



**ESCOLA NACIONAL DE
FORMAÇÃO DA CONTAG**

Lugar de transformação política

MÓDULO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO

TERRITORIALIDADE E RURALIDADE

São Luís/MA – 27 e 28/03/2008

Zeke Beze Júnior

O presente texto foi preparado com o objetivo de estimular reflexões sobre temas relacionados à Territorialidade e à Ruralidade em oficina com a participação de dirigentes e assessores sindicais do MSTTR da região Nordeste.

Março de 2008

Introdução

O debate sobre a busca de um desenvolvimento sustentável e solidário tem suscitado reflexões sobre os conceitos de ruralidade e de territorialidade, que valorizam e organizam melhor as ações voltadas para a promoção do desenvolvimento no espaço rural. Contrapõe-se, pois, às visões que, de forma maniqueísta, identificam o rural com o atraso e o espaço urbano como uma tendência inevitável para a fixação da imensa maioria da população.

As formulações sobre territórios resgatam uma prática intuitiva das populações rurais tradicionais, instaladas em determinados espaços do agroecossistema, com os quais interagem de modo mais ou menos sustentável para a obtenção dos meios necessários à sua subsistência.

A criação de fronteiras políticas distritais e municipais nem sempre estão em consonância com as dinâmicas territoriais que determinam o nível de desenvolvimento de espaços rurais específicos. Ao contrário, podem ser inoportunas, na medida em que isolam pedaços de áreas contínuas e de características semelhantes, na esperança de criar “ilhas de prosperidade” em meio a um território que como um todo se mantém em situação de pouco desenvolvimento.

O aprofundamento da compreensão do conceito de território pode, pois, propiciar às lideranças das populações rurais uma ferramenta de análise de realidade e de direcionamento de esforços que permitirão conduzir a melhores resultados na busca do desenvolvimento sustentável.

No sentido de trazer subsídios à discussão sobre territorialidade e ruralidade, são apresentados a seguir fragmentos de estudos que versam sobre desenvolvimento, sustentabilidade, ruralidade e método de compreensão sistêmica da realidade. São temas, assim entendemos, que ajudarão a compreender melhor o conceito de território.

Ao final se apresenta partes da definição oficial de territorialidade que vem sendo adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário na reorientação de políticas públicas para o setor rural.

Vale ressaltar que o propósito dos parágrafos selecionados é o de suscitar reflexões que ajudem os participantes da capacitação a pensar sobre as realidades dos territórios onde atuam. Não se trata, pois, de se estabelecer definições finais sobre os temas abordados.

1) Desenvolvimento

É comum se fazer uma relação direta e quase que exclusiva entre desenvolvimento e crescimento econômico. Entretanto, muitos têm questionado a insuficiência e o simplismo desta idéia.

Analisemos e discutamos as passagens seguintes, extraído do livro “Desenvolvimento como liberdade”, de Amartya Sen.

“O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. (pp18).

O que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras como boa saúde, educação básica, e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas (pp19).

Existem boas razões para que se veja a pobreza como uma privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda. (pp35).

O desemprego não é meramente uma deficiência de renda que pode ser compensada por transferências do Estado (a um pesado custo fiscal que pode ser, ele próprio um ônus gravíssimo); é também uma fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos. (pp 35)” (1)

2) Sustentabilidade

Outro questionamento que se tem feito aos modelos de desenvolvimento é quanto à sua sustentabilidade, ou seja, à sua capacidade de se reproduzir no futuro e de atender às necessidades do conjunto das pessoas.

Vejamos a seguinte formulação de Ignacy Sachs, na qual ele procura caracterizar as várias dimensões da sustentabilidade de um processo de desenvolvimento.

“Critérios de Sustentabilidade

1. Social

- ▶ *alcançe de um patamar razoável de homogeneidade social;*
- ▶ *distribuição de renda justa;*
- ▶ *emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente*
- ▶ *igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais*

2. Cultural

- ▶ *mudanças no interior da continuidade (equilíbrio entre respeito à tradição e inovação)*
- ▶ *capacidade de autonomia para a elaboração de um projeto nacional integrado e endógeno (em oposição às cópias servis dos modelos alienígenas);*
- ▶ *autoconfiança combinada com abertura para o mundo*

3. Ecológica

- ▶ *preservação do potencial do capital natural na sua produção de recursos renováveis*
- ▶ *limitar o uso dos recursos não-renováveis*

4. Ambiental

- ▶ *espeitar e realçar a capacidade de autodepuração dos ecossistemas naturais*

5. Territorial

- ▶ *configurações urbanas e rurais balanceadas (eliminação das inclinações urbanas nas alocações do investimento público)*
- ▶ *melhoria do ambiente urbano*
- ▶ *superação das disparidades inter-regionais*

▶ *estratégias de desenvolvimento ambientalmente seguras para áreas ecologicamente frágeis (conservação da biodiversidade pelo ecodesenvolvimento)*

6. Econômico

▶ *desenvolvimento econômico intersetorial equilibrado*

▶ *segurança alimentar*

▶ *capacidade de modernização contínua dos instrumentos de produção; razoável nível de autonomia na pesquisa científica e tecnológica*

▶ *inserção soberana na economia internacional*

7. Política (nacional)

▶ *democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos*

▶ *desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores*

▶ *um nível razoável de coesão social*

8. Política (internacional)

▶ *eficácia do sistema de prevenção de guerra da ONU, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional*

▶ *pacote Norte-Sul de co-desenvolvimento, baseado no princípio de igualdade (regras do jogo e compartilhamento da responsabilidade de favorecimento do parceiro mais fraco)*

▶ *controle institucional efetivo do sistema internacional financeiro e de negócios*

▶ *controle institucional efetivo da aplicação do Princípio da Precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção das mudanças globais negativas; proteção da biodiversidade biológica; e gestão do patrimônio global, como herança comum da humanidade;*

► *sistema efetivo de cooperação científica e tecnológica internacional e eliminação parcial do caráter de commodity da ciência e tecnologia, também como propriedade da herança comum da humanidade.” (2)*

3) Rural

O conceito de rural tradicionalmente utilizado no Brasil tem sido alvo de críticas por não refletir com exatidão a importância o setor rural e o seu papel no desenvolvimento nacional.

Examinemos as seguintes passagens de “Cidades Imaginárias”, de José Eli da Veiga.

“A vigente definição de ‘cidade’ é obra do Estado Novo. Foi o Decreto-Lei 311, de 1938, que transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. Da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais.” (pp 63)

“Na companhia desses quatro pequenos países [El Salvador, Equador, Guatemala e República Dominicana], o Brasil considera urbanos os habitantes de qualquer sede municipal, mesmo que tais localidades pertençam a ecossistemas dos menos artificializados” (pp 65)

“Nada disso teria muita importância se fossem poucos os casos de sedes municipais que exercem irrisória pressão antrópica sobre ecossistemas pouco artificializados, às vezes quase intocados. No entanto, a grande maioria dos municípios brasileiros têm essas características. Basta dizer que em 70% deles as densidades são inferiores a 40 hab/km², enquanto o parâmetro da OCDE – Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – para que uma localidade seja considerada urbana é de 150 hab/km². Por esse critério, apenas 411 dos 5.507 municípios existentes em 2000 seriam considerados urbanos.” (pp 65)

“Qualquer pessoa que conheça um município de pequeno ou médio porte localizado fora de aglomerações poderá confirmar que sua economia é essencialmente alicerçada na utilização direta de recursos naturais. Claro, haverá certamente atividades comerciais, de transporte e outros serviços. E mesmo indústrias classificadas como empresas urbanas. Só que quase tudo diretamente vinculado a lides agrícolas,

pecuária, florestais, pesqueiras, minerais, ou a recreações dependentes da natureza.”
(pp 56) (3)

4) Abordagem sistêmica

Quando se evoca a idéia de território deixa-se de focar como fatores de desenvolvimento apenas atividades isoladas, como, por exemplo, uma fábrica que produzirá certo número de empregos ou ao plantio de uma *commodity* agrícola com boa cotação no mercado internacional. No debate sobre desenvolvimento territorial, procura-se enxergar o conjunto dos recursos, atividades e inter-relações que envolvem pessoas, meio ambiente e tecnologias, na busca da sustentação da vida em determinado espaço. Trata-se, pois, de se adotar uma visão sistêmica da realidade.

Vejamos a abordagem seguinte, utilizada por Paolo Groppo em discussão sobre a metodologia dos sistemas agrários.

“Uma das noções mais conhecidas do conceito de sistema é seguramente a formulada por J. de Rosnay, que a resume como um ‘conjunto de elementos em interação dinâmica, organizados em função de um objetivo’.*

Um sistema se caracteriza pelas seguintes propriedades:

- ▶ *a organização, definida pelo conjunto de relações entre os elementos que o compõe, em interação dinâmica;*
- ▶ *a sinergia, ou seja, um sistema é algo mais que a soma de seus elementos constitutivos;*
- ▶ *a complexidade.*

A análise de um sistema começa por uma descrição de sua organização no espaço (aspecto estrutural) e no tempo (aspecto funcional). Sobre o ponto de vista estrutural, se descrevem as fronteiras mais ou menos

permeáveis do sistema com o meio ambiente e os distintos elementos que o compõe. Sobre o aspecto funcional se propõe a existência de distintos fluxos (de matéria, energia, informação, dinheiro), válvulas para controlar estes fluxos, tempo de resposta e 'processos' de retroação, os quais permitem as regulações.

O funcionamento de um sistema será regido pela busca da conservação e da estabilidade frente aos desequilíbrios provenientes dos fluxos externos ou das mudanças internas. Um sistema é susceptível de evoluir, através de um processo de desorganização-reorganização. Para este objetivo, todo sistema requer variabilidade. A variabilidade constitui uma reserva de soluções para a manutenção do equilíbrio e para garantir uma certa margem de adaptação.

Com o propósito de captar esta dinâmica há que agregar uma dimensão histórica: completa-se o exame sincrônico com a análise diacrônica do funcionalmente do sistema. Em fim, é preciso ter sempre presente que o sistema não é a realidade, senão a visão analítica e sintética do objeto real estudado. Esta visão é mais ou menos perfeita e, sobretudo, está submetida aos objetivos e ao ângulo disciplinar da análise" (4)

Vejamos, a título de exemplo de abordagem sistêmica, a seguinte síntese sobre o desenvolvimento de um assentamento de reforma agrária.

"No assentamento, procura-se reconstituir uma comunidade de pequenos produtores familiares que, em condições normais, leva dezenas de anos para adquirir suas características mais identificadoras, tais como: conhecimento, confiança e solidariedade entre vizinhos; convivência e conhecimento da terra e dos demais recursos naturais locais; experimentação de cultivos e técnicas adequadas às condições dadas pelos meios naturais e sócio-econômicos; obtenção de obras e serviços públicos necessários a uma existência minimamente confortável, etc."(5)

Esta abordagem se distingue de outra, muito comum, que foca desenvolvimento do assentamento apenas na recomendação de produtos ou atividades específicas que por si só dariam solução para o aumento da renda dos assentados.

5) Território

Por fim, vejamos um pouco do conceito de território utilizado para fins de políticas públicas para o desenvolvimento rural. Examinemos os parágrafos abaixo, extraídos das definições oficiais do Ministério do Desenvolvimento Agrário sobre o assunto.

“O conceito adotado define território como “um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.”

A escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa.

O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que podem ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

É assim que a perspectiva territorial do desenvolvimento rural sustentável permite a formulação de uma proposta centrada nas pessoas, que leva em consideração os pontos de interação entre os sistemas socioculturais e os sistemas ambientais e que contempla a integração produtiva e o aproveitamento competitivo desses recursos como meios que possibilitam a cooperação e coresponsabilidade ampla de diversos atores sociais.

Trata-se, portanto, de uma visão integradora de espaços, atores sociais, mercados e políticas públicas de intervenção, através da qual se pretende alcançar: a geração de riquezas com equidade; o respeito à diversidade; a solidariedade; a justiça social; a inclusão social.” (6)

ZBJ / março 2008

Bibliografia Citada

- (1) SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- (2) SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, RJ, Editora Garamond Ltda, 2000.
- (3) VEIGA, J.E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas, SP, Editora Autores Associados, 2002.
- (4) GROppo, P. **“Diagnóstico de sistemas agrários: uma metodologia operativa (três estudos de caso no Chile)”**. Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação; Oficina Regional da FAO para América Latina e Caribe, Santiago, Chile, 1991 (mimeo.).
- (5) BEZE JR., Zeke. **Assentamentos rurais e aproveitamento do espaço agrário**. In: Romeiro, A. Reforma Agrária: produção emprego e renda. Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 1994.
- (6) MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO/SdT. **Conceitos e Abordagem Territorial**. Disponível em www.mda.gov.br/sdt .