O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural

Ricardo Abramovay *

Resumo
Duas importantes correntes intelectuais contribuem para repensar o desenvolvimento rural: por um lado, a que enfatiza a noção de capital social, como um recurso capaz de promover a melhor utilização dos ativos econômicos pelos indivíduos e pelas empresas; por outro, a que privilegia a dimensão territorial do desenvolvimento e que insiste na idéia de que competitividade é um atributo do ambiente, antes mesmo de ser um trunfo de cada empresa. A convergência entre estas duas correntes de idéias permite que se ampliem os horizontes de reflexão sobre o meio rural, que não pode ser confundido com a base geográfica de um certo setor econômico, nem como o resíduo daquilo que não pertence às cidades.

Apresentação

Que o desenvolvimento rural não se reduz ao crescimento agrícola, eis uma afirmação que se tornou corriqueira na produção acadêmica e nas instituições governamentais e não governamentais de desenvolvimento no mundo todo. Por mais relevante que seja o estudo das atividades não agrícolas no meio rural, a questão do desenvolvimento, porém, não se restringe às possibilidades de sua expansão. É bastante recente o interesse pelas razões que explicam o dinamismo de certas regiões rurais e o declínio de outras. Os resultados até aqui atingidos neste tipo de pesquisa são bastante incertos, mas convergem num ponto importante: regiões dinâmicas - de que talvez o exemplo mais emblemático, no Brasil, seja o Vale do Itajaí, em Santa Catarina ( ) - caracterizam-se por uma densa rede de relações entre serviços e organizações públicas, iniciativas empresariais urbanas e rurais, agrícolas e não agrícolas. Mais importante que vantagens competitivas dadas por atributos naturais, de localização ou setoriais é o fenômeno da proximidade social que permite uma forma de coordenação entre os atores capaz de valorizar o conjunto do ambiente em que atuam e, portanto, de convertê-lo em base para empreendimentos inovadores.

Esta proximidade supõe relações sociais diretas entre os atores. É neste sentido que, em torno do desenvolvimento rural, convergem duas correntes contemporâneas de pensamento: por um lado a que vem enfatizando a dimensão territorial do desenvolvimento. Não se trata de apontar vantagens ou obstáculos geográficos de localização e sim de estudar a montagem das “redes”, das “convenções”, em suma, das instituições que permitem ações cooperativas – que incluem, evidentemente, a conquista de bens públicos como educação, saúde, informação - capazes de enriquecer o tecido social de uma certa localidade.

A este processo de enriquecimento, uma outra vertente do pensamento social contemporâneo – muito influente nas organizações internacionais de desenvolvimento – vem chamando, com base nos trabalhos de James Coleman (1990) e, Robert Putnam (1993/1996:177), de capital social, que diz respeito a “...características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

A sociedade brasileira não tem dado a devida atenção a um processo molecular - incipiente, é verdade - de tomada de consciência e de organização que pode abrir o caminho para uma nova relação com o seu meio rural. A proliferação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, a montagem de centenas de Secretarias Municipais de Agricultura, a pressão social sobre os recursos dos Fundos

Constitucionais e sobre a própria política agrícola, a experiência de construção dos assentamentos e um esforço inédito de formação dos agricultores para o exercício da cidadania por parte das próprias organizações que os representam fazem parte de um movimento que o País mal conhece e, conseqüentemente, não valoriza.

Entre o potencial representado por este processo e estas iniciativas e o que realmente têm conseguido alcançar, entretanto, a distância é, por vezes, imensa. Não há ainda avaliações consistentes sobre o desempenho das Comissões Municipais de Desenvolvimento Rural ou sobre os planos que elas vêm elaborando, mas é com grande freqüência que, mesmo nos Estados mais desenvolvidos, elas caracterizam-se por práticas clientelistas, autoritárias e burocráticas ( ).

Mudanças sociais em regimes democráticos são processos que se assemelham a trocar o pneu de um carro em movimento: não se pode interromper o veículo para então fazer o reparo, mas não se pode tampouco aceitar que se continue rodando com o pneu furado. As instituições rurais vão refletir, na maior parte dos casos, as situações sociais em que se inserem: como fazer delas então a base para a transformação destas situações sociais ? Ou, em outras palavras, como criar capital social ali onde ele não existe (Durston, 1998) ? O trabalho de Putnam enfatiza as raízes históricas mais longínquas da formação, no Norte da Itália, de um espírito cívico, base de seu processo de desenvolvimento. Mas nas regiões onde estas raízes inexistem ou são excessivamente frágeis, como evitar que as organizações locais não sejam apenas a monótona reiteração dos processos convencionais de dominação ou se esvaneçam conforme a finalidade imediata para a qual foram criadas seja ao menos em tese cumprida ?

Uma reflexão amadurecida sobre este tema supõe que se desenvolvam estudos sobre o desempenho das organizações rurais de base, e que se localizem os fatores determinantes dos casos bem sucedidos e os que estão associados às experiências mais problemáticas. O objetivo deste trabalho é bem mais modesto: ele pretende, por um lado, insistir no aspecto territorial do desenvolvimento das regiões rurais e, por outro, e em caráter muito preliminar sugerir algumas pistas a respeito dos obstáculos a serem superados para “criar capital social ali onde ele não existe”.

O texto organiza-se em três sessões, além desta apresentação. Em primeiro lugar (parte II) é exposta a noção de capital social. A parte III discute a noção de desenvolvimento territorial e a parte IV dedica-se às proposições destinadas a superar os obstáculos à formação de capital social no meio rural.

2. Capital social

A recente incorporação do termo capital social ao vocabulário das instituições internacionais de desenvolvimento é um sinal dos tempos. Em contraposição à ênfase dominante nos anos 1980 - e de maneira cada vez mais explicitamente crítica com relação ao ideário do Consenso de Washington – o Banco Mundial (Stiglitz, 1998 e Sharihd, 1998), a FAO (Gordillo de Anda, 1997), a CEPAL (Durston, 1998) e a UNCTAD ( ) convergem hoje no sentido de colocar em destaque as condições institucionais de que depende o desenvolvimento.

A noção de capital social é uma espécie de resposta a um dos mais decisivos mitos fundadores da civilização moderna, o de que a sociedade é um “conjunto de indivíduos independentes, cada um agindo para alcançar objetivos a que chegam independentemente uns dos outros, o funcionamento do sistema social consistindo na combinação destas ações dos indivíduos independentes” (Coleman, 1990:300). A noção de capital social permite ver que os indivíduos não agem independentemente, que seus objetivos não são estabelecidos de maneira isolada e seus objetivos nem sempre estritamente egoístas. Neste sentido, as estruturas sociais devem ser vistas como recursos, como um ativo de capital de que os indivíduos podem dispor. “O

capital social, ensina Coleman (1990:302) não é uma entidade singular, mas uma variedade de diferentes entidades que possuem duas características em comum: consistem em algum aspecto de uma estrutura social e facilitam algumas ações dos indivíduos que estão no interior desta estrutura". O capital social, neste sentido, é produtivo, já que ele torna possível que se alcancem objetivos que não seriam atingidos na sua ausência. Quando, por exemplo, agricultores formam um fundo de aval que lhes permite acesso a recursos bancários que, individualmente lhes seriam negados, as relações de confiança entre eles e com os próprios bancos podem ser consideradas como um ativo social capaz de propiciar geração de renda.

Capital social é, antes de tudo, a resposta ao dilema neoclássico da ação coletiva. A base do raciocínio está na constatação de que "as soluções privadas nem sempre funcionam" (Mankiw, 1998) e que por seus interesses imediatos os agentes sociais teriam, diante da cooperação, uma conduta de caráter oportunista. Para ilustrar seu raciocínio, Putnam (1993/1996:173) cita David Hume:

"Teu milho está maduro hoje; o meu estará amanhã. É vantajoso para nós dois que eu te ajude a colhê-lo hoje e que me ajudes amanhã. Não tenho amizade por ti e sei que também não tens por mim. Portanto não farei nenhum esforço em teu favor; e sei que se eu te ajudar, esperando alguma retribuição, certamente me decepcionarei, pois não poderei contar com tua gratidão. Então, deixo de ajudar-te; e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam; e nós dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua"

Nesta perspectiva teórica, as ações cooperativas deveriam esbarrar sempre na desistência de seus membros participantes. O dilema do prisioneiro mostra que os interesses imediatos dos indivíduos contrapõem-se (em oposição frontal a um princípio básico, ontológico do pensamento liberal) à alocação socialmente ótima dos recursos.

O capital social aparece então como instrumento para a solução dos dilemas da ação coletiva. O paradoxo está no fato de a cooperação ocorrer mesmo quando não há "um Leviatã pronto para punir a deserção" (Putnam, 1993/1996:178). Putnam cita exemplos que vão de uma aldeia Ibo na Nigéria até os fundos rotativos animados por certas organizações internacionais de desenvolvimento (passando pelas regiões "cívicas" do Norte Itália a cujo funcionamento virtuoso está voltado seu livro) e procura explicar processos variados de cooperação com base em dois elementos básicos. Por um lado a cooperação supõe alguma forma de pressão, constrangimento, em suma, daquilo que em sociologia se chama "controle social".

A não cooperação implica na existência de riscos, mas o controle só é efetivo se os atores interiorizarem os elementos morais pressupostos na colaboração entre eles. Existem sanções pela conduta "desviante", mas elas só funcionam pela presença de recursos morais que têm a virtude de aumentar conforme seu uso e dos quais a confiança é o mais importantes. Em última análise, o capital social, corresponde ao ethos de uma certa sociedade.

É verdade que a confiança por si só nem sempre é um atributo de nobreza nas relações sociais: mecanismos de comercialização como a "venda na palha" no Nordeste ou organizações como a Mafia estão certamente apoiados em laços de confiança, cuja particularidade, entretanto, explica Putnam (1993/1996:184), reside na verticalidade dos contatos e portanto no desequilíbrio entre as partes. Por isso não se produz a regra de reciprocidade que é o elemento decisivo pelo qual o capital social produz instituições propícias à participação cívica.

Mas por que batizar estes atributos sociais com o nome de "capital" ? Afinal, a noção de capital envolve, em tese, apropriação privada e, conforme salienta Putnam, a característica central do capital social é que se trata de um bem público. Na

perspectiva de Putnam e de Coleman o capital social é um conjunto de recursos (boa parte dos quais simbólicos) de cuja apropriação depende em grande parte o destino de uma certa comunidade. Neste sentido aliás o capital social na obra de Putnam e na de Coleman está bastante próximo ao uso que faz desta noção Pierre Bourdieu. Para Bourdieu, o capital é definido como um conjunto de "recursos e de poderes efetivamente utilizáveis" (Bourdieu, 1979:128), cuja distribuição social é necessariamente desigual e dependente da capacidade de apropriação de diferentes grupos. Embora Putnam não enfatize esta desigualdade, a acumulação de capital social é um processo de aquisição de poder e até de mudança na correlação de forças no plano local.

O capital social corresponde a recursos cujo uso abre caminho para o estabelecimento de novas relações entre os habitantes de uma determinada região. "Assim como o capital convencional no caso dos mutuários convencionais [do crédito bancário], o capital social serve como uma espécie de garantia, estando porém disponível para os que não têm acesso aos mercados de crédito regulares. Não dispondo de bens físicos para dar em garantia, os participantes, na verdade empenham suas relações sociais. Assim o capital social é usado para ampliar os seviços de crédito disponíveis nessas comunidades e para aumentar a eficiência com que aí operam os mercados" (Putnam, 1993/1996:178-179).

Os fundos de aval, e as cooperativas de crédito são exemplos da substituição de patrimônio e contrapartida por organização no estabelecimento das relações entre agricultores e sistema bancário.

Há uma nítida convergência entre os pressupostos subjacentes à noção de capital social e as premissas que dão lugar à formação do desenvolvimento territorial, como será visto a seguir.

3. Desenvolvimento territorial

A dimensão territorial do desenvolvimento vem despertando cada vez mais o interesse dos cientistas sociais. Na OCDE foi criada em 1994 uma "divisão de desenvolvimento territorial" cujo primeiro trabalho consistiu numa nova delimitação das fronteiras entre rural e urbano e na elaboração de indicadores que permitam compreender as disparidades entre diferentes situações territoriais (OCDE, 1994). A idéia central é que o território, mais que simples base física para as relações entre indivíduos e empresas, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico. A economia tem prestado bastante atenção aos aspectos temporais (ciclos econômicos) e setoriais (complexos agroindustriais, por exemplo) do desenvolvimento, mas é recente o interesse por sua dimensão territorial ou espacial (von Meyer, 1998).

Vem da Itália o programa de pesquisa mais influente com relação à dimensão territorial do desenvolvimento. Com efeito, já no final dos anos 1970 economistas italianos chamam a atenção para a noção marshalliana de distrito industrial – que ficou, para os economistas, no esquecimento, durante décadas - e discutem a competitividade das empresas e os processos de inovação à luz de conceitos como "redes", "meios inovadores" e "efeitos de proximidades" (Pecqueur, 1995:2). Arnaldo Bagnasco e Carlo Triglia publicam em 1988 um estudo cujo título diz muito sobre a ambição deste programa: "A construção social do mercado: o desafio da terceira Itália". Os mercados - o mesmo se aplica aos territórios - não são entidades dadas de uma vez por todas por qualquer tipo de mão mágica ou de dotação natural. Eles são o resultado de formas específicas de interação social, da capacidade dos indivíduos, das

empresas e das organizações locais em promover ligações dinâmicas, capazes de valorizar seus conhecimentos, suas tradições e a confiança que foram capazes, historicamente, de construir ( ).
“Industrialização difusa” e “Terceira Itália”: estes termos já extrapolam seu país de origem e representam um conjunto variado de experiências de desenvolvimento que se caracterizam por três traços básicos.
Existência, num certo território, de um conjunto diversificado - mas ao mesmo tempo com um forte grau de interação - de empresas de porte familiar, isto é, onde a gestão, a propriedade e o essencial do trabalho vêm da família.
Ambiente de inovações e de troca de informações entre indivíduos e empresas, onde a colaboração é, no mínimo tão importante quanto a própria concorrência.
Integração entre empresas e indivíduos urbanos e rurais: na Itália em particular a tradição de agricultura familiar formou uma base de conhecimentos e de iniciativas fundamental para a formação de um espírito empresarial que explica a modalidade de industrialização hoje marcante em quase 40% do território italiano e que atinge várias outras regiões do mundo ( ).
Existe um componente territorial nos processos de criação de novos recursos que a expressão “meios inovadores” sintetiza. “A empresa não é um agente inovador isolado. Ela é parte do meio que a faz agir. O passado dos territórios, sua organização, seus comportamentos coletivos, o consenso que os estrutura são componentes maiores da inovação. Portanto, os comportamentos inovadores não são nacionais, mas dependem de variáveis definidas ao nível local ou regional” (Maillot, p. 256). O que caracteriza os “meios inovadores” não é sua dotação em atributos naturais ou de localização, mas, antes de tudo, a densidade de seu tecido institucional, seu “capital de relações” (Maillot, p. 257).
Outro exemplo do caráter territorial da inovação tecnológica vem do Vale do Silício na Costa Oeste norte-americana que “desmistifica a idéia de que para a inovação tecnológica na era da informação a localização é sem importância” (Castells, 1996:58). O importante, no processo que fez do Vale do Silício o mais profícuo centro mundial de criação de novas tecnologias foram os “contatos em primeira mão com as novidades” e a “existência de uma comunidade de indústrias na qual as idéias poderiam circular e as pessoas poderiam conversar de modo totalmente contrário ao espírito da competição – ao menos na forma com que ela é entendida na economia convencional de mercado” (Piore, 1998).
Neste sentido, é importante assinalar que “...os sistemas produtivos mais dinâmicos – os que se caracterizam pelas inovações – não emergem de uma racionalidade universal abstrata, mas de racionalidades endógenas e diferenciadas de atores coletivos ligados uns aos outros por suas próprias convenções ( ) cuja base é freqüentemente local” (Storper, 1996:117).
Pode parecer estranho evocar processos tão distantes de inovação para se refletir sobre o desenvolvimento rural. O que interessa nestes casos não são os resultados concretos atingidos, mas o processo pelo qual a intensificação das relações sociais localizadas permitiram construir em torno da valorização de certos territórios uma “comunidade de valores e de intenções” ( ). O que será produzido e valorizado em cada situação não se pode dizer de antemão, é claro. O importante é que um ambiente de cooperação entre empresas - no sentido da troca de informações, da preocupação comum com a formação dos trabalhadores, com a implantação dos serviços indispensáveis ao seu funcionamento e com a qualidade de vida numa certa região – é uma das bases essenciais para o processo de desenvolvimento.
Hoje existem várias regiões que procuram organizar estas formas cooperativas – que não se opõem evidentemente à concorrência, mas, ao contrário, fornecem um quadro

onde os mercados podem funcionar de maneira mais adequada. No Oeste de Santa Catarina, 20 municípios integram o Fórum de Desenvolvimento Regional Integrado, do qual participam ativamente diversas organizações não-governamentais locais ( ). No Sudoeste do Paraná, igualmente, o projeto Nova Itália também tem agregado um conjunto variado de forças voltadas à criação de sinergia entre suas inúmeras organizações de base.

Estas experiências - cujo estudo crítico torna-se urgente em virtude de seu potencial e de sua rápida expansão - têm contribuído para o surgimento da noção de “sistema econômico local” que não significa autarcia ou isolamento, mas, ao contrário abertura de novas oportunidades com base no aperfeiçoamento do tecido institucional de cada região.

4. Alguns desafios

A distância entre as situações em que as forças organizadas de um certo território constróem processos de coordenação e o que ocorre na esmagadora maioria dos municípios é tão grande que fornece a impressão de que somente em condições muito excepcionais este tipo de ação coletiva tem chances de sucesso. Tive a oportunidade de animar recentemente uma sessão de trabalho com extensionistas rurais ligados a Conselhos Municipais de Desenvolvimento no Sul do País e coloquei uma questão a ser respondida em grupo a respeito dos obstáculos e dos trunfos para que a ação extensionista se convertesse em parte de um processo de desenvolvimento. Os principais obstáculos mencionados foram: falta de confiança dos agricultores na própria capacidade; dependência dos membros da Comissão com relação ao prefeito; sentimento do prefeito de que a comissão é um adversário ao seu próprio poder; ingerência político-partidária na vida das Comissões; falta de preparo dos próprios técnicos; baixa participação da sociedade civil local nas Comissões; baixa informação de seus membros; participação exclusivamente dos homens, com exclusão das mulheres e dos jovens.

Ninguém possui a receita para a superação destes limites. Mas o pressuposto básico para a mudança desta situação está num mínimo de consenso em torno de um projeto de desenvolvimento que Casarotto Filho e Pires chamam com razão de “pacto territorial” e que devem responder a cinco requisitos (1998:100):

mobilizar os atores em torno de uma “idéia guia”

contar com o apoio destes atores não apenas na execução, mas na própria elaboração do projeto

definir um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades de um território

realizar o projeto em um tempo definido

criar uma entidade gerenciadora que expresse a unidade (sempre conflituosa, é claro) entre os protagonistas do pacto territorial.

Trata-se, em última análise, da construção de um novo sujeito coletivo do desenvolvimento que vai exprimir a capacidade de articulação entre as forças dinâmicas de uma determinada região. Tanto para os assentamentos como para os Conselhos Municipais ligados à execução do PRONAF infra-estrutura e serviços esta orientação é crucial. Com efeito, trabalho recente de Castilhos et al. (1998) - certamente a mais engenhosa e importante síntese a respeito das conquistas e dos limites dos assentamentos - mostra que uma das características centrais das experiências problemáticas está na sua precária capacidade de articulação com outros atores da região e sua estrita dependência dos poderes públicos federais. Ao contrário, as experiências bem sucedidas caracterizam-se sistematicamente pela ampliação do círculo de relações sociais dos assentados no plano político, econômico e social. Por mais que as condições naturais (solo, relevo, clima) sejam importantes na determinação do desempenho dos assentamentos, não são poucos os casos em que os limites físicos foram vencidos pela capacidade organizativa, ou seja, pela construção de uma rede de relações que possibilitou ampliar as possibilidades de valorização do trabalho dos assentados. Nestes casos, como mostra o estudo de Castilhos et al. (1998), a própria relação com o sistema de crédito é de natureza a disseminar o clima de confiança nessário à formação de novos negócios, uma vez que a inadimplência é muito baixa, contrariamente às situações em que se estreita o âmbito de relações que compõem a vida do agricultor.

Guardadas as devidas proporções, o mesmo se aplica ao funcionamento das Comissões Municipais de Desenvolvimento Rural. Até aqui elas não têm cumprido sua vocação maior que seria catalizar o processo de formação do pacto territorial do

desenvolvimento. Os projetos tendem a responder muito mais a necessidades tópicas e localizadas que a um plano elaborado por forças diversificadas e realmente oriundas da sociedade civil. Os casos em sentido contrário existem, mas são francamente minoritários.

A ausência de estudos sistemáticos que avaliem e procurem estabelecer certas tipologias sobre o alcance e os limites da atuação das organizações de desenvolvimento rural é um sério obstáculo para o avanço da reflexão a respeito. Ainda assim, convém avançar algumas hipóteses sobre como superar as principais dificuldades.

O mais importante desafio que têm pela frente as forças capazes em princípio de levar adiante um pacto de desenvolvimento territorial consiste na mudança do ambiente educacional existente no meio rural. A tradição histórica brasileira (própria das sociedades de passado escravista) que dissocia o trabalho do conhecimento persiste até hoje no meio rural. Isso é verdade não só com relação aos assalariados agrícolas, mas também nas regiões de agricultura familiar. Como em toda a América Latina, persiste no Brasil o costume de que fica na propriedade paterna aquele filho com menos vocação para o estudo (el que la cabeza no le dá para más). Aos mais dinâmicos e empreendedores todos apontam o caminho da migração como o mais promissor: os pais, os colegas, os professores e os próprios extensionistas (Abramovay et al, 1998). É claro que se forma assim um perfeito círculo vicioso entre a escassez de oportunidades e a precariedade dos talentos para explorá-las. O Brasil não possui, até hoje, uma instância de reflexão, elaboração e orientação quanto ao que deve ser a educação no meio rural. Sem que os próprios agricultores estejam conscientes dos trunfos que o meio rural pode oferecer a uma estratégia de desenvolvimento baseada na formação de tecidos territoriais densos e variados no interior do País, será impossível a superação do caráter até aqui burocrático e autoritário (a famosa prefeiturização) de que se revestem as tentativas de descentralização das políticas públicas. Um dos pressupostos básicos que a literatura sobre inovação e territórios coloca em destaque é a dinâmica de aprendizagem, de valorização das práticas produtivas e da cultura técnica locais. É claro que se o meio rural representar aos olhos dos que o habitam – sobretudo os mais jovens – estagnação, conservadorismo e atraso, as chances de iniciativas inovadoras serão mínimas. É por isso que não se trata apenas de melhorar a escola rural ou de ampliar a realização de cursos profissionais, mas de modificar o conjunto do ambiente que se refere à aquisição e ao uso do conhecimento no meio rural. Se a formação for estritamente profissional e não estiver associada à permanente busca de oportunidades locais de desenvolvimento, o máximo que poderá acontecer é que a região se torne uma exportadora de mão-de-obra com formação um pouco melhor que a média.

Projetos de desenvolvimento terão tanto mais chances de sucesso quanto mais forem capazes de extrapolar um único setor profissional. O desenvolvimento territorial apoia-se, antes de tudo, na formação de uma rede de atores trabalhando para a valorização dos atributos de uma certa região. É esta rede que permite a existência de uma dinâmica de “concorrência-emulação-cooperação” entre as empresas de uma certa região. Exatamente por não estarem dotados das prerrogativas necessárias ao desenvolvimento (da educação, da formação, do crédito, da informação), os agricultores não são encarados pelo restante da sociedade local como potenciais protagonistas de um pacto territorial. É a esta situação que suas lideranças e os técnicos que os assessoram têm a missão de se contrapor. Não se trata de aguardar os investimentos que os poderes públicos virão no futuro a fazer e que responderão pelas mudanças neste quadro. Ao contrário, o quadro só mudará caso haja uma ação voluntarista de coordenação e criação de um clima de confiança entre os atores locais

dos quais, em muitas regiões do interior, os agricultores são a maioria. Esta articulação pode ser feita em torno de idéias à primeira vista muito simples, mas cuja realização prática supõe uma densa rede de relações locais (ver exemplo no box I).

BOX I

Tanto nas praias da Bahia como nas cidades do litoral e do interior nordestino, uma maioria de consumidores e de turistas prefere o tradicional queijo coalhado e prensado do Agreste e dos Sertões do Nordeste (chamado coalho) aos queijos argentinos ou europeus, sem sabor ou demasiado exóticos. Esta realidade sustenta uma série de atividades "alternativas" de processamento e comercialização de leite e queijos no Semi-árido sergipano, chegando a absorver 60 à 80 % de uma produção local de leite crescente e, cada vez mais assegurada por produtores familiares. "Alternativa" na medida que essa atividade ocupa essencialmente pequenos produtores de porcos pluri-ativos, artesões, pequenos criadores e intermediários comerciais ocasionais. O desafio dos produtores familiares de leite, junto com os pequenos fabricantes de queijo, é organizar melhor o controle da cadeia, de maneira a garantir a qualidade do produto e um retorno econômico estabilizado. Na região de Nossa Senhora da Glória, produtores de leite e de queijo organizam-se com o apoio de várias instituições técnicas locais (Emdagro, Embrapa, Sebrae, etc) em torno de um programa de construção social da qualidade dos queijos artesanais. O lançamento foi realizado em agosto de 1998 com a primeira Feira do Queijo em Glória e o concurso dos melhores queijos de coalho de diversos tipos (Cerdan et al., 1997).

Como bem mostra Storper, a afirmação destes produtos supõe uma coordenação fora do mercado que não são simples máscaras ou formas disfarçadas de funcionamento do mecanismos de preços: produtos personalizados, artesanais ou "dependentes de uma informação rara ou não codificada" (Storper, 1996:122) supõem uma regulação entre comprador e vendedor, laços de confiança que dependem não só de um quadro institucional de garantia mas até, muitas vezes, algum tipo de relação personalizada. Na maior parte das vezes o município é uma unidade administrativa pouco adequada para gerir a rede de relações necessária ao desenvolvimento territorial. Não se trata de desprezar as possibilidades de ação desta esfera política e administrativa, mas de reconhecer sua insuficiência em um duplo sentido. Em primeiro lugar não são raros os casos em que a reprodução do poder político do prefeito está baseada em relações de natureza clientelista com certos segmentos muito definidos da população. A manutenção dos esquemas convencionais de clientela, favorecimento e retribuição por meio de votos é um dos principais obstáculos à elaboração e execução de qualquer tipo de projeto de desenvolvimento. Mas ao mesmo tempo, a sobrevivência de muitos prefeitos e líderes locais está baseada exatamente na força deste tipo de relação política. Além disso, as forças capazes de produzir uma interação dinâmica entre diferentes setores de um território não se confinam aos limites de um município. Mesmo quando se trata de atividades tão corriqueiras como a valorização da produção de leite, a unidade de referência é a bacia leiteira e não o município. A montagem de uma central de comercialização de leite, por exemplo, vai necessariamente extrapolar os limites de um único município. Esta ação extra-municipal é um dos trunfos a que podem recorrer as organizações e os técnicos cuja ação local fica bloqueada por uma liderança política convencional e que não tem interesse em ampliar o raio de relações sociais de sua clientela.

É fundamental, neste sentido, a organização de iniciativas que comecem a materializar a existência desta dinâmica territorial. Feiras de produtores rurais são um exemplo barato de como certas aptidões locais podem converter-se na base para a formação de novos laços de confiança e cooperação entre setores econômicos. Seminários voltados à descoberta de novos potenciais produtivos podem exercer um

papel também de relevo neste sentido. Este tipo de iniciativa pode propiciar o surgimento de uma realidade intermediária entre o Estado e o município, capaz de articular as ações necessárias à formação e ao desenvolvimento de uma rede territorial.

Um dos aspectos em que as redes territoriais têm alcançado maior sucessso é na criação de novos mercados que ponham em destaque capacidades regionais "territorializadas". Faz parte da mudança do ambiente educacional no meio rural uma nova atitude diante das atividades artesanais. Elas possuem um potencial de geração de renda tanto maior quanto mais elas consigam reunir num só produto a garantia quanto a sua sanidade e a imagem de que resgatam conhecimentos e modos tradicionais de fabricação dos produtos. A tradição que consiste em vincular um certo procedimento produtivo a um território – tão importante na afirmação das regiões na Europa Ocidental - é completamente estranha a nossa tradição. O importante é que os conhecimentos de um corpo social localizado territorialmente possam exprimir-se em marcas capazes de oferecer garantia aos consumidores e elevar a renda dos produtores que investiram neste tipo de organização coletiva. O papel dos extensionistas, dos movimentos sociais e das associações profissionais neste sentido pode ser crucial.

As faculdades existentes no interior do País e as Universidades podem exercer um papel decisivo na formação de redes territoriais de desenvolvimento. Por um lado, contribuindo no estudo das dinâmicas organizativas locais. Por outro, colaborando com entidades profissionais e de classe na formação de "incubadoras" de empresas, no oferecimento de assessorias a balcões de projetos, na difusão – juntamente com a extensão rural – das informações sobre linhas de crédito acessíveis a cada caso. A formação de consórcios voltados ao desenvolvimento local (Casarotto Filho e Pires, 1998) também pode beneficiar-se do apoio das faculdades e dos campi das universidades existentes no interior do País.

O pressuposto intelectual básico para a formação de redes territoriais densas e diversificadas é que se construa uma nova visão – inclusive sob o ângulo estatístico – do que significa o meio rural. Na classificação do IBGE o rural é definido como o que não é urbano. Qualquer localidade, qualquer distrito e mesmo os pequenos municípios são vistos como não-rurais. Por aí não se consegue sequer formular a questão fundamental – para a pesquisa e para as políticas públicas – a respeito das situações que permitem em alguns casos dinamismo e em outros estagnação às regiões rurais. O essencial é formular procedimentos estatísticos que não separem as cidades das regiões rurais em que estão inseridas, ou seja, que permitam uma visão territorial sobre o processo de desenvolvimento.

5. À guisa de conclusão

Uma visão territorial do desenvolvimento pode revelar potenciais que, até hoje, o meio rural não revelou à sociedade. Visto como a base física da produção agrícola, seu destino dificilmente escapa à tragédia do esvaziamento social, econômico, político e cultural. Quando, entretanto, o meio rural é encarado, não como a simples sustentação geográfica de um setor (a agricultura), mas como base de um conjunto diversificado de atividades e de mercados potenciais, seus horizontes podem ser ampliados. Os fatores específicos em que se apoia – a baixa densidade demográfica, a maior ou menor distância de grandes centros urbanos e a relação com a natureza – não são suficientes para explicar o atraso em que persiste a maior parte da população que aí vive. Mais importantes que estes fatores "naturais", são as instituições que não cessam de transmitir aos atores locais a idéia de que o mais curto caminho para a emancipação da pobreza é migrar. Construir novas instituições propícias ao desenvolvimento rural consiste, antes de tudo em fortalecer o capital social dos territórios, muito mais do que em promover o crescimento desta ou daquela atividade

econômica. O próprio crescimento urbano recente aumenta a demanda por novos produtos e novos serviços vindos do meio rural. O desafio consiste em dotar as populações vivendo nas áreas rurais das prerrogativas necessárias a que sejam elas os protagonistas centrais da construção dos novos territórios.

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo e VEIGA, José Eli (1999) – "Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – in GUEDES, Vicente G. F. e SILVEIRA, Miguel Ângelo – A agricultura familiar como base do desenvolvimento rural sustentável – EMBRAPA/CNPMA – Jaguariúna - SP

ABRAMOVAY, Ricardo; BALDISSERA, Ivan Tadeu.; CORTINA, Nelson; FERRARI, Dilvan; SILVESTRO, Milton e TESTA, Vilson Marcos (1998) - Juventude e agricultura familiar: desafios dos novos padrões sucessórios - Chapecó, Brasília - Convênio FAO-INCRA/CPPP-EPAGRI – Edições UNESCO

BAGNASCO, Arnaldo (1996) - "Le développement difus: le modèle italien" in SACHS, Ignacy (org.) - Quelles villes pour quel développement - Presses Universitaires de France - Paris

BAGNASCO, Arnaldo e TRIGLIA, Carlo (1988/1993) – La construction sociale du marché – Le défi de la troisième Italie – Les Éditions de l'Ecole Normale Supérieure de Cachan - Cachan

BOURDIEU, Pierre (1979) – La distinction – Critique sociale du jugement – Les Éditions de Minuit - Paris

BURKI, Shahid J. (1998) – "Para além do consenso de Washington" – Gazeta Mercantil, 3/08, p. A3

CASTELLS, Manuel (1996/1998) – The Rise of Network Society - The Information Age: Economy, Society and Culture - vol. 1 - Blackwell Publishers - Cornwall, Grã Bretanha

CASTILHOS, Dino S. B.; BITTENCOURT, Gilson A.; SILVA, Hur-Bem C. e BIANCHINI, Valter (1998) – Principais fatores que afetam o desenvolvimento dos assentamentos de reforma agrária no Brasil – Convênio FAO/INCRA, mimeo

CASAROTTO Fº, Nelson e PIRES, Luis Henrique (1998) – Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local – Estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana – Atlas, São Paulo

CERDAN, Claire.; Guimarães, Clóvis; Sabourin, Eric (ed.)1997 Anais do I° Encontro sobre Agroindústria de Pequeno Porte no Nordeste, Petrolina: Cirad, Embrapa, 153p

COLEMAN, James S. (1990) – Foundations of Social Theory – The Belknap Press of Harvard University Press – Cambridge, Londres

DURSTON, John (1998) - "Building Social Capital in Rural Communities (where it doesn't exist)" - Theoretical and Policy Implications of Peasant Empowerment in Chiquimula, Guatemala - Latin American Studies Association (LASA), The Palmer House Hilton, Chicago, IL, September 24-26, 1998

GORDILLO DE ANDA, Gustavo (1997) The Reconstruction of Rural Institutions - FAO Rural Development Division - mimeo

MAILLOT, Denis (1996) – "Comporements spatiaux et milieux innogvateurs" in AURAY, Jean-Paul; BAILLY, Antoine; DERYCKE, Pierre-Henri e HURIOT, Jean-Marie – Encyclopédie d'Économies Spatiale – Concepts, comportements, organisations – Economica, Paris

OCDE (1994) - Créer des indicateurs ruraux pour étayer la politique territoriale - Paris

PECQEUR, B. (1995) - "Territorialisation et qualification territoriale - Le produit et le producteur" - Séminaire Qualification des Produits et des Territoires - INRA,

Toulouse
PIORE, Michael (1998) – “Antolhos neoliberais e a visão econômica européia” – Folha de São Paulo – Opinião Econômica – p. 2/2 – 26/08/98
Projeto CUT/CONTAG (1998) – Desenvolvimento e Sindicalismo Rural no Brasil – CUT/CONTAG – Brasília - DF
PUTNAM, Robert D. (1993/96) – Comunidade e Democracia – A experiência da Itália Moderna – Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro
STIGLITZ, Joseph (1998) – “Distribution, Efficiency and Voice: Designing the Second Generation of Reforms” – Conference on Asset Distribution, Poverty, and Economic Growth – Ministry of Land Reform, Brazil and The World Bank - Brasília
STORPER, Michael (1996) – “La géographie des conventions: proximité territoriale, interdépendances hors marché et développement économique” in RALLET, Alain e TORRE, André – Économie industrielle et économie spatiale – Economica, Paris
SWEDBERG, Richard (1994) – “Markets as Social Structures” – in SWEDBERG, Richard e SMELSER, Neil J. – The Handbook of Economic Sociology – Princeton University Press – Russel Sage Foundation – Princeton, New York
Von MEYER, Heino (1998) - "Les enseignements des indicateurs territoriaux" - L'Observateur de l'OCDE - n° 210:5-8
* Departamento de Economia (FEA/USP) e Programa de pós-graduação em Ciência Ambiental/USP – abramov@usp.br
 Ver neste sentido o interessante estudo do projeto CUT/CONTAG.
 Ver Abramovay e Veiga, 1998
 Ver, por exemplo, os artigos semanais de Rubens Ricupero na Folha de São Paulo.
 Mercados são muito mais que mecanismos destinados à formação dos preços. Eles são tipos específicos de estruturas sociais, ou seja, “interações recorrentes e padronizadas entre atores, mantidas por meio de sanções” (Swedberg, 1994:255).
 Bagnasco (1996:192 e 203) insiste sobre duas condições essenciais da industrialização difusa na Itália: por um lado, a existência de um "sistema urbano solidamente estruturado". Por outro lado, ele estabelece uma correlação estreita entre o desenvolvimento da pequena empresa e as relações de trabalho autônomo que predominaram na esfera agrícola.
 A “teoria das convenções” é uma corrente de pensamento segundo a qual “o desenvolvimento de convenções apropriadas é uma condição para a coordenação dos atores econômicos. As convenções podem ser definidas como expectativas e práticas tidas como mutuamente coerentes, algumas se incarnando em instituições formais, outras não. Numerosas convenções regem a atividade produtiva, por duas razões principais. Por um lado...a incerteza reveste diferentes formas segundo os produtos diversos e variados da economia, em função das tecnologias, dos mercados e dos recursos associados aos diferentes tios de produtos. Por outro lado, a diversidade dos grupos de atores segundo sua história e sua geografia, os conduz a sustentar racionalidades diferentes diante das situações de incerteza que encontram” (Storper, 1996:112).
 É o termo empregado por Gabrio Casadei Lucchi presidente do Consórcio In-Agro (estratégias de formação para o setor agroindustrial) e da Associação Italiana dos Parques Científicos e Tecnológicos na prefácio ao livro recente de Casarotto Filho e Pires (1998).
 Casarotto Filho e Pires (1998) trazem uma reflexão com preciosas recomendações práticas sobre a implantação de redes de desenvolvimento local.

“ ” •

---‘D’D
B* OJ

OJ 5
 6
 OJ
 j
6
 OJ
5
 OJ

0J□ •□
„•□
•D
X”_
q □ □ □ □ □ □
□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □
□ □ □ □ □ □ □ □ □

F□ „„•D
X”_
q

F□

F□

F□ ‘‘‘‘‘’”’“““““”””””••————————
˜œ
ž □ □ 5
□ 6
□ OJ □

OJ

@^þÿOJ5
 6
 OJ
5
 OJ
B*OJ6
 B*OJ
q‘’“”””
••—˜„„

F ‘’“”””
••—˜ ©
©
©—Ÿ™—Ÿ

 ”ýÿÿ ¤þÿÿ
 ©„h „R „S ©

©
©

0J
 j
 j5
 6
 OJ
©

©
©°Ð/ °à=!°¥ "°¥ # ‰ $ ‰ %°