terra.com.br
15. NECOIM	N.E. da Cultura, Oralidade, Imagem e Memória no Centro-oeste	Prof. José Walter Nunes	3307-2938 / 2303 / 3347-2409 / 96116637		CEAM	necoi@umb.br
16. NEBC	N.E. do Brasil Contemporâneo	Prof. Cristovam Ricardo C. Barque	3307-2924 / 3274-1517	3347-5663	Engenharia Civil	teatini@umb.br
17. NEFP	N.E. dos Fenômenos Paranormais	Prof. Paulo Ceiso dos Reis Gomes	3307-2219 / 3307-2900 / 9285-8559		Física	porgomes@umb.br
18. NEIMP	N.E. Sobre Mídia e Política	Prof. Luiz Gonzaga Figueiredo Motta	SCLN 406 bl A sala 205 3349-4627 3307-2460 / 9273-8375	3274-3326	Faculdade de Comunicação	mporto@umb.br nemp@umb.br
19. NEPTI	N.E. Pesq. da Terceira Idade	Prof.* Maria Regina de L. P. Moreira	sala at-10 3307-2581 / 9974-0572		Aposentada	nepti@umb.br
20. TRANSE	N. Transdisciplinar de Estudos Sobre a Performance	Prof. João Gabriel L. C. Teixeira	SCLN 406 bl A sala 214 3349-8977 / 3347-3166 / 3307-2389	3347-3166 3307-1506	Sociologia	limacur@umb.br

<b>SIGLA</b>	<b>NÚCLEOS</b>	<b>COORDENADOR</b>	<b>TELEFONE/ PESSOAL</b>	<b>FAX</b>	<b>Departamento/Origem</b>	<b>E-mail</b>
<b>21. MESUB</b>	N. Pesq. Sobre o Ensino Superior da Universidade de Brasília	Prof. Carlos Benedito Martins	SCRN 406 bl A sala 219 3273-8419 / 9218-2354 / 3410-8803 / 3349-0327	3349-7826	Sociologia	nesub@unb.br
<b>22. NEGEP</b>	Núcleo de Estudos em Gestão Pública	Prof. João Paulo M. Peixoto	3367-1885 / 3349-6465 / 9229-0549	3349-6465	Administração	jpmp@unb.br
<b>23. NP3</b>	N.E. Pesquisa em Políticas Públicas, Governo e Gestão	Prof. Paulo Carlos Du Pin Calmon	3307-1139 / 1444 / 3542 / 9213-4486	3307-1944	Ciência Política	np3@fnatec.com.br paulo.calmon@uol.com.br
<b>24. MESCUBA</b>	N.E. Cubanos	Prof.ª Maria Auxiliadora César	3307-2927 / 2290	3273-7536	Serviço Social	donita@unb.br
<b>25. NEM</b>	N.E. do Mercosul	Prof.ª Albene Miriam Ferreira Menezes	3307-2753 / 3307-1603		História	albene@unb.br
<b>26. NEFPeB</b>	N.E. Pesq. em Bioética	Prof. Volnei Garrata	3307-2113 / 3946 / 9982-5936	3307-3946	Faculdade de Saúde	bioetica@unb.br
<b>27. NEUJ</b>	N. E. Da Infância E Juventude	Prof.ª Adalgisa Maria Vieira do Rosário	3349-4809 / 8343	3272-8536	Aposentada	nei@unb.br margotpaulo@brturbo.com
<b>28. NESFROM</b>	N.E. Educação Promoção da Saúde e Projetos Inclusivos	Prof. Elioelnei Dornelles Alves	3307-1156 / 9985-8092	3307-1441	Faculdade de Saúde	elioelnei@unb.br
<b>29. NEE</b>	N.E. Europeus	Prof. Estevão Rezende Martins	3307-2787 / 2366 / 9983-0333	3273-6256	História	estevao@gns.com.br
<b>30. NEORG</b>	N. Estratégias Organizacionais	Prof. Guillermo José Ásper y Valdés	3364-2997	3364-2742	Administração	asper@unb.br