

Raízes

v. 28, ns. 1 e 2, jan. – dez./2009; v. 29, n. 1, jan. – jun./2010

Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública
(Marc Piraux, Márcio Caniello – Orgs.)

BASE DE SERVIÇOS RURAIS ESTRATÉGICOS À PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL¹

Ademir Antonio Cazella

RESUMO

Este artigo parte de uma referência normativa do espaço rural, visando ampliar o significado – geográfico, socioeconômico e político – do que se entende oficialmente por rural no Brasil. Essa análise serve de base para se pensar na difusão, no médio e longo prazo, de um modelo de desenvolvimento territorial, que privilegie a implementação de um sistema descentralizado, calcado numa nova relação urbano-rural, que valorize os municípios de porte intermediário e suas articulações com municípios menores do seu entorno. Defende-se a idéia de que esse sistema apresenta um estreito vínculo com a adoção de uma política de descentralização político-administrativa do Estado, concebida para a elaboração e implementação do planejamento microrregional. Na seqüência, três tipos de serviços considerados imprescindíveis para alavancar o desenvolvimento territorial nas zonas rurais são apresentados: a) uma política de ordenamento territorial e fundiário; b) a criação de redes de serviços financeiros; e c) a estruturação de pólos regionais de CT&I.

Palavras-chave: descentralização, desenvolvimento territorial, serviços rurais

STRATEGIC RURAL SERVICES BASE FOR TERRITORIAL DEVELOPMENT PROMOTION IN BRAZIL

ABSTRACT

This article departs from a normative reference of the rural space, aiming at amplifying the geographic, socioeconomic and politic significance of what is officially understood as rural in Brazil. This analysis is used as a baseline for thinking about diffusion, on a middle and long term basis, of a model of territorial development that gives precedence to the implementation of a decentralized system, based on a new urban-rural relationship that prioritizes the intermediate sized municipalities. We defend the idea that the system keeps a close relationship with the adoption of a policy of decentralization of the State, aimed at the elaboration and implementation of a microregional planning. Then, three types of services considered essential to promote the territorial development in rural zones are presented: a) a policy of territorial and agrarian organization; b) the establishment of financial support nets and, c) the organization of regional centers of ST&I.

Key words: descentratization, territorial development, rural services

Ademir Antonio Cazella. Professor do PGA/UFSC Santa Catarina, acazella@cca.ufsc.br

¹ Texto apresentado no Seminário Internacional "Desenvolvimento Sustentável e Territórios Rurais: Quais desafios para a ação pública", organizado pelo Cirad, a Universidade Federal de Campina Grande e a Fundação Universidade Camponesa realizado em Campina Grande/PB no período de 22 a 25/09/2009.

INTRODUÇÃO

Diante da enorme diversidade socioeconômica e geográfica do Brasil, a elaboração deste estudo se fundou na identificação de ações consideradas estruturais e estratégicas para se deflagrar um processo de médio e longo prazo de desenvolvimento territorial independentemente da região onde sejam executadas. A análise leva em consideração um aspecto central que diferencia as formulações e iniciativas práticas pertinentes ao tema nos países da Europa Ocidental e nos EUA e no caso brasileiro¹. As formulações teóricas pioneiras sobre essa temática têm como referencial empírico países ou regiões que apresentam indicadores de desenvolvimento elevados. Em realidades socioeconômicas como a nossa, em especial no que diz respeito às zonas rurais, não se pode ignorar a falta de satisfação das necessidades essenciais (segurança alimentar, alojamento, abastecimento de água, saúde, educação...) da população pobre. Naqueles países, a questão das necessidades essenciais encontra-se, em grande parte, resolvida (Carrière e Cazella, 2006).

Assim, no primeiro tópico discute-se a real abrangência dos territórios rurais no Brasil, para então tratar da adoção em escala nacional de uma política de descentralização político-administrativa do Estado, que preveja uma estrutura de gestão territorial intermediária entre os municípios e os estados federados. Concebe-se, assim, uma microrregionalização que forneça as bases de "territórios de projetos" (Kayser, 1990) ou de "territórios dados" (Pecqueur, 2006). A criação de unidades microrregionais, dotadas de características e identidades socioeconômicas e culturais semelhantes, representa o suporte para o planejamento compartilhado de intervenções públicas e privadas nesse espaço. Entende-se que a confusão das competências e o emaranhado de responsabilidades das diversas esferas públicas, os financiamentos cruzados e a falta de parcerias intermunicipais consistentes resultam numa série de escolhas pouco coerentes com a lógica de desenvolvimento territorial. No segundo tópico, três tipos de serviços considerados imprescindíveis para alavancar o desenvolvimento ter-

ritorial nas zonas rurais são apresentados: a) uma política de ordenamento territorial e fundiário; b) a criação de redes de serviços financeiros; e c) a estruturação de pólos regionais de CT&I².

1. TERRITÓRIOS RURAIS E POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO

As temáticas ligadas aos serviços rurais e às novas ruralidades apresentam-se como centrais no debate contemporâneo sobre novas estratégias de desenvolvimento. A imbricação do setor de serviços com a promoção do desenvolvimento em zonas rurais é hoje um eixo norteador das políticas de ordenamento territorial nos países com tradição nesse domínio. Essa imbricação porta ainda o caráter particular de ser perfeitamente coerente com os preceitos da sustentabilidade: melhor distribuição da população sob o território, preservação dos recursos naturais, da biodiversidade e das paisagens, baixo grau de poluição, melhor qualidade de vida, etc.

Nos últimos anos, diversos estudos têm colocado em evidência que o meio rural brasileiro cumpre um papel de destaque na dinâmica de desenvolvimento do país, embora pouco conhecido e valorizado pelos formuladores de políticas de desenvolvimento e, por consequência, pelo orçamento público. Esses estudos revelam, dentre outras coisas, a relevância social e econômica da agricultura familiar, o crescimento das ocupações rurais não agrícolas e da pluriatividade das unidades agrícolas familiares, o caráter multifuncional dessas unidades e dos territórios rurais, além do expressivo grau de empreendedorismo em determinadas zonas rurais.

A tese defendida por Veiga (2002a) coloca em questão a pertinência do procedimento adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da legislação referente à delimitação dos espaços rural e urbano. Essa discussão representa uma pré-condição para a análise de serviços rurais, que tenham como eixo norteador a política de "ordenamento do território"³. No

¹ A discussão teórica sobre o tema do desenvolvimento territorial no Brasil é ainda incipiente e apresenta um profundo hiato entre a formulação e a implementação de determinadas políticas públicas que incorporam a noção de territórios nos seus enunciados.

² Uma versão modificada deste artigo foi apresentada no XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER, realizado em Londrina em 2007.

³ Neste estudo, a noção francesa "*aménagement du territoire*" será traduzida por "ordenamento do território". O significado principal do vocábulo "*aménagement*" é "dispor com ordem", no caso em questão, o território (Monod e Castelbajac, 2004).

interior dessa política, a tese do equilíbrio territorial, concebida a partir dos conceitos de descentralização do Estado e de “espaços policêntricos”⁴, assume um lugar de destaque.

A metodologia sugerida por Veiga (op.cit.) concebe o rural como espaços contíguos constituídos por vários municípios rurais, ou sob a influência de municípios com características intermediárias (ambivalentes) e pequenos centros urbanos localizados fora das aglomerações metropolitanas. Uma reflexão dessa natureza pode servir de parâmetro para a implementação de uma política de descentralização político-administrativa no Brasil. É sob a extensão territorial dos municípios rurais que se encontram os principais ecossistemas naturais e os estoques de biodiversidades. A gestão desse patrimônio natural depende sobremaneira das decisões e ações empreendidas de forma concertada pelos serviços públicos e pela iniciativa privada. As categorias sociais dos agricultores (familiares ou não), responsáveis diretos pelo uso e proteção da maior parte da área territorial, e de pequenos e médios empresários ligados aos setores de serviço e indústria, desempenham funções sociais e econômicas chaves nos territórios rurais.

Nas suas análises sobre o fenômeno do empreendedorismo no Brasil, Veiga (2002b; 2003) coloca em primeiro plano os municípios essencialmente rurais, pelo fato dos mesmos representarem 80% dos municípios brasileiros: 4.485 dos 5.507 existentes em 2000, 90% do território nacional e 30% de sua população. Em parte significativa dos municípios rurais existe uma elevada densidade de Micros e Pequenas Empresas (MPE) atuando nos três setores da economia. “Por enquanto, quase nada se sabe sobre o assunto porque continua arrasador o equívoco de pensar a economia rural como se ela pudesse se restringir à agropecuária e, na melhor das hipóteses, ao agronegócio” (Veiga, 2002b, p.9).

Muitas empresas têm buscado se instalar em locais onde existem recursos territoriais específicos e não somente genéricos e banalizados. “Por isso, a valorização do patrimônio natural e histórico-cultural é muito mais um processo de construção do que uma herança. É fundamental que o maior número possível de atores se engajem nessa valorização. Não somente as pessoas, mas, sobretudo, as empresas, que devem ser incentivadas a

investir no plano simbólico como forma de ancorá-las ao território” (Idem, p.15).

Como aponta esse autor, o futuro dessas populações dependerá cada vez mais de articulações intermunicipais que, a partir de diagnósticos acerca das vocações do território compartilhado, elaborem planos de desenvolvimento microrregional e busquem seu financiamento com o apoio das esferas governamentais superiores. Essa maior ou menor capacidade de articulação intermunicipal e de elaboração de estratégias de desenvolvimento, que valorizem os atributos específicos de cada território, está estreitamente ligada ao tema da descentralização do Estado.

Assim, um aspecto operacional do desenvolvimento territorial tem a ver com medidas de planejamento, visando re-equilibrar as configurações campo-cidade e permitir uma difusão mais equilibrada dos serviços às empresas e à população. Esses serviços são indispensáveis à criação de um ambiente propício à instalação de novas atividades e não podem, portanto, estar concentrados somente nos grandes pólos urbanos. As estruturas centralizadas não reúnem os meios, nem as competências para identificar e compreender em profundidade as especificidades rurais. O desenvolvimento territorial torna-se assim um processo tributário da descentralização político-administrativa, cujo sucesso é uma variável dependente da qualidade das iniciativas locais. Uma excelente análise desse assunto é realizada por Putnam (2006) com base na experiência italiana de descentralização. Esse autor discute como as regiões Nordeste e Norte da Itália, notabilizadas pela expressão de 3ª Itália, aprofundaram o processo de gestão pública regional e constituíram eficientes estruturas de planejamento público-privado. Isso auxilia a explicar as razões dessas zonas apresentar elevados índices de desenvolvimento.

No Brasil, a orientação de diferentes Ministérios para que os municípios estabeleçam parcerias com vistas ao desenvolvimento microrregional é relativamente recente. Após a Constituição Federal de 1988, foram expandidas as competências municipais. A organização de conselhos municipais em diversas áreas de intervenção do Estado foi a principal medida operacional do processo conhecido por “municipalização das políticas públicas”. Ao longo dos anos 1990 assistiu-se a uma

⁴ Para uma discussão da importância da implementação desse sistema no contexto da União Europeia ver Carrière (2006 e 2004).

verdadeira corrida de constituição de conselhos municipais. Apesar dos avanços obtidos no processo de gestão e implementação de políticas públicas via municípios, 20 anos depois se percebe as limitações dessa orientação. “Na maioria das vezes exigem que pequenos municípios ‘se voltem para o próprio umbigo’, mediante criação de conselhos apenas municipais, quando igualmente importante seria induzir articulações intermunicipais” (Veiga et al., 2001, pp.57-58).

As diversas ações dos governos federal e estadual, voltadas para a promoção do desenvolvimento territorial, encontram-se em curso sem um mínimo de articulação institucional. A inexistência de “territórios de projetos” nos estados federados, que possam ser adotados como padrão pelos diferentes escalões de governo, compromete a eficiência dessas operações. Além disso, tudo indica que a retomada de um debate nacional sobre a descentralização do Estado não se dará no curto prazo. Diante desse quadro, entende-se que, nas zonas rurais, as parcerias entre organizações da sociedade civil e setores público e privado tornam-se imprescindíveis no sentido de constituir uma base de serviços estratégicos de desenvolvimento territorial.

2. UMA ECONOMIA IMATERIAL E TERRITORIALIZADA

Este tópico trata de medidas consideradas fundamentais relacionadas aos serviços, com vistas à promoção do desenvolvimento territorial sustentável em zonas rurais. Pretende-se apontar a importância de ações em domínios que permitam dotar os territórios rurais da infraestrutura imprescindível – para além daquelas consideradas básicas nos campos da saúde, educação, lazer, saneamento... – no sentido de tornarem-se competitivos no quadro cada vez mais nítido de emergência de uma economia imaterial.

O setor de serviços foi considerado, durante muito tempo, como banal e induzido pelos demais setores econômicos e, em especial, pela indústria. No entanto, nos últimos trinta anos, “a maior parte das economias dos países desenvolvidos se tornou economias de serviços, representando mais de dois terços dos empregos e do valor agregado” (Mérenne-Schoumaker, 1996). Para Monod e Castelbajac (op.cit., p.49), o setor terciário durante muitos anos foi pensado como dependente das indústrias, bastando uma boa distribuição das usinas no

espaço para que os diferentes tipos de serviços acompanhassem esse dinamismo. Na atualidade, esse vínculo não carrega mais o sentido de subordinação como se imaginava. “Certos tipos de serviços suscitam por si só outras atividades industriais ou terciárias”.

Como sublinha Le Roy (1997, p.10), a economia de serviços e a economia rural são dois *corpus* teóricos em construção. “A economia do desenvolvimento e mais particularmente a economia espacial encontram-se desprovidas face ao novo dinamismo rural, que não concerne ainda à maioria dos territórios rurais”. A lógica territorial é de construir e fortalecer interdependências entre setores econômicos e entre as esferas políticas, sociais e espaciais. Para tanto, a constituição de redes de instituições apresenta uma correlação direta com a estrutura e a qualidade dos serviços existentes.

Assim, essa autora aponta três categorias de suportes de base para alavancar os sistemas econômicos rurais: comunicação, financeiro e intelectual. Nessa mesma direção, Monod e Castelbajac (op.cit.) também sugerem três tipos de serviços vitais para que o processo de descentralização socioeconômica em zonas rurais alcance resultados satisfatórios: o setor público, os serviços financeiros e o ensino superior. Nota-se que os temas dos sistemas de financiamento e a produção intelectual de um dado território estão presentes nas duas formulações. Além disso, a arbitragem do Estado é tida como crucial para reduzir ou corrigir as imperfeições dos mercados e fazer emergir pólos de informações, tecnologias e finanças, que dêem suporte à implementação de “territórios de projetos”. Para o caso brasileiro, elege áreas prioritárias em matéria de serviços rurais, que representem um suporte de uma política consistente de desenvolvimento territorial, não pode desconsiderar o caráter histórico do acesso precário à terra de um contingente expressivo de famílias de agricultores. Na seqüência deste estudo sugere-se uma trilogia de medidas interligadas, tendo a intervenção fundiária como uma peculiaridade nacional a ser enfrentada: i) política de ordenamento territorial e fundiário; ii) sistema rural de serviços financeiros; e iii) pólos regionais de CT&I. O maior ou menor sucesso dessas intervenções depende do princípio de descentralização do Estado discutido acima.

2.1. POLÍTICA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E FUNDIÁRIO

Se é verdade que o rural não é sinônimo de agrícola,

nem de atraso, não se pode negligenciar o lugar de destaque que a agricultura ocupa na economia nacional e, em particular, no meio rural brasileiro. No entanto, a persistência no campo de segmentos sociais subjugados a relações de produção arcaicas, a exemplo de parcela importante da agricultura familiar e de assalariados agrícolas sazonais, torna imprescindível a adoção de uma política pública conexa de ordenamento territorial e fundiário. Os estudos de Novaes (2006) e Gonçalves (2006) chamam a atenção para o fato de que nas últimas décadas a ênfase dada ao tema da agricultura familiar colocou em segundo plano a questão do assalariamento agrícola sazonal no interior tanto das grandes cadeias produtivas, quanto da agricultura familiar. A inexistência de dados estatísticos que permitam mensurar a incidência desse tipo de trabalho no meio rural comprova a falta de prioridade desse assunto nas reflexões recentes sobre as novas ruralidades. Esses mesmos autores destacam ainda a ineficácia do sindicalismo rural para lutar contra a precariedade desse tipo de trabalho em segmentos do chamado agronegócio brasileiro, a exemplo do reflorestamento e da cana-de-açúcar.

Associado ao tema do trabalho agrícola sazonal, encontra-se a necessidade de se levar em conta na elaboração de estratégias de desenvolvimento territorial para zonas rurais a profunda diversidade social da agricultura familiar brasileira e, em especial, a situação de pobreza de uma parcela significativa dessas famílias. A idéia de ordenamento territorial em escala microrregional é um tema relativamente novo no nosso meio, mas central nos países com maior tradição no domínio do desenvolvimento territorial. Para as condições brasileiras, a política de ordenamento territorial deve estar articulada às ações de crédito fundiário, visando reduzir os elevados índices de agricultores não-proprietários de estabelecimentos rurais existentes nas distintas regiões do país. Essa ação volta-se para os agricultores parceiros, arrendatários, posseiros e proprietários de pequenos lotes de terras, muitos dos quais praticam trabalhos agrícola sazonais.

A elaboração de um plano de ordenamento fundiário, a partir dos cadastros de imóveis, passa pela identificação dos estabelecimentos rurais com problemas de sucessão, em regime de posse, vulneráveis do ponto de

vista econômico e ambiental e excessivamente fragmentados ou mal “desenhados”. As ações fragmentadas e pontuais empreendidas pelo atual programa de crédito fundiário contrastam com a necessidade de se elaborar planos regionais de ordenamento territorial por Sociedades de Ordenamento Territorial e Fundiária, dotadas do direito de preferência de compra de terras. As experiências de países onde sociedades dessa natureza foram constituídas revelam que essas instituições desempenham um papel estratégico de desenvolvimento territorial sustentável, calcado num profundo conhecimento do mercado regional de terras (Merlet, 2002; Theys, 2006). Elas nos ensinam, também, que operacionalização de uma política de ordenamento territorial, além de conhecimento técnico específico, implica numa grande disposição e num elevado grau de competência da parte de agentes de desenvolvimento, de atores e instituições territoriais na arte de mediação de conflitos.

Além de atuar na estrutura dos estabelecimentos rurais, esse tipo de política permite intervir na constituição ou preservação de áreas de proteção e de corredores ecológicos, no uso não-agrícola das terras e da infra-estrutura (nova e já existente) localizadas no meio rural. Abre-se aqui um vasto campo de intervenção, que re-atualiza a proposta de uma reforma agrária “não essencialmente agrícola” (Graziano da Silva, 1999), que valorize as alternativas regionais de exercício da pluriatividade agrícola (Schneider, 2006).

Em estados de colonização antiga, cujas fronteiras agrícolas encontram-se esgotadas, a política de crédito fundiário tem sido mais contundente que a reforma agrária tradicional via desapropriação ou aquisição de áreas maiores com parcelamento em lotes menores. O caso de Santa Catarina é ilustrativo (Cf. Quadro I), pois, num mesmo período de tempo (1983-2009)⁵, o assentamento de agricultores pela reforma agrária tradicional beneficiou cerca de 5,6 mil famílias (28,7%), enquanto o crédito fundiário possibilitou o acesso à propriedade da terra a 13,9 mil famílias (71,3%).

No Brasil, esse tema tem se deparado com uma forte resistência de forças políticas envolvidas na luta pela terra. Uma operação dessa natureza é percebida como um mecanismo de desmobilização das suas bases sociais e políticas. Um maior aprofundamento de uma po-

⁵ Nesse estado foi criada uma política de financiamento de imóveis rurais no início dos anos 1980, portanto quase uma década antes da iniciativa federal.

Quadro I. Número de famílias de agricultores beneficiadas pelas políticas de reforma agrária tradicional e de Crédito fundiário no estado de Santa Catarina – 1983 a 07/2009

Políticas públicas de acesso à terra	Santa Catarina		Brasil	
	Famílias	%	Famílias	%
Assentamento INCRA (1983-jul. 09)	5.599	28,7	1.072.661	91,2
Fundo de Terras (1983 - dez. 08)	2.634	13,5	-	-
Banco da Terra (1999 - dez. 03)	4.685	24,0	34.478	2,9
PNCF (2004 - jul. 09)	6.589	33,8	69.351	5,9
Total	19.507	100	1.176.490	100

Fonte: Condé (2006), atualizado pelo autor.

lítica dessa natureza esbarra, também, na resistência à mudança de instituições públicas que atuam no meio rural. O primeiro documento a sugerir a criação de Sociedades de Ordenamento Fundiário (SOF) no Brasil já completou 15 anos. Trata-se do estudo realizado pela FAO/INCRA (1994), que arrolou um conjunto de sugestões de políticas públicas de apoio à agricultura familiar.

Apesar desses tipos de resistências, torna-se difícil não reconhecer suas potencialidades de reorganização das estruturas agrícolas e, de forma mais ampla, do território. Estudos recentes sobre o assunto (Condé, 2006 e Mafra, 2006) revelam a pertinência dessa política, enquanto instrumento alternativo e complementar de reforma agrária. Seu papel principal consiste em salvaguardar o caráter familiar da agricultura, aumentar o tamanho de muitos estabelecimentos rurais e atuar no redesenho das unidades de produção agrícola. Como demonstra Neumann (2003), nas regiões de colonização antiga, os processos sucessórios e a despreocupação com o meio ambiente tornaram muitas dessas unidades inadequadas face ao atual contexto socioeconômico e ambiental.

2.2. SISTEMA RURAL DE SERVIÇOS FINANCEIROS

As iniciativas de descentralização financeira se deparam com a tendência de concentração e internacionalização dos organismos e dos mercados financeiros. Disso decorre que o financiamento público é, tradicionalmente, decisivo para muitos territórios rurais. É expressivo o número de municípios rurais onde a economia local depende sobremaneira das transferências públicas: fundo de participação dos municípios, recursos das aposentadorias rurais, programa bolsa família e

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A descentralização político-administrativa do Estado implica, também, em descentralizar as finanças públicas. Em contrapartida, as esferas locais dispõem de mecanismos que possibilitam potencializar os resultados e a eficácia das transferências de caráter público, além de organizar e reter a poupança local. Um serviço financeiro bem distribuído do ponto de vista geográfico está diretamente ligado à maior propensão das empresas a seguir essa mesma tendência.

Sabe-se que as instituições financeiras privadas e mesmo as públicas não se encontram nas zonas rurais periféricas. Como destaca Gloukoviezoff (2004), a exclusão bancária atinge atualmente um contingente expressivo de pessoas dado o processo cada vez mais seletivo dos bancos comerciais, que preferem atuar nos centros urbanos maiores e com clientes de grande e médio porte econômico. Para as condições brasileiras, merecem destaque nessa área os avanços alcançados nos últimos anos pelo cooperativismo de crédito rural solidário. Embora ainda fortemente vinculado ao universo agrícola e concentrado nas regiões e estados localizados na região sul, sua extensão para a maior parte do Brasil rural e para os atores rurais não-agrícolas é uma condição viável e necessária⁶.

Na última década, teve-se a constituição no Brasil de um dos exemplos mais elucidativos da capacidade de mobilização e de empreendedorismo econômico e social de forças populares do meio rural ligadas à agricultura familiar. A intervenção dessas forças no domínio do cooperativismo de crédito rural abriu caminho para se sair de um cenário de exclusividade de representação política dos sistemas filiados à Organização das Cooperativas do Brasil e, principalmente, de bloqueio à entrada ao sistema financeiro de parcela significativa de agricultores familiares. De uma espécie de monopólio do cooperativismo tradicional no início dos anos 1990 passou-se para um ambiente que não só criou uma nova estrutura de cooperativismo de crédito (Sistema Cresol), como, também, provocou mudanças no seio das estruturas já existentes (Búrigo, 2006; Schröder, 2005).

A existência de uma cooperativa de crédito rural tende a aumentar a eficiência operacional das intervenções e das políticas públicas, a exemplo do Pronaf. Além dis-

⁶ Para uma análise de experiências de microfinanças bem sucedidas no Brasil, que suplantaram as fronteiras de projetos pilotos, consultar Cazella e Búrigo (2009).

so, a captação da poupança dos associados propicia pequenos financiamentos a juros menores do que aqueles praticados por usurários (agiotas), muito recorrentes no universo social da agricultura familiar e do ambiente rural como um todo.

Para o debate em curso sobre o desenvolvimento territorial interessa saber que, até recentemente, a legislação brasileira só permitia a constituição de cooperativas dessa natureza por categoria sócio-profissional. Assim, nas chamadas cooperativas de crédito rural somente poderia se associar quem exercesse de forma prioritária atividades agropecuárias. Mudanças recentes na legislação romperam com essa barreira de forma que hoje é possível a constituição de cooperativas segundo o princípio da "livre admissão", independente da atuação profissional do associado. Essa mudança institucional não partiu de reivindicações dos setores populares mencionados acima, mas de setores tradicionais com atuação junto a segmentos sociais urbanos (Cazella, 2005).

Ao contrário, persiste no interior do Sistema Cresol uma resistência em ampliar sua atuação para além do universo da agricultura familiar, dificultando que outras categorias sócio-profissionais existentes no meio rural integrem suas bases. Segundo alguns dirigentes desse novo sistema de crédito cooperativo, a adoção do princípio da "livre admissão" pode desviar o foco da organização e, no limite, levar à perda de controle político dos agricultores familiares na gestão das cooperativas de crédito. Na ótica do desenvolvimento territorial, o corporativismo de categorias sócio-profissionais é suplantado pela cooperação e articulação intersetorial. Além disso, esse tipo de postura pode induzir à elitização das ações formais de desenvolvimento, já que entre os agricultores familiares que participam das cooperativas de crédito somente uma pequena parcela encontra-se em situação de precariedade socioeconômica.

Os dirigentes de cooperativas de crédito localizadas em pequenos municípios rurais sabem que os comerciantes-agricultores e os agricultores bem integrados aos mercados são imprescindíveis para o sucesso financeiro dessas instituições e não hesitam em recrutá-los para o quadro social das cooperativas. Pouco ou nenhum esforço, no entanto, é feito no sentido de incluir os segmentos sociais mais pobres desses municípios. A "livre admissão" abre caminho para que as bases sociais do cooperativismo de crédito rural solidário sejam estendidas para além dos círculos da agricultura familiar in-

serida nos mercados.

A franja de agricultores familiares que logrou sucesso socioeconômico, através das suas instituições de representação ou de assessoria, tem a possibilidade concreta de contribuir para o êxito do processo de integração à dinâmica de desenvolvimento territorial dos seus "primos pobres", representados principalmente por minifundiários, em geral pluriativos, e assalariados agrícolas temporários e permanentes. Além desses, uma gama de assalariados não-agrícolas e de pequenos empreendedores externos ao setor agropecuário de municípios rurais, muitos dos quais apresentam laços de parentesco com famílias agrícolas, compõe o universo da sociedade civil não-organizada excluída, dentre outros aspectos, do sistema bancário tradicional.

É desse tipo de interação entre atores diversos que podem emergir "vantagens diferenciadoras" menos elitistas e excludentes no interior de um "território de projeto". Para tanto, é imprescindível que as atividades de planejamento das instâncias territoriais sejam fortalecidas pelo processo de descentralização e dotadas de uma estrutura de expertise intelectual e tecnológica, que esteja atenta para esse tipo de preocupação.

1.3. PÓLOS REGIONAIS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (CT&I)

O desenvolvimento territorial é tributário de um processo de educação e de formação, que procura re-qualificar o saber-fazer local, lançando mão de novas tecnologias. Isso impõe incluir nos projetos locais, programas de informação, de formação e de educação. As instituições acadêmicas representam um elemento estrutural do processo de dinamização das economias rurais. Os suportes intelectuais asseguram a geração e difusão de tecnologias, além de cumprirem o papel de concepção de novas ideias e competências técnicas (Le Roy, op.cit.). Sabe-se, também, que "a primeira condição para a existência de um tecnopólo é a presença de um centro universitário" (Monod e Castelbajac, op.cit., p.50). O sucesso dos chamados distritos industriais italianos se explica, em grande parte, pela articulação de longa data entre o "saber fazer" histórico dos atores locais e o saber científico (Raud, 1999). Mas, como fazer diante da imensidão de "territórios" rurais desprovidos de estruturas universitárias e científicas?

A estruturação de pólos de CT&I territoriais, que sirvam de base de apoio à política de descentralização e

desenvolvimento territorial sustentável, não exige necessariamente a instalação de grandes unidades de ensino e pesquisa. A maior parte das unidades de ensino superior localizadas nas zonas interioranas tem poucas iniciativas de pesquisa e desenvolvimento sobre temas específicos da região. Além disso, os esforços da iniciativa privada e das instituições públicas (universidades, agências estaduais de pesquisa e centros de pesquisa) não apresentam interfaces que apontem para embriões de sistemas de CT&I territoriais. Esse quadro só reflete a fragmentação e a precariedade diagnosticadas por Veiga (2006) em relação ao sistema nacional nessa área.

A título de curiosidade, Mohammed Yunus, após ter se notabilizado pela implantação do sistema de microcrédito através do *Grammen Bank* em Bangladesh, criou o *Grameen Phone*, uma empresa de telefonia móvel voltada para os clientes pobres do seu sistema bancário. Na avaliação de Duflo (2006), a posição visionária do Prêmio Nobel da Paz de 2006 contrasta com aquela de inúmeros empresários, também de sucesso, a exemplo de Bill Gates, e de especialistas do desenvolvimento, para quem os países pobres devem priorizar as ações que se destinam à resolução de problemas essenciais (água, saúde, eletricidade, infraestrutura sanitária...). Para as condições brasileiras, tanto Yunus quanto Gates certamente têm razão: as duas frentes precisam ser atacadas. Os pólos de CT&I servem de suportes coletivos de informação, comunicação e articulação interinstitucional, dando as condições de acessibilidade e de fluidez aos territórios rurais.

A experiência italiana estudada por Casarotto Filho e Pires (2001) revela que não se trata de criar grandes estruturas dotadas de pessoal técnico e laboratórios especializados nas distintas áreas de conhecimento e interesse. O caso da "*Centúria, Parco Scientifico e Tecnológico*", criado em 1995 na região de Cesena e estudado por esses autores, é emblemático. A iniciativa conjunta de um grupo de PME, em parceria com diversas instituições públicas, conta com apenas quatro funcionários permanentes, mas de elevada competência técnica. A função desse grupo de especialistas é muito mais de articulação entre o mundo empresarial e os centros de pesquisas existentes dentro e fora do território, e menos a elaboração direta de estudos. (...) "o Centúria não realiza pesquisas aplicadas internamente nem desenvolve tecnologias. Utiliza técnicos das empresas sócias interessadas em uma determinada atividade, cria vínculos rela-

cionais com centros de pesquisa, universidades e instituições ou empresas que possam ter ou desenvolver afinidades com as empresas do território" (Casarotto Filho e Pires, op.cit., p.152-53).

Trata-se de uma célula do território que tem a incumbência de pensar e gerar estratégias inusitadas de desenvolvimento. Dentro de um "território de projeto", dotado de uma estrutura operacional que assegure a articulação de atores e a elaboração de um plano de desenvolvimento territorial, essa célula cumpre o papel de disponibilizar informações de oportunidades, tendências e tecnologias. Deve coordenar a ação de consultores e técnicos externos, buscar fontes de financiamentos tanto exógenas, como de contrapartidas locais. Cabe a ela a identificação, por exemplo, dos recursos territoriais específicos indispensáveis à geração de uma "renda de qualidade territorial" (Pecqueur, op.cit.).

A estratégia do desenvolvimento territorial passa, assim, por um criterioso inventário dos recursos locais. Um inventário realizado com imaginação, capaz de transformar aspectos negativos, como os resíduos da atividade agro-pastoril, em novos projetos de desenvolvimento. Em outras palavras, trata-se de permitir que valores, por vezes simbólicos, acabem se transformando em recursos socioeconômicos indutores de novas estratégias de desenvolvimento (Carrière e Cazella, op.cit.).

Nesse sentido, não se instala uma dinâmica de desenvolvimento territorial sem a criação ou o reforço de redes e de novas formas de cooperação. A intensificação do intercâmbio entre pesquisadores, associações civis, empresas privadas e órgãos públicos torna-se um componente essencial do processo de concepção de novos projetos. O desenvolvimento territorial pressupõe a cooperação entre atores cujos interesses não são idênticos, mas que podem encontrar áreas de convergência em novos projetos, de tal maneira que uma "atmosfera" propícia à geração de iniciativas inusitadas seja gerada.

Esse tipo de cooperação não ocorre de forma espontânea, pois a tendência é que cada instituição não perceba as áreas de interesse comuns e as possibilidades de parcerias. Uma unidade de CT&I territorial tem a função primeira de criar esse ambiente propício à articulação e concertação. Em muitos territórios rurais, a extensão rural, tradicionalmente, desempenhou o papel de difusão de novas tecnologias e informações, quase sempre restritas ao setor agropecuário. Na atualidade, esse tipo de serviço público continua sendo imprescindível,

mas suas funções agora tendem a ter um caráter que extrapola o universo do setor primário.

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo destaca que os desequilíbrios territoriais no Brasil podem ser reduzidos pelo apoio aos serviços nas regiões menos urbanizadas, com especial atenção aos municípios de porte médio. As regiões mais dinâmicas na criação de empregos são aquelas onde o setor terciário é diversificado, incluindo tanto serviços às pessoas como às empresas (apoio técnico, jurídico, financeiro, contabilidade, manutenção informática, formação, crédito, etc). A indústria não é mais o principal fator de desenvolvimento socioeconômico nos países afluentes, onde menos de 30% dos empregos são oferecidos no setor secundário, cerca de 5% são no setor primário e mais de 2/3 dizem respeito ao setor terciário (comércio e serviços). A diversificação e a qualidade dos serviços às empresas representam o fator decisivo de atratividade de investimentos.

No Brasil, os territórios rurais que reúnem essas condições fazem figura de exceção e se localizam, na sua maioria, nas regiões Sul e Sudeste. A intervenção pública nesse domínio torna-se assim inevitável para se romper com essa tendência histórica de disparidades regionais. Nesse sentido, procuramos ao longo deste estudo apontar ações consideradas estratégicas para o desenho de um Brasil rural menos desigual no que se refere ao desenvolvimento territorial. Para tanto, a adoção de uma política de descentralização do Estado que constitua uma base microrregional de "territórios de projetos" representa uma pré-condição para o melhor desempenho de outras iniciativas de cunho territorial. Essa medida, por si só, pode evitar o paralelismo e a fragmentação de ações que recorrem à noção de desenvolvimento territorial, levadas a cabo por diferentes ministérios e pelos governos estaduais. A noção de sistemas policêntricos, que tomam os municípios intermediários como prioritários para a dotação de serviços imprescindíveis ao desenvolvimento territorial, está no centro dessa concepção.

A implantação de serviços especializados de ordenamento territorial e de crédito fundiário (Sociedades de Ordenamento Territorial e Fundiária) tem a incumbência de articular instituições, planejar e empreender ope-

rações negociadas na esfera microrregional. As unidades públicas de extensão rural, por exemplo, em parceria com o universo empresarial do território têm um vasto campo de intervenção, a partir das oportunidades existentes e a serem criadas no tocante à promoção da pluriatividade agrícola das famílias beneficiadas pelo acesso ao crédito. Parte das famílias beneficiadas pela política de crédito fundiário podem complementar suas rendas com o exercício de outras atividades existentes no território. Com isso, o módulo mínimo de terra para o sustento de uma família passa a ser, juntamente com outros fatores, uma variável dependente do exercício ou não da pluriatividade agrícola por membros das famílias beneficiadas pela política. Da mesma forma, uma força tarefa no sentido de dotar todos os municípios rurais de serviços financeiros é uma condição básica para a promoção de outras iniciativas de desenvolvimento. Nas regiões onde os sistemas bancários privados e públicos não atuam ou o fazem de forma indireta (correspondentes bancários), uma unidade de cooperativismo de crédito de livre admissão ou mesmo um posto de atendimento cooperativo figura entre as alternativas mais viáveis no quadro institucional do sistema financeiro nacional. Essas estruturas reúnem as condições legais para incluir nesse sistema diferentes tipos de categorias sócio-profissionais existentes no meio rural, reforçando a lógica do desenvolvimento territorial.

O mesmo se faz necessário no tocante à criação de uma célula de CT&I no interior dos territórios com capacidade para identificar recursos territoriais específicos e de gerar condições para sua valorização. Os serviços públicos de extensão rural, em parceria com centros de pesquisa e o universo empresarial dos territórios, podem constituir os embriões desse tipo de estrutura.

Por fim, cabe destacar a dependência que essas proposições têm dos fundos públicos. A livre concorrência dos mercados não beneficia as zonas rurais isoladas e desfavorecidas do ponto de vista geográfico, econômico e social. Nos referimos de forma específica à necessidade de promover um debate societário sobre as subvenções públicas destinadas ao meio rural e, sobretudo, aos agricultores familiares. Para que as políticas aqui discutidas sejam formuladas e representem uma via diferenciada de desenvolvimento e, por que não, uma peculiaridade nacional, a sociedade brasileira precisa compreender que sua contribuição para com os atores rurais, em especial os agricultores familiares

e os assalariados agrícolas, não tem um caráter meramente assistencialista. Os serviços não remunerados pelos mercados que a agricultura familiar brasileira historicamente desempenhou passariam a ser, finalmente, reconhecidos e valorizados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BÚRIGO, F. L. Finanças e Solidariedade: uma análise do cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil. Florianópolis, CFH/UFSC, 2006, 274 p. (Tese de Doutorado).

CARRIÈRE, J-P. Développement durable et intégration européenne. Tours, Citeres, 2006.

CARRIÈRE, J-P; CAZELLA, A. A. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. Florianópolis, Eisforia, 2006, p. 23-47.

CARRIÈRE, J-P. L'aménagement du territoire en Europe : vers une approche polycentrique multiscalaire ; analyse à partir de l'Espace Atlantique. In : GUESNIER, B.; JOYAL, A. Le développement territorial : regards croisés sur la diversification et les stratégies. Poitiers, Adicueer, 2004, p. 63-80.

CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local. São Paulo, Ed. Atlas, 2001.

CAZELLA, A. A. Vantagens diferenciadoras e mediação de conflitos: desafios das políticas de desenvolvimento territorial. Anais Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, SDT/MDA, 2005.

CAZELLA, A. A.; BURIGO, F. L. Inclusão financeira e desenvolvimento rural: a importância das organizações territoriais. Florianópolis, Política & Sociedade: revista de sociologia política, 2009, p. 301-331.

CONDÉ, P. A. O acesso à terra via políticas públicas e a visão do público não-mobilizado na luta pela terra: o crédito fundiário no município de Caçador (SC). Florianópolis, PPAGR/UFSC, 2006 (Dissertação de mestrado).

DUFLO, E. Au Kerala, le portable a la pêche. Paris, Libération, 02/10/2006, p. 36.

FAO/INCRA. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília, FAO/INCRA, 1994.

GLOUKOVIEZOFF, G. De la bancarisation de masse à l'exclusion bancaire puis sociale. Paris, Revue française des affaires sociales, n°3, 2004, p. 11-38.

GONÇALVES, M. Quem se ocupa dos assalariados? Identidade e representação política de trabalhadores rurais assalariados em uma região de plantações florestais em Minas Gerais. Caxambu, 30° Encontro anual da Anpocs, 2006.

GRAZIANO DA SILVA, J. Por uma reforma agrária não essencialmente agrícola. In ___ O novo rural brasileiro. Campinas, EdUnicamp, 1999, p. 129-140.

KAYSER, B. La renaissance rurale: sociologie des campagnes du monde occidental. Paris: Armand Colin, 1990.

LE ROY, A. Les activités de service : une chance pour les économies rurales ? Vers de nouvelles logiques de développement rural. Paris, L'Harmattan, 1997, 288 p.

MAFRA, F. Reconstruindo práticas e perspectivas no meio rural de Araponga (MG): reflexões com base numa experiência agroecológica. Caxambu, 30° Encontro Anual da Anpocs, 2006.

MÉRENNE-SCHOUMAKER, B. La localisation des services. Paris, Ed. Nathan, 1996.

MERLET, M. Políticas fundiárias e reformas agrárias. Brasília, MDA/NEAD, 2002.

MONOD, J. et CASTELBAJAC, P. de. L'aménagement du territoire. Paris, PUF, Que sais-je ?, 12^a ed., 2004.

NEUMANN, P. S. O impacto da fragmentação e do formato das terras nos sistemas familiares de produção. Florianópolis, PPEP/UFSC, 2003, Tese de doutorado.

NOVAES, J. R. P. Jovens migrantes no contexto da reestruturação produtiva da agroindústria da cana de açúcar. Caxambu, 30° Encontro anual da Anpocs, 2006.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. Florianópolis, Eisforia, 2006, p.81-103.

- PUTNAM, R. D. Comunidade e democracia : a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro, FGV, 5ª ed., 2006.
- RAUD, C. Indústria, território e meio ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização a partir da análise da experiência catariense. Florianópolis-Blumenau, Ed. UFSC/Ed. FURB, 1999.
- SCHNEIDER, S. A pluriatividade no Brasil. Proposta de tipologia e sugestão de políticas. Anais do XLIV Congresso da Sober, Fortaleza, 2006.
- SCHRÖDER, M. Finanças, comunidades e inovações: organizações financeiras da agricultura familiar – o Sistema Cresol (1995-2003). Campinas, Unicamp, 2005, (Tese de doutorado).
- THEYS, J. O ordenamento territorial face ao desenvolvimento sustentável: sentido e limites de uma integração. Florianópolis, Eisforia, 2006, p. 179-198.
- VEIGA, J. E. da et al. O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento. Brasília, MDA/CNDRS/NEAD, 2001.
- VEIGA, J. E. da. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas, Ed. Autores Associados, 2002a, p. 31-52.
- VEIGA, J. E. da. Empreendedorismo no Brasil. São Paulo, 2002b, Relatório de pesquisa (www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/ultimos_trabalhos).
- VEIGA, J. E. da. Empreendedorismo rural: uma primeira aproximação. São Paulo, 2003, Relatório de pesquisa (www.econ.fea.usp.br/zeeli/Textos/ultimos_trabalhos).
- VEIGA, J. E. da. Potência sem CT&I? Valor, 18/04/2006.