

DESENVOLVIMENTO LOCAL E A DEMOCRATIZAÇÃO DOS ESPAÇOS RURAIS

Clayton Campanhola¹
José Graziano da Silva²

RESUMO

Os critérios para a separação dos espaços urbano e rural têm sido questionados em razão da crescente ocorrência no meio rural de atividades tipicamente urbanas, principalmente aquelas dos setores industriais e de serviços. Como resultado, esse corte perde relevância analítica e vem ganhando expressão, o enfoque no território, ou local para a formulação de políticas. O local não tem apenas uma conotação física, mas representa um conjunto de relações econômicas, sociais e culturais que lhe conferem características individuais que diferenciam um local do outro. Neste trabalho, vão ser abordadas as principais políticas e tendências que, no entender dos autores, fortalecem o local, como foco das estratégias e ações de desenvolvimento. Entre as forças estimuladoras desse processo, destacam-se a globalização, que privilegia a maior integração socioeconômica entre regiões, a descentralização da administração pública, as novas formas e mecanismos de gestão dos recursos naturais e a organização dos atores sociais, que garante a democratização das ações de desenvolvimento local. Por fim, são apresentadas propostas com o objetivo de incorporar as características e tendências discutidas nas iniciativas de desenvolvimento rural.

Palavras-chave: desenvolvimento rural, desenvolvimento local, globalização, descentralização, recursos naturais, participação.

LOCAL DEVELOPMENT AND DEMOCRATIZATION OF RURAL TERRITORY

ABSTRACT

Current criteria to separate urban from rural areas have been put in check because of the increasing incidence of typically urban activities in the rural milieu, especially those of the industrial and service sectors. As a consequence of this changing, the focus on the territory or the local has acquired importance and gave rise to new prospects for local development. The local is not

¹ Pesquisador da Embrapa Meio Ambiente. Rodovia Campinas/Mogi Mirim, Km 127,5, CEP 13820-000 — Jaguariúna, SP. E-mail: clayton@cnpma.embrapa.br.

² Professor Titular do Instituto de Economia — Unicamp, Cidade Universitária "Zeferino Vaz", C. Postal 6135, CEP 13083-970 — Campinas, SP. E-mail: graziano@eco.unicamp.br.

defined on the basis of physical characters, but on all the specific social, economic and cultural relations, which differentiate each local from the others. In this paper we present the major policies and tendencies that we believe support the local on the premises for tactics and actions of rural development. Within the forces driving this process, emphasis is placed on globalization, which intensifies socio-economic integration among countries; decentralization of public administration; approaches and mechanisms for natural resource management; and organization of social actors, which assures the democratization to local development initiatives. Lastly, proposals are presented to incorporate those attributes and tendencies in rural development programs.

Key words: rural development, local development, globalization, decentralization, natural resources, participation.

INTRODUÇÃO

Um dos pontos que emergem quando se enfoca a questão do desenvolvimento é a separação entre os espaços urbano e rural. Historicamente, as áreas rurais eram aquelas que se dedicavam essencialmente a atividades agropecuárias, caracterizavam-se pela baixa densidade populacional e eram tidas como uma categoria residual frente ao processo de urbanização, tratando as áreas rurais como opostas ao meio urbano. Mais recentemente, passou-se a observar mudanças importantes no meio rural nos países desenvolvidos, que deixou de ser exclusivamente agrícola para se tornar uma mescla de atividades produtivas e de serviços das mais diferentes naturezas (Marsden, 1995; Saraceno, 1998; Moyano & Paniagua, 1998). Hoje, uma divisão clara entre rural e urbano deixou de ser importante, pois as relações de troca se diversificaram, e o enfoque passou a ser nos espaços (territórios) que dão suporte físico aos fluxos econômicos e sociais, relegando a um plano inferior, a preocupação com os seus limites geográficos. Essa mudança tem conseqüências relevantes na definição de políticas públicas, pois passa-se a priorizar a dinâmica dos processos e fluxos econômicos em detrimento da abordagem anterior em que se consideravam divisões estanques entre as atividades urbanas e as rurais.

Grandes mudanças também têm ocorrido no meio rural brasileiro em decorrência da incorporação de atividades tipicamente urbanas. Com a crise de empregos, nas áreas urbanas, que vem se acentuando desde os anos 80, houve uma maior procura pelo meio rural, não somente para moradia mas

também para desempenhar atividades, tais como prestação de serviços domésticos, para autoconsumo ou trabalho por conta-própria, empregos em agroindústrias, serviços públicos, professor de primeiro grau, mão-de-obra temporária na agricultura, pedreiros, balconistas/atendentes, motoristas, ajudantes, vendedores ambulantes, etc. (Graziano da Silva, 1999).

Essas novas atividades também têm representado fonte de renda complementar para muitas famílias rurais que dependiam exclusivamente da agricultura, contribuindo para a fixação de populações em áreas ou regiões que possam lhes oferecer melhores oportunidades e condições de vida. Por essa razão, o meio rural não pode mais ser considerado como espaço exclusivamente agrícola, ou seja, apenas com o desenvolvimento agrícola não se atinge o desenvolvimento rural.

Uma das alternativas para superar essas dicotomias tradicionais seja rural ou urbano, agrícola ou não-agrícola é a adoção dos princípios da economia local e regional, que considera as várias formas de integração e troca que se desenvolvem entre os segmentos espaciais e os setores de atividades (Saraceno, 1994). A autora, por exemplo, considera que na Itália as diferenças locais e regionais explicam muito melhor as mudanças espaciais da competitividade com o tempo do que a dicotomia urbano/rural. Kageyama (1998) também se posiciona a favor do enfoque na economia local em substituição às categorias urbano/rural, uma vez que a integração entre espaço e setores - industrialização difusa, novas funções de lazer das áreas rurais, descentralização dos serviços públicos - surge um novo tipo de área com maior dinamismo e com pelo menos duas vertentes: a diversificação interna e a integração externa. Como ressalta Saraceno (1998), as áreas diversificadas privilegiam a identidade territorial, a cooperação e a solidariedade intersetorial, têm formas bastante variadas de integração externa e visam a mercados segmentados ou "nichos".

O local representa o agrupamento das relações sociais. Ele é também o lugar onde a cultura e outros caracteres não-transferíveis têm sido sedimentados. É onde os homens estabelecem relações, onde as instituições públicas e locais atuam para regular a sociedade. Representa, assim, o lugar de encontro das relações de mercado e formas de regulação social, que por sua vez determinam formas diferentes de organização da produção e diferentes capacidades inovadoras, tanto para produtos como para processos, levando a uma

diversificação de produtos apresentados ao mercado não simplesmente com base no custo relativo dos fatores³. Quanto ao desenvolvimento local, Bava (1996, p.58) enfatiza que ele é:

“endógeno, nasce das forças internas da sociedade; constitui um todo, com dimensões ecológicas, culturais, sociais, econômicas, institucionais e políticas, sendo que a ação a seu serviço deve integrar todas essas dimensões”.

Neste trabalho serão discutidas as forças motoras que estão valorizando os espaços locais, particularmente os espaços rurais, independentemente das políticas e incentivos a eles direcionados, tanto nos países desenvolvidos como naqueles em desenvolvimento. Destacam-se, portanto, os processos de globalização e de descentralização/municipalização. De acordo com Navarro Yáñez (1998), os governos municipais parecem gerenciar cada vez mais parte da política social. Isto porque as dinâmicas locais, e portanto particulares, podem afetar outras de caráter mais universais e também porque o próprio processo de globalização parece estar dando lugar ao desenvolvimento de uma nova estrutura de oportunidades para a redefinição do papel dos governos e sociedades municipais em face do novo rumo dos processos de desenvolvimento econômico, político e social.

Um outro componente importante no fortalecimento do espaço local tem sido as exigências e preocupações crescentes com a gestão e a conservação dos recursos naturais. Aqui também vai-se enfatizar os espaços rurais, devido à sua representatividade nos recursos naturais do País. Por fim, vai-se abordar como a organização dos atores sociais pode impulsionar a participação e a implementação de planos de desenvolvimento local voltados aos seus interesses, apesar de haver ainda muitas restrições quanto às formas de participação e representação, não só por causa da sua pouca mobilização como também pela dificuldade de se ter todos os segmentos sociais devidamente representados, diante da presença de impedimentos e vieses operacionais vinculados às estruturas institucionais vigentes em nível local e à dominação das decisões pelos grupos mais fortes.

GLOBALIZAÇÃO

A globalização pode ser entendida como um estágio mais avançado do processo histórico de concentração e centralização de capital, impulsionado

³ Garofoli, 1998. Comunicação pessoal.

pelo recente desenvolvimento dos meios de comunicação e do despertar da consciência sobre o destino comum da humanidade. A maior integração da economia mundial, através da liberalização comercial e dos fluxos de capital, traz conseqüências aos setores produtivos menos eficientes, com redução de produção e emprego, e conseqüentemente de renda. (Rattner, 1995; Jentoft et al., 1995).

Um outro conceito do processo de globalização o coloca como resultante de um conjunto de forças dinâmicas – econômicas, políticas, ideológicas, culturais e religiosas – que estão modelando e remodelando a divisão internacional do trabalho, favorecendo ou dificultando a acumulação de capital, e acelerando ou restando a homogeneidade de consumo e comportamento humanos (Moreira, 1994, p.85).

O segundo conceito apresentado é mais amplo que o primeiro e dá ênfase à reorganização do espaço das relações sociais, bem como à redefinição das relações entre as esferas política e econômica, que resultam em mudanças na governança dos espaços democráticos e no papel do Estado (Bonanno et al., 1999).

A globalização não é um processo que ocorre com a mesma intensidade em todos os países, pois depende da atratividade que eles oferecem às redes globais. Essa atratividade está relacionada a muitos fatores, entre eles: a força econômica e política do país, o tamanho e potencialidades do mercado interno, a natureza e a importância das matérias-primas que as corporações transnacionais procuram, a legislação e regulamentação dos estados nacionais quanto ao comércio exterior e aos fluxos de capital financeiro transnacional, e o nível de corrupção (Moreira, 1994). Portanto, a globalização não distribui seus custos e benefícios igualmente entre os diferentes países, nem elimina a necessidade de haver a intervenção dos estados nacionais para a integração regional, pois toda a lógica do seu movimento tem um caráter de concorrência predatória e de especulação patrimonialista, que só pode ser contida e regulada por novas formas e por reforços dos mecanismos de intervenção delineados nas políticas públicas.

Ao mesmo tempo que as sociedades contemporâneas se vêem atravessadas por processos globais, abrigam dinâmicas locais que se propõem a solucionar problemas gerados tanto dentro como fora de seus limites (Navarro Yáñez, 1998). Por isso, há a necessidade de se buscar novos pontos de equilíbrio entre

o global e o local. Assim, o foco não deve ser apenas no local, mas também nas relações e interações que ocorrem entre localidades e regiões. O que tem se observado é que forças globais requerem e estimulam respostas nas esferas local e regional (Jentoft et al., 1995).

As redes internacionais de alimentos — particularmente o caso dos produtos físicos, como as frutas —, estão entre os casos mais estudados e oferecem bons exemplos da era da globalização. Elas estão expostas a exigências específicas dos diferentes mercados consumidores quanto à qualidade dos produtos e outras preferências culturais, que acabam por definir diferentes distribuições espaciais de atividades, e que trazem conseqüências para a economia local (Graziano da Silva, 1998). Ou seja, cabe aqui a frase que tem sido utilizada para tratar da estratégia dos países diante da globalização de mercados: “think globally, act locally” (pense globalmente, mas aja localmente). A reorganização espacial da produção envolve a aceleração da mobilidade de capitais, criando cadeias de “commodities”, baseadas na alocação mais conveniente dos fatores de produção, de modo a obter maiores vantagens para a acumulação de capital em diferentes países, descentralizando e especializando subprocessos de produção. Segundo Bonanno et al. (1999), nos países em desenvolvimento, a globalização acelera o processo de exclusão social dos pequenos produtores agrícolas, dos trabalhadores e dos consumidores mais pobres. Desse modo, há nações, regiões e locais que vão sendo incluídos nessas cadeias, e outros excluídos. Portanto, a globalização, longe de ser um fenômeno mundial de homogeneização na distribuição de capital, contribui para acentuar ainda mais as diferenças entre nações e regiões.

Ainda no caso do sistema alimentício, o governo tem buscado não se envolver na regulação direta, transferindo a responsabilidade aos varejistas do setor privado. A eles tem sido delegado, pelo Estado, status de representação dos interesses dos consumidores, com poderes tanto dentro dos governos nacionais como além de suas fronteiras. Desse modo, a suposta ação dos consumidores, através das redes varejistas, tem contribuído para redefinir os mercados, fazendo surgir novos padrões culturais de qualidade de nutrição e de meio ambiente (Marsden 1995, 1998). Esse autor explica que as redes de alimentos têm conexões horizontais e verticais com os espaços nos quais elas estão situadas. A soma social das duas conexões começa a remodelar o espaço rural a partir de dentro e da interação com outros espaços. Assim, são criados espaços dependentes e espaços dominantes.

No caso do vestuário, as mercadorias não são produzidas nas fábricas próprias, mas são contratadas aos fabricantes locais regionais e nacionais, que produzem essas mercadorias — roupas, sapatos — conforme as especificações das grandes empresas comerciantes (Friedland, 1994). A situação é semelhante no caso de frutas e hortaliças frescas, onde a produção provém de muitos lugares, às vezes distantes uns dos outros, mas a distribuição é controlada por corporações transnacionais de distribuição⁴.

Portanto, com as redes globais de alimentos, os processos de acumulação agrícola e de alimentos tornam-se mais distintos uns dos outros e não mais semelhantes como poderia se supor, com o valor dos alimentos sendo cada vez mais construído nas etapas pós-produção agropecuária das redes alimentícias. A questão é que o global não pode existir sem o local, e o local é caracterizado por relações sociais que são estruturadas pelas relações sociais globais.

É importante ressaltar que nem todas as atividades produtivas locais e regionais estão integradas em redes ou cadeias transnacionais. Há demandas por produtos locais e regionais que também são importantes e que se constituem em grandes oportunidades de negócio para os pequenos e médios produtores agropecuários ou empresários. Cada área ou região é capaz de competir melhor se ela estiver apta para integrar os conhecimentos e capacidades locais historicamente acumulados com informações e trocas junto a mercados não locais. Por essa razão, a globalização de mercados tem maior chance de aumentar a diferenciação territorial do que a sua homogeneização (Saraceno, 1998). Os chamados “nichos” de mercado, que se referem a demandas por produtos com características específicas e de alto valor, por exemplo alimentos livres de resíduos químicos ou que não tenham causado degradação ambiental no processo de produção, geralmente estão vinculados às classes sociais mais afluentes, já que a população de renda mais baixa ainda demanda alimentos baratos, pouco diferenciados, obtidos por processos de produção em massa.

A par dessas tendências, está havendo uma mudança com o propósito de deslocar o poder e as políticas de um arcabouço forte nacional/fraco local para um arcabouço fraco nacional/forte local. A globalização está estimulando a reorganização local, com uma série de vantagens quanto às particularidades de

⁴ Ver a respeito os artigos sobre Argentina, Brasil e Chile que constam da coletânea organizada por Cavalcanti (1999).

uso do espaço e dos atores sociais envolvidos. A diferenciação e a inserção em mercados específicos e localizados – os chamados “nichos” – têm criado novas oportunidades para pequenos produtores e agricultores familiares, até mesmo nos países em desenvolvimento, onde os grupos têm sido menos privilegiados nos sucessivos processos de ajustes macroeconômicos.

DESCENTRALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Há mais de uma década, o Brasil vive uma rica experiência de redesenho do seu sistema federativo. O sentido da mudança — pelo menos no que se refere ao discurso político — aponta para a descentralização, bem como para o fortalecimento da capacidade decisória das instâncias subnacionais de governo. Para os críticos do sistema anterior, a descentralização implicaria transferência de competências e atribuições de outras esferas estatais para os municípios, com concomitante descentralização na gestão dos recursos, conferindo-lhes maior autonomia nas decisões e nos gastos públicos. (Almeida, 1996)

O processo de municipalização adquiriu expressão no país a partir da Constituição de 1988. Esse processo se deu principalmente em decorrência de uma reforma na política fiscal, com a instituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e da transferência para os municípios de políticas que tradicionalmente eram coordenadas e/ou executadas pelos governos estaduais e federal. Além desse repasse e da arrecadação própria, os municípios recebem parcelas de recursos do ICMS, do ITR, dos Fundos de Saúde, Assistência Social, Educação e, mais recentemente, do Pronaf, sendo que este somente privilegia municípios que submetam proposta de ações aprovadas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.

Com a política da descentralização, a União deveria ampliar suas funções normalizadoras e reguladoras de coordenação das políticas nacionais. Deveriam ser eliminados os conflitos e as competências concorrentes, com ampliação da esfera de ação dos municípios, ficando para os estados as atribuições supletivas e de coordenação de ações de âmbito regional. As dificuldades políticas para uma revisão institucional profunda são de muitas ordens. Talvez a principal seja a resistência das burocracias estaduais, temerosas de terem seu prestígio e poder reduzidos. Muitos dos problemas enfrentados com a descentralização advêm da falta de rumos políticos que a estimulem por meio de mecanismos

adequados. Como barreiras à descentralização, pode-se citar a dependência da disponibilidade de recursos e do engajamento político dos executivos estaduais e municipais no processo, e o jogo de alianças e oposições entre governadores e prefeitos eleitos em um sistema pluripartidário.

Por sua vez, observando-se agora os municípios, verifica-se que as políticas municipais têm sido fragmentadas, individuais e isoladas. Elas estão sujeitas à instabilidade administrativa: cada gestão muda os rumos e as prioridades, pois existe a cultura de que a continuidade das ações da gestão anterior não representa dividendos eleitorais para a gestão atual. Existem muitos outros entraves à descentralização, como a falta de capacitação e de entendimento do que seja o desenvolvimento, o "clientelismo" local, a falta de transparência nas decisões e na alocação dos gastos públicos, e a baixa eficiência redistributiva⁵.

A descentralização tem se tornado a grande moda desta década. Alguns a vêem como uma importante ferramenta para o desenvolvimento rural e para a redução da pobreza, outros como um caminho para dismantelar economias centrais e, ainda, alguns como forma de semear a democracia.

Para Aiyar et al. (1996), por exemplo, a descentralização pode trazer grandes benefícios, destacando-se: o aumento do retorno dos governos à sociedade; o aumento do fluxo de informações entre o governo e a sociedade; a promoção de maiores atividades de participação e de associativismo; o aumento da transparência; o aumento da credibilidade; a integração da sociedade com o Estado; o reforço e revigoramento da democracia em nível nacional; a ampliação do escopo do projeto para além da agricultura; a redução das disparidades regionais; a solução dos problemas da complexidade e da coordenação; a atenção maior aos fatores socioculturais; a adaptação do desenvolvimento às condições locais; e o reforço do compromisso do governo central com o desenvolvimento rural. É óbvio que cada um desses benefícios não ocorre independentemente dos outros, havendo grandes discrepâncias em razão das próprias diferenças regionais e locais, mas no médio e longo prazos eles tendem a convergir na medida em que as grandes transformações sociopolíticas sejam processadas.

Segundo Navarro Yáñez (1998), há três argumentos que reforçam a tendência à municipalização. O primeiro, que os processos econômicos, políticos

⁵ Por exemplo, o FPM apresenta baixa eficiência redistributiva, pois é alocado com base no número de habitantes, o que contribui para acentuar cada vez mais as diferenças municipais e regionais.

e sociais produzem impactos diferentes, segundo a escala em que incidem, com independência de outros fatores ou variáveis. O segundo, que a comunidade local ou o município constitui-se na unidade básica de convivência. E o terceiro, fundamenta-se nas potencialidades que a escala local oferece para o desenvolvimento de processos de participação e democratização.

Mediante um diagnóstico bem elaborado, pode-se identificar os principais problemas e reivindicações e propor as principais linhas de uma política de desenvolvimento para o município. Entre essas linhas destacam-se: a qualidade de vida; a renda dos agricultores familiares; o acesso a novas tecnologias e alternativas de produção que garantam a qualidade e a conservação do meio ambiente; a infra-estrutura produtiva e social; a assistência técnica e a formação profissional dos agricultores; a qualidade da educação rural; o acesso à saúde gratuita; a valorização do conhecimento e da cultura da população local, a participação dos jovens, mulheres e idosos; e a organização dos agricultores e sua participação nas decisões que envolvam as políticas para o município.

Quanto ao desenvolvimento rural em particular, há vários exemplos de iniciativas municipais que visam a estabelecer o seu próprio projeto⁶.

A elaboração de planos e políticas, porém, é apenas o início do processo. Resta saber como essas políticas serão implantadas e, mais que isso, como elas serão monitoradas e avaliadas, pois entende-se que o seu objetivo último seja a melhoria da qualidade de vida da população rural, por meio de aumento de renda e de sua melhor distribuição entre os diferentes segmentos de produtores.

Cabe também ressaltar o viés agrícola das políticas de desenvolvimento rural, onde se assume que a alternativa para a melhoria da renda dos agricultores familiares deve se dar por meio da melhoria das atividades agropecuárias⁷. Entretanto, há muitas atividades não-agrícolas e outras agrícolas não-tradicionais que já são praticadas no meio rural brasileiro, mostrando sua importância crescente como geradoras de renda familiar complementar (Graziano da Silva, 1999; Grossi, 1999), pois muitos agricultores familiares não dedicam todo o seu

⁶ Um deles é o município de Aratiba, RS, localizado na região do Alto Uruguai, que contou com a assessoria do Departamento Sindical de Estudos Rurais - Deser (1996). Essa iniciativa irá permitir que as próximas ações do poder público estejam embasadas em um diagnóstico da realidade da agricultura familiar do município e em diretrizes e propostas de políticas debatidas intensamente com grande participação das comunidades.

⁷ Ver, por exemplo, FAO (1988).

tempo na produção própria, devido às características sazonais das atividades agropecuárias. Mais ainda: uma recente avaliação das experiências de desenvolvimento local nos países da Europa do Sul (Portugal, Espanha e Grécia) mostrou que o subdesenvolvimento é, na maioria das vezes, resultado da falta de atividades rurais não-agrícolas mesmo nas zonas de agricultura moderna. (Arnalte, 1998).

Está evidente que não há uma saída única para o desenvolvimento de um país. Qualquer programa ou projeto de desenvolvimento deve respeitar as particularidades locais — sociais, culturais, econômicas e ambientais —, de modo a não agravar as desigualdades regionais. E o processo de descentralização, particularmente o da municipalização, tem importante papel nisso, pois é no nível local que as peculiaridades se expressam, que os atores sociais interagem, que as políticas públicas se viabilizam, enfim que as ações efetivamente se realizam. O processo de municipalização, se bem conduzido, pode atacar as profundas disparidades regionais e locais, contribuindo para a solução dos problemas e para a integração das políticas em nível nacional.

Em resumo, a municipalização tem sido uma das decorrências do processo de descentralização da administração pública brasileira, tendência que já vem sendo experimentada por países europeus. No nosso país, ela tem se dado de modo desorganizado, deixando muitas lacunas não ocupadas por instituições, o que tem comprometido muitos serviços sociais por falta de coordenação e de alocação de recursos. Atribuições antes afetas ao governo federal foram descentralizadas para os estados e municípios, mas sem um mecanismo coerente de coordenação no repasse de atribuições e de recursos específicos. Embora a municipalização/descentralização tenha um papel importante para o desenvolvimento local, a prática tem mostrado muitas dificuldades advindas de uma cultura autoritária, "clientelista" e pouco participativa. Com a predisposição de utilizá-la de forma mais eficiente, haverá também predisposição para rever, ou mesmo eliminar, muitos mecanismos estruturais e organizacionais que não se coadunam com os seus princípios. Não restam dúvidas de que as ações locais, desde que conduzidas com a participação dos diferentes segmentos representados da sociedade, podem ter papel preponderante no compartilhamento de oportunidades e responsabilidades, com conseqüente diminuição da acentuada desigualdade social hoje presente no País.

GESTÃO DOS RECURSOS NATURAIS

A preocupação com os recursos naturais surgiu a partir do “Os limites do crescimento”, também conhecido como Relatório Clube de Roma relatório (Meadows et al., 1972), que enfatizava a interdependência global e a não-sustentabilidade do crescimento econômico sem limites, tendo em vista o esgotamento dos recursos naturais, as dificuldades na produção de alimentos e os distúrbios irreversíveis no meio ambiente. No entanto, o aparecimento e a definição do termo “desenvolvimento sustentável”, presente no documento “Nosso futuro comum” e também conhecido como Relatório Brundtland, elaborado pela Comissão Mundial de Desenvolvimento e Meio Ambiente (World Commission on Environmental and Development, 1987), é que veio definitivamente incorporar essa preocupação nas ações desenvolvimentistas. Essa definição enfatiza uma orientação futura de longo prazo e reconhece uma obrigação ética de satisfação das necessidades humanas intergerações. Todavia, esse conceito ainda gera muitas dúvidas como, por exemplo, na diferença entre o que é sustentável e o que não o é; na definição dos limites biológicos; na avaliação dos efeitos de ações implementadas, em médio e longo prazos; no estabelecimento de prioridades; no gerenciamento das incertezas; na administração dos conflitos; e nos sistemas a serem monitorados, entre outras. Além disso, essa definição é incompleta, uma vez que qualquer caracterização de sustentabilidade deveria envolver as suas diferentes modalidades — econômica, social, ecológica e principalmente, política. (Graziano da Silva, 1999). A dificuldade está na integração entre as atividades sociais e econômicas com os limites ecológicos. Ademais, para que a sustentabilidade não seja um mero conjunto de necessidades e aspirações, os seus objetivos devem ser traduzidos em critérios operacionais.

Os meios e fins da sustentabilidade variam conforme as condições ecológicas, econômicas, sociais e culturais, tanto no âmbito regional como local (Brooks, 1992). Essas características determinam as limitações e oportunidades disponíveis para as atividades humanas. Os limites ambientais refletem a capacidade de suporte ecológico⁸ e a capacidade regenerativa dos sistemas e dos recursos naturais (Hueting & Reijnders, 1998). Em outras palavras, o que é sustentável em um país ou local, em um determinado período de tempo e em

⁸ Capacidade de suporte ecológico é a máxima população que pode ser sustentada indefinidamente em um dado habitat sem danificar permanentemente o ecossistema (Rees, 1990).

um certo estágio de desenvolvimento, não necessariamente será sustentável em outro. O contexto deve ser caracterizado e as iniciativas de sustentabilidade devem ser adaptadas às necessidades e capacidades particulares, além da necessidade de considerar as interações com os sistemas externos, pois o que é sustentável isoladamente pode não sê-lo quando está sujeito a fortes interferências externas. Em suma, a sustentabilidade deve ser vista como um conceito universal e não-negociável no que se refere aos objetivos, mas sem um modelo ou critérios únicos, ela pode ser alcançada por meio de muitos caminhos, com diferentes etapas, setores e estágios de desenvolvimento.

Para que o planejamento do uso do espaço ou local seja efetivo é imprescindível que os métodos e estratégias incluam e integrem ao desenvolvimento as variáveis ambientais, sociais, econômicas e de políticas públicas. Nesse sentido, o desenvolvimento local requer um planejamento territorial e não estritamente setorial dos processos econômicos e sociais de desenvolvimento, pois o local cada vez mais aparece como a instância mais apropriada para avaliar a competitividade, as mudanças com o tempo e o delineamento de políticas (Saraceno, 1998). Entre os princípios a serem observados estão a participação da comunidade local no encaminhamento das decisões, a introdução de mecanismos públicos que possibilitem a igualdade de acesso aos benefícios gerados e o compromisso com a conservação dos recursos naturais e recreativos e da qualidade ambiental.

Idealmente, as informações ecológicas e sociais devem formar a base para as estratégias de planejamento e manejo do espaço e dos recursos naturais. Muitos métodos que têm sido desenvolvidos buscam incorporar as diferentes variáveis na prática de planejamento e manejo ambientais, mas todos eles apresentam limitações. Alguns exemplos são: critério do ecossistema; modelo de Savory para o manejo holístico dos recursos (Savory, 1988); critério de análise do agroecossistema; e planejamento integrado de bacias hidrográficas (Armitage, 1995).

O critério do ecossistema, ao mesmo tempo que identifica os princípios que orientam as atividades de planejamento e manejo, é vago e abstrato para administradores, técnicos e pesquisadores que desenvolvem instrumentos de política ou sistemas de planejamento e manejo. Esse critério é muito mais orientado por convicções morais do que empíricas. Por sua vez, o modelo de Savory (1988) restringe a definição de metas para o planejamento e manejo dos recursos

a quatro características dos ecossistemas: sucessão, ciclo hídrico, ciclos dos minerais e fluxo energético. Embora sua natureza seja intrinsicamente holística, o abrangente contexto sócio-econômico e político em que o modelo opera pode não ser o mais adequado. No caso do critério de análise do agroecossistema, a orientação é mais sócio-econômica do que ecológica. O critério primário é o aumento do valor social, sendo este o resultado da integração entre as propriedades do agroecossistema, como produtividade, estabilidade, sustentabilidade e equidade. Durante a determinação do máximo valor social, a conservação ambiental, a proteção da vida selvagem e a proteção da diversidade biológica parecem estar incluídos; entretanto, quando os agroecossistemas estão integrados hierarquicamente a sociedades industrializadas, os benefícios daquelas preocupações são minimizados. Por fim, o manejo integrado de bacias hidrográficas tem se orientado por aspectos técnicos, sem considerar a esfera política e institucional onde a implementação das atividades ocorre. Mais recentemente, tem havido uma reversão com o intuito de envolver todos os atores sociais interessados no desenvolvimento e na implementação de planos e atividades propostas para as bacias hidrográficas.

A orientação do manejo ambiental nas bacias hidrográficas tem sido o mais difundido no País. Ele fundamenta-se na facilidade de se delimitar essas unidades ambientais através dos fluxos de água em direção a um manancial, ou com base nos chamados "divisores de água". Em uma bacia hidrográfica é possível caracterizar diferentes etapas e processos envolvidos desde as entradas até as saídas (Armitage, 1995). Há dois tipos de entradas: a dos recursos naturais (solo, água, etc) e a de gestão (trabalho, energia, planejamento, etc). Essas entradas são importantes, pois elas representam os tipos de gestão que vão ser implementados na bacia. A gestão consiste em ações de manejo dos recursos naturais, em instrumentos de implementação das ações e nos arranjos institucionais e organizacionais. Por sua vez, uma bacia hidrográfica gera saídas, como produtos da agricultura, floresta, pecuária, mineração, pesca, turismo, etc. Porém, durante qualquer um desses processos podem ocorrer efeitos de diferentes natureza e intensidade, tanto no interior da bacia — perda de nutrientes do solo, perda de diversidade biológica, etc. — como no seu exterior — distribuição de água, água subterrânea, sedimentação, etc.

Com o monitoramento de suas entradas e saídas é possível avaliar-se a adequação das práticas produtivas que estão sendo desenvolvidas quanto à

qualidade ambiental, o que permite a introdução de medidas que diminuam a degradação ambiental, se for o caso.

Os Estados do Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo implantaram, há alguns anos, programas de microbacias hidrográficas, com o objetivo de promover o manejo da água e a conservação do solo. Em São Paulo, já existem ações em 194 microbacias, que ocupam uma área de 610 mil hectares. A segunda fase do programa pretende incluir 535 microbacias. O total representa 37% das microbacias hidrográficas a serem trabalhadas no Estado, num prazo de sete anos. Em área, cerca de 1,2 milhão de hectares localizado nas microbacias será conservado, o que significa 20% da área ocupada com culturas no Estado de São Paulo⁹.

Em resumo, os problemas ambientais estão vinculados à escala territorial. Assim, o espaço se apresenta em diversas escalas de acordo com sua perspectiva física, biológica, sociológica, geográfica, econômica ou política (Gastó et al., 1997). Com a operacionalização dos princípios da sustentabilidade, a preocupação com a conservação ambiental passou a ser parte integrante do processo de desenvolvimento. Como existem características ambientais particulares em cada espaço, independentemente da escala de trabalho ou de seus limites físicos, elas se somam às demais variáveis sociais e econômicas para reforçar a nova estratégia do desenvolvimento local, que é efetivamente onde as ações e reações ocorrem, e onde as políticas ambientais específicas podem corrigir os rumos e objetivos de políticas ambientais nacionais. Portanto, a necessidade de se incorporar o planejamento e a gestão do espaço de modo que as atividades produtivas degradem minimamente o meio ambiente e que os recursos naturais possam ser utilizados de modo sustentável, mantendo a estabilidade e a resiliência dos ciclos da natureza (da água, do carbono, do nitrogênio, de energia, dos processos biológicos, etc), representam mais uma oportunidade para se valorizar o desenvolvimento local, principalmente nas perspectivas de médio e longo prazos.

ORGANIZAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS

A globalização é um processo de construção social e de renegociação continuada no qual uma grande diversidade de atores participam. Nesse processo,

⁹ Informações obtidas na home page da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral – CATI: <http://www.cati.sp.gov.br>.

as identidades locais podem ser reforçadas pelo rompimento com entidades mais abstratas e distantes, como aquelas de âmbito nacional (Llambí et al., 1997). A questão é como dar o peso apropriado aos diferentes atores, uma vez que a economia política gera assimetrias de poder de ordem global e a desigualdade de acesso dos diferentes estratos da população ao uso dos recursos econômicos, políticos e culturais¹⁰.

Se o modelo predominante na teoria econômica estabelecida pode constituir-se em um obstáculo para as experiências de desenvolvimento local, algumas características sociais das comunidades, onde essas experiências se dão, parecem mostrar a capacidade para transpor barreiras com êxito, contrariando qualquer prognóstico (Yruela & Guerrero, 1994). Tendo em vista a revisão do papel do Estado quanto ao seu nível de intervenção nos diferentes setores da economia, assim como a necessidade de se gerar novos conceitos de política para o planejamento do meio rural, o envolvimento dos atores sociais beneficiários desse processo mostra-se como fundamental para o seu desenvolvimento sustentável.

Não há regras para o envolvimento dos atores na elaboração e implantação do planejamento regional integrado. As estratégias têm que ser sintonizadas com as condições específicas da região considerada (Volker, 1997). Para isso, é necessário que haja colaboração¹¹ entre os diferentes atores, que significa mais que apenas predisposição para negociar e buscar objetivos comuns.

Esse processo deve ser muito dinâmico, para poder rever qualquer decisão durante o transcorrer das atividades programadas. É muito comum haver frustrações e decepções, com conseqüente dissolução do grupo, devido a falhas e omissões no transcorrer do processo. Há necessidade, portanto, de haver flexibilidade institucional e organizacional e predisposição das lideranças para que isso não ocorra.

¹⁰ Alguns estudos sobre agrocidades mediterrâneas do sul da Europa têm mostrado experiências locais de desenvolvimento. Também em toda a Espanha e em muitos outros países europeus têm-se registrado casos de industrialização difusa e outras formas de desenvolvimento local. O que há de significativo em todas essas experiências é que em sua aplicação se destacam variáveis como a integração cultural da comunidade, a criação de uma certa consciência coletiva, a existência de determinadas características da estrutura social que têm permitido criar e reproduzir os recursos humanos, as atitudes e os valores necessários para mobilizar oportunidades. Todas apontam na direção de uma orientação social para o desenvolvimento, gerada no âmbito local (Yruela & Guerrero, 1994).

¹¹ Segundo Selin & Chavez (1995, p.190): "colaboração implica o processo de decisão comum para a solução de problemas, onde o poder é compartilhado, e os atores – indivíduos, grupos e organizações formais - assumem responsabilidades coletivas por suas ações e subsequentes resultados dessas ações".

Segundo Pretty (1996), há duas visões distintas sobre a participação. Uma é a de que ela aumenta a eficiência, pois as pessoas concordam e assumem posição ativa na implementação das decisões. A outra considera que a participação é um direito básico, no qual o principal objetivo é a mobilização para ações coletivas, fortalecimento e construção institucional. Também de acordo com esse autor, há sete tipos de participação: manipulada, em que há representantes da sociedade nas comissões oficiais, mas aos mesmos não é delegado nenhum poder; passiva, onde há apenas comunicação do que já foi decidido ou do que já aconteceu; por consulta, refere-se à situação em que as pessoas são consultadas ou respondem questionários, mas os agentes externos é que definem os problemas e os processos de coleta de informações, controlando portanto as análises; por incentivos materiais, onde as pessoas contribuem em troca de alimento, dinheiro ou outras formas de incentivo; funcional, que se resume a discussões em grupo para atingir objetivos predeterminados e é vista por agências externas como um meio de atingir metas de projetos com custos reduzidos; interativa, na qual as pessoas participam na análise conjunta, no desenvolvimento de planos de ação, na formação ou fortalecimento de instituições locais, e na disponibilização dos recursos a serem utilizados, por meio de métodos interdisciplinares que buscam perspectivas múltiplas e fazem uso do processo de aprendizagem sistêmico e estruturado; e mobilização própria, em que a participação das pessoas independe de instituições externas, podendo ou não desafiar as distribuições existentes de riqueza e poder.

Pode-se assumir que um projeto se torna mais efetivo à medida que se move do primeiro para o último tipo. Portanto, os quatro primeiros tipos podem ser considerados como sendo de não-participação. Entretanto, muitas das vezes a separação não é tão evidente, havendo processos que envolvem características concomitantes e complementares dos diferentes tipos apresentados. É sempre oportuno, quando se estiver desenvolvendo um processo participativo, identificar-se as suas características a fim de que se possa antever possíveis distorções nos seus resultados e corrigi-las. Apesar de toda essa caracterização sobre o processo de participação, qualquer que seja ele, não há garantia de que as ações efetivamente ocorram, ou seja, a participação não significa necessariamente ação.

Por sua vez, a efetividade dos projetos de desenvolvimento local depende também do conhecimento de determinadas atitudes, valores e orientações culturais, assim como determinadas características da estrutura social, para

que as iniciativas possam emergir de modo coletivo, participativo e integrado e não de modo individual, com predominância de interesses pessoais (Yruela & Guerrero, 1994).

Entretanto, para que essas interações ocorram, deve haver mecanismos para ativá-las e estimulá-las, a fim de que ocorram de modo organizado e para que venham a contribuir para um novo processo social, em que as oportunidades se apresentem igualmente a todos os atores. Deixar que essas iniciativas se construam espontaneamente é deixar que os grupos mais fortes e organizados predominem mais uma vez.

Na Figura 1 são apresentadas as relações existentes entre os componentes do processo de sustentabilidade para o desenvolvimento rural. Observa-se uma interdependência entre eles, sendo que tanto os meios como os fins apresentam limites que são estabelecidos com base na ética e no contexto em que o processo se insere. Por isso, a participação comunitária em cada local torna-se relevante no sentido de garantir a viabilidade e a legitimidade das iniciativas de desenvolvimento.

Mas, atenção: a opção pelo envolvimento dos diferentes atores sociais nas tomadas de decisão é acima de tudo uma posição política. Deve haver predisposição prévia do poder local com o propósito de promover o diálogo e a negociação, enfim, para a administração de conflitos de interesses, que são características inerentes a um sistema democrático. Mas o "clima social", necessário para que essas interações ocorram, nem sempre pode ser criado pelo poder local, já com vícios e tendências do passado, com viéses ideológicos e muitas vezes "clientelistas" dos grupos mais organizados.

Cabe aqui, novamente, fazer referência aos programas de microbacias hidrográficas que têm sido desenvolvidos no Brasil. Esses programas têm se baseado no envolvimento e na participação dos diferentes atores do setor público e da iniciativa privada. No caso do Estado do Paraná, os atores envolvidos no Programa "Paraná rural: subprograma de manejo e conservação do solo" foram: Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento e as empresas a ela vinculadas, Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater-PR), Instituto Agrônomo do Paraná (Iapar) e Instituto Ambiental do Paraná (IAP); prefeituras; sindicatos; associações e outras entidades representativas de produtores; empresas de planejamento agrícola e assistência técnica; e cooperativas. Parte-se do princípio de que deve haver participação ativa de

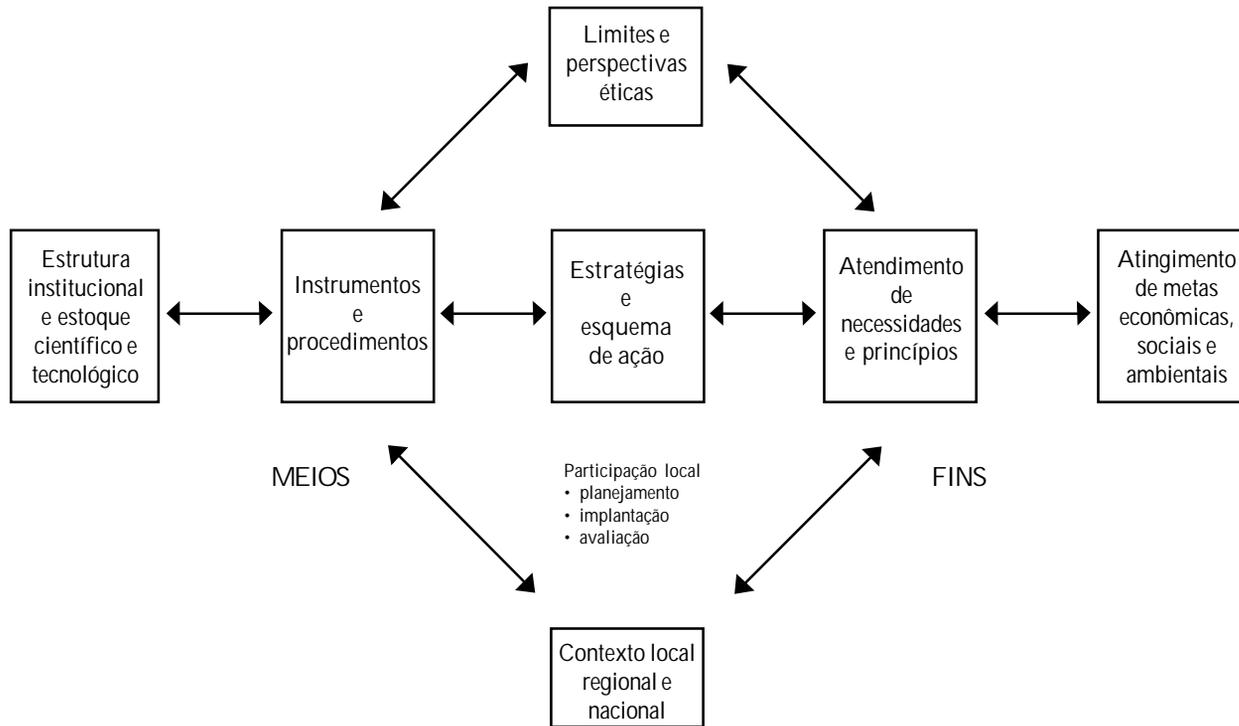


Figura 1. O processo da sustentabilidade para o desenvolvimento rural

todas essas entidades através de estruturas organizacionais e operacionais que a facilitem (Fleischfresser, 1997). Mais recentemente, a Lei nº 9.433, de 08.01.1997, estabeleceu a bacia hidrográfica como unidade de gestão para a implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, bem como a constituição de conselhos e comitês para a formulação e gestão de políticas públicas no assunto, com a participação do poder público e de representações da sociedade. Ortega (1998) ressalta que essa lei se traduz em uma oportunidade para a formulação e gestão de projetos de desenvolvimento local/regional, gerando, por meio dos comitês de bacias hidrográficas, um novo espaço institucionalizado para a “concertação” de interesses.

Em suma, o tema do desenvolvimento local ganha importância no cenário de redemocratização do País como uma alternativa de intervenção articulada de novos atores sociais e políticos na reorientação da ação do Estado, para atender aos objetivos de construção da cidadania e da melhoria da qualidade de vida da sociedade (Bava, 1996).

Entretanto, para o exercício pleno da democracia, há muitos desafios a serem vencidos, entre os quais as barreiras culturais existentes para a consolidação das representações; o poder de grupos fortes já consolidados; a falta de homogeneização na educação formal dos representantes dos atores sociais; a inexistência de representações de alguns atores; a abertura política local para facilitar a participação nas discussões e decisões; a transparência em todas as etapas de discussão e decisão; a adoção de mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados, com correção dos rumos, se necessário; e a segurança de que as decisões sejam mantidas pelo poder executivo municipal. Enfim, o objetivo final desse processo é promover a democratização dos espaços urbanos e rurais, de modo que sejam priorizados o livre acesso às oportunidades pelos diferentes atores sociais, com aumento de emprego e renda, melhorando o bem-estar social e a qualidade de vida dos atores menos favorecidos no processo de desenvolvimento centralizado.

O desenvolvimento local deve ser acima de tudo um processo de reconstrução social, que deve se dar “de baixo para cima” e contar com a participação efetiva dos atores sociais (Campanhola & Graziano da Silva, 1999). No entanto, as dificuldades para a organização de pessoas com interesses afins e para a prática participativa ainda se constituem em uma grande barreira ao exercício da democracia em nosso país. Não há regras ou modelos predeterminados

para a definição consensual dos objetivos e metas que conduzam ao desenvolvimento local, pois este é em essência um processo microsocial de construção coletiva, onde prevalecem as necessidades sociais e culturais, mas que devem estar sincronizadas com as oportunidades locais de desenvolvimento, tanto nos aspectos econômicos da inserção no mercado, como nos aspectos dos recursos naturais disponíveis e de sua conservação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo da globalização não resolveu os problemas sociais e econômicos, ao contrário, tem contribuído para aumentar ainda mais as diferenças entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, levando muitas vezes ao crescimento da pobreza e da exclusão social.

Por sua vez, o processo de desenvolvimento local traz consigo novas perspectivas de adequação das políticas públicas nacionais às peculiaridades regionais, e dos espaços urbanos e rurais, em sua dimensão física, econômica, social e cultural, respeitando, portanto, todos os preceitos do desenvolvimento sustentável. Esse processo reflete também as interrelações entre essas dimensões e a sua dinâmica, tendo sido acelerado pelas novas tendências da globalização, da descentralização, do planejamento e da gestão dos recursos naturais, e das novas representações dos atores sociais locais. Isso tudo vem colocando em xeque muitas das estruturas públicas quanto à sua adequação e desempenho na gestão das políticas econômicas e sociais. Tem havido também uma maior relação entre as atividades econômicas, em cadeias e em estruturas de rede, e a transferência para o meio rural de muitas atividades de características tipicamente urbanas. Essas características, por sua vez, impõem novas dificuldades de se gerir os espaços com base apenas nos limites físicos já estabelecidos, bem como através de políticas rurais setorializadas.

Os limites geopolíticos atuais não são os mais adequados quando se enfatiza as iniciativas de desenvolvimento local. O município pode não ser a unidade mais representativa para o desenvolvimento local se forem levadas em conta as economias locais e suas redes de integração, os atores sociais envolvidos, os ecossistemas, e as bacias hidrográficas. Algumas iniciativas têm buscado resolver essa limitação espacial mediante consórcios intermunicipais, principalmente no que se refere ao gerenciamento da qualidade dos recursos hídricos, usando

como unidade de referência a bacia hidrográfica, e estabelecendo parcerias com a iniciativa privada, ONGs, associações de produtores, sindicatos rurais, etc. As decisões conjuntas, a divisão de responsabilidades quanto aos recursos e execução de planos de ação, e o comprometimento das representações sociais têm conferido sucesso a essas iniciativas. Portanto, a gestão do espaço evidencia a necessidade de se manter uma certa flexibilidade na definição dos limites geográficos para as ações de desenvolvimento local, uma vez que os limites mais adequados podem variar com os objetivos a serem perseguidos.

Cabe ressaltar que todo esse processo de valorização das iniciativas locais é uma realidade nos países desenvolvidos, muitos dos quais já possuem uma estrutura de participação democrática e uma sociedade civil muito mais organizada. Mas, mesmo no Continente Europeu, por exemplo, há diferenças marcantes, estando a região norte muito mais avançada que a região sul. Na Espanha, pode-se identificar diversos tipos de agentes com estratégias mais ou menos inovadoras, como: cooperativas para a comercialização de produtos agrícolas ou pecuários, associações culturais ou de defesa do patrimônio artístico, algumas pequenas iniciativas empresariais voltadas às atividades de construção ou turismo rural, grupos de defesa da natureza, etc. Mas os autores destacam que essas iniciativas privadas não constituem uma entidade coesa, observando-se uma reduzida capacidade de articulação entre si e de acesso a informações, havendo ainda forte dependência das instituições públicas ou de agentes externos ao local de atuação. Esses traços se acentuam de modo paralelo ao grau de depressão das zonas estudadas, o que mostra a debilidade dos fatores organizacionais nos territórios rurais considerados (Arnalte, 1998).

A grande questão que surge é que nos países desenvolvidos — nos países do norte da Europa, em particular — já ocorre a articulação de novos atores rurais, que envolve, além dos produtores e trabalhadores agrícolas e suas associações, os grupos de interesse não-agrícolas, que trazem uma nova visão e novas perspectivas para o desenvolvimento rural, que deixa de se fundamentar unicamente na produção agrícola para envolver a pluralidade de interesses que estão presentes no espaço rural atual. Entretanto, nos países europeus sulistas esse estágio de articulação local é incipiente e não atingiu o nível dos países do norte. Nesse caso, há ainda o debate sobre a existência ou não de uma nova identidade rural, ou seja, aventa-se a ocorrência de uma crise de identidade em que o princípio da unidade do setor agrícola cedeu lugar à pluralidade, gerando uma nova dinâmica e valores culturais que se identificam com o “local” e que

são diferentes daqueles que dominaram a sociedade rural tradicionalmente agrícola (Moyano, 1999). Com isso, surgem novos temas na agenda política agrária e de desenvolvimento rural que vão muito além da produção agropecuária, quais sejam: a geração e a não destruição do emprego, a equidade na distribuição dos recursos gerados e da qualidade alimentar, o manejo da paisagem e a proteção do meio ambiente.

Em nosso país, a situação é bem diferente, mesmo se tomarmos como referência os países europeus do sul, que estão mais atrasados no processo que os países do norte europeu. A questão agrária está longe de ser resolvida, bem como a do emprego rural e a da concentração da renda rural gerada. O problema da conservação dos recursos naturais ainda é tratado de modo superficial e pontual, não havendo uma política ambiental para o espaço rural que promova o seu desenvolvimento sustentável; o que há hoje é uma lei nacional de caráter punitivo, sendo pouco consideradas as diferenças e particularidades locais. Embora já se observe a pluriatividade da família — membros combinando atividades agrícolas com não-agrícolas —, a sua incidência ainda é baixa, concentrando-se em atividades que remuneram pouco e que exigem baixa qualificação profissional. A tendência é de que aumente o contingente de famílias rurais pluriativas e não-agrícolas, pois as rendas agrícolas têm diminuído nas últimas duas décadas e a estrutura de produção agrícola moderna adotada em muitas regiões, com base na mecanização e no uso de insumos, não absorverá a mão-de-obra rural excedente.

Em resumo, no nosso caso, a discussão política avançou muito pouco no sentido de incorporar as novas dinâmicas não-agrícolas que estão presentes no espaço rural, assim como não se está buscando viabilizar formas inovadoras de gestão local, com a adoção da estratégia “bottom up”, que consiste da articulação verdadeira das iniciativas da sociedade rural agrícola e não-agrícola. Dentre os entraves para que isso ocorra podemos citar: a vigência de uma política da modernização agrícola, atualmente menos calcada em instrumentos econômicos e mais nas instituições públicas de ensino, de pesquisa e de extensão, que desempenham suas funções com o enfoque essencialmente agrícola, desconsiderando as possibilidades não-agrícolas já presentes no mundo rural, como o turismo, comércio de mercadorias, artesanato, festas e feiras agropecuárias, entre outros. E pior de tudo: entre nós, ainda prevalece o corporativismo agrário tradicional – de corte setorial agrícola, clientelista, elitizado,

que não oferece perspectivas para a construção de um espaço local (e rural) a partir das bases (“bottom-up”) e com a “orquestração” de interesses desejada e necessária entre os diversos atores sociais, que viabilize a prática democrática e o exercício pleno da cidadania. Ao contrário: muitas das experiências de impulsar o desenvolvimento local esbarram no poder local dos grandes proprietários rurais que captaram todos e quaisquer novos fluxos de oportunidades, impedindo a emergência de novos atores sociais e de novas oportunidades de geração de emprego e renda fora dos padrões tradicionais das atividades agrícolas ali predominantes há décadas.

Para que o desenvolvimento local possa efetivamente fazer parte de uma política nacional de desenvolvimento rural ainda há muitos problemas a resolver. Entre algumas propostas de encaminhamento para a solução desses entraves, destacam-se:

- a) Estimular a implementação de programas e projetos de desenvolvimento local que possibilitem a emergência de novos atores sociais e um reordenamento territorial com a criação de novos espaços rurais que não sejam necessariamente confinados aos limites geográficos dos atuais municípios, de modo a introduzir outras variáveis econômicas, sociais e ambientais que sejam mais coerentes com as oportunidades emergentes de atividades produtivas e de serviços.
- b) Adotar medidas de políticas públicas que efetivamente descentralizem programas e projetos, transferindo a responsabilidade pelo planejamento e gestão para organizações que atuam em nível local.
- c) Revisar a estrutura e a organização das três esferas do poder executivo — federal, estadual e municipal — para a divisão entre elas de atribuições, de coordenação e de execução, de modo a enfatizar a co-responsabilidade e a complementação institucional e financeira, eliminando-se sobreposições e conflitos de atuação e privilegiando-se políticas rurais intersetoriais.
- d) Estabelecer mecanismos ou estruturas que promovam o processo participativo das diferentes representações dos atores sociais do meio rural — de segmentos agrícolas e não-agrícolas —, de modo a estimular a formação de consciência e o exercício democrático; deve haver o monitoramento e a avaliação periódica das ações programadas e

implementadas, divulgando e discutindo os seus resultados com a comunidade, a fim de conferir transparência ao processo e de prezar pela sua continuidade mesmo diante das mudanças periódicas no poder executivo municipal.

- e) Estimular a organização dos produtores e trabalhadores rurais por meio de associações ou cooperativas, com o propósito de legitimar a sua participação nas tomadas de decisão; essa ação é muito importante, pois geralmente os segmentos mais desfavorecidos são os mais desorganizados.
- f) Prover, principalmente aos jovens dos segmentos mais desfavorecidos do meio rural, educação formal em áreas técnicas necessárias, de modo a capacitá-los não só para competirem no mercado de trabalho como também para participarem do processo de discussão e decisão em igualdade com as representações mais fortalecidas.
- g) Adequar e descentralizar a legislação ambiental federal referente ao meio rural, para facilitar o planejamento e as ações locais que conduzam à sustentabilidade.
- h) Controlar a expansão da fronteira agrícola em áreas de ecossistemas frágeis e não-transformados, e exigência de avaliações de impacto ambiental para quaisquer atividades econômicas do meio rural, com base em métodos que privilegiem as características e parâmetros de cada local.
- i) Introduzir medidas de estímulo à elaboração e à implantação de agendas locais de gestão ambiental do meio rural, considerando o estabelecimento de mecanismos e recursos financeiros e de infra-estrutura, tendo como referência a Agenda 21.
- j) Introduzir mecanismos facilitadores ou protecionistas, sempre que necessário, para a inserção dos produtos e serviços na economia local e nas cadeias e redes econômicas intersetoriais das esferas regional e nacional, oferecendo maiores privilégios e oportunidades de diferenciação social aos segmentos menos favorecidos.

Resumindo, podemos dizer que o desenvolvimento local é acima de tudo o exercício da cidadania. Por isso não é um processo estático, mas um processo permanente de construção e de novas conquistas, não se restringindo apenas

ao atendimento das demandas sociais básicas. Outro grande desafio refere-se à construção de políticas de desenvolvimento que consigam articular o projeto local com o projeto global, de modo a preservar o fim último que é a geração de renda e a diminuição das desigualdades sociais, transformando as dificuldades e obstáculos em oportunidades.

A total retirada do Estado como agente regulador não vai resolver os problemas sociais básicos dos países em desenvolvimento. O que deve haver é uma reorientação da atuação do Estado, com divisão clara de funções entre as diferentes esferas do poder público e entre as suas diferentes instituições, privilegiando a participação local e a consolidação de políticas públicas harmonizadas que viabilizem as demandas globais, regionais e locais.

Portanto, as novas tendências apresentadas quanto à globalização, à descentralização/municipalização, à gestão local dos recursos naturais, e à organização dos atores sociais são mecanismos facilitadores do processo de desenvolvimento local, mas ainda apresentam muitas dificuldades e contradições para a sua viabilização, por terem que romper com uma cultura e uma estrutura organizacional pública que foi idealizada e construída com objetivos distintos dos que são atualmente apresentados.

AGRADECIMENTO

Agradecemos ao Dr. Geraldo Stachetti Rodrigues, da Embrapa Meio Ambiente – Jaguariúna/SP, pelas críticas e sugestões apresentadas ao texto preliminar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AIYAR, S.S.; PIRIOU-SALL, S.; MCLEAN, K.; WILLIAMS, M. The political economy of democratic decentralization. Washington, DC: World Bank-Agricultural & Natural Resources Department, 1996. 4p. (Toward Sustainable Production Systems and Rural Poverty Reduction. Dissemination Notes, 9).
- ALMEIDA, M.H.T. de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R.; SILVA, P.L.B., org. Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais. São Paulo: FUNDAP, 1996.

- ARMITAGE, D. An integrative methodological framework for sustainable environmental planning and management (Forum). *Environmental Management*, v.19, n.4, p.469-479, 1995.
- ARNALTE, E. La problemática rural en el Sur de Europa: líneas de análisis y temas de debate. In: *JOURNÉE d'études: les territoires ruraux en Europe – questions de recherche*. Paris: Centre d'Études et de Recherches Internationales, 1998. Mimeografado.
- BAVA, S.C. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.10, n.3, p.53-59, 1996.
- BONANNO, A.; MARSDEN, T.; GRAZIANO da SILVA, J. Globalização e localização: elementos para entender a reestruturação dos espaços rurais. In: CAVALCANTI, J.S.B., org. *Globalização, trabalho, meio ambiente: mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação*. Recife: UFPE, 1999. p.341-366.
- BROOKS, H. The concept of sustainable development and environmentally sound technology. In: *ENVIRONMENTALLY sound technology for sustainable development*. New York: United Nations, 1992. p.19-25. (Advanced Technology Assessment System, 7).
- CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local. In: *CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL*, 37., 1999, Foz do Iguaçu. Anais... Foz do Iguaçu: SOBER, 1999. p.47-57.
- CAVALCANTI, J.S.B., org. *Globalização, trabalho, meio ambiente: mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação*. Recife: UFPE, 1999. 366p.
- DEPARTAMENTO SINDICAL DE ESTUDOS RURAIS (Curitiba, PR). *Bases para um plano municipal de desenvolvimento rural: a realidade de Aratiba*. *Conjuntura Agrícola*, n.74, p.21-32, 1996.
- FAO (Roma, Itália). *La participación campesina en el desarrollo rural*. Santiago de Chile: FAO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 1988. 241p.
- FLEISCHFRESSER, V. Manejo das águas, conservação do solo e controle da poluição em microbacias hidrográficas: análise da experiência paranaense.

- In: ROMERO, A.R.; REYDON, B.P.; LEONARDI, M.L.A., org. Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 1997. p.337-384.
- FRIEDLAND, W.H. The global fresh fruit and vegetable system: an industrial organization analysis. In: MCMICHEL, P., ed. The global restructuring of agro-food system. New York: Cornell University Press, 1994. p.173-189.
- GAROFOLI, G. Desarrollo rural y industrialización difusa: aprendiendo de la experiencia italiana. In: SEMINARIO INTERRELACION RURAL-URBANA Y DESARROLLO DESCENTRALIZADO, 1997, Taxco, Mexico. Políticas Agrícolas, Montecillo, n.esp., p.39-69, 1998.
- GASTÓ, J.; VÉLEZ, L.D.; D'ANGELO, D.H. Gestión de recursos vulnerables y degradados. In: VIGLIZZO, E., coord. Libro verde: elementos para una política agroambiental en el Cono Sur. Montevideo, Uruguay: IICA, 1997. p.77-116.
- GRAZIANO DA SILVA, J. A globalização da agricultura. In: SILVEIRA, M.A. da; VILELA, S.L. de O., ed. Globalização e sustentabilidade da agricultura. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 1998. p.29-42. (Embrapa Meio Ambiente. Documentos, 15)
- GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 1999. 153p. (Coleção Pesquisa, 1).
- GRAZIANO DA SILVA, J. Tecnologia e agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, 1999.
- GROSSI, M.E. del. Evolução das ocupações não-agrícolas no meio rural brasileiro: 1981 – 1995. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 1999. 230p. Tese de Doutorado.
- HUETING, R.; Reijnders, L. Sustainability is an objective concept. *Ecological Economics*, v. 27, p.139-147, 1998.
- JENTOFT, S.; AARSAETHER, N.; HALLENSTVEDT, A. Coping locally and regionally with economic, technological and environmental transformations. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1995. (UNESCO. Discussion Paper Series, 8).

- KAGEYAMA, A. Pluriatividade e ruralidade: aspectos metodológicos. *Economia Aplicada*, v.2, n.3, p.515-551, 1998.
- Llambí, L.; Arias, E.; Freire, G. Coping with globalization: new identities and responses of rural social agents in Latin America. [S.l.: s.n.], 1997. Mimeografado.
- MARSDEN, T. Beyond agriculture? Regulating the new rural spaces. *Journal of Rural Studies*, v.11, n.3, p.285-296, 1995.
- MARSDEN, T. New rural territories: regulating the differentiated rural spaces. *Journal of Rural Studies*, v.14, n.1, p.107-117, 1998.
- MEADOWS, D.H.; MEADOWS, D.C.; RANDERS, J.; BEHRENS, W. Os limites do crescimento. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- MOREIRA, M. The firm and the state in the globalization process. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, Lisboa, v.4, p.84-112, 1994.
- MOYANO, E. Social and political changes in the Spanish farming sector and rural society: diversity of interest and new opportunity structures. Cordoba: IESA-CSIC, 1999. 22p. Mimeo.
- MOYANO, E.; PANIAGUA, A. Agricultura, espacios rurales y medio ambiente. *Revista Internacional de Sociología*, n.19-20, p.127-152, 1998.
- NAVARRO YÁÑEZ, C.J. Globalización y localismo: nuevas oportunidades para el desarrollo. *Revista de Fomento Social*, v.53, n.209, p.31-46, 1998.
- ORTEGA, A.C. A relação rural-urbana na nova forma de governança estabelecida pelos comitês de bacias hidrográficas: o caso do comitê da bacia hidrográfica do Rio Paranaíba. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 36., 1998, Poços de Caldas. Anais... Poços de Caldas: SOBER, 1998. v.2, p.577-587.
- PRETTY, J.N. Participation, learning and sustainability: emerging challenge for agricultural development. *Social Change*, v.26, n.1, p.7-33, 1996.
- RATTNER, H. Globalização: em direção a um mundo só? *Estudos Avançados*, v.9, n.25, p.65-76, 1995.
- REES, W. E. The ecology of sustainable development. *The Ecologist*, v.20, n.1, p.18-23, 1990.

- SARACENO, E. Alternative readings of spatial differentiation: the rural versus the local economy approach in Italy. *European Review of Agricultural Economics*, v.21, p.451-74, 1994.
- SARACENO, E. Urban-rural linkages, internal diversification and external integration: a European experience. *Políticas Agrícolas*, n. especial, p.71-104, 1998.
- SAVORY, A. *Holistic resource management*. New York: Westview Press, 1988. 564p.
- SALIN, S.; CHAVEZ, D. Developing a collaborative model for environmental planning and management. *Environmental Management*, v.19, n.2, p.189-195, 1995.
- VOLKER, K. Local commitment for sustainable rural landscape development. *Agriculture, Ecosystems and Environment*, v.63, n.2/3, p.107-120, 1997.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENTAL AND DEVELOPMENT. *Our common future*. Oxford: Oxford University Press, 1987. 400p.
- YRUELA, M.P.; GUERRERO, M.M.G. Desarrollo local y desarrollo rural: el contexto del programa "Leader". *Papeles de Economía Española*, n.60/61, p.219-233, 1994.