

Anais do III Fórum CONTAG de Cooperação Técnica



**GESTÃO PARTICIPATIVA PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Porto Alegre (RS), julho de 2000

BINAGRI
Biblioteca Nacional de Agricultura

ANAIS
III FÓRUM CONTAG DE COOPERAÇÃO TÉCNICA

2/4
IICA 6500193

Digitized by Google

ANAIS
III FÓRUM CONTAG DE COOPERAÇÃO TÉCNICA
GESTÃO PARTICIPATIVA PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

This One



HTF1-EUT-E1T5

Porto Alegre (RS), 5 a 7 de julho de 2000

Promoção

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)
Banco Mundial
Governo do Estado do Rio Grande do Sul

Apoio

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD)
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do RS (FETAG/RS)
Programa de Desenvolvimento Rural dos Países do Cone Sul (PROCORDER)

Coordenação

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG)
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)
Banco Mundial

Relatores

Ester Maria Aguiar de Sousa e Sérgio Buarque

Edição Final

Denise de Oliveira

Projeto Gráfico

Fabio Faulstich e George Abreu

CONTAG

SDS Ed. Venâncio VI, 1º andar
CEP: 70393-900 Brasília-DF
Tel.: (61) 321.2288
Fax: (61) 321.3229

Esta publicação reúne todos os documentos apresentados pelos respectivos autores para o debate realizado no III Fórum CONTAG de Cooperação Técnica - Gestão Participativa para o Desenvolvimento Sustentável. A divulgação e a reprodução dos artigos são livres mediante à autorização dos autores.

FICHA CATALOGRÁFICA

Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura/CONTAG

III Fórum CONTAG de Cooperação Técnica – Gestão Participativa para o Desenvolvimento Sustentável. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura/CONTAG, Porto Alegre/RS, 2000

344 p.

1. Democracia do mundo contemporâneo e a gestão participativa de políticas públicas. 2. Sistemas de gestão participativa para o desenvolvimento sustentável. I Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura/CONTAG. II. Título

Diretoria-Executiva da CONTAG

Presidente

Manoel José dos Santos

Vice-Presidente e Secretário de Relações Internacionais

Gerônimo Brumatti

Secretário-Geral

Agnaldo dos Santos Meira

Secretário de Administração e Finanças

Hilário Gottselig

Secretária de Formação e Organização

Maria de Fátima Rodrigues

Secretário de Política Agrícola

Alberto Ercílio Broch

Secretário de Assalariados

Guilherme Pedro Neto

Secretária de Políticas Sociais

Maria da Graça Amorim

Coordenadora da Comissão Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais

Raimunda Celestina de Mascena

Secretário de Política Agrária e Meio Ambiente

Sebastião Neves Rocha

Comitê Técnico do Fórum CONTAG

Carlos Miranda – IICA

Eliana Ferreira – FAO

Eugênio Peixoto – CONTAG

Ivanilson Guimarães – PNUD

John Garrison – Banco Mundial

Apresentação

Os Fóruns CONTAG de Cooperação Técnica vêm se consolidando como um importante espaço de articulação entre o Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais e as agências internacionais de cooperação técnica. Estamos ampliando as nossas parcerias e a nossa capacidade de interlocução com os diversos sujeitos sociais que atuam no campo do Desenvolvimento Sustentável.

Ainda persistem vários desafios para que possamos avançar rumo a um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável que articule e seja articulado por uma estratégia global de desenvolvimento para o país.

Podemos destacar, entre eles, a capacidade de transformar as propostas dos trabalhadores e trabalhadoras em políticas públicas que efetivamente contribuam para a produção e reprodução de qualidade de vida para o conjunto da população.

É fundamental que sejam ampliados os espaços de articulação entre os setores urbanos e rurais da sociedade civil, de modo a viabilizar e qualificar a nossa capacidade de intervenção junto ao Estado.

Essa publicação contém textos, falas e os principais debates de diversos companheiros e companheiras acerca dos Sistemas de Gestão para o Desenvolvimento Sustentável. São subsídios importantes para o debate e formulação de políticas de fomento ao desenvolvimento rural sustentável.

O III Fórum CONTAG de Cooperação Técnica foi realizado em junho de 2000, na cidade de Porto Alegre – RS, dando continuidade a nossa parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Banco Mundial.

O evento contou também com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD). Contamos também com a valiosa colaboração do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Manoel dos Santos

Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

Sumário

1. INTRODUÇÃO	13
1.1 Estrutura	13
1.2 Metodologia	15
2. ABERTURA	16
2.1 Pronunciamento de Heitor José Schuch – FETAG/RS	17
2.2 Pronunciamento de Hélio de Macedo Soares – IICA	19
2.3 Pronunciamento de Gobind Nankani – Banco Mundial	20
2.4 Pronunciamento de José Hermeto Hoffman – Secretário de Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul	22
2.5 Pronunciamento de Ludgério Monteiro – MDA	24
2.6 Pronunciamento de Manoel José dos Santos – CONTAG	26
2.7 Pronunciamento de Olivio Dutra – Governador do Estado do Rio Grande do Sul	31
3. EXPOSIÇÃO – A Democracia no Mundo Contemporâneo e a Gestão Participativa de Políticas Públicas	37
3.1 Abertura	37
3.2 Palestra de Tarso Genro	40
3.3 Debates	54
4. PAINEL – Sistema de Gestão Participativa para o Desenvolvimento Sustentável	59
4.1 Palestra de Tânia Bacelar	59
4.2 Palestra de Zander Navarro	78

4.3 Debates	88
4.4 Respostas dos painelistas	90
4.5 Palestra de Horácio Martins de Carvalho	94
4.6 Palestra de Williams Reuben	111
4.7 Debates	120
4.8 Respostas dos painelistas	123
5. OFICINAS TEMÁTICAS	131
5.1 Instrumentos de Gestão Participativa	131
Painelista 1 – Regina Pozzobon	131
Painelista 2 – Sergio Buarque e Gabriel Katter	147
Debate	174
Questões Colocadas	174
Respostas dos Painelistas	177
Trabalhos em Grupos	191
Resultados dos Grupos na Definição dos Eixos	192
5.2 Sistemas de Gestão para Sustentabilidade da Agricultura Familiar	195
Painelista 1 – Fernanda Costa Corezola	195
Painelista 2 – Gilson Bittencourt	207
Debate	229
Questões Colocadas	229
Respostas dos Painelistas	235
Trabalhos em Grupos	252
Resultados dos Grupos na Definição dos Eixos	254

5.3 Estratégia de Gestão para Inserção da Agricultura Familiar no Mercosul	258
Painelista 1 – Raul Brignol Mendes	258
Painelista 2 – Sergio Cantero	267
Painelista 3 – Walter Bianchini	271
Debate	296
Questões Colocadas	296
Respostas dos Painelistas	301
Trabalhos em Grupos	323
Resultados dos Grupos na Definição dos Eixos	323
6. AGENDA COMUM	324
7. ENCERRAMENTO	327
8. LISTA DOS PARTICIPANTES	341

1. INTRODUÇÃO

O III Fórum CONTAG de Cooperação Técnica, realizado em Porto Alegre nos dias 5, 6 e 7 de junho de 2000, teve como tema central a Gestão Participativa para o Desenvolvimento Sustentável, em torno do qual foram organizados painéis e oficinas para aprofundamento e detalhamento da reflexão conceitual, metodológica e instrumental. O Fórum foi realizado com os seguintes objetivos:

- ampliar a rede institucional articulada em torno do Fórum CONTAG de Cooperação Técnica;
- realizar o nivelamento conceitual sobre a gestão participativa e políticas públicas e seus impactos nos projetos de desenvolvimento;
- articular processos de cooperação entre as instituições envolvidas; e
- construir uma Agenda Comum para ampliação e aprofundamento desse debate.

O III Fórum contou com a participação de dirigentes e assessores do Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais, representantes de ONGs, movimentos sociais, órgãos públicos e agências multilaterais de cooperação técnica e financeira (ver lista anexa).

1.1 Estrutura do Fórum

O Fórum foi estruturado em diversas atividades, com distintos procedimentos metodológicos, visando o nivelamento conceitual sobre o tema, tendo sido dado destaque, inicialmente, a *exposição* sobre “A Democracia no Mundo Contemporâneo e a Gestão Participativa de Políticas Públicas”, conferência pronunciada por Tarso Genro, e que contou com a coordenação de Gerônimo Brumatti, pela CONTAG.

Após a conferência, os trabalhos foram desenvolvidos em um painel e três oficinas temáticas para aprofundamento de temas concretos. O painel versou sobre o tema “Sistemas de Gestão Participativa para o Desenvolvimento Sustentável”, tendo a sua apresentação sido dividida em duas etapas sucessivas, ficando o desenvolvimento dos trabalhos sob a responsabilidade dos seguintes expositores:

Primeira Exposição:

Expositores:

Tânia Bacelar – UFPE/IICA

Zander Navarro – UFRS

Coordenador:

Heitor Schuch – FETAG/RS

Segunda Exposição:

Expositores:

Horácio Martins de Carvalho – IICA

Williams Reuben – Banco Mundial

Coordenador:

José Hoffman – Secretário de Agricultura e do Abastecimento do Estado
do Rio Grande do Sul

Dando seqüência às atividades programadas para o evento, foram organizadas três *oficinas* sobre temas específicos e estratégicos relacionados à gestão participativa, com o apoio de um moderador e de um relator, a saber:

Instrumentos de Gestão Participativa

Expositores:

Regina Pozzobon – ONG Cidade

Sérgio C. Buarque – IICA

Moderador: Tânia Melo
Relator: Naidison Baptista

Sistemas de Gestão para Sustentabilidade da Agricultura Familiar

Expositores:

Fernando Costa Corezola – Secretaria de Agricultura e Abastecimento do
Estado do Rio Grande do Sul
Gilson Bittencourt – DESER

Moderador: Amarildo Carvalho de Souza
Relator: José Humberto Oliveira

Estratégias de Gestão para Inserção da Agricultura Familiar no Mercosul

Expositores:

Walter Bianchini – DESER
Raul Brignol – FAO
Sérgio Cantero – IICA/PROCORDER

Moderador: Armando Santos Neto
Relator: Vicente Marques

1.2 Metodologia

A metodologia de trabalho adotada pelas oficinas seguiu um roteiro básico, assim programado:

- painel de nivelamento cultural;
- identificação dos principais eixos para uma ação articulada; e
- estratégias para implementação das ações articuladas.

Assim, cada oficina apresentou um painel onde foram expostas concepções sobre o tema selecionado, para subsidiar a identificação dos eixos e a formulação de estratégias e propostas de articulação entre os participantes.

Os resultados dessas oficinas serviram de base para a montagem de uma **Agenda Comum** que foi elaborada pela comissão de sistematização do evento.

2. ABERTURA

A seção de abertura do III Fórum CONTAG de Cooperação Técnica, sob o tema “Gestão Participativa para o Desenvolvimento Sustentável”, foi realizada no salão de reuniões do Hotel Embaixador, em Porto Alegre, no dia 5 de junho de 2000, contando com a presença dos participantes inscritos, autoridades políticas e dirigentes sindicais, intelectuais e ativistas de movimentos da sociedade civil.

Inicialmente, à guisa de apresentação, foi destacado que o Fórum CONTAG foi criado com o objetivo de institucionalizar um processo permanente de troca de informações, experiências e metodologias relativas ao desenvolvimento rural sustentável.

Para a CONTAG, as discussões do Fórum servem como insumo à consolidação das ações e à implantação das parcerias para a implementação do seu principal eixo político: o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável. Este projeto visa a estabelecer um novo modelo socioeconômico a partir de processos de desenvolvimento local, tendo na reforma agrária e no fortalecimento da agricultura familiar seus principais pilares.

Em seguida, foram convidados para compor a mesa de abertura dos trabalhos as seguintes personalidades:

- Olívio Dutra – Governador do Rio Grande do Sul

- Ludgério Monteiro – Representando o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jungmann
- José Hermeto Hoffman – Secretário de Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
- Manoel José dos Santos – Presidente da CONTAG
- Gobind Nankani _ Diretor do Banco Mundial para o Brasil
- Hélio de Macedo Soares – Representante Regional do IICA para o Cone Sul
- Ivanilson Guimarães – Representando o PNUD
- Raul Brignol – Representando a FAO
- Heitor José Schuch – Presidente da FETAG/RS

Formada a mesa de abertura, foram iniciados os trabalhos com o pronunciamento das autoridades na ordem apresentada a seguir:

2.1 HEITOR JOSÉ SCHUCH – Presidente da FETAG/RS

Houve um determinado momento da história do sindicalismo rural brasileiro (e aqui particularmente falamos do Rio Grande do Sul) em que circunstâncias adversas nos forçaram a um relativo atrelamento ao regime, nos impondo o assistencialismo e o cerceamento à nossa própria liberdade e à nossa organização. Se isso foi um determinado momento, felizmente, hoje, a história é outra.

Houve também o período, e ainda poderíamos perguntar: será que não há? O das discriminações ao trabalhador rural. Poderíamos citar aqui diversos capítulos não tão bonitos, talvez um tanto obscuros, do passado e, quem sabe, até do presente, a tal ponto de, neste país amado por nós, chegou-se a pagar meio salário de aposentadoria aos homens do campo, como se fossem meio homem ou meia mulher, ou se fosse para o lavrador trabalhar com uma mão só. Poderíamos lembrar da história das mulheres trabalhadoras rurais, que direito nenhum possuíam, e que até 1988 eram sequer reconhecidas como cidadãs, como trabalhadoras rurais.

Talvez, nessas reflexões, tenhamos que ter um pouco presente que felizes foram os dirigentes da época, que desafiaram e romperam com esse modelo, entendendo que era a hora de estabelecer a igualdade entre o trabalhador do campo e o da cidade, entre o urbano e o rural. E se começou uma luta por uma previdência social que abrigasse também os trabalhadores rurais, a luta pela reforma agrária, por uma política diferenciada para o agricultor familiar, e tantas outras.

Hoje, nos defrontamos com um estágio novo: o da organização dos produtores e o da organização da produção. Não basta organizar para tomar o crédito, comprar os insumos, as sementes, colher, pagar ao banco, e depois ver-se que os elos da cadeia produtiva que mais faturam e que mais lucram não são os que produzem. São os agentes financeiros, os atravessadores, o fabricante do fertilizante, das máquinas e dos implementos.

Compreendemos que essa jornada terá muitos capítulos. E nós estamos na busca de um modelo novo: de um modelo que valorize e fortaleça o agricultor familiar, o assalariado rural, o ser humano. Mas que fortaleça também o espaço rural e a atividade agrícola.

Aqui, nesta província dos gaúchos, negociamos preço de leite, de fumo, de uva. Sabemos que isso é importante, mas sabemos também que, como um fato isolado, desconectado de um projeto maior, sem a intervenção forte do Estado, sucumbiremos diante das importações, da ganância, do lucro, e da exploração das grandes empresas multinacionais.

Para nós, desenvolvimento rural é sinônimo de inclusão social; alternativa concreta ao desemprego; é sinônimo de geração de empregos, de renda, de produção de alimentos saudáveis; de política pública de fácil acesso à população, com a educação rural voltada à realidade local; políticas de compensação; subsídio; fundo de aval; seguro agrícola, crédito fundiário; reforma agrária, para nós, também são instrumentos para que nós possamos chegar ao tal desenvolvimento.

Desenvolvimento, para nós, significa mudança de filosofia e de métodos, onde possamos inverter a pirâmide social; onde se estanque o êxodo dos jovens; e que um pai possa

dizer: “Filho, fique aqui na roça, o meio rural tem futuro. Vamos construir aqui, para nós, nossos filhos, e para os nossos netos“. E para que nenhum jovem precise dizer, como tem dito hoje: “Pai, vou-me embora para a cidade, porque não vou ficar aqui puxando teta de vaca nem fedendo a porco durante cinqüenta anos, para no fim da minha vida me aposentar com um salário de míseros R\$ 151,00. Preciso estudar, preciso me capacitar para a vida“.

E aí se impõe uma pergunta: afinal, quem produzirá o alimento da vida, o pão nosso de cada dia, daqui a 20 ou 30 anos, se hoje, no nosso meio rural, a grande maioria já passou dos 40 anos, a não ser o jovem de hoje?

Acreditamos numa sociedade mais justa e igualitária, onde o agricultor familiar, o assalariado rural, sejam sujeitos do processo, e que tenham condições dignas de trabalho e vida no meio rural. Apostamos nesse meio rural como um espaço onde possamos, efetivamente, viver, morar, e ser alguém no dia-a-dia.

2.2 HÉLIO DE MACEDO SOARES - Representante Regional do IICA para o Cone Sul

Quero manifestar minha alegria de estar aqui, e nossa satisfação de o IICA estar, mais uma vez, cumprindo a sua missão de promover o bem-estar do meio rural. Esta é uma das metas do IICA. Como todos sabem, o IICA é um organismo interamericano de cooperação técnica na área agrícola. É formado pelos 34 países pertencentes à OEA, e é dividido em cinco regiões. A minha região é a região do Cone Sul, que inclui Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile.

Estamos, hoje, muito voltados para a questão do Mercosul, e, em todos esses países, há a questão da terra, da posse da terra. A produção é, hoje, um tema relevante, de primeiríssima grandeza, e que está a exigir medidas fortes, medidas que tenham resultados

imediatos, porque é muito difícil o homem ir para o campo produzir, sem ter noção do que lhe espera no futuro, não ter condição de manter seus filhos no campo, manter uma vida razoavelmente digna, pelo menos.

O IICA tem, entre as suas metas, exatamente, promover o bem-estar no meio rural. Acredito que o bem-estar no meio rural não se promove com sorriso, nem abraços. Há que trabalhar, e muito. Há que mudar uma estrutura viciada, que está esgotada. Hoje nós vemos nos cinco países que compõem a região sul do IICA problemas parecidos.

Desejo que este Fórum traga à luz novas idéias. Este é um tema que precisa ser tratado com criatividade, e o IICA está pronto e disposto a apoiar toda e qualquer boa idéia. Estamos trabalhando ativamente, junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, em alguns programas, e estamos à disposição de todos, da CONTAG, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e do governo brasileiro.

2.3 GOBIND NANKANI – Diretor do Banco Mundial para o Brasil

É um grande prazer para mim participar deste III Fórum da CONTAG de Cooperação Técnica. Este já é o segundo Fórum da CONTAG do qual o Banco Mundial apóia e participa. Para nós é muito gratificante poder colaborar com a CONTAG, com outras agências internacionais de cooperação, com governos federais e estaduais nesses eventos.

O II Fórum, realizado em dezembro de 1999, em São Luís, foi bastante proveitoso porque possibilitou uma discussão rica e ampla sobre o emergente conceito de capital social como um fator propulsor do desenvolvimento rural. Esse conceito de capital social também é crucial no pensamento do Banco Mundial. É objeto de um amplo debate dentro da instituição, cujo resultado será divulgado no próximo relatório do Banco Mundial sobre pobreza, a ser divulgado em setembro deste ano.

O Banco Mundial tem o combate à pobreza rural como uma de suas principais metas e atividades no Brasil. Estamos apoiando projetos nessa área desde 1985, nas regiões do Nordeste e Sul do país. O Banco apóia nove projetos estaduais de combate à pobreza, incluindo o Prorural¹, no Rio Grande do Sul, no valor total de US\$ 670 milhões, para esses nove projetos.

Como sabem, o Banco Mundial está cada vez mais aprofundando sua relação com os movimentos sociais rurais de cunho nacional. Nesse sentido, esses eventos não estão apenas propiciando um canal útil de diálogo e troca de opiniões a respeito dos principais temas relacionados ao desenvolvimento rural sustentável, mas também demonstrando que existe uma Agenda Comum entre nós de combate à pobreza rural.

Nós sempre acreditamos que esses projetos foram desenhados para alocar recursos diretamente às associações comunitárias, e assim incentivar o desenvolvimento sustentável, por meio da instalação de infra-estrutura, prestação de serviços sociais como educação e saúde, e o apoio a atividades produtivas.

Esses projetos, como o do Prorural, também foram desenhados de forma a incentivar a participação ativa da sociedade civil, por meio da criação dos Conselhos Municipais, onde a sociedade civil tem a maioria dos assentos. Não obstante, entendemos que o processo de desenvolvimento rural é complicado, enfrenta muitos obstáculos, e requer avaliações e readequações ao longo do percurso.

Nesse sentido, o Banco Mundial e os implementadores desses projetos, o governo federal e governos estaduais, estamos, e temos estado, crescentemente abertos para ouvir e entender várias críticas formuladas por entidades da sociedade civil, e temos incorporado as sugestões formuladas, no sentido de aprimorar os projetos.

¹ Prorural é o nome dado à maioria dos órgãos estaduais criados para gerenciar programas de combate à pobreza rural nos Estados contando com apoio financeiro do Banco Mundial.

Essas mudanças têm incluído uma aproximação dos movimentos sociais e ONGs junto aos projetos sobre pobreza rural do Nordeste, e podemos usar o exemplo do Rio Grande do Norte, onde o Fórum do Campo atua sob vários aspectos do projeto, desde a formulação de políticas, como a prestação de assistência técnica e a supervisão de projetos.

O segundo exemplo que pode ser citado são as negociações junto ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul para modificar alguns aspectos do Prorural, para incluir representantes do orçamento participativo nos Conselhos Municipais. E, também, a recente negociação tripartite entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário, a CONTAG e o Banco Mundial, de um novo projeto de crédito fundiário, em nível nacional, onde os movimentos sociais terão um papel ativo nos vários componentes do projeto, como financiamento, assessoria a associações locais, prestação de assistência técnica, supervisão e co-gestão do programa.

Concluindo, o tema da gestão participativa para o desenvolvimento sustentável é um tema-chave para potencializar ações de combate à pobreza rural. O Banco Mundial está muito bem representado aqui, com meus colegas de Brasília, Recife, Washington e Equador. E tenho a certeza de que as discussões e debates nesses próximos três dias serão muito úteis, todas no sentido de mostrar as metodologias e caminhos para garantir sistemas de gestão rurais mais participativos e efetivos.

2.4 JOSÉ HERMETO HOFFMAN – Secretário de Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul

Discutir a sustentabilidade da agricultura familiar é, certamente, da maior relevância. Estamos acompanhando de longa data essa pauta da CONTAG e das suas federações, na busca de algo diferente para o nosso pequeno agricultor de economia familiar. E, nesse sentido, achamos especialmente importante, porque estudos do próprio governo federal, de ideólogos da política agrícola nacional deste governo, estão apontando que, sob a ótica

da política neoliberal, sob a ótica das leis do mercado, apenas 700 mil propriedades de economia familiar teriam condições e seriam competitivas. Isso vale dizer que 3,8 milhões de estabelecimentos desaparecerão, no médio prazo, da nossa agricultura.

Isso, em outras palavras, significa dizer que estamos às portas de um êxodo rural de, no mínimo, 15 milhões de pessoas. Portanto, está comprovado que, sob as leis do mercado, a agricultura familiar não subsiste, não persiste. E quando o Heitor José Schuch falava em mudança de método, ou mudança de filosofia, nos parece que ele quer dizer – e temos concordância nisso – que devemos mudar a política macroeconômica, para que o nosso agricultor tenha condições dignas de vida, tenha perspectivas de vida para si e para seus filhos; enfim, que se discuta as multifuncionalidades da agricultura, e não apenas o seu aspecto produtivo.

Nós, quando falamos da sustentabilidade da agricultura familiar, também falamos da segurança alimentar. É sabido que quem produz alimentos no nosso país são, essencialmente, os agricultores familiares. E nos damos conta de um segundo dado, que estamos, ao longo dos últimos 10 anos, diminuindo a produção per capita de alimentos no nosso país, de forma significativa. Estamos, ao invés de estimular a produção interna, nos suprindo, cada vez mais, com alimento importado. Só no ano passado, o país importou o equivalente a US\$ 7,5 bilhões em produtos primários, e no mesmo ano o crédito agrícola foi de apenas US\$ 6 bilhões. Portanto, estamos gastando menos no financiamento da nossa agricultura do que estamos gastando em divisas com as importações.

Quando nós falamos em agricultura sustentável, evidentemente, falamos também no modelo tecnológico. E esse modelo tecnológico, seguramente, se continuar sendo feito sob a ótica do lucro, evidentemente, não será um modelo tecnológico que vai ao encontro dos interesses dos agricultores familiares. Vai ser, isso sim, modelo tecnológico referenciado na Lei de Patentes, portanto, na linha do que estamos assistindo, a introdução dos transgênicos no nosso país, onde não se discutiu o efeito dessa tecnologia sobre nossa

agricultura, em especial, sobre o nosso agricultor familiar, que tem, por questões culturais, a prática de reservar parte de sua produção, como a semente na safra seguinte e, muitas vezes, não por questões culturais, mas por questões econômico-financeiras.

Quando nós discutimos a sustentabilidade da agricultura familiar, nós também temos que questionar outras coisas que são importantes, e quero fazer referência a uma delas, que é o Banco da Terra. Nós temos informações seguras de que o Banco da Terra, ao invés de ser uma política agrária, na realidade, é uma política de substituição do agricultor familiar empobrecido por um outro, que tem condições, ou pretensões, de ser um agricultor com terra.

Temos que ter uma política agrícola diferente, que ela deixe de ser a alimentadora desse grande contingente de sem-terra no nosso país. E, por fim, penso que devemos, também, aproveitar esse momento para uma reflexão sobre a necessidade da unidade dos excluídos do campo, quer os excluídos, por não terem uma política agrícola apropriada, quer os excluídos que já estão sem terra. Temos que ter muito cuidado, e não podemos apostar na divisão. Temos que apostar na unidade.

2.5 LUDGÉRIO MONTEIRO – Representante do Ministro do Desenvolvimento Agrário, Raul Jungmann

Quando vim a este Fórum, cujo tema é o desenvolvimento rural sustentável, que é um tema que cada vez mais se discute no país, eu fazia uma reflexão sobre um passado bem recente, que eu identificaria em cinco anos atrás, em 1995, quando a CONTAG, com o Grito da Terra, reivindicava junto ao governo federal um programa exclusivo e uma política diferenciada para os agricultores familiares. Foi quando participamos da construção, juntamente com os trabalhadores, do que hoje se chama o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

Talvez poucos saibam a história que nos levou a uma longa caminhada, em busca de novas mudanças. Em 1995, quando esse programa iniciou, o governo federal, por pressão dos trabalhadores, colocava à disposição dos agricultores familiares um crédito diferenciado. Naquela época, lembro-me, os juros para os demais agricultores foi de 16%, e para os agricultores familiares saiu a 12%. E foram alocados R\$ 200 milhões. E nós chegamos ao final daquele ano com apenas R\$ 32 milhões aplicados.

Veio o novo Grito da Terra, em 1996. Tirou-se, aí, as linhas de investimento, pois, desde 1984 os agricultores não tinham linhas de crédito voltadas para o investimento. E se aplicou, naquele ano, R\$ 650 milhões. Em 1997, foram aplicados R\$ 1.620.000,00; em 1998, R\$ 1,8 bilhão; em 1999, os recursos ficaram em torno de R\$ 2,1 bilhões; e já na safra 2000-2001, o governo equalizou R\$ 4.240.000,00.

Mas não é isso que quero colocar aqui. Não é a questão de números, mas a qualificação que vem tendo o programa. A cada ano que passa, ele vem se aperfeiçoando para os trabalhadores. Nós tínhamos estudos de que atividades não-agrícolas em algumas regiões do país geram mais renda para os agricultores do que a própria atividade agrícola. Foi aí que se criou a linha de financiamento para o artesanato, o turismo rural e o lazer.

Também sabemos que a agricultura orgânica é um nicho importante para os agricultores familiares, no que diz respeito à geração de renda, assim, foi aberta uma linha de financiamento específica para o desenvolvimento dessa produção. A agricultura orgânica até pouco tempo não era financiada pelos agentes financeiros, pois estes trabalhavam ainda com pacotes tecnológicos de compra de adubo, de agroquímicos, exigindo, inclusive, dos agricultores, a nota desses produtos para ter acesso ao financiamento.

Retiramos a TJLP como indexador do investimento, e colocamos a equivalência-produto, com juros de 3%. Criamos um fundo de aval, e vamos trabalhar em parcerias com os governos estaduais, para que os agricultores familiares com renda bruta até R\$ 8 mil

possam ter acesso ao crédito de investimento. Para isso, a União está colocando R\$ 30 milhões, para estabelecer uma parceria com os governos estaduais e municipais.

Tínhamos alocado, este ano, para a assistência técnica, R\$ 9 milhões. No Grito da Terra 2000, esses recursos foram levantados para R\$ 40 milhões. É um passado curto, mas, se refletirmos, vamos ver que há um crescendo, há mudanças acontecendo. Hoje, o tema agricultura familiar, o tema desenvolvimento local sustentável, o tema desenvolvimento rural, é discutido em todos os cantos deste país. Acredito que, com força, com fé, com o trabalho conjunto dos trabalhadores e dos governos federal, estadual e municipal, haveremos de enfrentar esse desafio e, quiçá, preparar melhor esses agricultores, preparar melhor os jovens, filhos de agricultores, para que, mesmo que eles queiram deixar o campo, que venham para centros urbanos, para municípios do interior, melhor preparados para enfrentar o mercado de trabalho.

2.6 MANOEL DOS SANTOS – Presidente da CONTAG

Este III Fórum, que tem como tema o desenvolvimento rural sustentável, sem dúvida, é uma oportunidade para que possamos fazer um debate, um aprofundamento da realidade em que vivem os trabalhadores brasileiros. Podemos daqui tirar encaminhamentos que possam responder de formas mais objetivas às políticas que precisam ser desenvolvidas, com o objetivo de transformar a realidade dos trabalhadores rurais brasileiros.

Nós vivemos num país que adotou como modelo para o desenvolvimento no meio rural a grande propriedade, a preservação do latifúndio, o apoio à grande produção, sobretudo, voltada para a exportação. E ao longo do tempo, independente de qual foi o governo, a agricultura familiar sempre foi tratada de forma discriminatória, de forma como se não fosse um segmento de importância. Fazendo uma revisão rápida na nossa história, vamos compreender que o que se está dizendo aqui é verdade.

Ultimamente, vivemos alguns acontecimentos que precisam ser enfocados e contestados pelo conjunto da sociedade brasileira. Primeiro, a forma como tem se posicionado o governo no enfrentamento do conjunto dos problemas da sociedade. Se formos levar em consideração o que ocorreu em Porto Seguro, quando se fazia a comemoração dos 500 Anos do Descobrimento do Brasil, o que deveria ser uma festa cívica, o que vimos foram os verdadeiros donos deste país, que são os índios, e depois nós, que fomos migrantes, trazidos para cá das mais variadas formas, sendo enfrentados pela polícia, pela violência. Isso porque não se queria que se contasse a verdadeira história do desenvolvimento deste país.

Mais recentemente, temos as medidas provisórias que o governo tem tomado contra os interesses do conjunto da população, como na fixação do salário-mínimo, que atinge a todos os trabalhadores e aposentados do país, quando se travou no Congresso Nacional uma grande luta por alguns reais. Não se estava falando sequer de um salário digno que desse, de fato, uma condição de vida melhor ao trabalhador. Mas eram apenas alguns reais.

Em seguida, tivemos a medida provisória que criminaliza não o MST apenas, mas todos os movimentos que atuam no campo, na defesa da reforma agrária, quando se ameaça de tratar com a Lei de Segurança Nacional, se persegue o que ocupa a terra, o que apóia a ocupação, sob as mais variadas formas. Isso é, sem dúvida, um crime contra a sociedade brasileira, e contra o desenvolvimento no campo. O próprio governo sabe que se não fossem as lutas dos trabalhadores, organizadas pelo movimento sindical, pelo MST, pela CPT, pelos outros movimentos que lutam na defesa da reforma agrária, o governo não teria feito o assentamento de mais de 300 mil famílias.

Não é só, também, se festejar pelos assentamentos que foram feitos, porque nesse mesmo período em que o governo assentou mais de 300 mil famílias, segundo levantamento do IBGE, tivemos um número maior de famílias que já tinham acesso à terra e saíram do

campo. Saíram pela falta de infra-estrutura no campo, por falta de condição de educação, de saúde, de moradia, de geração de renda. E a continuar essa política, vamos ver, daqui a pouco, os que estão entrando na reforma agrária, também tendo que sair, porque não basta para a reforma agrária só a terra.

E é por isso que estamos aqui debatendo o que precisa ser feito. E na nossa avaliação, mudar não é simples, mas é possível. É preciso apenas inverter a lógica do desenvolvimento, ao invés de se continuar investindo nesses grandes grupos. Portanto, nós estamos aqui para debater com o conjunto dessas entidades aqui presentes a possibilidade de, juntos, nós, que formamos a representação pensante da nossa sociedade rural brasileira, podermos trabalhar com o objetivo de apresentar propostas concretas ao governo, de podermos pressionar o governo para mudar as políticas, para continuarmos negociando, e continuarmos radicalizando, quando for necessário.

Já foi colocado aqui, que o Pronaf, que começou em 1995, com R\$ 200 milhões apenas, conta, hoje, com bilhões anunciados pelo governo. Mas não basta o volume de recursos porque nós continuamos com a produção agrícola muito desvalorizada. As condições para produzir, para transformar produtos, para competir no mercado, não temos. E uma vez que a globalização abriu as nossas fronteiras para a concorrência com os países que se desenvolveram, nós estamos, sem dúvida, numa situação de extrema desvantagem. Por isso é que nós colocamos que o desenvolvimento para o meio rural, primeiro, não pode ser pensado do ponto de vista de que algum governo vai resolver o nosso problema, mas ele precisa ser pensado a partir da comunidade onde nós moramos. Porque são os moradores do município que precisam brigar, primeiro, para não sair da terra, e não ficar na terra simplesmente como meros reprodutores das condições que lhe forem permitidas. Ele precisa lutar para transformar. E a primeira luta para transformar é ter a compreensão de que é possível construirmos uma realidade diferente. Depois, é preciso buscar aproximação e parceria com outros que também acreditam, e que estão se esforçando, de forma isolada, cada um no seu campo, e poder juntar essas várias experiências e

trabalhar em função de um projeto que não seja um projeto meu, que não seja um projeto seu, mas que seja um projeto nosso. E que, juntos, possamos justificar que nossa proposta é viável, e que possamos acumular forças para transformar esse estado de coisas que aí está.

Nesse aspecto é que a CONTAG tem defendido, e procurado essas relações de parceria, em nome do chamado Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável, que nada mais é do que o entendimento de que a reforma agrária tem que ser feita. As políticas para o desenvolvimento no campo têm que ser implementadas como políticas públicas, construídas no passo a passo pela nossa reivindicação, pela nossa pressão, e pela nossa negociação, independente de quem seja o governo.

Existe uma outra questão que é importante ser colocada. É que a negociação que a CONTAG faz não é uma negociação carimbada, só para os trabalhadores que são filiados aos sindicatos, à federação. Por exemplo, neste Grito da Terra que fizemos agora, consideramos que existem pontos que são fundamentais, e podemos citar como o primeiro o início da quebra da TJLP nas operações de investimentos. Todos sabemos que os juros altos atuam como um câncer para toda e qualquer operação no campo e, sobretudo, para a agricultura familiar. E quebrar o princípio da TJLP é, sem dúvida, um passo importante.

Como segundo ponto, enfatizamos a questão da negociação das dívidas. Se hoje o trabalhador que está devendo, mesmo tendo recursos no banco, ele não pode operar. E ao longo desse tempo, o governo nunca tinha feito uma proposta de negociação. Agora, fez uma proposta de negociação por cinco anos, com um ano de carência e 3% de juros, e a base da equivalência-produto. É a negociação que queremos? É o resultado que os trabalhadores esperam? Ainda não. Mas é um passo na conquista que, acreditamos, vamos avançando.

Um outro ponto importante é a questão do fundo de aval. Sobretudo nas regiões que são sensíveis à seca, como no caso do Nordeste; ou enchente, pragas e geadas no Sul, muitas vezes o trabalhador tira o dinheiro no banco, e como o risco é só dele e não do banco, quando acontece algum problema, ele fica inadimplente e não pode fazer uma operação no ano seguinte. O fundo de aval também é um ponto que estávamos batalhando ao longo do tempo, e só agora o governo, ainda que timidamente, respondeu, com a possibilidade de criarmos uma parceria.

E o outro ponto de importância, que não poderíamos deixar de registrar, é a discussão do crédito fundiário. Desde o nosso V Congresso está a reivindicação de que é necessário ter um crédito fundiário para que os trabalhadores e trabalhadoras que têm uma pequena propriedade possam aumentá-la. Para aqueles que também não têm a terra, que possam se juntar em grupo, fazer uma associação, uma cooperativa, e também venham a ter acesso a essa terra.

Não estamos falando aqui, é bom que fique claro, de Banco da Terra, pois todos conhecem a nossa opinião, de sermos contra, por ele não ter um limite e poder atuar em qualquer tamanho de propriedade, sem nenhum controle da sociedade. As operações que já foram feitas mostram nessa direção e, portanto, temos batido contra o governo, contra o Banco Mundial, na proposta de aplicação do Banco da Terra. E estamos discutindo com o Banco Mundial uma proposta de crédito fundiário dentro da reivindicação dos trabalhadores.

E também não devemos tratar o rural simplesmente como o campo que pode gerar apenas produtos agrícolas. Várias e várias atividades não-agrícolas no território rural podem, e devem, ser trabalhadas e implementadas como alternativa de geração de renda do trabalhador.

Acreditamos que com discussão ampla, com recepção de sugestões das várias entidades que estão envolvidas nesse processo, tendo em vista que precisamos trabalhar todos que estão lutando nessa direção, para enfrentar esse modelo de desenvolvimento e criar uma

outra realidade, precisamos entender que somos parceiros. Não podemos criar divergências e batalhas internas entre nós, ao ponto de que os nossos inimigos e os nossos adversários fiquem rindo de nós.

Quero, com isso, agradecer a oportunidade e desejar a todos sucesso neste Fórum, e que possamos sair daqui com propostas concretas para a transformação deste país, no que diz respeito à área rural.

2.7 OLÍVIO DUTRA – Governador do Estado do Rio Grande do Sul

É com muita honra que o Rio Grande do Sul foi escolhido para sediar o III Fórum CONTAG de Cooperação Técnica, do qual o governo, por intermédio da Secretaria da Agricultura e Abastecimento, é um dos promotores. O tema desse encontro, Sistemas de Gestão Participativa para o Desenvolvimento Sustentável, pode ser considerado uma síntese fiel do nosso projeto de governo, o que certamente motivou a escolha do nosso estado para a realização deste importante debate.

O Rio Grande do Sul tem uma vocação agrícola importante e a partir dela se instalou a indústria, se desenvolveu o comércio e surgiram as comunidades. Para o projeto de desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo que estamos implantando no Rio Grande do Sul, a valorização da agricultura, da pecuária, da agroindústria é estratégica.

Esta vocação foi reafirmada recentemente nas discussões e nas definições do orçamento participativo que, em 1999, escolheu a agricultura como primeira prioridade e este ano deve ratificar essa decisão. Entendemos que gestão participativa significa exatamente construir canais onde a cidadania possa expressar sua vontade, definir as prioridades, decidir as ações de governo e apontar as obras e projetos mais necessários. O orçamento participativo tem cumprido essa tarefa. Aqui em Porto Alegre, a capital de todos os gaúchos,

o debate público sobre o orçamento municipal existe há 12 anos, num processo de permanente aperfeiçoamento que cada vez reúne mais pessoas e entidades e já recebeu o reconhecimento mundial, inclusive da ONU e do Banco Mundial, aqui representado.

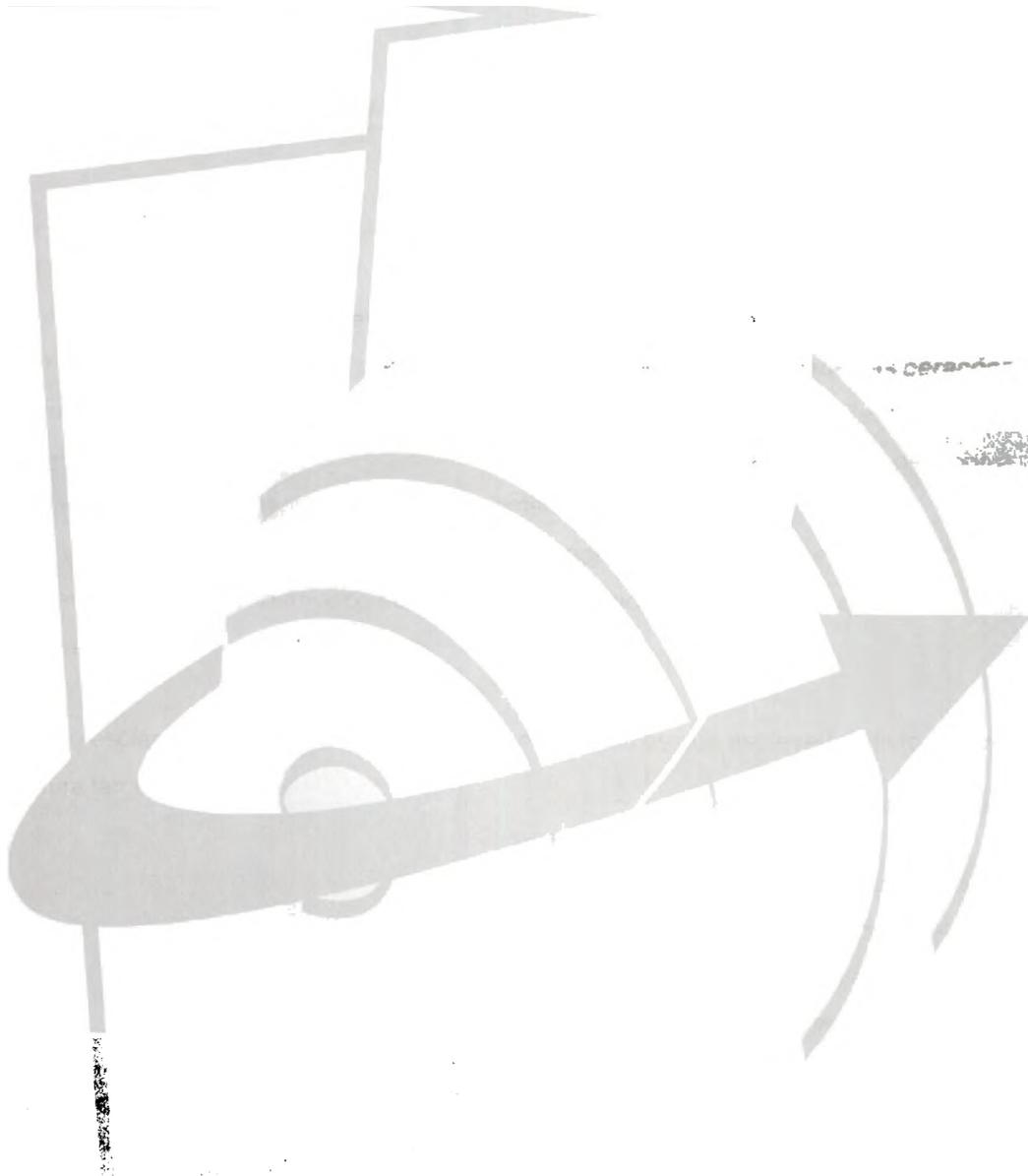
No âmbito estadual, realizamos no ano passado a primeira experiência de debater o Orçamento Público com a população, com assembléias em todos os 467 municípios do estado e plenárias nas 22 regiões do estado, com a participação de aproximadamente 190 mil pessoas. Este ano, o número de cidadãos participantes deve chegar a 400 mil. Portanto, o orçamento participativo é um processo que reúne as prefeituras, dinamiza os conselhos regionais de desenvolvimento, mobiliza as entidades sociais, instiga a cidadania a se envolver no debate dos temas que dizem respeito à sua realidade e ao futuro do estado.

O orçamento participativo tem se constituído, portanto, no principal instrumento de controle do Estado pela sociedade, mas não o único. Estamos promovendo a Municipalização Solidária da Saúde, por intermédio dos Conselhos Municipais de Saúde, que debatem os projetos e fiscalizam a sua execução. O mesmo ocorre na área da assistência social, em que o governo estadual destina os recursos apenas a projetos aprovados pelos Conselhos Municipais de Assistência Social. Em cada área de ação do governo, estamos estimulando a mobilização social e fortalecendo os mecanismos de participação, decisão e fiscalização popular. Na área da agricultura, nossas políticas de apoio, financiamento, comercialização e extensão rural são permanentemente debatidas no Conselho de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária, no Conselho do Rio Grande do Sul Rural e no Conselho dos Povos Indígenas. Todas essas instâncias contam com a participação das entidades de produtores e trabalhadores rurais.

Neste momento, quero também manifestar nosso apoio irrestrito à luta pela terra e enfatizar a importância da reforma agrária, não apenas para o nosso estado, para o país. Só com uma efetiva reforma agrária estaremos trazendo paz ao campo, fortalecendo a cultura da

solidariedade e criando milhares de empregos para os brasileiros que perambulam atrás de um pedaço de terra, enquanto milhões de hectares são mantidos na ociosidade. Aqui no Rio Grande do Sul, assentamos 1.200 famílias no nosso primeiro ano de governo, de um total de 10 mil famílias que pretendemos assentar nestes quatro anos de governo, o que vai significar o fim dos conflitos agrários, mais alimentos, mais distribuição de renda e vida melhor para milhares de gaúchos excluídos do sistema produtivo.

Portanto, para nós, a busca de um desenvolvimento sustentável está articulada com a valorização dos espaços de participação popular na gestão pública, nos quais a cidadania faça valer a sua vontade e o Poder Público respeite a vontade popular. Tenho certeza que este Fórum, pela importância do tema e pela qualificação dos convidados, será uma referência importante na luta pela democracia e pelo desenvolvimento do nosso país.



- **EXPOSIÇÃO**
- **PAINEL**
- **OFICINAS TEMÁTICAS**
- **AGENDA COMUM**

3. EXPOSIÇÃO - A Democracia no Mundo Contemporâneo e a Gestão Participativa de Políticas Públicas

3.1 Abertura - ALBERTO BROCH (Secretário de Política Agrícola da CONTAG)

Coube a mim, neste momento, colocar o que a CONTAG pensa, e acredita, sobre o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável. E fico muito feliz porque o projeto, essa proposta que a CONTAG acredita, e luta todos os dias, começa também a somar, ganhar, compor, ser discutido, no conjunto da sociedade. Não apenas dentro das instâncias dos trabalhadores rurais.

De uma forma mais articulada, a CONTAG passa a defender e ter a sua principal política, orientadora, a partir do VI Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais, em 1995, quando, um Projeto Alternativo de Desenvolvimento passa a ser sua principal diretriz. A luta nossa, no dia-a-dia, está inserida na certeza de que é preciso construir na sociedade brasileira um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Por quê? Porque os trabalhadores rurais começaram a perceber, discutir, que mesmo as políticas que possamos conquistar, elas se esvaziam dentro desse atual modelo. O próprio Pronaf, como exemplo de uma política pública que queremos construir, a persistir o atual modelo de desenvolvimento, entendemos que ele pode se esvaziar. Significa dizer que o modelo atual, no nosso entendimento, faliu, porque é um modelo concentrador de terra, que expulsou milhões de pessoas do campo. E esse processo se deu de forma desordenada, inchando as grandes cidades. E ainda, as pessoas que vivem no campo não vivem bem.

Esse modelo é perverso. E foi, ao longo da história, baseado na agricultura patronal. As grandes políticas públicas para a agricultura não vieram para consolidar o modelo da agricultura familiar, sempre elaboradas para fortalecer o modelo da agricultura das elites, das oligarquias e do latifúndio.

Esse modelo não é sustentável, nem do ponto de vista da segurança alimentar, nem do ponto de vista do emprego, nem do ponto de vista de trazer cidadania para o campo. Não concordamos, e os trabalhadores rurais acreditam que é preciso, e é possível, construir um país em que possamos ter democracia de verdade, em que possamos ter desenvolvimento de verdade, um desenvolvimento sustentável. Construir algo alternativo a esse modelo que ainda vivenciamos no Brasil.

E para isso, entendemos que algumas coisas são fundamentais. Uma das principais questões para que possamos ter um Projeto Alternativo de Desenvolvimento, é fazer a reforma agrária no Brasil. A persistir o atual modelo, a atual estrutura agrária do país, é difícil falar em implantar um novo modelo de desenvolvimento. É preciso, de fato, quebrar a espinha dorsal do latifúndio brasileiro.

Entendemos que fazer a reforma agrária é fortalecer a agricultura familiar. A partir de ações articuladas desde a comunidade até o município, o estado, o país, para podermos implementar ações locais de desenvolvimento voltadas para a concretização do Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Por isso, acreditamos nos programas de desenvolvimento local como uma forma de fazer com que as pessoas, no seu espaço, possam discutir a mudança da realidade, a partir de onde elas vivem, compreendendo aí a gestão dos planos municipais de desenvolvimento, a participação no poder público, o aprendizado, para que possam desenvolver ações de mudança no processo, para que possam exercer mais cidadania.

É preciso discutir também a educação. A persistir com o analfabetismo no campo, hoje, como pode haver mudança? É preciso ter políticas de educação para o campo. É preciso também, que os diversos mecanismos e instrumentos de política de estado sejam controlados pela sociedade, sejam democráticos.

Pensarmos em projeto alternativo com o atual modelo tecnológico é muito difícil. É preciso romper com o atual modelo tecnológico, e discutirmos a nossa pesquisa, a nossa tecnologia, no rumo do projeto que queremos construir, e a partir daí, precisamos de mecanismos, de assistência técnica, de crédito, de política de segurança alimentar. É preciso criar mecanismos de estado que aconteçam para esse projeto. Se não temos mecanismos de estado eficientes, controlados pela sociedade, com uma gestão participativa, dificilmente teremos a sustentabilidade desse projeto.

Precisamos discutir a questão ambiental, a questão da educação; enfim, discutir as questões do espaço rural, não só as questões agrícolas; tornar um modelo de desenvolvimento sustentável onde as pessoas se sintam cidadãs; onde as pessoas possam estar de cabeça erguida. Até hoje, no campo, não é isso que acontece, ou isso acontece para poucas pessoas.

Acreditamos que esse sistema será muito importante, não só do ponto de vista dos agricultores ou das pessoas que vivem no campo, mas será muito importante do ponto de vista de um projeto solidário para a sociedade. Por isso é importante que tenhamos a consciência de que não iremos construir isso sozinhos. É por isso que precisamos de alianças; é por isso que esse projeto não está acabado. Nós sonhamos e acreditamos, mas a cada dia precisamos construir essa proposta, e ganharmos, do ponto de vista da opinião pública, a sociedade para isso.

Acreditamos que esse projeto implicará na geração de milhares e milhares de ocupações de trabalho, direta e indiretamente. Portanto, num momento por que passa a sociedade, de desemprego, de tantas e tantas dificuldades, pode ser, sim, a saída para milhões de empregos, para milhões de postos de trabalhos, a partir desse projeto de valorização da agricultura familiar e do espaço rural.

Essas são, companheiros e companheiras, algumas idéias propostas. Acreditamos que esse modelo de desenvolvimento, baseado na concentração de terras, na concentração de renda, na grande indústria de exportação faliu e temos uma proposta de mudar essa situação. E essa situação é possível, desde que a gente possa formar a aliança do movimento social, do movimento popular, com as câmaras de vereadores, com associações comerciais, discutindo, inclusive nos nossos municípios, o que significaria esse Projeto Alternativo de Desenvolvimento, e o que poderia gerar de emprego, inclusive nos nossos municípios, as questões agrícolas e não-agrícolas.

Acreditamos no Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável, a partir de uma mudança de enfoque do meio rural, das questões agrícolas e não-agrícolas, fazendo, de fato, a reforma agrária, valorizando e fortalecendo a agricultura familiar, como um modelo de sociedade.

Assim, reafirmamos a importância deste Fórum que estamos realizando, e que, sem dúvida nenhuma, virá a ajudar muito na construção dessa proposta do Projeto Alternativo do Desenvolvimento Rural Sustentável.

3.2 Palestra - TARSO GENRO

Pretendo, ainda que em traços mais ou menos rápidos, apontar alguns dos elementos que caracterizam hoje a crise do Estado, que é também uma crise das formas tradicionais de fazer política, e que resumem, na sua convergência, aquilo que se pode denominar de questão democrática. A partir daí, dar algumas indicações sobre os modelos de políticas públicas, particularmente da experiência européia e, depois, tentar concluir com alguma contribuição que possa ajudar minimamente a refletir sobre aquilo que está nos objetivos deste evento: ou seja, a realização de um certo nivelamento conceitual para, a partir daí, retirar políticas, orientações.

Quais são as técnicas e os métodos da democracia moderna, que não funcionam mais e que reproduzem permanentemente frustrações de expectativas da população no que se refere ao funcionamento das instituições? Hoje, presenciamos em todos os debates a constatação, em parte, da falência do modelo econômico atual, que reproduz graus diferentes de exclusão em determinadas regiões, mas que não pode se construir sem um certo grau significativo de exclusão social.

Omitimos, freqüentemente, uma outra crise, que está na raiz da crise do modelo, que é a crise da democracia representativa, da impotência e da insuficiência da democracia representativa, e das suas instituições, que tiveram um largo espaço de eficácia, particularmente do Estado e bem-estar europeu, que aqui, na América Latina teve o seu momento – vamos dizer assim – mais desenvolvido e de mais qualidade política durante o período nacional desenvolvimentista, do populismo progressista, que esteve na base desses movimentos, e que realizou um certo grau de coesão social mínima, de integração social mínima, e que permitiu que os conflitos sociais, os conflitos de classe, inclusive no país, se tornassem mais moderados, e que, portanto, fossem inscritos dentro de uma normalidade democrática.

E essa crise do Estado e da representação apresenta algumas características que dificultam a elaboração de políticas alternativas ao modelo. De uma parte, elas estimulam o que tem de pior no senso comum, como, por exemplo, a crítica irresponsável do Estado e uma visão idílica do mercado; e, de outra parte, estimula sucessivas culturas, segmentadas, de alienação, colocando em crise, inclusive, a própria eficácia da política; colocando sob suspeita a eficácia da política.

Os resultados são diferentes graus de anomia, de ausência de normas de coesão social, que permitem a emergência da insatisfação, pelo crime, pela criminalidade, ou a insatisfação anárquica que, muitas vezes, favorecem o pólo conservador. Há, portanto, uma falência da lei, da estrutura jurídica como instrumento da coesão social. Essa falência da legalidade,

se dá por uma percepção cada vez mais aguda do senso comum, não só das classes dominadas, como também das classes dominantes, de que ela não funciona mais como um imperativo de conduta capaz de estabelecer regras de convívio e de enfrentamento social.

Nas classes dominantes, isso se dá com uma acelerada criminalização da política, que não ocorre somente no Brasil, com o caso Fernando Collor. Como nós sabemos, há escândalos das democracias contemporâneas, onde as classes dominantes, particularmente os seus setores mais liberais, integram as grandes marchas internacionais e, inclusive, integram sucessivamente suas relações políticas com o mundo da criminalidade, seja por meio do narcotráfico, que criminaliza a política em escala planetária, seja por meio do projeto de privatização, que não se fez em nenhum país sem um certo grau de corrupção.

Em segundo lugar, ainda em função dessa falência da legalidade, uma ausência de movimentos que caracterizassem minimamente as funções universais do Estado. Aquelas políticas do Estado-providência, ou do Estado paternalista populista no Brasil que, como eu disse, criou uma coesão social e modelos de conflitos políticos, tem despertado na cidadania, em todas as classes sociais, uma certa indiferença em relação à capacidade de resposta do Estado. Como contraponto a isso, há uma auto-organização em nível de bases populares, uma auto-sustentação ao lado do Estado, de uma parte e, de outra parte, nas classes dominantes, a estruturação de partidos políticos fora do contexto normativo. Refiro-me a uma profunda vinculação da mídia com os grandes monopólios privados, que constróem o grande partido político, que gere o projeto liberal conservador no Brasil.

Uma terceira característica dessa crise do Estado e da representação política é a contradição cada vez mais rigorosa entre a expectativa outorgada à representação política pelo voto e seus resultados concretos. No Rio Grande do Sul, estamos passando por uma

crise desse tipo, e isso não é responsabilidade dos partidos governantes nem responsabilidade da oposição, mas uma decorrência do aparato público do Estado, da crise fiscal, da crise financeira do Estado, que exige daqueles que chegam ao controle do aparato estatal medidas de reforma do Estado. Essas medidas tanto podem ir no sentido de potencializar o Estado para que ele recupere as suas funções públicas, como de vender e liquidar o Estado, de privatizar o Estado, como ocorreu recentemente aqui no Estado do Rio Grande do Sul, na minha opinião.

Essa crise financeira do Estado é real e não artificial. Não é um projeto neoliberal, mas uma decorrência de que o Estado nacional desenvolvimentista, ou o Estado do bem-estar, não reorganizou seus mecanismos fiscais, não reorganizou sua estrutura jurídica e política interna capaz de perceber que estavam ocorrendo grandes mudanças no mundo, como a internacionalização cada vez mais aguda das relações econômicas. Estava findando o paradigma industrial, da segunda revolução industrial e, portanto, as políticas fiscais anteriores do Estado do bem-estar, ou do Estado nacional desenvolvimentista, no seu porte populista progressista, eram impotentes para responder a essa nova situação. E quem ganhou a parada foi quem entendeu que era necessário não acentuar o caráter público do Estado e encaminhar reformas que recuperassem as suas funções públicas. Pelo contrário, ganhou a parada quem entendeu que o Estado do bem-estar estava liquidado e que era necessário o império do mercado, submeter o Estado à legalidade do mercado, para, a partir daí, realizar certas reformas que, por meio das leis imanentes ao mercado, geraria um processo distributivo renovador, bem ao contrário do que efetivamente está acontecendo hoje.

Falo nessas questões porque quero situar as questões regionais e as questões locais, não de uma forma isolada, não de uma forma fragmentária. Há, no interior do campo que integro, que é o campo da esquerda, uma visão de construção de sucessivas políticas microeconômicas, na base da sociedade, que estabeleceriam uma rede de relações microeconômicas que se transformariam, por uma alteração da qualidade dessas políticas,

numa visão macroeconômica, numa política macroeconômica. Ou seja, uma visão de operar nas frestas dos grandes monopólios privados, seja de políticas de solidariedade, ou por meio de redes da pequena economia, por assim dizer, e a partir daí, tirar um conceito, ou seja, propor um modelo alternativo de desenvolvimento.

Quero dizer que não compartilho dessa visão. Só entendo essas políticas de solidariedade, de resistências, e da sucessão dessas políticas econômicas que se integram em rede como um momento constitutivo no plano da política de um projeto alternativo, que tem que partir de uma visão macroeconômica e de uma visão de um Estado regularizador, de caráter centralizado, portanto, de um projeto macroalternativo, capaz de oferecer condições para que essas políticas microeconômicas locais ou regionais possam se transformar numa grande economia e possam, dessa forma, basear um projeto nacional e realizar um processo de inclusão social e de reformatação, inclusive, da estrutura de classes, colocando o país, ou nossa formação social, num novo patamar.

Coloco esse exemplo porque essa é uma polêmica ainda não resolvida. Refiro-me a uma experiência que hoje está sendo feita como uma intervenção macroeconômica central, que tem balizado um dos países da comunidade européia, a França, que tem proporcionado alguns resultados positivos num país, hoje, cercado pela chamada terceira via, cujo líder mais importante é o presidente Bill Clinton. Refiro-me à lei de iniciativa da ministra do Emprego e Solidariedade na França, que prevê favorecimentos fiscais às empresas privadas que renegociem com os sindicatos seus contratos, seus convênios coletivos de trabalho, visando uma jornada de trabalho de 39 para 35 horas semanais. Segundo balanço já publicado na França, esses mecanismos já geraram, hoje, em torno de 180 a 160 mil empregos, envolvendo esses acordos em torno de 3,5 milhões de trabalhadores.

Não quero dizer com isso, vejam bem, que essa seja uma solução para um país como o nosso. Não trato desse tema. Estou tratando apenas de uma visão, estou dando apenas um exemplo de como uma política macroeconômica pode determinar uma pauta

socioeconômica no país e, a partir daí, alavancar uma série de projetos alternativos de emprego, seja na cidade, seja no campo, para que não se tomem as questões de natureza econômica como se elas fossem um intrincado de questões microeconômicas regionalizadas ou municipalizadas.

Essa lei Obree, possivelmente, irá gerar na França em torno de 350 mil empregos. E desses, alguns deles serão de meia jornada, particularmente para jovens, mas estão tendo uma forte incidência na redução do desemprego na França, no momento, contribuindo para o crescimento econômico daquele país.

Coloco esse exemplo porque aqui no Brasil nós teríamos, evidentemente, a questão da pequena agricultura, e da média agricultura também, como elementos centrais para a retomada do crescimento e de organização de um mercado interno minimamente coesionado, e que gerasse um processo de acumulação privada e pública, capaz de alavancar um projeto nacional alternativo.

Descendo ao terreno da região e do município, percebemos que estes não fogem à regra de crise financeira do Estado. Essas políticas sociais de emprego, podem – e devem – ser monitoradas a partir da interferência das estruturas de poder já existentes na sociedade. E o órgão gestor, na minha opinião, mais adequado para esse projeto é o município e o governo regional. E não o governo central. Evidentemente que o governo central deve propor linhas gerais nas suas políticas públicas. Essas linhas gerais têm que estar balizadas por uma visão de um projeto nacional, de uma certa natureza de desenvolvimento, e na criação de um mercado interno de massas, de uma relação com a economia globalizada, não de forma submissa, mas de forma interdependente, cooperativa, a partir de um conceito de autonomia e de um projeto de nação, para, a partir daí, descer para os organismos inferiores do Estado, seja o governo regional, seja o governo estadual, para que essas políticas públicas sejam conduzidas sob o controle público.

Antes de abordar esses elementos mais relacionados com a escrita fina das políticas públicas, quero dar uma rápida passagem nos modelos de produção de políticas públicas locais que ocorreram no Estado de bem-estar europeu. Alguns modelos que se relacionam com políticas públicas de maior abrangência popular, aquelas políticas públicas relacionadas com os perdedores do modelo, aqueles setores excluídos da população, aqueles setores de baixa renda da população, que somente serão incorporados numa nova dinâmica social, numa nova socialidade, a partir de políticas pautadas pelo Estado e não pelo mercado.

1) *O modelo anglo-saxão.* Até os anos 70, esse modelo baseou-se em quatro grandes departamentos de serviços públicos. O modelo anglo-saxão do Estado do bem-estar, como se sabe, é originário dos sucessivos governos trabalhistas, durante um longo período, que moldou a economia e a sociedade inglesa com um determinado conceito de integração social e com determinadas formas de negociação entre as classes sociais que compunham o capitalismo inglês. Os quatro grandes departamentos, até a década de 70, portanto antes da Madame Thatcher, são: serviço social, educação e saúde em nível de região – no caso, lá, de condado – e moradia, a nível do município. Ou seja, as políticas de serviço social, as políticas de saúde e de serviço público ficariam a cargo, sob gerência, do Estado. Lá, o condado. E a política de moradia a nível do município. Exatamente ao contrário da experiência brasileira, onde a experiência de uma política de moradias vem de uma política altamente centralizada, altamente burocratizada, e que faliu, na medida em que é falido também o regime militar autoritário.

2) *O modelo escandinavo.* Esse modelo não foi alterado recentemente. Apesar de toda a pauta da integração europeia, apesar de todas as exigências que se fizeram, de privatização e de mercantilização, inclusive, dessas políticas, esse modelo escandinavo permanece inalterado. Para dar um exemplo, a Suécia mantém fortes programas de moradia, renda mínima e de inserção e gestão de todo o sistema escolar obrigatório, a partir da autoridade política do município. Uma política, portanto, do Estado do bem-estar, dentro de determinados critérios estratégicos e de visão

GESTÃO PARTICIPATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

de nação, de país, que é produzido localmente. Essa produção local, num país pequeno como a Suécia, se dá, evidentemente, com o controle direto da população.

3) E, finalmente, *o modelo continental*, que é um modelo onde os municípios são responsáveis pela colocação em prática, hoje, dos programas de renda mínima, construção de moradias e das chamadas moradias assistidas para crianças, idosos, e creches. Nesse chamado modelo continental, começa a emergir um novo tipo de relação do Estado com a sociedade, que é a compra pelo Estado, seja pelo município, seja pela autoridade regional, a organizações governamentais, instituições, portanto, “privadas”, que não têm fins lucrativos, de determinados serviços, e de determinadas atividades.

Essa compra se dá por meio de relações contratuais, de relações conveniadas, de pactos políticos, ou de um conjunto de relações inovadoras, que vão, por assim dizer, não privatizando o Estado, mas permitindo que o Estado público, que a sociedade civil, e esse espaço privado da sociedade civil, vá-se “publicizando”. E isso faz parte de uma renúncia que o Estado vem fazendo, na produção de determinadas políticas públicas e, de outra parte, de um processo de auto-organização da sociedade, que se dá por meio de centenas de organizações não-governamentais, todas elas com os mais diferentes tipos de caráter, aspectos, objetivos, posições políticas, mas que refletem uma tendência de auto-organização e de auto-resistência. E que vão produzindo determinadas políticas públicas e estabelecendo relações contratuais, relações conveniadas, relações políticas com o governo, ou com a estrutura estatal como totalidade jurídico-política, para desenvolver determinadas relações e determinadas atividades.

Como se vê, mesmo nesses modelos em que ocorre renúncia da função pública do Estado, o município, ou a região, começa a adquirir, cada vez mais pesadamente, incidência sobre as questões mais essenciais. As políticas públicas, particularmente, aquelas que tendem a resistir à exclusão. Ou seja, as políticas de inclusão social.

A questão que se coloca, hoje, na minha opinião, é mais avançada do que essa, e mais ampla e diz respeito às novas características que assume a questão espacial, a partir da ótica da globalização. Tem características locais específicas que o processo de globalização, ora acentua, ora desconstitui. E que essas relações do município – irei me referir, daqui em diante aos municípios, mas serve também para uma visão abrangente de região – , ao mesmo tempo em que se integra na ordem global, tutelada pelo capital financeiro, ele sofre a globalização no seu próprio lugar. Ou seja, ao mesmo tempo em que o município se globaliza, a globalização se localiza. E esse conflito, essa ambigüidade, é, em última análise, o espaço por meio do qual se produz a política.

O que quero dizer com essa formulação? Estou fazendo um juízo moral da globalização. Quero dizer que qualquer política de âmbito municipal, ou regional, que não leve em conta o processo de globalização econômica realizado, é uma política impotente. Ou seja, tomando um exemplo, se o orçamento participativo não se conceber com sendo realizado numa cidade que integra o Mercosul, que é um sujeito político, hoje, das disputas políticas internacionais, que utiliza verbas do Banco Mundial e do BID para os seus projetos, e que tem uma relação com a economia global por meio da quantidade da natureza de sua dívida, nenhum projeto sério vai se desenvolver no âmbito do município de Porto Alegre porque a contabilidade – no sentido manancial de dados econômico-financeiro e políticos – que vai fundamentar uma decisão de governo e, portanto, uma decisão de Estado, vai ser falsa, se não tiver essa visão.

Não se trata, é óbvio, de dizer que a globalização comanda o município. Trata-se de dizer que o município, para ser comandado politicamente, tem que ser comandado a partir da visão de que está sujeito às determinações da ordem global, para ter um projeto de município, e para contribuir com um determinado projeto de sociedade. Mas a questão se torna mais complexa porque o município e a região, neste tipo de economia, neste tipo de movimento da economia global tutelada pelo capital financeiro, tem que ser concebido nos termos de uma outra economia política, não mais da economia política clássica, porque

há sempre a economia política mundial e a economia política nacional. E aí se pergunta se é possível ter uma economia política regional, uma economia política local? É compatível com as funções político-jurídicas do município ter uma visão de como a economia local se deve integrar à economia regional, e assim sucessivamente? Desde as questões relacionadas com financiamento até as questões de natureza tecnológica? Até o fato de o município, a região, procurar na ordem global o seu nicho específico, por meio do qual ele vai romper os grilhões dessa determinação financeira e criar uma personalidade política própria?

Entendo que sim. E dou um exemplo concreto, Barcelona. É uma cidade que concebeu-se como uma cidade mundial, utilizou os Jogos Olímpicos de 1992 para criar uma referência, 10 anos antes, e a partir daí se reconstruiu como cidade, e hoje é uma cidade integrada, vamos dizer assim, num processo de integração, de autonomia política, com uma visão de desenvolvimento, porque ocupa um determinado nicho específico como uma das cidades turísticas, culturais, econômicas, de desenvolvimento tecnológico e humanístico mais importantes da economia espanhola, que, como vocês sabem, tem uma economia que depende muito do setor terciário de serviço, e, particularmente, da área de turismo.

Então, que nicho é esse? Qual a relação predominante que a região ou o município irá ter? O governador Jorge Viana, em Rio Branco/AC, escolheu determinadas questões características da economia coletora da região e, a partir daí, estabeleceu uma "linkagem" com órgãos financeiros internacionais, com organizações não-governamentais, e tirou um projeto de cidade. Uma cidade que vincula-se à ordem global a partir de um padrão de desenvolvimento sustentável absolutamente integrado, caracterizado pelas relações econômicas históricas da região, que passa pela importância que tem a economia coletora, a pequena economia agrícola, com todos os efeitos que isso determina, nas regiões urbanas.

E o município se coloca como um novo sujeito econômico. Primeiro, o sujeito político e, concomitantemente, ou sucessivamente, um sujeito econômico. Porque o processo de globalização, à medida que ele integra subordinando, cria também novos sujeitos, que se colocam dentro da ordem mundial com determinada autonomia, com determinada postura, que vem, inclusive, da própria redução das fronteiras nacionais, das fronteiras jurídicas, das fronteiras políticas.

E essa inserção do município que ao mesmo tempo diz: eu me integro, disputo na ordem global, uma determinada visão de cidade, de sociedade, e da nação, e de país. E, portanto, reconstituo o projeto de nação por meio dessa disputa não mais meramente paroquial ou regional, mas de uma inserção na ordem global. Porque essa disputa não é uma disputa só de um município, mas uma disputa de uma visão política, uma disputa de uma visão alternativa de sociedade, aquela sociedade que vem sendo pautada pelo projeto neoliberal em escala mundial.

E aí, evidentemente, nós temos não só pontos de partida para unidade no exterior, de parceria, como também controvérsias bastante pesadas, a depender do país, do estado, da cidade, ou dos partidos, outras organizações não-governamentais ou dos órgãos financeiros internacionais que esse município, eventualmente, estabelecem as suas relações.

Dedicar-me-ei dois minutos a apontar aquilo que vem da experiência espanhola como os chamados fatores de uma economia política local. Ou seja, como se caracteriza no plano municipal, no plano regional, quais os pontos que devem ser abordados, que devem ser levados em consideração, para que se possa reconstituir esse conceito. Primeiro, chamo a atenção para a questão dos recursos humanos. A capacidade, a qualidade, a flexibilidade das pessoas determina a capacidade das empresas em adaptar-se a essas alterações estruturais que estão experimentando as economias locais. A considerar, por exemplo, os recursos humanos, é possível se pensar num município ou região ou estado que possa

desenvolver universidades virtuais de trabalho, preparando mão-de-obra para chamar um determinado tipo de investimento, criando um manancial de mão-de-obra altamente qualificado e intervindo, portanto, não só no mercado de trabalho, mas também no próprio cálculo econômico dos investimentos.

O segundo fator importante da economia política local ou regional são os mercados e a oferta local. É imprescindível que se tenha uma visão do mercado e da oferta local porque sem essa visão não vamos poder estabelecer uma relação com o terceiro fator, que é o entorno local. Ou seja, o entorno do município, a região metropolitana; o entorno da região metropolitana, o Estado; e o Estado – a unidade federativa – como inserido no âmbito de um projeto nacional determinado. No nosso caso, o projeto nacional determinado é adverso a essa visão. E, portanto, esse fator se torna em um dos fatores mais importantes para reagir contra ele.

Finalmente, é aquilo que se chama de fatores invisíveis. Ou seja, a cultura local, a socialidade local, a política local, o modo de vida das pessoas; como as mentes e corações se formaram naquela região, e como construíram determinadas tradições. E como essas tradições – seja no campo ou na cidade – podem ser integradas num projeto econômico determinado. É óbvio que não se trata de vocações misteriosas, que vêm do berço, mas de culturas econômicas, de socialidades determinadas, que emergem da história da região. E essa história da região, portanto, é um potencial econômico importantíssimo para se pensar numa economia política local.

Esse processo de globalização local, de localização global, é um processo que tem lado. Ou seja, não há possibilidade de se pensar que se possa ter uma visão meramente técnica desse processo. Ou se tem como ponto de partida a reconstrução de um estado público, e a reconstrução de uma sociedade que tenda para a inclusão social, isso nos choca fortemente com os pressupostos do projeto neoliberal, com o modo de vida e a cultura dominante hoje, com os projetos econômicos que submetem hoje os países da América Latina, ou essas políticas não terão eficácia, não terão finalidade.

É necessário ter uma determinada postura, uma determinada posição, a partir de uma visão abstrata de um projeto para, a partir daí, deduzir essas políticas locais e essas políticas regionais. Entendo que esse processo todo está gerando um múltiplo de relação Estado-sociedade. O processo de privatização do Estado, que se desenvolve de uma maneira acelerada nos países da Europa e na quase totalidade dos países da América Latina tem como contrapartida um processo de auto-organização da sociedade civil para desenvolver políticas de resistência e para substituir as políticas públicas. Essa auto-organização tanto se dá num nível de resistência primária quanto a partir da criminalização das relações na periferia das grandes cidades, como se dá a partir da formação de núcleos de poder alternativo do Estado, que com ele se relacionam a partir das suas demandas. O meu entendimento é o de que é aí que devemos jogar, numa visão de reconstrução pública de estado e de um projeto econômico alternativo. Ou seja, conceber que existe um movimento concreto em andamento, que é determinado por essa privatização do Estado e por essa auto-organização e, a partir dessa relação, procurar dar racionalidade e conteúdo determinado para esses movimentos. Para que esses movimentos se voltem sobre o Estado, contra o Estado, ou com o Estado, para reconstruir uma determinada visão de relação Estado-sociedade, de uma parte, e de produzir políticas consensuais, políticas inclusivas, políticas de integração e de coesão social, políticas, em última instância, que reaproximem o Estado privatizado da resistência pública, e a partir dessa reaproximação se crie um novo conceito de estado e um novo tipo de produção de políticas públicas.

Nesse sentido, as estruturas de poder que vêm de fora, que têm uma organização racional como o orçamento participativo, que têm, evidentemente, inúmeras limitações, é simplesmente o óbvio, mas são estruturas de poder que vêm de fora e que na relação com o Estado condensam os interesses privados, todos, daquelas pessoas, interesses regionais e locais privados, e colocados na cena pública são transformados em propostas, em última análise, de políticas públicas determinadas.

Essa nova relação Estado-sociedade é que está em curso. Como diz um professor inglês, estamos no meio de um túnel e não sabemos para onde ele vai. Não sabemos se esse processo de autonomização do público em relação ao Estado, esse processo de estruturação de poderes paralelos, fora do Estado, sejam poderes políticos, sejam poderes criminosos, não sabemos para onde ele nos leva, ainda. Isso está em aberto. Isso está sendo determinado pelo processo político. Isso pode levar a um grau de fragmentação do Estado tão grande que ele precise se reconstituir pela autoridade, pela ditadura, como isso pode levar a uma situação de barbárie. Apenas o que pode elidir a barbárie é fazer com que esses movimentos de fora tenham uma determinada racionalidade, tenham uma organização, e venham à cena pública confrontar-se e articular-se, ou articular com o Estado, dependendo do caso, para que ele se politize e, portanto, transforme os movimentos sociais em movimentos com densidade política.

Aliás, nosso presidente, recentemente, disse uma coisa muito interessante: que os movimentos sociais no Brasil estão muito perigosos, porque estão se transformando em movimentos políticos. Veja o grau de facismo implícito nessa visão. Isso é muito grave. Um presidente da República, sociólogo, dizer uma coisa dessas. Qual a destinação amadurecida e verdadeiramente democrática do movimento social? É se transformar em movimento político. Ou seja, ele sair do seu resíduo particular e disputar a universalidade. Isso é, primeiro, uma visão de sociedade. É aí que o movimento social alcança a sua maturidade, e é isso que está em jogo neste momento.

E isso pode ser feito, evidentemente, a partir não só dos próprios movimentos, mas aí entra esse governo local ou regional, que tem uma visão de economia política local e regional. E cria, a partir dessas fontes de poder, fora do Estado, uma nova relação de Estado-sociedade. Ou seja, cria aquilo que se designa como uma esfera pública não-estatal, de controle, de indução, sobre o Estado, para que o Estado reconstrua a sua possibilidade de Estado público, e gere uma dinâmica democrática transformadora, uma dinâmica democrática que, ao mesmo tempo, radicalize a democracia, afirme os direitos individuais e produza, portanto, a possibilidade de uma nova alternativa de sociedade.

3.3 Debates

Após a palestra de Tarso Genro, foi aberto o debate com os participantes, tendo sido levantadas cinco questões centrais, abaixo apresentadas, respondidas depois pelo palestrante:

3.3.1 Questões centrais

- 1) A constatação da necessidade de se ter uma nova forma de ordenamento jurídico em nível local, regional, como instrumento que pudesse, de fato, funcionar como alternativa de desenvolvimento.
- 2) A vontade política dos movimentos sociais e do próprio movimento sindical de trabalhadores rurais, de sair de sua especificidade e tentar ter um discurso que dialogue com o conjunto da sociedade a questão de um Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável, que se articule e seja articulado, também, com alternativa de desenvolvimento para o país.
- 3) Buscar fazer a relação e discutir um pouco a interface da ação local dos sindicatos, que estão no município, com a necessidade de transformação do poder local.
- 4) Sobre a constatação jurídica de que, em Direito, o costume vira lei: Que possibilidades existem da prática de consulta, como a do orçamento participativo, que vem sendo executada, mas que não está, ainda, regulamentada pelo Ordenamento Jurídico, ter a validade de lei?
- 5) Como não se tem, legalmente, espaços mais democráticos de consulta popular, o espaço institucional mais próximo desse modelo são os conselhos, que foram criados para atender à demanda de participação, mas como esses conselhos são formados a partir das bases dos governos, e nem todos eles são democráticos ou voltados para os interesses do povo. Como é possível fazer uma avaliação do papel desses conselhos?

3.3.2 Resposta do palestrante

Quando falamos em produção de políticas públicas a partir da relação da sociedade organizada e do Estado vem à mente a questão do orçamento participativo, que é uma das experiências que existem dessa concepção. Quero dizer que é uma experiência importante, mas limitada, e não esgota as formas alternativas de participação. Não só de forma de composição de políticas públicas que abrange um número limitado de pessoas, como também porque nós temos, hoje, recursos tecnológicos para aprofundar ainda mais esse processo.

Dou um exemplo concreto. Hoje, nós teríamos condições, se nos voltássemos para uma reforma de Estado no sentido de democratizá-lo, de interpor meios tecnológicos para consultar, por exemplo, a população, de seis em seis meses, sobre um determinado assunto, onde as pessoas, por meio de um determinado cartão magnético, chegassem a um determinado ponto, passando aquele cartão magnético, num determinado dia, emitissem uma opinião, se sim ou não, ou em termos, a respeito de uma consulta feita pelo governo. E isso não é nada utópico, é real. Onde, por exemplo, cada governo tivesse um mandato de cinco ou seis anos, mas que a cada ano a população reafirmasse o seu mandato, ou não. Ou chamasse eleições, por meio de uma consulta dessa natureza.

Em última análise, o que se trata é de tentar combinar, na minha opinião, uma visão da representação política renovada, estável, consolidada, que é o cerne da organização do Estado e da sociedade; uma participação direta da cidadania, das mais diversas formas. Seja por meio dessas estruturas – vamos dizer assim – públicas e não estatais de poder, que incidem sobre o Estado; seja por meio da exacerbação do plebiscito, da consulta, do referendo, que, em última instância, vão permitir uma democratização maior ainda das decisões públicas.

É por isso que eu digo que estamos na metade do caminho. O que tem ocorrido na organização, na reforma do Estado moderno, tal qual concebido pelo neoliberalismo, é o contrário. Todos esses meios tecnológicos têm sido usados para a manipulação, para o

controle da informação, para a indução das políticas neoliberais, para – vamos dizer assim – a desmoralização da função pública do Estado, com a utilização desses mecanismos moderníssimos, que vão da informática à microeletrônica, criando na população um controle de cima para baixo. Trata-se de inverter esta tendência.

Esse processo de inversão é um processo que exige uma nova concepção de direito público, porque a história do direito público moderna é a história de um direito público que vem do Estado, exclusivamente, e que sedimenta, inclusive, a razão de Estado. Temos que compreender que existe, hoje, a emergência de um novo direito público que não se origina exclusivamente do Estado. E é possível dar alguns exemplos elementares. Por exemplo, o regimento interno do orçamento participativo, aqui em Porto Alegre, que regula o funcionamento dos conselhos populares e indica a orientação das prioridades. A estrutura de funcionamento das plenárias é um regulamento que ainda não foi votado. Ele é produzido como norma pelos conselhos, e acatado e aceito pela prefeitura e pelos que integram o orçamento participativo. E funciona como norma jurídica que não vem do Estado, para regular a autonomia do movimento social, das estruturas de poder fora do Estado.

É claro, esse regimento interno está balizado pela Constituição – a partir do direito de organização e de autonomia, o direito de reunião – e as sociedades civis ideais. Isso é uma norma constitucional. E essa visão de “publicização” do Estado, de uma parte, e de desestatização do Estado, por outra, é uma dinâmica que está em curso. Como ela vai se realizar, qual o processo que vai permitir que isso se transforme em qualidade, é, evidentemente, uma questão que está em aberto. Isso, para mim, na verdade, hoje, é o âmago da questão democrática. O *déficit* democrático, social, de uma parte, e o *déficit* de democracia que ocorre em países continentais, como ocorre no Brasil, hoje, têm uma resposta da sociedade. A resposta que está no horizonte, é a resposta da Colômbia, onde já se formaram dois Estados. Ou alguém pensa que a Colômbia é a maquinação de indivíduos subversivos, meia-dúzia, que resolveram fazer uma guerrinha e dar uns tirinhos? Não. É uma resposta determinada a um Estado que não reformou, que não incluiu, que não integrou, e que abdicou de um projeto nacional.

O que devemos ter em mente, quando falamos nessas reformas sociais profundas, nessa radicalização do processo de democracia, é exatamente salvar a democracia e ter um projeto de nação pelos meios democráticos. Ou é isso ou é a barbárie. Em última instância, é isso que está em disputa.

Com relação ao papel dos conselhos, essa é uma questão importantíssima porque o problema da cooptação não é um problema só do conservadorismo. O problema da cooptação e da submissão dos movimentos e das lideranças é um problema dos agentes públicos em geral, dos agentes do Estado. Ou seja, no exercício do poder, ele tem um momento cooptativo. Você sabe compreender isso. Ele se realiza independentemente da ideologia, porque é um recurso de defesa do poder.

É necessário que tenhamos mecanismos políticos e jurídicos, conscientemente instituídos, para que isso não ocorra, para que ele seja barrado. Isso não está relacionado apenas com o exercício do poder, mas também com as lideranças que vêm do movimento social. É necessário compreender que os valores políticos que existem no movimento social, nas lideranças, em regra, também são os valores dominantes. Ou alguém acredita na bondade nata de indivíduos apenas por que são pobres? Isso não existe. O que existe, na verdade, é um processo de cena pública democrática, que tem que ter regras de convívio, de articulação, para que esses impulsos humanos, individuais ou coletivos, ou de cooptação, ou de tradicionalização da política, seja de baixo, seja do poder de Estado, que estejam em permanente checagem pública, em permanente contraste com a vida pública, para que esse processo se dê sempre na cena aberta.

E aí entram os conselhos. Temos duas origens para os conselhos. Temos os conselhos tomados como conselhos de poder, de Estado, e os conselhos administrativos, que vêm da experiência social-democrata, particularmente das relações de trabalho. As comissões de negociação, e conselhos, também, de gestão de políticas de seguridade social e de algumas políticas públicas.

Assim, a experiência da humanidade de democratização do Estado moderno tem essas duas vertentes. A primeira é a vertente dos soviéticos e da cúpula de Paris, que se degradou em ritual apenas. Ou alguém pensa que os conselhos funcionavam depois de 19, na União Soviética? Era poder nenhum. Era um ritual por meio do qual o partido passava a sua linha. Na época de Stalin, se o sujeito divergia, seu futuro não era muito promissor.

E a experiência social-democrata é uma experiência que, na minha opinião, se degradou pela cooptação, pela formação de uma burocracia semi-estatária, às vezes uma burocracia das próprias lideranças dos movimentos sociais, do movimento operário, dos movimentos de demandas por habitação, por exemplo, que se transformaram em profissionais dessa comunicação do Estado com a sociedade.

E são essas duas experiências que devem balizar. É óbvio que não tenho solução para isso, mas imagino alguns mecanismos. Por exemplo, temos uma experiência positiva no orçamento participativo, que o sujeito não pode ter mais de dois mandatos, como representante. Ele tem um tempo limitado para ser representante. Isso determina a ele uma forma de se relacionar com a base. A temporalidade.

Segundo, a possibilidade de o organismo delegante retirar o mandato de um delegado. Isso é importantíssimo, também. A democracia não é uma democracia direta, como se diz, no sentido grego. São plenárias populares em que o cidadão não pode participar diretamente, mas que escolhe delegados. Democracia direta, hoje, absolutamente similar à grega, eu diria, é o plebiscito ou a consulta, onde o Estado faz uma pergunta e o eleitor capacitado responde.

Aqui em Porto Alegre, as pessoas às vezes me perguntam: se vocês perdessem a eleição, o orçamento participativo seria mantido? Respondo com toda a sinceridade, que não seria mantido. Por quê? Porque essa abdicação forte, componente do poder de Estado, que é delegar que a hierarquia do orçamento seja feita por outros, é uma decisão política. Não acredito. Posso estar enganado, não quero desprezar nenhum adversário. Mas duvido,

pela prática que se viu até agora, que as pessoas renunciem à produção do orçamento público, que é instrumento central de poder, de cooptação, de organização de relações políticas, e assim por diante.

Então, é necessário compreender que esse processo também exige uma relação determinada com a representação política. Não é com partido determinado, mas com representações políticas que tenham essa visão de reforma do caráter público do Estado, que tenham essa visão de renúncia de poder para fora da estrutura estatal, independentemente de partidos.

Essa é uma questão fundamental que, em última análise, traduz um momento de articulação entre a democracia direta, de participação voluntária, produzindo as suas delegações, e a democracia representativa instável, imprevisível, renovada pelas eleições. Isso compõe, na minha opinião, uma totalidade.

4. PAINEL - Sistemas de Gestão Participativa para o Desenvolvimento Sustentável

Primeira Exposição:

4.1 Palestra de TÂNIA BACELAR

SISTEMAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

APRESENTAÇÃO

O presente texto tenta sistematizar as idéias que foram apresentadas no painel. Começa-se por situar o contexto mundial e brasileiro em que se inscreve o debate atual sobre o desenvolvimento sustentável. Destacam-se os principais processos econômicos em curso e ressaltam-se mudanças institucionais igualmente relevantes, para, em seguida, destacar

o avanço do debate sobre um desenvolvimento que possa ser considerado sustentável. Trabalha-se, depois, a inserção brasileira nesse ambiente e procura-se dar ênfase a novas experiências de desenvolvimento regional e local que vêm merecendo destaque no Brasil atual.

Na segunda parte do texto, procura-se discutir uma institucionalidade adequada ao desenvolvimento sustentável, ressaltando a importância da gestão participativa e a necessidade de dar conta da força das especificidades locais, para bem praticá-la num país heterogêneo como o Brasil. Enfatizam-se, por fim, as possibilidades e limites de sua implementação. E apresenta-se algumas considerações finais.

1. O CONTEXTO MUNDIAL E BRASILEIRO

1.1 Tendências econômicas mundiais e o debate sobre o desenvolvimento

As décadas finais do século XX estão sendo marcadas pela hegemonia de pelo menos três grandes movimentos, que afetam profundamente o ambiente mundial: a hegemonia da globalização, o avanço de uma importante reestruturação produtiva em meio à qual se destaca a mudança do paradigma tecnológico, e a crescente importância da “financeirização da riqueza”. Embora concomitantes e dominantes, os três movimentos põem em destaque elementos diferenciados do ambiente contemporâneo.

Quando se fala em “financeirização da riqueza” está se querendo ressaltar a fantástica possibilidade atual de criar riqueza, ampliar patrimônio, acumular capitais, na esfera financeira da economia. Movimento que para alguns autores marca a fase de hegemonia da acumulação rentista em que a economia mundial mergulha, sobretudo após os anos 70. Esse é um movimento importante para se entender muito do que se passa no Brasil contemporâneo, mas que não será aqui aprofundado, vez que o foco da análise não é esse.

Quando se fala em “reestruturação produtiva” está se querendo referir ao conjunto de importantes transformações também em curso e que definem um novo “paradigma”. Mudanças nos setores dinâmicos da economia mundial (informática, telecomunicações, robótica, produção de novos materiais, entre outros); mudanças no “como se produz” e que resultam sobretudo da revolução científico-tecnológica produzida pela crescente hegemonia do paradigma microeletrônico, que quebra a cadeia fordista e cria as condições para a “produção flexível”; mudanças nas formas de organizar e gerir a produção, organizar os meios que a geram e os homens que a realizam; mudanças nas formas de organizar os mercados, com tendência, entre outras, à crescente centralização de capitais, à oligopolização dos mercados e à formação de grandes “blocos econômicos”.

Quando se fala em “globalização” está se querendo ressaltar a maturidade de um velho movimento da economia mundial: a sua tendência à internacionalização. Tendência antiga, que vai superpondo à internacionalização dos grupos econômicos e dos fluxos mercantis, a internacionalização produtiva e financeira. Internacionaliza-se também o capitalismo, transformado em modo de produção cada vez mais dominante. O certo é que nesse final de século XX, como bem define François Chesnais (CHESNAIS, 1996), vive-se uma “etapa avançada e específica”, do movimento de internacionalização. Com ela emerge com força crescente, a presença dos “atores globais” na cena econômica mundial (grandes conglomerados, que operam cada vez mais à escala do globo).

Nunca é demais lembrar que a globalização é mais que um processo puramente econômico vez que atinge outras esferas da vida social, nos diferentes lugares do mundo contemporâneo. Daí a busca da destruição de identidades nacionais herdadas do passado e da construção de novas identidades. E a permanente tensão entre as forças homogeneizantes da globalização (processo pelo qual se difunde mundialmente, a partir da Europa, onde nasceu, e dos Estados Unidos, que se tornou seu centro mais importante, o modo de produção capitalista) e as forças das culturas locais, com graus diversos de penetração dos valores, mecanismos e padrões do capitalismo.

O certo é que, com esses três movimentos, o ambiente mundial se vê marcado por fatos e tendências que tendem a se tornar cada vez mais hegemônicos e a estender crescentemente sua influência.

Por outro lado, CHESNAIS chama a atenção de dois fatos relevantes do ambiente mundial contemporâneo e que são importantes para se refletir sobre o ambiente atual:

- O caráter “seletivo” do movimento de globalização, que faz com que certos espaços do globo interessem mais que outros, que alguns espaços exerçam função de comando e que outros espaços fiquem relativamente isolados, enquanto outros – os espaços competitivos – são ferrenhamente disputados pelos “atores globais”. Donde a evidente exclusão de espaços, segmentos econômicos e pessoas das oportunidades criadas pelo avanço do conhecimento, da tecnologia e dos frutos gerais do desenvolvimento;
- O fato de que na globalização, o comando é centralizado – em alguns “pontos” do espaço econômico mundial – mas a operação é altamente descentralizada. Ao operarem descentralizadamente – e em muitos pontos do espaço mundial – os grandes conglomerados globais recuperam o “local”, o “particular”, o “específico” de cada lugar. Donde se torna importante examinar o que cada região, cada local, tem de próprio, de específico. E donde a importância que ganha o desenvolvimento local em plena era da globalização.

Para além dos processos de natureza predominantemente econômica, **mudanças institucionais** relevantes vêm se processando. Dentre elas a **tendência à descentralização** é uma das mais relevantes. E um debate importante sobre “**que desenvolvimento**” deve ser proposto para o próximo milênio, também merece, aqui, ser ressaltado. A proposta do **desenvolvimento sustentável** ganha, crescentemente, espaço e adesão. Esses dois temas serão tratados no capítulo seguinte, tomando como referência o caso brasileiro.

1.2 A inserção brasileira no mundo contemporâneo

No Brasil, a herança de um processo econômico construído em profunda integração com o contexto mundial, desde seu “descobrimento” há exatos cinco séculos, foi articulando parte importante de nossas estruturas econômicas ao capitalismo mundializado e imbricando os interesses de nossas elites com interesses externos. Daí sua prioridade ser a ampliação da integração da parte moderna da sociedade e dos pedaços dinâmicos da economia brasileira ao mundo globalizado. E daí a dificuldade de fazer avançar um outro objetivo: a integração interna. Ou seja, a integração dos excluídos a conquistas e condições de vida que outras sociedades já alcançaram há muito.

Esse padrão de inserção submissa se torna muito evidente no momento em que a globalização se faz cada vez mais hegemônica e que o capitalismo se reproduz cada vez mais na esfera financeira.

Por outro lado, no caso brasileiro, o fato de termos um Estado nacional imerso em profunda crise financeira marca com muita força o ambiente do país. Dois *déficits* importantes: o público e o externo – esse último construído a partir da implementação do Plano Real – têm tornado o país muito vulnerável às variações do ambiente externo e às pressões dos credores da dívida pública. Essa vulnerabilidade dificulta a construção de um processo mais soberano de inserção no ambiente mundial, em profunda mudança, como se viu antes.

A acelerada desnacionalização da base produtiva nacional, a entrega do dinâmico mercado brasileiro aos investidores e produtores de fora, a fragilidade de nossa reação face à voracidade dos aplicadores, remunerados aqui a uma das mais elevadas taxas de juros do mundo, são traços importantes do ambiente econômico do Brasil dos anos recentes.

Por outro lado, o reduzido investimento que o país historicamente fez na educação de seu povo – apenas 7,5% dos brasileiros de 25 anos e mais têm mais de 11 anos de estudo enquanto cerca de 42% deles estudaram menos de quatro anos – introduz, nos dias

atuais, uma dificuldade importante para a convivência com o novo mundo do trabalho, remodelado pelas novas tecnologias, exigentes de alto nível de qualificação e habilidades variadas.

O aumento de desemprego em tempos de baixo dinamismo da economia tem ampliado o clima de tensão social, especialmente nos grandes centros urbanos. O contexto não é, portanto, dos melhores.

2. A GESTÃO PARTICIPATIVA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: tendências, limites e possibilidades

2.1 O avanço do debate conceptual e das experiências de desenvolvimento sustentável

Num ambiente com as características que assinalamos acima, há, no entanto, algo de muito positivo a ressaltar: o avanço do debate mundial instalado em torno da insustentabilidade da manutenção das tendências e hegemonias que dominaram nos últimos séculos, no mundo e no Brasil.

Um alerta inicial veio do relatório do Clube de Roma e do avanço do movimento ambientalista que enfatizaram os limites físicos da natureza para suportar o padrão predatório da relação homem x natureza, atualmente dominante. A insustentabilidade desse padrão e o descompromisso das gerações que o adotaram com as gerações que se sucederão nos próximos séculos, ameaçadas por graves restrições ambientais, têm feito avançar a preocupação com a busca de um outro padrão.

E essa preocupação ganha força nos meios políticos e diplomáticos com a Conferência Mundial do Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo, quando a comunidade internacional manifesta sua insatisfação com a evidente e crescente degradação da natureza.

Às vésperas da ECO 92, realizada no Rio de Janeiro, a Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento (Comissão Brundtland) publicou o relatório, intitulado *Nosso Futuro Comum*, onde cunhou o **conceito de desenvolvimento sustentável** como “**aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades**” (CMMDA, 1991). Ressalta, desta forma, uma solidariedade necessária em cada sociedade e entre as gerações, de modo a configurar um novo paradigma de desenvolvimento (como destaca SOUSA, 1994). A partir daí, esse conceito vem se transformando em bandeira de luta e crescentemente ocupa espaço tanto na Academia como nos meios políticos e, em menor dimensão, nos empresariais.²

Como esclarece Sérgio BUARQUE, em um dos capítulos que escreveu do livro de cuja feitura também participei,³:

Esta concepção de desenvolvimento responde às transformações sócio-econômicas e, ao mesmo tempo, coincide com as novas contribuições teóricas e técnicas no terreno do planejamento, com o planejamento estratégico e com a percepção do planejamento como um processo essencialmente político. A crise do planejamento governamental na América Latina – resultante de um conjunto muito complexo de razões, entre elas o imediatismo e a própria degradação do Estado – ocorre, paradoxalmente, ao mesmo tempo em que se repensam o planejamento e se desenvolvem novos e poderosos instrumentos técnicos de formulação e implementação de planos e estratégias de desenvolvimento.

As novas concepções de desenvolvimento e de planejamento levaram à retomada de uma visão de longo prazo e de planos abrangentes e compreensivos, que

² Buscando construir um conceito mais operacionalizável, Sérgio BUARQUE define desenvolvimento sustentável como o “processo de mudança social e elevação das oportunidades da sociedade, compatibilizando, no tempo e no espaço, o crescimento econômico, a conservação ambiental, a qualidade de vida e a equidade social, partindo de um claro compromisso com o futuro e a solidariedade entre gerações” (BUARQUE, 1999)

³ Ver “Planejando o Desenvolvimento Sustentável: a experiência recente do Nordeste do Brasil”

*constituíssem uma referência para a ação e para o desenho de uma nova realidade futura. Trazem ao mesmo tempo, uma grande ambição e amplitude de enfoque e uma busca de, efetivamente, construir uma nova sociedade. Por outro lado, consistente com as bases conceituais, o processo de planejamento procurou explicitar, de alguma forma e com níveis diferentes, **mecanismos e espaços de participação da sociedade**”.*(grifo nosso)

O certo é que, no mundo e no Brasil, vem crescendo o esforço para aperfeiçoar a abordagem teórico conceptual – como a construção do conceito de etno-eco-desenvolvimento, por exemplo) –, para desenvolver base metodológica capaz de dar respaldo a experiências de planejamento do desenvolvimento sustentável (o IICA tem patrocinado vários destes esforços, no Brasil) e para consolidar, na prática, sobretudo em projetos regionais e locais, iniciativas de desenvolvimento que questionam os padrões insustentáveis dominantes por serem conduzidas com base no conceito de desenvolvimento sustentável.

No Brasil vive-se, aliás, uma situação muito interessante, vez que no mesmo momento em que nos anos 80, a visão de curto prazo toma conta dos decisores principais em função da hiperinflação latente e que, nos anos 90, a busca da estabilidade macroeconômica ganha prioridade absoluta, concentrando o foco de atuação do governo federal, (e, apesar disso, a instabilidade aparece como a marca principal do ambiente nacional), a nível de governos estaduais, de sub-regiões, municípios e mesmo em espaços locais, se multiplicam experiências de planejamento do futuro com forte preocupação com a sustentabilidade.

Assim, a busca da sustentabilidade e a ampliação da abordagem – antes praticamente restrita à dimensão econômica, agora cada vez mais multi-dimensional, incluindo a preocupação ambiental, a social, a cultural, a político-institucional, entre outras – avançam.

2.2 A descentralização como tendência: oportunidade da gestão participativa em nível local

Provavelmente o avanço das experiências de desenvolvimento sustentável em nível subnacional está associada, no Brasil, à tentativa de promover uma maior descentralização dos recursos e das políticas públicas, pressão que emerge, com força, em meio à luta pela redemocratização do país. É que os governos militares que conduziram a vida nacional nos anos pós 1964 e por mais de duas décadas haviam praticado uma nova e forte onda de centralização, bem de acordo com a tradição centralista brasileira. Assim é normal que a busca da reconstrução das instâncias democráticas coincida com a luta pela descentralização na esfera pública.

Mas esse não é um debate nem uma tendência apenas brasileira.

a) Uma tendência mundial

A literatura contemporânea tanto sobre estratégias empresariais como sobre estratégias de políticas públicas vêm destacando a tendência à descentralização com muita força.

Nas estratégias empresariais, os grandes conglomerados, cujo comando é centralizado mas a operação é crescentemente descentralizada, os modelos organizacionais descentralizados são os mais adaptados a suas realidades.

Do lado das políticas públicas, o paradigma da atuação centralizada, que predominou em muitos lugares também tendeu a se esgotar face às condições da nova realidade que emerge com os novos paradigmas produtivo, tecnológico e organizacional e face aos novos papéis que a esfera pública é chamada a desempenhar, à revelia dos liberais que a querem apenas reduzir.

Assim, autores dos mais diversos matizes teóricos, identificam e destacam essa tendência à descentralização.

HARVEY, no seu livro “A Condição Pós-Moderna”, por exemplo, identifica na rigidez dos aparatos centralizados e modelos organizacionais dominantes no período de auge do *Welfare State* uma das dificuldades desse modelo para se adaptar ou responder aos novos requisitos e características da realidade imposta pela emergência do paradigma da produção flexível, do avanço da globalização e das facilidades de acessibilidade criadas pela revolução das comunicações feita com base na microeletrônica. As novas tecnologias e os novos processos em curso estariam remontando as bases técnicas, econômicas, sociais, geográficas e institucionais de funcionamento tanto da economia privada como do Estado, e, portanto, das sociedades. E conclui que a descentralização estaria se apresentando mais consentânea com a flexibilidade, traço dominante dos novos paradigmas tecnológico, produtivo e organizacionais.

Jordi BORJA e Manuel CASTELLS, em escritos separados e em texto escrito a quatro mãos “As Cidades como Atores Políticos”, publicado no Brasil, fazem severas críticas a processos centralizados e destacam as vantagens da descentralização que julgam em curso. Entre as razões que lhes parecem favoráveis à descentralização apontam: *i*) a possibilidade de delegar poder (o que os documentos do Banco Mundial têm chamado de *empowerment*) às classes populares; *ii*) a ampliação do controle social sobre políticas públicas, mais fácil de realizar em nível local que em nível central, o que poderia reduzir, em caso de sucesso, o poder de oligarquias e outros grupos muito poderosos atuantes em nível local e nacional; *iii*) a possibilidade de atender melhor necessidades locais, dificilmente percebidas a nível central e de aproveitar melhor as potencialidades locais, também pouco perceptíveis em níveis superiores; e *iv*) a implementação de processos educativos de construção de cidadania e engajamento participativo.

Por seu turno, autores de formação marxista como AGLIETTA, no seu “*Régulation et Crises du Capitalisme*,” e como Alain LIPIETZ, no seu “O Pós-Fordismo e seu Espaço”, entendem que corresponderia ao novo momento mundial um processo de redefinição também

das formas organizacionais, tanto dos grandes conglomerados capitalistas como dos mecanismos e instituições destinados a realizar a regulação pública dos mercados, como até do quadro político e das formas de se organizar e de atuar da sociedade civil. E vêm na forma descentralizada a que corresponde melhor a todos eles.

Como se vê, o debate é mundial e não poderia deixar de ser influente, também, no Brasil.

b) O caso brasileiro

No Brasil, a herança centralista vem de longe. Isabel LUSTOSA, no seu artigo “O Medo da Desintegração”, vai na primeira metade do século inicial da colonização para achar a raiz dessa herança. O fato inicial teria sido a montagem do governo geral do Brasil, centralizando a administração colonial. Destaca o lado positivo dessa iniciativa da Coroa Portuguesa: importante fator da unidade, base inicial que assegura a integridade territorial, um dos pontos fortes de um país continental e heterogêneo como o nosso, mas não pode deixar de identificar aí, o germe do centralismo que marcará a vida do país.

A construção federativa é recente e se faz no contexto de um país já muito marcado pelas desigualdades regionais, sociais, econômicas e políticas. E as desigualdades internas – uma das mais evidentes marcas do Brasil – permaneceram como traço característico, tanto no centralismo do Império como no federalismo da República.

Por outro lado, Francisco de OLIVEIRA, no seu artigo “A Federação Desfigurada”, destaca que “a questão dos direitos dos cidadãos nunca esteve no centro da doutrina federalista”, no Brasil, onde a Federação foi oligarquicamente constituída. Os poderes locais estão baseados nas oligarquias que vieram a constituir a Federação republicana (que se gestara no Império para só emergir na República, como se viu antes). Vítor NUNES LEAL, no seu clássico “Coronelismo, Enxada e Voto”, retrata essa faceta da vida brasileira com maestria e clareza cristalina.

A centralização marca, portanto, a maior parte da história brasileira, e convive com a organização em base federativa na maior parte do século XX, século onde longos períodos ditatoriais foram intercalados por curtas fases de emergência da vida democrática.

Com a nova Constituição, de 1988, vem se tentando, mais uma vez, implementar um processo de descentralização que resultou, é bom que se destaque, numa maior autonomia para os municípios brasileiros. Naquela ocasião, foram transferidas para os município uma série de competências para moldar o seu próprio desenvolvimento e definir o seu próprio destino. Mas as suas competências técnicas e administrativas se mostraram limitadas diante das novas responsabilidades. Os estados que compõem a Federação também ganharam mais recursos e mais responsabilidades. Inoculou-se no país um novo germe de descentralização.

E a tendência à descentralização atualmente perceptível à escala mundial, é, em tese, favorável a um país continental e heterogêneo como o Brasil.

Facilitaria considerar a pluralidade das identidades regionais e facilitaria o desenvolvimento integral das suas diversas sub-regiões. E verifica-se no Brasil atual, uma forte tendência ao surgimento de iniciativas visando a construção de propostas de desenvolvimento local e sub-regional. Essa tem sido uma das marcas dos anos 90, no país.

Agências internacionais demonstram sua preferência em articularem-se em nível subnacional, contratando operações de financiamento a programas e projetos com estados e municípios. Por sua vez, grandes empresas negociam com governadores e prefeitos a localização de seus novos estabelecimentos, aproveitando-se do ambiente de “Guerra Fiscal” em que mergulhou o país em meio à crise do federalismo dos anos recentes.

Por seu lado, dirigentes locais e organizações sociais locais tomam suas iniciativas. Cresce entre eles a crença nas propostas de “desenvolvimento endógeno”, ou seja, o desenvolvimento que se promove de dentro para fora. E razões diversas justificam o crescimento dessas iniciativas, merecendo destaque:

- i) iniciativas impulsionadas pela crise, quando a crescente desaceleração do crescimento e o aumento do desemprego levam agentes locais a reagir ativamente ao invés de aceitar conviver passivamente com essa realidade, como ocorreu na presente década no ABC Paulista. Um processo de êxito de articulação, nascido no nível local, gerou iniciativas importantes entre as quais a criação de uma Agência Regional de Desenvolvimento;
- ii) iniciativas impulsionadas pela esperança de aproveitar melhor oportunidades de investimentos de origem externa (de outras regiões ou países) como as que se verificam em estados como o Ceará ou Paraná, muito agressivos na captação desses investimentos nos anos recentes;
- iii) iniciativas que se originam em culturas locais que se caracterizam por serem dinâmicas e inovativas, como é o caso da região de Joinville;
- iv) ou iniciativas que buscam ocupar os espaços deixados pelo governo nacional que se auto-limita, como tem sido o caso dos governos que comandaram o Brasil na atual década, como experiências diversas vivenciadas no Nordeste, onde o governo federal sempre foi considerado ator importante.

O fato é que a literatura recente sobre experiências de políticas regionais no Brasil tem registrado numerosos casos de políticas no âmbito de cidades, municípios e sub-regiões. Tenho trabalhado em algumas delas nos últimos anos e testemunho a riqueza dessas iniciativas. Destaco, aqui, que essas experiências tendem a inovar em relação à tradição brasileira.

Duas inovações merecem referência especial :

- i) *a adoção da noção de desenvolvimento sustentável e, por conseqüência, da abordagem multi dimensional. Enquanto a ênfase anterior era a da*

promoção do desenvolvimento econômico das regiões, busca-se, agora, enfatizar também a dimensão social e a dimensão ambiental, entre outras;
e

- ii) a adoção de processos participativos de gestão, gerando propostas definidas com base na visão de vários agentes da sociedade regional. Enquanto anteriormente tendiam a prevalecer propostas tecnocráticas, montadas de cima para baixo, tende-se, mais recentemente, a envolver representantes dos mais diversos segmentos das sociedades locais, identificando melhor seus interesses e tentando negociar as divergências e conflitos que muitas vezes inviabilizam programas e projetos que mudariam positivamente a realidade regional.*

2.3 Dificuldades, limites e possibilidades à implementação da gestão participativa

A construção do desenvolvimento sustentável requer a construção de uma institucionalidade adequada. Não é possível enfrentar esse desafio com base no modelo institucional que prevaleceu no passado recente, sobretudo porque ele tem se mostrado relativamente fechado à participação da sociedade. O arranjo que herdamos deriva de uma cultura política onde predominam o autoritarismo e o patrimonialismo e tem no centralismo sua marca mais forte. A herança, portanto, tende a atuar como elemento dificultador da gestão descentralizada e participativa.

A redemocratização recente, como se disse antes, tentou plasmar, mais uma vez, no processo Constituinte de 87/88, a marca da descentralização, para superar o centralismo autoritário que dominara o ambiente brasileiro no período militar.

E, como bem destaca Liana AURELIANO, considerando a história de centralismo político no Brasil e, sobretudo a ditadura militar de 20 anos, as competências transferidas foram bastante amplas. *Mas deve-se lembrar que não se tratava apenas de um insight repentino*

do governo central ou do Parlamento, de que descentralização e democracia são princípios políticos e administrativos mais modernos. Na realidade, tratava-se, principalmente, de uma tentativa de transferir encargos e responsabilidades do governo central para os municípios – nessas circunstâncias, a descentralização foi um processo puramente reativo, não um projeto concertado. (AURELIANO, 1996:25).

Como a transferência de responsabilidades não foi acompanhada por uma preparação e um fortalecimento dos entes que as receberam, para que estes tivessem condições reais de assumir os seus novos compromissos, ficou logo evidente que o processo de descentralização atendeu a antigas exigências políticas, mas a maioria das instâncias subnacionais não tem condições organizacionais, técnicas e administrativas para bem aproveitar a autonomia ampliada .

Além do mais, o movimento descentralizador recente se deparou com a crise financeira do setor público, que se agudizou, e com a voracidade dos credores (externos e internos) do Estado brasileiro. Como o essencial da crise financeira tem origem no endividamento do setor público, a força dos credores tem se mostrado imbatível face à fragilidade das pressões internas e populares .

Nos anos 90, em nome da recuperação do equilíbrio fiscal, a União tenta desfazer o esforço descentralizador do processo Constituinte, criando impostos novos não partilhados com estados e municípios (como o Imposto sobre a Movimentação Financeira IPMF/CPMF), implementando medidas centralizadoras como a criação do Fundo de Estabilização Fiscal (FSE, depois substituído pelo FEF), além da tentativa de criar o Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) arrecadado pela União. Essas e outras são sintomas claros do viés centralizador mais uma vez em curso, num país onde, apesar de todo o esforço descentralizador do processo redemocratizante, os municípios brasileiros conseguem captar apenas 17% da receita pública disponível enquanto a União fica com mais de metade do valor total .

Além disso, a dificuldade de lidar com a rica heterogeneidade regional brasileira foi sempre um traço marcante, dado o viés centralista do Estado e dada a hegemonia da visão paulista. Daí a grande vantagem das iniciativas descentralizadoras. Com elas, cresce, como destacam BORJA e CASTELLS, a possibilidade de atender melhor necessidades locais, dificilmente percebidas em nível central e de aproveitar melhor as potencialidades locais também pouco perceptíveis em níveis superiores.

Essa é uma marca importante da experiência brasileira nos anos recentes. Ao mesmo tempo em que se multiplicam as experiências sub-regionais aqui enfatizadas, prevalece entre os estados e, até entre os municípios, a chamada “Guerra Fiscal”, com concessão de incentivos importantes na **luta pela captação de novos investimentos**, e tem-se uma presença modesta do governo federal na maioria das sub-regiões do país, especialmente nas menos dinâmicas. Essa luta entre os entes federados leva a uma disputa que introduz novos elementos de insustentabilidade.

Por outro lado, vale lembrar que no recente movimento de descentralização no Brasil tratava-se, principalmente, de transferir encargos e responsabilidades do governo central para os **municípios**. E que “nessas circunstâncias, a descentralização foi um processo puramente reativo, não um projeto concertado”, como bem destacou Liana AURELIANO⁴.

Na escala municipal e local, como já se destacou, o peso do **poder oligárquico** ainda é muito forte, no Brasil contemporâneo, o que dificulta a implementação de uma gestão descentralizada mais democrática e participativa. E não é por acaso que em muitos processos têm-se confundido descentralização com prefeiturização, bloqueando as oportunidades de implementar uma gestão participativa.

⁴ AURELIANO, Liana Maria. **Descentralização de políticas sociais**: alguns exemplos da saúde, educação e assistência. In: Debates: Poder local face às eleições de 1996. N° 10, São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 1996, pg. 25-31.

Bloqueio grave, pois como afirma Carlos JARA *“a construção de uma sociedade sustentável exige democratizar a própria política, ou seja, radicalizar a democracia... E o exercício da participação social supõe a existência de espaços públicos e coletivos, nos quais os diversos atores sociais possam expressar suas reivindicações, informar-se, dar visibilidade a suas demandas, descobrir alternativas relevantes para o conjunto da sociedade, atuando com capacidade para propor alternativas e exercendo o controle social sobre a implementação e impacto das políticas propostas”*. (JARA , 1998). E o poder oligárquico não possibilita desenvolver nada disso.

Ora, a gestão participativa é um novo modo de fazer política. Como diz Carlos JARA, um modo que fortalece a cidadania, na medida em que possibilita a organização da sociedade e a mobilização de sua energia transformadora. Mas sua implementação requer uma boa dose de mobilização social, de organização das forças vivas de cada lugar. Requer um certo nível de organização, de tradição associativa, do que hoje tem sido chamado, por alguns, de “capital social”. E isso não se cria em pouco tempo. E não existe em grande parte das sub-regiões e municípios brasileiros. Mais um entrave à implementação e desenvolvimento de experiências de gestão participativa. Onde essas condições existem é onde se tem registrado as experiências de mais êxito de gestão descentralizada e participativa, sem o que não se pode construir um desenvolvimento sustentável.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a demanda não é pelo retorno ao centralismo (autoritário, sobretudo) mas a relativa ausência da União, imersa ainda numa intensa crise financeira, envolta num endividamento que só fez crescer nos anos recentes, é sempre notada quando as experiências sub-regionais e locais se fazem em espaços situados fora das áreas dinâmicas do país.

Nunca é demais lembrar que vale fortalecer experiências descentralizadoras, mas é importante continuar reclamando a presença coordenadora e ativa da União na cena nacional. Sobretudo nas regiões que precisam de apoio especial.

Portanto, a centralização não deve ser substituída pela descentralização atomizada, descoordenada, fragmentadora. A “descentralização coordenada” parece ser a alternativa mais consistente para um país como o Brasil, ao qual interessa valorizar iniciativas de desenvolvimento local e sub-regional, abrir espaço para fortalecer identidades regionais, dar conta melhor da rica heterogeneidade do seu imenso território.

Por fim, cabe uma palavra sobre a natureza da intervenção do Estado. E aí me valho de uma afirmação que recolhi de artigo recente de Emir SADER, professor da USP e da UERJ. *“Os avanços democráticos mais importantes do Brasil nos anos 90 vêm precisamente da esfera pública. ... São soluções nem estatais, nem de mercado, mas de caráter público. O Estado que o Brasil precisa não é aquele em que tecnocratas, militares, economistas e bacharéis acadêmicos dirigem os destinos da nação em nome do grande capital. Nem aquele que delega ao mercado funções essenciais de garantia dos direitos da totalidade dos indivíduos. O Estado que o Brasil precisa é aquele que se fundamenta na esfera pública para socializar a política e o poder, para integrar o conjunto dos indivíduos, transformados em sujeitos de direitos, isto é, em cidadãos. Só assim deixaremos de ser um país com embriões de democracia política, invalidados por uma ditadura social que privatizou e financeirizou o Estado, excluindo a massa da população do acesso a direitos fundamentais. O Brasil requer uma refundação do Estado, para que tenhamos uma democracia com espírito público e com alma social.”*

Sem isso, a participação que se almeja ver implementada nos novos sistemas de gestão do desenvolvimento sustentável não se dará com a consistência necessária. E assim, a sustentabilidade não estará assegurada.

E para que tenha consistência, lembra Horácio Martins de Carvalho (CARVALHO, 1997) citado por Carlos JARA (1998) a participação deve ser vista como uma prática educativa. Não uma educação qualquer. Mas de uma educação transformadora a ser vivenciada por todos os atores sociais envolvidos na construção do processo de desenvolvimento sustentável.

Referências Bibliográficas

- AGLIETTA, M. *Régulation et crises du capitalisme*. Paris : Ed. Calmann-Levy, 1976.
- ARAÚJO, Tania Bacelar (Coord). *Descentralização e Reforma Agrária: Um processo em discussão*. Brasília : IICA, 1998.
- AURELIANO, Liana Maria. *Descentralização de políticas sociais: alguns exemplos da saúde, educação e assistência*. In: Debates : Poder local face às eleições de 1996. Nº 10, São Paulo : Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 25-31, 1996.
- BUARQUE, Sérgio. *Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável*. 2ª ed. Revisada e ampliada. Brasília : IICA, 1999.
- CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi *As cidades como atores políticos*. In: Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, julho de 1996. Nº 45.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- HARVEY, David. *Condição pós moderna*. São Paulo : Ed. Loyola, 1993.
- JARA, Carlos. *A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local*. Brasília : IICA, 1998.
- LIPIETZ, Alain. *O pós fordismo e seu espaço*. In: Revista Espaço e Debates. NERU, 1988. Nº 25.
- LUSTOSA, Isabel. *O medo da Desintegração* In: Quem és tu, Federação publicado na “Rumos – os caminhos do Brasil em debate” Brasília, Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil, Ano 1, nº2, mar./abril 1999.
- MIRANDA, Carlos et alli. *Planejando o Desenvolvimento Sustentável : a experiência recente do Nordeste do Brasil*. Brasília: IICA , 1999.

- OLIVEIRA, Francisco. A Federação Desfigurada In: Quem és tu, Federação publicado na “Rumos – os caminhos do Brasil em debate” Brasília. Comissão Nacional para as Comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil, Ano 1, nº2, mar./abril 1999.
- SOUSA, Ester M. Aguiar de. *Desenvolvimento Sustentável – um marco conceptual para o ARIDAS*, Recife: 1994 (mimeo)

4.2 Palestra de ZANDER NAVARRO

SISTEMAS DE GESTÃO PARTICIPATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Quando pensamos e discutimos nossas obrigações nesses painéis, pensamos que existiria uma certa lógica, provável, e que, de uma certa forma, vem ocorrendo até agora, e espero ser feliz e afortunado de seguir nessa linha, entre uma concatenação das diferentes exposições. Desde aqueles limites, desde as características, desde a essência, mais política, que marca as mudanças no período recente, como foi a exposição de toda a manhã, e a exposição inicial desta tarde que, no caso, traz para todos nós um foco muito mais econômico, apresentando, portando, não só as nossas impossibilidades, pelo menos no curto prazo, mas também apresentado nossas oportunidades, como, aliás, foi apresentado várias vezes pela professora Tânia Bacelar.

Uma das tantas características do nosso período é que estamos construindo muitas coisas e desconstruindo outras. De certa forma, a sociedade, a economia, a política, as instituições todas estão sendo reinventadas nesse período em que vivemos. Nesse sentido, isso nos causa angústias, ansiedades, incertezas, mas também isso significa que vivemos num período fascinante da história da humanidade, quando um conjunto de mudanças está ocorrendo, e nós somos protagonistas. Ou espero que sejamos protagonistas, cada vez mais ativos, desse processo.

Sistemas de gestão participativa e agricultura sustentável também são campos que estão sendo construídos, estão sendo pensados e refletidos, nesse período em que vivemos. Nesse sentido, não existe nenhum corpo relativamente consolidado, de conhecimento, de categorias, noções, paradigmas, ou o que quer que seja, que possamos nos fiar e, a partir disso, entabular um diálogo com vocês, que seja mais seguro.

Pelo contrário, há um grande número de incertezas nesse nosso debate. O próprio tema da participação é um deles. Se nós olhamos um pouco para trás e tentamos pensar um pouco mais contextualmente, o tema da participação poderia ser sistematizado, sintetizado, de formas as mais variadas possíveis. Nós poderíamos, simplesmente, fazer, talvez, um limite temporal nos anos mais recentes e, por exemplo, refletir sobre o aprendizado acumulado, em situações as mais diversas que temos, hoje, no nosso país, estimulado, como foi dito antes, por um amplo processo de abertura política, de descentralização, de transferência de responsabilidades, de formação de conselhos e instâncias que são chamadas públicas etc.

Essa poderia ser, por exemplo, uma das nossas responsabilidades. Qual a lição principal, ou qual o aprendizado principal que podemos extrair desse chamamento que é feito à sociedade no período mais recente? Essa participação é efetiva, é real, produz, de fato mudanças? Essa seria uma possibilidade.

Outra possibilidade seria examinarmos, se pensarmos mais no mundo rural, em algumas iniciativas que são internacionais e que têm grande mérito. Por exemplo, existe todo um enorme esforço – para não citar outras organizações, evidentemente, que também têm trajetórias similares – da FAO, de trazer, nas suas compreensões sobre o meio rural, sobre os ambientes sociais que dedicam-se a atividades produtivas agropecuárias, em entender nessas compreensões o significado do que é propriamente participação.

E essa trajetória analítica, interpretativa, que a FAO tem, pelo menos ao longo de 30 anos, exatamente um grande conjunto de mudanças, aportes, transformações. Nesses 30 anos, nos quais a própria idéia de participação vai refletindo, cada vez mais, as mudanças que o

mundo contemporâneo apresenta e, particularmente, na qual a idéia de participação, cada vez mais, significa, de fato, uma possibilidade real de atores, de sujeitos, de participantes, desses ambientes, serem detentores de seus próprios destinos, trazendo, portanto, uma essencialidade à noção de participação, que é muito diferente, hoje, anos 90, talvez, do que tínhamos na virada dos anos 60 para os anos 80, ou antes, ainda, onde a idéia de participação, muitas vezes, se restringia meramente a informar à população o que seria feito. E essa era a idéia de participação naquele período, essencialmente distinta do que podemos perceber nos nossos dias.

Se olharmos esses últimos 30 anos, talvez pudéssemos pensar que existem, talvez, quatro modelos de participação, que foram sendo substituídos ao longo do tempo. O primeiro deles seria, exatamente, a antítese da participação, o modelo da não-participação; seriam aquelas formas de intervenção, de mudança, de propostas, para ambientes rurais onde, de fato, a voz dos atores, dos sujeitos, dos beneficiários, é recusada. E caracterizou, em diversos lugares do mundo, inclusive o Brasil, a forma como o Estado pensava o desenvolvimento agrário.

A segunda forma é muito corriqueira em alguns lugares, ainda. É uma forma que poderíamos chamar, talvez, manipulatória, ou manipuladora. É aquela forma onde, na realidade, a participação é um discurso, mas não se concretiza propriamente na prática, tende a objetivos particulares, é moldurada de um discurso participativo, mas há um controle dessa participação, para atender a determinados objetivos, sejam de oligarquias, sejam de elites, ou sejam de governos e seus programas. Ela diminui nos últimos 30 anos, mas ainda está presente em muitos locais, regiões etc.

Uma terceira forma é, às vezes, comum: é o que a gente poderia chamar de uma forma de participação incremental. Ela não tem planejamento, é aleatória, é episódica, simplesmente está no plano geral, mas não se dá sob nenhum planejamento. E, às vezes, o que vai ocorrer é que essa participação é mais real, efetiva, a partir das habilidades, do talento, da qualidade, da população que recebe a intervenção, mas, muitas vezes, ela não tem, inclusive, nenhuma consequência.

E, finalmente, nos anos mais recentes, concordaria com esse grande **painel** que a professora Tânia Bacelar apresentou, e aqui entra, efetivamente, essa possibilidade, que é a possibilidade dos anos 90 poder vir, aos poucos, a construir formas de participação que sejam reais, que sejam efetivas, que sejam formas onde claramente populações, grupos sociais que vivem nos ambientes rurais onde essas intervenções se dão, elas possam, inclusive, assumir cada vez mais um papel decisório sobre como a participação se dá.

E por que isso ocorre? Aqui temos os contextos. Evidentemente, não irei repeti-los, pois não tenho tempo e não caberia, à luz das exposições anteriores, entendermos até porquê essas formas possíveis de participação, ou de gestão participativa, evoluem dessa maneira nos últimos 10 a 15 anos, e talvez não muito mais do que isso, principalmente se pensarmos no caso brasileiro, já que existe um limite aqui, que é exatamente a transição de um regime militar a um regime propriamente mais democrático e de predominância dos interesses da população civil.

Mas sempre temos que lembrar que, como pano de fundo dessas transformações, temos um conjunto de extraordinárias mudanças que ocorrem, sobre as quais irei me referir oportunamente. Mas salientando que uma das tantas mudanças que vão empurrar essas novas formas de participação, é exatamente o que foi enfatizado tão claramente na exposição anterior, que, evidentemente, irei subscrever com entusiasmo. É que esse processo significa claramente também uma passagem de regimes políticos fortemente centralizados, para regimes políticos que, pelo menos, nos dão uma potencialidade da descentralização. E essa descentralização também assino em baixo. Essa é uma aposta das quais não podemos abrir mão. Ela significa, de fato, a chance que temos de criar mudanças nos ambientes para os quais, provavelmente, cada um de nós está mais diretamente interessado, que são os ambientes do mundo rural.

Nesse caso, por que deveríamos, então, imaginar a necessidade de desenvolvimento desse sistema e gestão participativa? Em minha opinião, existem cinco razões principais, a

partir das quais precisamos operacionalizar esse sistema de gestão participativa. O primeiro deles diz respeito às mudanças na forma do Estado. E sem nenhuma intenção de teorizar ou repetir o que foi dito, vamos ao que é mais prático, mais direto, que nos interessa, sobre essas mudanças, em relação ao Estado e suas transformações nesse período mais recente. E que dizem respeito à redução da capacidade de intervenção do Estado nos meios rurais e, evidentemente, como consequência, e como corolário dessa primeira observação, a eliminação, o enfraquecimento, a diminuição, das políticas públicas para o meio rural.

Se olharmos para trás e fizermos essa comparação, iremos ver que esse ambiente ao qual queremos buscar o desenvolvimento sustentável e implantar a agricultura sustentável e um novo modo de vida, cada vez mais conta menos com essa possibilidade de verificarmos a existência de políticas públicas que possam, realmente, criar as possibilidades de mudança.

A forma do Estado é a primeira exigência de criação de sistemas de gestão participativa. O Estado perde, em grande medida, a natureza que o caracterizava há 10 ou 15 anos atrás. E esse é, portanto, o grande enigma que temos para o próximo milênio: que Estado, realmente, será o Estado com o qual contaremos nos próximos anos?

O segundo foco, que nos obriga a pensar em sistemas de gestão participativa, é exatamente o sistema político institucional. As crises de representação, que afetam toda a sociedade, e, particularmente, o ambiente rural, são visíveis. Esse, portanto, é o segundo foco. A partir de uma crise de representação, precisamos imaginar quais seriam, concretamente, os sistemas de gestão participativa.

O terceiro, como decorrência, inclusive, do anterior, são as agendas das organizações, ou as agendas organizacionais, se preferirem. É notável nós percebemos – e o Fórum CONTAG, de certa forma espelha isso – quais eram as agendas das organizações rurais

dos anos 80, do início dos anos 90, e quais são as agendas organizacionais hoje. E aqui nós temos mudanças de qualidade, que são absolutamente espantosas quando comparamos, hoje, com 10, 12 ou 15 anos atrás. E nós vamos ver que o que nós reivindicávamos naquele período, muitas dessas reivindicações permanecem, mas temos um conjunto imenso de novas demandas e de novas reivindicações que fazem parte das agendas das organizações do meio rural.

Além da terceira, temos mais duas outras transformações recentes, dois focos, dois eixos, que nos obrigam, também, a repensar e organizar de outra forma o sistema de gestão participativa, e nos levam imediatamente ao tema colado com a participação com a qual vinha eu falando até aqui, mas é o tema propriamente mais material, produtivo, da agricultura sustentável.

O primeiro deles são os formatos tecnológicos. E aqui temos uma verificação que é histórica, simplesmente. O mundo observou à criação de uma compreensão tecnológica da agricultura, que foi uma compreensão que organizou a agricultura dos principais países do mundo, entre as quais boa parte da agricultura brasileira, no caso do Rio Grande do Sul, sem nenhuma dúvida, organizada a partir de um ideário, normalmente rotulado pela expressão “revolução verde”, que produziu enormes resultados, e grande parte deles, inclusive, resultados que foram positivos – vamos deixar isso muito claro. A revolução verde impediu a fome muito mais generalizada do que existe hoje, em diferentes regiões do mundo.

Mas esse modelo encontrou o seu limite. Encontrou, claramente, o seu teto. E o seu teto é exatamente evidenciado pelo fato de que toda uma conformação produtiva da agricultura, que é fortemente demandante de insumos agroindustriais e, portanto, atrela, cria uma dependência cada vez mais forte, de famílias rurais, de produtores rurais, em termos mais genéricos. Há interesses econômicos que são do sistema alimentar, que também se formou nesse período. Esse modelo tecnológico atingiu, claramente, os seus limites, e a rentabilidade da agricultura só se mantém de uma forma artificial. Mesmo nos países mais

ricos, a administração da lucratividade da agricultura é uma administração meramente política, não é um resultado de mercados, propriamente, ou do jogo das forças propriamente econômicas.

E, cada vez mais, a tecnologia, o conhecimento, o que as instituições de pesquisa oferecem para ir desenvolvendo esse aparato tecnológico de uma forma ilimitada, não produz os mesmos resultados que apresentara no passado. Estamos também numa transição, que está nos exigindo exatamente a produção de um outro conhecimento tecnológico, que reconstrua a agricultura. E é claro, é isso que está nos levando à idéia de uma agricultura sustentável.

Finalmente, o quinto foco que eu queria chamar a atenção. Trata-se de uma dimensão que ganhou importância e da qual não abrimos mão mais, que se chama dimensão ambiental. E no caso brasileiro, esse foco é interessante: o Brasil, como poucos países do mundo, desenvolveu uma legislação que é incomparável com outras, no prazo que se deu e nos graus de exigências que essa legislação nos impõe, o que não significa, evidentemente, que ela seja eficaz na sua implementação. Mas, de qualquer forma, temos, hoje, um limite normativo em termos propriamente das dimensões ambientais aplicadas à agricultura, que é algo notável. O que faz com que formatos tecnológicos que são degradantes dos ambientes rurais, das terras, dos solos, e dos recursos naturais, da capacidade hídrica que temos; que são degradantes em termos de poluição química, de pessoas, produtos, solos etc cada vez mais sejam encurralados por um aparato normativo que nos obriga a repensar a organização produtiva da agricultura.

E é assim, portanto, que construímos, o que, talvez, possa ser visto como uma oportunidade, apesar de todos os limites, que são os limites políticos, que são os limites macroeconômicos; apesar de toda uma enorme insegurança sobre o futuro. E essa oportunidade organiza-se a partir de dois ou três eixos principais. Um deles é exatamente esse, da descentralização.

Creio que esse momento é extremamente profícuo na possibilidade de criar, realmente, uma quebra com o padrão de dominação política que caracteriza a nossa história, que sempre existiu sob a forma de um controle oligárquico, dos grandes proprietários, que sempre se manifestou na forma de clientelismo mais puro, nos processos político-eleitorais etc.

Hoje nós temos essa possibilidade exatamente porque podemos criar organizações e atividades, e esforços, em ambientes rurais que são normativamente descentralizadores, que é uma novidade que temos no Brasil, nos últimos 10 anos, ou um pouco mais.

Pelo foco tecnológico, temos uma segunda oportunidade de podermos reconstruir sistemas produtivos de uma forma que não seja aquela que o ideário da revolução verde impôs nesse período, porque ele não é viável, até mesmo do ponto de vista puramente econômico. Temos aqui, novamente, essa possibilidade de reconstruir sistemas produtivos que estejam dentro de uma idéia genérica de agricultura sustentável, que sejam preservadores da capacidade produtiva no médio, no longo prazo, entre outras características, minimizadores de impactos ambientais etc.

Eu diria que, pelo ao menos em algumas regiões, temos uma chance de aproveitar essas oportunidades, que são as experiências que têm sido realizadas nos anos mais recentes. Normalmente, inclusive, em projetos governamentais, onde as unidades geográficas de atuação do ambiente rural são microbacias.

Convenci-me de que essa é a forma ideal que temos, em certas regiões, particularmente as que não têm regimes hídricos problemáticos, como pelo menos seriam boa parte das regiões produtivas do Brasil, onde as unidades geográficas de atuação dos pequenos atores no plano local sejam os próprios agricultores, prefeituras etc.; mas também no plano estadual, ou até federal, deveriam ser, necessariamente, definidas por microbacias, que é a única maneira de você criar essa interdependência entre essa potencialidade de

cooperação entre os agricultores, a partir de uma unidade física, natural, onde você reconstrói os sistemas produtivos de uma forma independente também, e de uma forma que possa ser crescentemente sustentável.

Creio que certos focos são absolutamente centrais para pensarmos a gestão participativa e a agricultura sustentável. O primeiro deles é a educação. Os grupos sociais da agricultura brasileira estão muito distantes do que é a exigência, hoje, em termos de informação, ou de “educação em geral”. Nesse processo de crescente interrelação econômica, financeira, comercial, que a agricultura brasileira passou a incorporar nos últimos anos, os agricultores ficaram para trás. E ficaram para trás exatamente na possibilidade de compreensão do processo. Nas suas possibilidades, inclusive, de poder administrar e gerir a sua própria ação. Uma das exigências, portanto, das organizações que sonham com a gestão participativa e agricultura sustentável, é fazer uma verdadeira revolução educacional no meio rural. Sem quebrar com esse limite estrutural, que é a insuficiência de educação em geral, seja aquela mais formal, da escola, propriamente, seja a informação geral, cursos de capacitação, treinamentos, serão muitas as dificuldades em alcançar qualquer resultado positivo nessa direção.

Um outro foco, que me parece extremamente interessante, na direção do desenvolvimento rural sustentável, ou da agricultura sustentável, são méritos, aliás, da CONTAG e das organizações. Penso que já foi dado um primeiro passo, é exatamente a organização das estratégias e metodologias no campo, buscando o que a literatura chama de adensamento do capital social nas áreas rurais.

O capital social vai-se referir, exatamente, a uma capacidade de colaboração horizontal, fundada na confiança, antes de mais nada, como um potencial para estimular as formas de cooperação entre as famílias rurais. Se não desenvolvermos, portanto, a ampliação do capital social, quais seriam as nossas chances? Muito pequenas, seguramente. E existe, evidentemente, um grande conjunto de metodologias, de interpretações analíticas, que nos permitem levar nessa direção.

Um outro foco necessário para agricultura sustentável e gestão participativa seria o aperfeiçoamento de sistemas alocativos de serviços públicos. É preciso melhorar, de uma forma substantiva, a partir da gestão participativa das famílias rurais, como se alocam os fundos públicos nesses municípios.

É importante, também, desenvolver uma crescente capacidade local de retenção de fundos que são produzidos na própria região, no próprio município. Os estudos que são feitos, vão no sentido de que a agricultura relativamente produz cada vez menos renda e esses processos de intensificações das relações comerciais, financeiras, ou econômicas, em geral sugam a produção de riqueza desses ambientes rurais. E, necessariamente, aqui se precisa desenvolver uma capacidade maior, por meio de certas iniciativas organizacionais e de cooperativas de crédito, pequenos sistemas de crédito etc.

E, por fim, existe um grande conjunto de proposições tecnológicas que hoje podem ser desenvolvidas para sistemas produtivos que fogem da configuração da agricultura intensiva, que foi estimulada pela revolução verde. Não é nenhuma proposta sonhadora. Sistemas produtivos que sejam diversificados e reduzam fortemente a utilização de insumos agroindustriais, talvez fossem algo um pouco utópico, quem sabe, 15, 20 anos atrás, mas hoje não são mais. Hoje nós temos diferentes situações pelo mundo afora, onde sistemas produtivos são sistemas que reduzem fortemente seus custos, pela redução de utilização de mercadorias agroindustriais.

E concluo dizendo que a construção de sistemas de gestão participativa e agricultura sustentável, têm, no caso brasileiro, um aspecto extremamente positivo, que nunca deixarei de ressaltar como sendo fundamental no Brasil dos anos 90, que é exatamente a construção política da noção de agricultura familiar. Esse é um marco fundamental. Pela primeira vez, conseguimos quebrar a noção de produtores que, na nossa história, sempre foi apenas a noção de grandes produtores. Quando, a partir de 1995, tivemos a possibilidade institucional de criar uma noção de agricultura familiar, isso, realmente, abriu um campo vastíssimo

para imaginarmos a possibilidade de concretização de mudanças na direção de certos setores que, normalmente, são setores mais pobres no meio rural brasileiro. E isso está ocorrendo de uma forma muito positiva.

Penso que pelo menos nessa área, os anos mais recentes têm mostrado um conjunto de evoluções que são extremamente positivas, entre as quais, a modificação do próprio objetivo do ministério que, nesse caso, passa a ser o Ministério do Desenvolvimento Agrário, e quase que poderíamos dizer, o Ministério da Agricultura Familiar. Ou seja, na estrutura de instituições no país, temos, agora, um espaço normativo, institucional, politicamente reconhecido. E, nesse caso, penso que estaríamos perdendo uma oportunidade única na nossa história se, simplesmente, ignorarmos essa mudança.

Esse é um ponto positivo, mas há um ponto final, que é puramente político: não existe situação de transformação se não conseguirmos construir uma coalizão de organizações voltadas para o meio rural. Enquanto não pensarmos nessa coalizão, vamos continuar atirando de uma forma fragmentada, e, portanto, as possibilidades de atingirmos esses objetivos que criem, concretamente, gestão participativa e desenvolvimento rural sustentável, vão continuar sendo adiadas, vão continuar sendo, muito mais, um sonho, do médio e do longo prazo. É absolutamente essencial que as organizações que têm interesse na transformação social do meio rural brasileiro tenham maturidade para poderem construir uma coalizão, poderem construir uma agenda mínima, poderem construir metas factíveis e compartilhadas por todos. Esse é um limite. Ele hoje não existe, e espero que seja concretizado o mais brevemente possível.

4.3 Debates

Durante o debate foram levantadas cinco grandes questões, respondidas depois pelos palestrantes, a saber:

- 1) A necessidade do aprofundamento das análises sobre a questão dos fundos locais e de como gerir poupança a partir dos setores da agricultura familiar, dos fundos rotativos, das cooperativas de crédito que estão sendo criadas, e dos instrumentos capazes de gerar uma poupança, um excedente, a partir do próprio meio rural e que possa ser aplicado para o desenvolvimento local.

- 2) A constatação de que o desenvolvimento sustentável exige novos pressupostos políticos e éticos leva a observar que a Agenda 21 como instrumento de gestão desse processo precisa ser colocada como tema de discussão.

- 3) É preciso um novo processo educacional para o desenvolvimento sustentável que seja diretamente proporcional à inércia que as comunidades demonstram. Como exigir que se forme uma agenda de desenvolvimento sustentável com o nível de formação e informação das populações.

- 4) Existe uma bibliografia específica que faz uma leitura sobre os sistemas produtivos caracterizando-os historicamente como um sistema de produção colonial e um sistema de produção denominado “modelo americano de desenvolvimento”. Houve, assim, um processo histórico que encaminhou dois conjuntos de atores sociais, sendo um privilegiado, que foram os produtores que tinham mais de 200 hectares, que se mecanizaram, se modernizaram e desenvolveram o modelo *plantation*; e os pequenos produtores, que foram abandonados pelas políticas públicas.

- 5) O grande limite para o desenvolvimento é o baixo poder aquisitivo da população brasileira e do terceiro mundo. Não há como se falar em crescimento se não se tem consumo. Não há como se pensar em desenvolvimento com uma renda média de 2 dólares por dia.

4.4 Respostas dos painelistas

Tânia Bacelar

Em primeiro lugar, gostaria de fazer um comentário sobre os fundos locais. Antes de falar das estruturas locais, nós aqui enfatizamos muito essa coisa da descentralização. É muito importante não perdermos de vista que, no Brasil, a descentralização foi muito mais forte do governo **federal para o** governo municipal. Só que ela é muito insuficiente.

Quando tomamos os dados, hoje, após todo esse esforço, os municípios que têm uma força de descentralização maior, no total da receita pública brasileira, apropriaram somente 17%. E ainda mais da metade da receita pública continua apropriada pela União. Então, é uma descentralização muito insuficiente para estarmos exaltando demais. Ainda é preciso continuar a apertar o acelerador da descentralização. Não é para elogiar demais. Ela é uma tendência, mas muito insuficiente.

E, em muitos casos, ela foi desoneração. Descentralização é desoneração? Não. Descentralizar é colocar para outra instância atribuição e meios para realizar aquilo. Não é sair da frente. Em alguns momentos, a descentralização foi também desoneração. Então, temos que perguntar: é descentralização ou desoneração? Estamos aqui falando de descentralização e não de desoneração. E em muitas políticas, o que houve foi desoneração.

Mas nesse ambiente de descentralização ainda modesta, penso que o papel dos fundos locais é muito importante. Ele tem duas coisas importantes: primeiro, ele educa para a poupança, o que é uma coisa difícil no Brasil. Não conheço, na literatura, nenhum país do mundo que fez o seu desenvolvimento financiado pelos outros. Quando vamos ver quais são os exemplos de desenvolvimento sustentável no mundo, vemos que são sociedades que pouparam, e que contaram com poupança dos outros de forma complementar, em alguns momentos. Mas centrar a opção na crença de que vou sobreviver à custa dos outros, penso que é uma falsa opção.

Qual o papel importante que vejo nos fundos locais? É educar para a poupança, que é uma coisa que a sociedade brasileira precisa. E, em segundo lugar, educa para a gestão. É um processo educativo. Não é que ele vai resolver. A dimensão do que você vai arrecadar não é importante, mas o processo educativo que ela trás, é muito importante. Nessas duas razões: educa para poupar, e educa para gerir.

Os fundos locais são largamente insuficientes, pelo nível de renda que você gera localmente. Portanto, há uma outra luta, que é a luta de conseguir fundos externos. E aí a luta pelos fundos nacionais, pela gestão dos fundos nacionais, é tão relevante quanto à luta pela criação dos fundos locais. Um não pode substituir o outro. Não é para criar um e desonerar os fundos nacionais daquela atividade, deixando que o pequeno se vire e se costure com as suas próprias linhas. Penso ser importante investir nessa direção.

Com relação à questão educacional, considero que esse é um grande entrave no Brasil. O pouco que investimos em educação, investimos nas áreas urbanas. O desprezo com a oferta de oportunidades educacionais para as populações rurais e um fator de êxodo rural.

Por outro lado, os meios que dispomos para levar a educação melhoraram demais. Penso que no caso do Brasil, falta somente decisão política. Não consigo explicar como um país como o Brasil tenha somente 12% de seus jovens na universidade e a Argentina e o Chile tenham 30%. Não é por falta de meios políticos, mas de decisão política, de valorização da sociedade naquela direção.

Penso ser este um entrave histórico, mas temos a possibilidade de enfrentar esse desafio com grande condição de sair desse nível horrível que estamos hoje. E não falo somente em educação para o trabalho, mas educação para a cidadania, educação para participar dos conselhos de gestão, educação política, também. Não falo somente em educação para produção.

Zander Navarro

Valorizo, de uma forma intensa, esses esforços e iniciativas de criação de fundos locais, até porque creio que elas criam possibilidades que estão muito próximas de se concretizarem. Recentemente visitei um município onde o sindicato tinha 1.200 associados, e 800 agricultores do município recebiam aposentadorias. O que o município recebe em aposentadorias é maior que o seu orçamento. E conversando com as pessoas desse município, chegamos à conclusão de que se houvesse uma esfera relativamente organizada que recebesse diretamente essas aposentadorias, teríamos uma esfera local, que aprenderia a prática administrativa de administrar um fundo municipal que é maior do que o orçamento da prefeitura, simplesmente.

Esses tipos de iniciativa têm que ser melhor incentivados e difundidos, inclusive porque existem certas oportunidades que, no momento em que houver capacidade para isso, são viáveis.

Conheço centenas de municípios onde existem um posto do Banco do Brasil e, eventualmente, uma pequena agência, que é inteiramente deficitária. E pergunto por que as organizações do município não são também autorizadas a funcionarem como postos bancários do Banco do Brasil nesses municípios, recebendo, obviamente, assessorias por parte do Banco, mas também recebendo os fundos locais, a poupança local, e aplicando os poucos recursos recolhidos nesses locais?

Penso que aqui também existe um espaço de otimismo porque já existe um conjunto de iniciativas que estão indo nessa direção. Evidentemente, o que temos que considerar aqui é a enorme heterogeneidade das regiões agrárias brasileiras em relação a esse processo que ocorreu no país nos últimos 30 anos. Nesse caso, temos uma surpreendente, espantosa, heterogeneidade em termos das mudanças do sistema produtivo, durante essa última geração. No caso do Rio Grande do Sul este, talvez, seja um dos grandes problemas

que temos, porque mesmo que o processo de difusão de sistemas tecnológicos fundados na revolução verde nesse estado tenha sido tão forte, porém seletivo, privilegiou determinadas camadas de produtores, mesmo assim mudou completamente a vida social dos ambientes rurais, inclusive dos pequenos agricultores, ou seja, mesmo os agricultores familiares começaram a modificar seus sistemas produtivos. É por essa razão que penso não existir um sistema colonial nem um sistema americano na agricultura do Rio Grande do Sul. Penso que existem, sim, sistemas tecnológicos que foram mais ou menos aprofundados, ou modificados, pelas oportunidades que foram criadas. Mas nenhum agricultor no estado do Rio Grande do Sul, pelo menos que eu conheça, deixa de imaginar, ou sonhar, ou ter as suas expectativas de organizar a sua produção a partir da lógica da mercantilização da vida social que essa transformação implementou nos últimos 30 anos.

E um comentário final sobre a Agenda 21. De fato, é um instrumento, mas penso que, na realidade, ela é muito mais um compromisso que governos assumiram e vão implementar da forma que quiserem. Nesse sentido, o que estou percebendo nesses anos 90, em termos de Agenda 21, é que em alguns lugares, governos têm criado mais possibilidades para que ela possa, de fato, ser uma iniciativa que venha a contribuir nessa direção, mas em outros lugares ela simplesmente deixa de existir. Não adianta nada o governo federal dizer que vai implantar a Agenda 21, porque no plano local – em alguns estados e algumas cidades – não se cria condições para isso. É por isso que a Agenda 21, no Brasil, é tão heterogênea.

Painel: Sistemas de Gestão Participativa para o Desenvolvimento Sustentável

Segunda Exposição:

4.5 Palestra de Horácio Martins de Carvalho**AMBIGÜIDADES E LIMITES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMPENSATÓRIAS****1. Pressupostos e hipóteses para a reflexão**

O estudo da problemática sintetizada na expressão “a gestão participativa nas políticas públicas e o desenvolvimento sustentável” requereria um aprofundamento conceitual das expressões participação social, desenvolvimento sustentável, Estado e sociedade brasileira que foge do escopo desta comunicação no âmbito do III Fórum CONTAG de Cooperação Técnica. No entanto, apesar de não se apresentar aqui a percepção que se tem desses conceitos e seus campos teóricos, assim como do contexto em que eles seriam aplicados, fazem-se rápidas referências a eles no decorrer deste documento.

A temática geral “sistemas de gestão participativa para o desenvolvimento sustentável”, título do painel e objeto desta comunicação, foi aqui limitada ao tema “ambigüidades e limites da participação social na gestão das políticas públicas compensatórias”, o qual por si mesmo já é por demais amplo para o objetivo desta exposição.

A opção para essa delimitação da temática decorreu da compreensão que se tem da dinâmica contemporânea da sociedade brasileira a qual vem se caracterizando, em particular a partir do início da década de 90, por um lado, por um acelerado processo econômico concentrador da renda e da riqueza e, por outro lado, pelo acentuado descenso dos movimentos e organizações sociais, sindicais e partidárias populares. Essa dinâmica

histórica da sociedade brasileira tem proporcionado um processo econômico e social altamente excludente que vem sendo acompanhada por crescente movimento político ideológico de natureza totalitária, ambos estimulados pelos interesses do capital monopolista internacional com o pleno assentimento das classes dominantes internas.

Nesse sentido, considera-se que a reflexão crítica sobre a participação social e a gestão das políticas públicas⁵ para o desenvolvimento sustentável supõe a sua contextualização no espaço sempre complexo e polêmico da interpretação da conjuntura histórica nacional. Porém, como esse esforço de interpretação ultrapassa os limites desta comunicação, optou-se por apresentar alguns pressupostos e hipóteses para a reflexão, os quais, ao mesmo tempo em que permitem visualizar a inserção das idéias aqui expostas num determinado campo teórico, delimitam a natureza das ambigüidades e limites da participação social na gestão das políticas públicas compensatórias.

1.1 Pressupostos

Considera-se para fins desta comunicação que:

- O processo de concentração da renda e da riqueza é tendencialmente crescente não havendo, do ponto de vista dos interesses de classe da burguesia nacional e internacional, nenhuma perspectiva de iniciar-se um processo de distribuição da renda e da riqueza nacionais;
- Do ponto de vista da reprodução ampliada do capital, mantido os atuais paradigmas econômico e tecnológico e a liberalização da economia aos interesses do capital monopolista internacional, deverá continuar o processo de exclusão econômica e social

⁵ As políticas públicas são decisões e ações de intervenção do Estado na dinâmica da economia, da sociedade civil e da própria sociedade política com o propósito de regular e garantir a reprodução do capital e da força de trabalho, assim como obter legitimidade, seja pelo consenso seja pela coerção, para que tais objetivos estratégicos se consolidem. As formas e o nível de intervenção do Estado variam historicamente não apenas em decorrência da correlação de forças políticas como das determinações políticas e ideológicas provocadas pelas alterações que se dão nacional e internacionalmente no processo de reprodução ampliada do capital (Carvalho, 1997:27).

da maioria da população brasileira, maioria essa que é considerada como marginal aos interesses econômicos centrais da economia nacional a não ser do ponto de vista de constituir-se como reserva de força de trabalho e, portanto, como pressão para a redução da massa de salários distribuída;

- A elevada concentração da renda e da riqueza nacionais tem como corolário a tendência à constituição de governos totalitários considerando-se que ao lado do arbítrio econômico das classes dominantes tende a crescer o arbítrio político e ideológico por elas exercido;
- As políticas públicas nacionais de natureza social ou compensatórias, como decorrência e em harmonia com os pressupostos anteriores, desempenham economicamente um papel de manutenção da reprodução física, ao nível do limiar da sobrevivência, da maioria da população excluída dos interesses da economia central e, política e ideologicamente, o papel de cooptação e conformidade com os padrões de vida e de trabalho estabelecidos pela dinâmica da concentração da renda e da riqueza.

1.2 Hipóteses

Considerando-se os pressupostos anteriores estabeleceram-se as hipóteses adiante cuja pertinência, ainda que passível de referir-se ao conjunto da sociedade brasileira, está, no contexto deste documento, dirigida para o meio rural brasileiro:

- Sendo a maioria da população brasileira considerada pelas classes dominantes como economicamente marginais ou periféricas ao processo de reprodução da economia central brasileira, as políticas públicas compensatórias a ela dirigida devem ser também consideradas como economicamente marginais no âmbito do conjunto das políticas públicas macroeconômicas, porém centrais do ponto de vista político-ideológico para a manutenção da conformidade das classes populares⁶;

⁶ A utilização da expressão classes populares objetiva simplificar sem deformar, ainda que imprecisa, a idéia das classes sociais não dominantes no contexto da sociedade capitalista. Abrange, portanto, os assalariados, os desempregados, os pequenos produtores e comerciantes rurais e urbanos, artesãos, arrendatários, parceiros, intelectuais assalariados ou autônomos, profissionais liberais, padres, pastores, freiras, enfim, um amplo espectro de pessoas inseridas subalternamente nas mais distintas relações de trabalho.

- A participação social estimulada pelo governo federal ao restringir-se às políticas públicas compensatórias limita o discurso sobre a participação na gestão das políticas públicas a um espaço socioeconômico marginal no âmbito dos interesses dominantes e da democracia liberal burguesa;
- A participação social, no âmbito da democracia liberal burguesa, restringe-se exclusivamente aos espaços institucionais político e ideológico, sendo negada qualquer possibilidade histórica de participação e decisão no âmbito da distribuição da renda e da riqueza;
- As mobilizações, reivindicações e lutas sociais das classes populares quando direcionadas à distribuição da renda e da riqueza são consideradas político-ideologicamente pelas classes dominantes como ações sociais contrárias aos interesses do conjunto da sociedade e, dessa forma, policialmente reprimidas;
- A participação social desejada é em nível do poder de decisão sobre a distribuição da renda e da riqueza nacionais;
- Estão esgotadas política e socialmente as condições para a manutenção do pacto social determinado pelas classes dominantes desde o início da implantação massiva pelo governo federal da concepção neoliberal da economia nacional, ou seja, efetivamente a partir de meados da década de 80.

2. A contextualização conceitual e histórica

A participação social deve ser historicamente contextualizada. Sendo a sociedade brasileira caracterizada por enormes desigualdades econômicas e sociais seria inconsistente considerar-se que nela poderia ocorrer igualdade de oportunidades de decisão política e, portanto, equidade na participação social.

O próprio conceito de desenvolvimento sustentável foi objeto da manipulação do poder, como todo exercício da ideologia, numa sociedade de desiguais (...) a *Conferência de Otawa, de 1986, patrocinada pela UICN, PNUMA e WWF (Worldwide Found for Nature), estabelece que o “desenvolvimento sustentável busca responder a cinco requisitos:*

- *integração da conservação e do desenvolvimento;*
- *satisfação das necessidades básicas humanas;*
- *alcance da equidade e justiça social;*
- *provisão da autodeterminação social e da diversidade cultural;*
- *manutenção da integração ecológica”(Baroni, 1992: 16)⁷*

Entretanto, não apenas a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED) retira do conceito geral a necessidade de equidade e justiça social como, desde 1992, os organismos como PNUMA, UICN, WWF, Banco Mundial, BID, entre tantos outros, passam a adotar para desenvolvimento sustentável um conceito que omite esses requisitos. O conceito usualmente acatado é: desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as habilidades das futuras gerações de satisfazerem as suas necessidades.

Ao aceitar-se um conceito de desenvolvimento sustentável que inclua a equidade e a justiça social, as questões que se deveria responder em seguida seriam: numa sociedade com profundas desigualdades econômicas, políticas e sociais o que tem que ser sustentado? Quem deve ser o beneficiário desse desenvolvimento, e por quê?

A resposta a essas perguntas é socialmente determinada. Para tanto deve-se supor a construção de consenso social. Mas, como construir-se consensos sobre o desenvolvimento sustentável contemplando a equidade e a justiça social numa sociedade de profundas desigualdades como a brasileira? Consenso nessas circunstâncias só poderia ser estabelecido com a absoluta capitulação dos interesses de classe das classes populares.

Desenvolvimento sustentável sem equidade e justiça social é receita neoliberal para os países do terceiro mundo. Nesse sentido tornou-se um clichê para escamotear ideologicamente as questões estruturais fundamentais como, por exemplo, a da distribuição da renda e da riqueza nacionais e a sucessiva perda da soberania nacional perante os interesses privatistas e neocolonialistas do capital monopolista internacional.

⁷ Os textos em itálico são citações.

Para não enfrentar a problemática colocada pela distribuição da renda e da riqueza os intelectuais orgânicos das classes dominantes substituíram ideologicamente as noções de equidade e justiça social pela de participação e descentralização, como se esses conceitos fossem equivalentes.

As noções de participação social e de sociedade civil foram gradativamente sendo reificadas, alcançando em certos âmbitos do discurso político sinônimo de libertação, como se o processo de dominação e de direção político-ideológica das classes dominantes não se reproduzisse no âmbito da sociedade civil e, portanto, nos processos de participação social.

Ideologicamente, a descentralização das políticas públicas, em geral relacionadas com a concepção mítica de sociedade civil como metáfora social do livre do mercado, da desregulamentação da economia e de espaço organizado pelo Estado para o leilão político das políticas públicas compensatórias em troca de lealdades políticas, acabou por tornar-se, no contexto das desigualdades políticas e sociais do país, procedimentos de desarticulação política das organizações e movimentos sociais que adquirissem caráter de classe, ao ensaiarem transferir para o nível da localidade (seja ele a cidade ou o município) a suposta instância de participação organizada da sociedade civil e limitarem a pauta das negociações aos benefícios imediatos das políticas públicas compensatórias.

Retirada da pauta da participação social a luta pela distribuição da renda e da riqueza e restringindo-a às idéias conservadoras de um desenvolvimento sustentável que não contempla a equidade e a justiça social, o processo de participação tende para o da conciliação e conformidade sociais.

Todavia, se após 1986⁸ e até meados de 1999, por diversos motivos contrários aos interesses de classe das classes populares, impôs-se um pacto social que legitimou as ondas sucessivas de reformas econômicas e políticas neoliberais que adquiriram maior volume e

⁸ Tomou-se o ano de 1986 como referência tendo em vista o conjunto de medidas governamentais de estabilização da economia, "pacotes econômicos", que teve início, após a ditadura militar, com o Decreto-lei nº 2.283, de 28 de fevereiro de 1986, dispondo sobre a reforma monetária e mudanças na política econômica (Moraes, 1986: 71).

ritmo no início da década de 90, na atual conjuntura econômica e política nacional as condições sociais para a manutenção desse pacto social foram superadas pelo crescente empobrecimento da maioria da população e pela consciência política de que tais reformas neoliberais estão conduzindo a sociedade brasileira para uma situação de insolvência econômica, política e social e de perda da soberania nacional.

Nessa perspectiva, as lutas sociais recentes no país têm demonstrado que a instância nacional e estadual de participação são aquelas que permitem efetivamente os confrontos fundamentais com as classes dominantes quando a pauta relaciona-se com as questões essenciais que afligem a maioria da população como a distribuição da renda e da riqueza, emprego, direitos humanos, soberania alimentar, desnacionalizações, discriminações de sexo, étnica ou de cor.

Na atual conjuntura brasileira, onde as desigualdades econômicas, políticas e sociais alcançam intensidade jamais observada na história do país, fora o contexto do escravagismo, e onde o exercício do poder político caminha para o totalitarismo, a possibilidade de participação social na gestão das políticas públicas deve colocar como ponto central a questão do poder na suas mais diversas dimensões tais como a econômica, a política, a científica e a de informação. De outro ponto de vista, a participação social desejável seria aquela que efetivamente pudesse dispor sobre a distribuição da renda e da riqueza nacionais, ou seja, capaz de ensejar mudanças estruturais.

3. Da participação constrangida à participação consensuada

Ao restringir-se a participação social somente às políticas públicas compensatórias, portanto, limitadas às pautas políticas que são periféricas aos interesses centrais das classes dominantes, e não se incluir no conceito de desenvolvimento sustentável a equidade e justiça social, não apenas se confina as lutas sociais populares a campos definidos pelas classes dominantes como tende-se para a legitimação do poder político vigente.

Como a tendência atual é de crescer o número de medidas políticas de arbítrio, não apenas pelo ascenso das lutas sociais pela distribuição da renda e da riqueza como pela crescente perda de legitimidade das decisões do governo federal, configurando-se as premissas de um regime político totalitário, restringir-se a participação social ao nível das localidades e ou municípios sem articulá-las com as questões mais amplas, como as anteriormente referidas, poder-se-á estar contribuindo para a manutenção da subalternidade da população em situação de pobreza crônica.

Quando são profundas as desigualdades sociais entre as classes sociais numa determinada sociedade é temerário falar-se em participação social. Na maior parte das vezes o que se constata são processos de participação constrangida de uma parcela restrita da população em relação às políticas públicas compensatórias (Carvalho, 1994).

A melhor farsa ainda é a roupagem da participação. Poder inteligente é aquele que se transveste de conquista popular. Por isso, distribui assistências, porque, mesmo não resolvendo os problemas, pelo menos os compensa. Faz políticas sociais, porque desmobilizam. Aí está o ponto: poder competente desmobiliza o adversário, seja destruindo-o seja manietando-o. Política social que promove a conquista de espaço por parte do desigual é temerária. É preferível distribuir bens materiais, mas não poder. Quando o Estado anuncia participação, é de se desconfiar, pois deve vir uma proposta aparentemente avançada, mas no fundo desmobilizante. Nem é propriamente uma perversidade, mas a lógica da dinâmica do poder. (Demo, 1996: 19)

A participação social nas políticas públicas compensatórias é uma dimensão do cotidiano da vida da maioria das pessoas e ou organizações sociais mas que se coloca somente pelo lado da população em situação de pobreza e/ou de miséria. Do ponto de vista das classes dominantes essa questão não se coloca porque os capitalistas não necessitam de políticas sociais compensatórias.

As classes dominantes têm historicamente a garantia de que o Estado estará sempre dispondo sobre políticas macroeconômicas e sociais que lhes são altamente favoráveis. No limite, disputam entre si maiores e melhores benefícios que essas políticas podem lhes proporcionar. A participação que pode ser verificada entre grupos, corporações ou frações das classes dominantes entre si é para somar forças para negociarem ou derrotarem um outro grupo econômico, corporação ou fração de classe no sentido da obtenção de mais poder político, porque certamente traduzir-se-á em poder econômico para seu grupo econômico, corporação ou fração de classe. É um movimento pendular de participação e de disputa de poder em nível horizontal, ou seja, intra-classe capitalista.

Quando classes ou frações das classes populares conseguem, pelas suas mobilizações e lutas, colocar como pauta na agenda política nacional temas de seus interesses de classe, portanto contrários aos interesses das classes dominantes, a resposta dos governos têm sido, historicamente, de duas naturezas: ou ensaia cooptar as lideranças e ou intelectuais orgânicos desses movimentos e ou organizações em luta, para que conciliem em negociações sempre favoráveis estruturalmente aos interesses dominantes, legitimando-os, ou impõe a repressão policial-militar contra as manifestações, movimentos e ou organizações das classes populares em nome da democracia e dos interesses mais gerais da sociedade. De uma forma ou de outra, pela cooptação ou pela coerção, as classes dominantes, via o governo federal e parcela dos governos estaduais, não aceitam qualquer participação social que coloque como pauta o debate das políticas públicas macroeconômicas e sociais e a distribuição da renda e da riqueza ou, corporativamente, a redução das taxas de lucro capitalistas em benefício da maioria da população.

Como a maioria da população brasileira é considerada pelas classes dominantes como periférica ao processo decisório central relacionado com os interesses de reprodução do capital, e como as políticas públicas compensatórias são destinadas a essa parte da população, é possível concluir-se que a participação social na gestão das políticas públicas compensatórias é também um processo periférico ou marginal ao processo decisório das políticas públicas, em geral as macroeconômicas, de interesse direto do capital.

Restaria às classes populares, segundo a concepção dominante, disputar as políticas públicas compensatórias. Estas nada mais são do que uma elementar distribuição de renda, mediada pelo Estado, como conseqüência histórica das lutas sociais populares, que contribui economicamente para que seus beneficiários mantenham-se no limiar da pobreza e político-ideologicamente legitimem, pela participação social constrangida, a estrutura econômica, política e social vigente.

Porém, como os recursos disponíveis para essas políticas públicas são sempre escassos o que se constata é um processo constrangido de participação no qual a medida dessa participação está diretamente relacionada com as lealdades políticas aos governos e o consentimento dessas classes sociais, ou frações delas, ao modelo econômico e social dominante.

A participação social da população em situação de pobreza crônica induzida pelos organismos governamentais na suposta gestão das políticas públicas caracteriza-se como uma participação constrangida. Essa participação resulta, pelo lado das classes populares, de táticas pessoais de sobrevivência de luta pelos benefícios a serem obtidos por participarem de tais políticas. Retirado o benefício a participação encerra-se. Nesse processo dificilmente construir-se-á a consciência política necessária para o desenvolvimento de uma cidadania emancipada.

*O processo emancipatório constitui um fenômeno profundo e complexo, de teor tipicamente político, e que supõe, concretamente, a formação de um tipo de competência, ou seja, de saber fazer-se sujeito histórico capaz de pensar e conduzir o seu destino. Assim, no início está a contestação ou a consciência crítica. Tudo começa com a capacidade e coragem de dizer **Não** (grifo no original). Não à condição de massa de manobra. Não à manipulação imposta pelas elites. Não aos governos clientelistas e corruptos. Não ao Estado tutelar e assistencialista. Não à pobreza política e material. (Demo, 1995:133)*

A capacidade de dizer não ao clientelismo político, de romper com o assistencialismo e a tutela do Estado, dependerá das possibilidades das pessoas superarem a subalternidade política e ideológica em que se encontram, a qual muitas vezes é acentuada pelas próprias políticas públicas compensatórias. As classes populares têm contra si a situação de miséria e pobreza em que se encontram contra a sua vontade, e as limitadíssimas possibilidades de obterem rendimentos familiares que lhes proporcionem autonomia econômica relativa para dizer não aos benefícios que podem obter no leilão político das políticas públicas compensatórias.

O que é constrangedor na miséria e na pobreza, além dos sofrimentos de toda ordem que provocam nas pessoas, é a exigência determinada pelas necessidades humanas de luta imediatista pela sobrevivência física e mental. A fome e a doença, como exemplos, não podem esperar por soluções de médio e longo prazos. Porque essas exigências são de curtíssimo prazo, as pessoas tendem a submeterem-se aos processos de exploração e dominação, ambos necessários para a manutenção da subalternidade ideológica. As políticas públicas compensatórias trafegam por tais caminhos.

A hipótese de que a descentralização das políticas públicas compensatórias possibilitaria a ampliação dos espaços institucionais da sociedade civil, como os diversos tipos de conselhos municipais, que canalizariam as reivindicações populares não se coaduna necessariamente com a superação nem da subalternidade nem da participação constrangida determinada pela miséria e pobreza. Isto porque nesses espaços institucionais quem exercita a participação é predominantemente a população em situação de pobreza crônica, ou seus mediadores. As pautas nesses espaços institucionais tendem a refletirem as reivindicações no âmbito das políticas públicas compensatórias que, como anteriormente foi comentado, além de constituir um espaço político periférico e consentido pelas classes dominantes para a reivindicação e o protesto populares, não seria tolerado pelos governos que entrassem em debate as questões relacionadas com a distribuição da renda e da riqueza e as mudanças estruturais da sociedade.

A conjuntura recente brasileira mostrou a evidência que quando as classes populares unem-se e suas reivindicações e protestos tendem a afetar os interesses diretos dos capitalistas o duplo mecanismo de reação das classes dominantes é acionado: por um lado a tentativa de cooptação das lideranças e por outro a repressão policial-militar aos que não ensejam a conciliação consentida. Como afirmava Gramsci, o poder de classe é sempre um exercício de hegemonia encouraçada pela coerção.

A luta pela democratização da terra no Brasil, como uma das formas de luta pela distribuição da riqueza, é fortemente reprimida não porque os movimentos sociais de trabalhadores rurais sem terra são irreverentes, deselegantes ou ocupam prédios públicos, mas porque afetam os interesses diretos dos capitalistas do campo e da cidade. Se a luta pela terra fosse restringida ao âmbito local como o desejam os adeptos da reforma agrária de mercado ou do processo de municipalização da reforma agrária, ou se fosse aceita pelos movimentos sociais no campo de subordiná-la ao processo de políticas compensatórias, como ensaiou em 1994 o governo federal, os movimentos sociais locais já teriam sido ou cooptados pelos próprios latifundiários ou por eles esmagados, e não se teria colocado, como hoje acontece no Brasil e em vários países do terceiro mundo, a reforma agrária como pauta da agenda política nacional.

A superação das condições de subalternidade e de participação constrangida, no contexto das correlações de forças políticas vigentes no país, portanto as tentativas sociais de obter cidadania emancipadora e participação social consensuada, exigirá que as pessoas, movimentos e organizações sociais, sindicatos e partidos que expressem os interesses das classes populares não separem as políticas públicas compensatórias das políticas macroeconômicas e sociais.

4. Lutas sociais e a democratização do espaço público

As mediações institucionais são necessárias mas insuficientes para que as classes populares possam realizar seus interesses imediatos, mesmo aqueles mais elementares

relacionados com a reprodução simples dos seus meios de vida e de trabalho. Isto porque a indiferença das classes dominantes, em função da sua concepção de mundo, com relação ao destino social e pessoal da maioria da população leva-as a determinar políticas macroeconômicas que condenam as classes populares a uma luta cotidiana para a sua sobrevivência física e mental no âmbito da dinâmica econômica de exclusão social.

Como os espaços públicos estão sendo privatizados, e o único móvel da empresa privada capitalista é o lucro, as possibilidades de democratização dos espaços públicos não passam mais pela tutela governamental sobre o que se quer público mas sim pelo controle social e popular dos espaços públicos a serem conquistados. Um desses espaços públicos é o conjunto das políticas públicas compensatórias.

Ora, nesse sentido, como a privatização dos espaços públicos tem sido realizada por meio de processos legais instituídos sob a hegemonia das classes dominantes, porém socialmente contrários aos interesses das classes populares, porquanto privam a maioria da população de usufruir de espaços sociais de interesse coletivo sem submeter-se a subordinações, as lutas sociais atuais não têm mais condições políticas objetivas de realizarem-se por meio das instituições legalmente constituídas. A ruptura necessária ou a desobediência civil com relação ao instituído passa a constituir-se não num processo social de represálias mas na condição mínima para a democratização dos espaços públicos.

Nessas circunstâncias, negar-se a participar do formalmente instituído que se considera como conspurcado é uma objeção de consciência. A luta pela democratização da posse e uso da terra é exemplo emblemático.

Nesse sentido, a cada dia vai tornando-se mais evidente a insuficiência das instituições tradicionais de representação dos interesses populares que tenham relações formais com os aparatos governamentais. Novas formas de mobilização emergem para responder a novos desafios segundo as particularidades dos desafios.

Para que tais rupturas com o instituído, como normas e procedimentos das políticas públicas compensatórias, possam tornar-se efetivas será necessário que a dinâmica da participação social local possa articular-se com o universal, com os interesses de classe das classes populares. O “Grito da Terra” e a luta pela terra são exemplos de articulação do local com o universal.

Conformando aspectos consensuais de confrontos localizados e sem ser uma mera soma deles, estes novos organismos de representação⁹ logram impor aos aparatos de Estado uma via única de interlocução, não lhes permitindo negociar por parte e forçando-os a uma negociação mais global, baseado em princípios gerais que orientam as políticas públicas. Os critérios locais de intervenção são relativizados. O caráter universal, que rompe com o localismo, é, pois, imposto pela própria dinâmica das mobilizações que se estruturam a partir de lutas específicas e realidades localizadas. Universalizam e concomitantemente dialogam com interlocutores oficiais um a um sem perder de vista o conjunto de centros de poder. Há, assim, uma globalização das lutas localizadas, que num tempo único exigem interlocutores distintos, mas que simultaneamente tratam os aparatos de Estado em bloco e procuram ampliar suas redes de apoio e pressão (Almeida, 1994:7).

Essas novas formas de mobilização recriam, também, as formas da participação social ao exercitá-las como participação entre iguais. Com os outros, os interlocutores governamentais ou das classes dominantes, não se configuram processos de participação social mas de negociação ou de conflito. Nem na negociação nem no conflito social pode-se conceber que haja participação social. Há, isto sim, confrontos, com maior ou menor intensidade, mediados seja pela palavra seja por outros instrumentos de luta.

⁹ Segundo o autor citado esses novos organismos de representação, ou “unidades de mobilização” como as denomina, são as comissões, conselhos, associações, comunidades negras rurais, comunidades de resistência indígena....

Torna-se insustentável a idéia que num determinado espaço setores das classes populares debatam com os organismos de governo as políticas públicas compensatórias enquanto outros setores do mesmo governo estão gestando políticas macroeconômicas que irão destruir os benefícios alcançados por tais políticas.

As instituições formais constituídas para a interlocução entre desiguais trazem embutidas na sua concepção a conciliação. Portanto, são formas de mediação que objetivam o consentimento com a estrutura social existente. E, principalmente numa sociedade com profundas desigualdades sociais, todo o consentimento das classes populares com relação ao Estado e aos interesses das classes dominantes é uma forma de subalternidade que nega os próprios pressupostos da participação e da equidade.

5. Libertação e democracia econômica

Não será adequado falar-se em processo de libertação cujos limites à própria libertação estejam colocados por antecipação. Mas isso ocorre nas democracias das sociedades capitalistas. E, com maior força, com relação à população em situação de pobreza e miséria.

Essa população (como os demais das classes populares) poderá alcançar a cidadania emancipadora, participar criticamente em todos os espaços sociais que seja possível alcançar com seus esforços e fôlego político e cívico pessoais, votar em todas as eleições, discursar sobre a vida e a morte, sobre o amor e o ódio, sobre a luta e a conciliação de classes, enfim, vivenciar todas as dimensões que esse tipo de democracia lhe proporciona. Porém, não poderá almejar a democracia econômica.

Para que a sua perspectiva de libertação possa ser completa será necessário que se inclua nesse horizonte, nessa utopia, também a possibilidade da democratização econômica.

Uma das hipóteses levantadas no início deste documento é que a participação social, no âmbito da democracia liberal burguesa, restringe-se exclusivamente aos espaços institucionais político e ideológico, sendo negada qualquer possibilidade histórica de participação e decisão no âmbito da distribuição da renda e da riqueza, portanto no suposto espaço da democracia econômica.

Para que a democracia econômica possa ser colocada dentro do âmbito restrito de um processo de participação social na gestão das políticas públicas seria necessário que a questão da distribuição da renda e da riqueza pudesse constituir-se como pauta. E, mais, que as noções de equidade e justiça social fossem incorporadas ao conceito subjacente de desenvolvimento sustentável. Mas, essa hipótese é descartada pelos acontecimentos da realidade social brasileira que evidenciam, entre outros, o pressuposto de que a elevada concentração da renda e da riqueza nacionais tem como corolário a tendência à constituição de governos totalitários considerando-se que ao lado do arbítrio econômico das classes dominantes tende a crescer o arbítrio político e ideológico por elas exercido.

Esse arbítrio sempre manifestou-se no limitado campo das políticas públicas compensatórias tendo em vista que em troca dos benefícios por elas distribuídos os governos esperam lealdades políticas, portanto, subalternidades. Mas, a partir do pacto social imposto às classes populares desde meados da década de 80 esse arbítrio estendeu-se para todas as negociações trabalhistas e sociais, seja em função do descenso das lutas sociais seja pela cooptação de vários intelectuais orgânicos e lideranças das classes populares para o projeto neoliberal.

O que a história recente do país evidenciou é que as questões relacionadas com a distribuição da renda e da riqueza não apenas foram retiradas da agenda política nacional como, ao contrário, deu-se o já comentado processo de concentração de renda e de riqueza. Mas, a conjuntura nacional e internacional mudaram, assim como as correlações de forças políticas estão acenando para o isolamento político dos que compartilham as teses neoliberais. E os confrontos sociais rurais e urbanos recentes abrem caminhos,

ainda que tímidos, de retomarmos as lutas sociais para as mudanças estruturais na sociedade brasileira.

Nessa perspectiva podem-se então vislumbrar novos caminhos a serem percorridos no que se refere à participação social e ao desenvolvimento sustentável a partir da ótica das classes populares. Uma participação social consensuada entre iguais para obter-se um desenvolvimento sustentável que contemple entre seus requisitos a equidade e a justiça sociais. Para tanto é fundamental que as classes populares no campo coloquem para seus pares e para toda a sociedade uma nova concepção de desenvolvimento rural que seja capaz de contemplar os rumos estratégicos de uma democratização econômica. Essa nova proposição já está em debate e tudo leva a crer que ela vá constituir-se a curto prazo numa referência importante para contrapor-se à concepção neoliberal de sociedade, já em declínio mundial.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Alfredo W. B. *Universalização e localismo - movimentos sociais e crise dos padrões tradicionais de relação política na Amazônia*. Mimeo, 17p. 1994.
- BARONI, Margaret. *Ambigüidades e deficiências do conceito de desenvolvimento sustentável*. São Paulo, Revista de Administração de Empresas, 32(2): 14-24, abril-junho 1992.
- CARVALHO, Horacio Martins de. *Participação e cidadania*. Projeto Áridas, Grupo de Trabalho VII - Integração com a Sociedade. Curitiba, IICA/BIRD, mimeo 117 p. 1994.
- _____ . *Metodologia do planejamento municipal participativo - um modelo interativo*. Curitiba, IICA, mimeo, 123p. 1997.
- DEMO, Pedro. *Pobreza política*. 5ª edição. Campinas, Autores Associados (Coleção Polêmica do Nosso Tempo: v.27). 1996.
- _____ . *Cidadania tutelada e cidadania assistida*. Campinas, Autores Associados. 1995.

- MORAES, Reginaldo. *Pacto Social. Da negociação ao pacote*. Coleção Universidade Livre. Porto Alegre, L&PM Editores Ltda. 1986.

4.6 Palestra de Williams Reuben

O COMPROMISSO DA CIDADANIA COMO GESTÃO PARTICIPATIVA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA VISÃO DA PERSPECTIVA DO BANCO MUNDIAL

Creio que é importante poder compartilhar algumas das reflexões e lições que o Banco Mundial está dando em torno do conceito e enfoque de participação nas políticas públicas. Essa é uma reflexão que nos remonta há mais de 20 anos, quando colocamos as nossas esperanças na crença de que a participação dos beneficiários na gestão de seus próprios projetos geraria efeitos determinantes na eficácia do desenvolvimento.

São os beneficiários quem melhor conhecem suas necessidades, e que se encontram em melhores condições de buscar soluções para superar seus próprios problemas.

Com essas premissas, foi posto em ação toda uma corrente participativa de desenvolvimento, no Banco e nos organismos de cooperação internacional, o que gerou importantes experiências e criou instrumentos de trabalho e enfoques metodológicos de grande valor: o diagnóstico participativo, a formulação participativa de propostas, a avaliação participativa. Não há dúvidas que essas foram, e têm sido, importantes contribuições para o desenvolvimento local e sua aplicação tem gerado projetos mais eficientes, e com maiores índices de participação da população rural.

Não obstante, o âmbito limitado do projeto em termos de população abrangida e, sobretudo, em termos da profundidade e alcance das mudanças que são capazes de produzir nas relações sociais e de poder, condicionam a profundidade e a sustentabilidade dos resultados já obtidos.

Quantas vezes temos visto projetos de alto conteúdo participativo, que se tornaram ilhas sociais, rodeadas por processos nos quais imperavam a verticalidade e a autocracia. Quantas vezes nos lembramos de magníficas experiências que ficaram no meio do caminho porque o ambiente das políticas macroeconômicas e macrossociais imperantes não criavam condições propícias. Quantas vezes não assistimos a situações em que a participação gerada por um projeto se contradizia com outras práticas dominantes em outras atividades no mesmo local: democracia no projeto, sendo subjugada pela hierarquia nas instâncias públicas locais, uma verticalidade que se reproduz, ainda, no seio da própria família.

O que não víamos naquele momento é que a participação faz parte das estruturas de poder de uma sociedade e que ela não pode ocorrer de maneira sustentável, dissociada da cultura política predominante e das estruturas de poder imperantes. No mundo das relações sociais e da gestão pública estávamos criando o que George Owen, no século passado, tentou fazer no âmbito das relações econômicas e de trabalho. E descobrimos que era necessário incorporar a dimensão política no microcosmos dos projetos, e que em vez de falar da participação dos beneficiários tinha que se falar da criação de condições para o exercício da cidadania. Que, a longo prazo, o ambiente de políticas e de relações de poder que está em torno do projeto é mais determinante que as próprias relações que geram o projeto de desenvolvimento.

Que a participação se dá no meio de múltiplas relações de compromisso, quer dizer, de mão dupla, tanto de obrigações como de direitos, entre uma grande variedade de atores, e que o destino de um projeto e de seus resultados para seus “beneficiários” vai depender, sobretudo, da forma em que estes beneficiários podem se relacionar com as instituições do Estado, com o mercado e com outras instituições, como os partidos políticos e organizações não-governamentais. Isto quer dizer que as condições e o ambiente em torno do exercício da cidadania são, em última instância, os fatores que definem, a longo prazo, os limites e as possibilidades da participação e da eficácia das ações de desenvolvimento empreendidas.

É dessa forma que se passa a falar no Banco Mundial da necessidade de se criar condições para a participação dos “afetados” nas políticas públicas, membros da sociedade civil. O enfoque passa, assim, da participação dos beneficiários dos projetos de desenvolvimento para a participação da sociedade civil no desenvolvimento.

Nos últimos anos, se vem reconhecendo a importância de que as políticas públicas contêm significativos níveis de participação dos cidadãos e de suas organizações na sua formulação e execução.

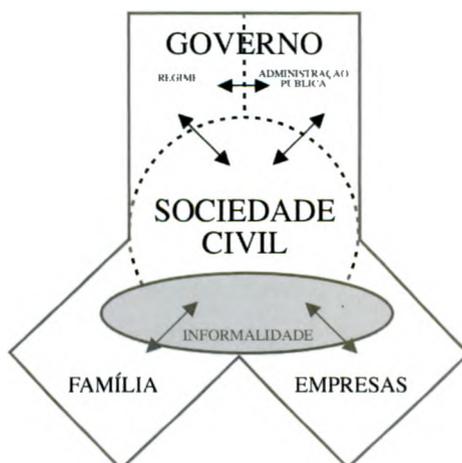
No Banco Mundial e na comunidade dos doadores se considera que essa participação cria uma série de condições fundamentais para o êxito e para a efetividade das políticas de desenvolvimento. Se acredita que o envolvimento dos cidadãos na política de desenvolvimento cria transparência, sentimento de “pertencimento” e efetividade. Se considera que o compromisso cívico com as políticas gera consenso e práticas de prestação de contas que tornam mais sustentáveis e governáveis os processos de desenvolvimento. Obviamente quando falamos de consenso, falamos em consenso negociado, em uma sociedade de grandes diferenças e de grandes desigualdades, onde o consenso não pode resultar de um processo de unificação, em sua constituição. Se interpreta que uma cidadania comprometida com os objetivos perseguidos pelas políticas permite mobilizar os recursos nacionais necessários para o seu sucesso e gerar o capital social necessário para alcançar os objetivos propostos.

Sem dúvida, tem-se que lembrar que a participação cívica se dá no meio de um complexo sistema de relações, em um espaço público que envolve uma série de diferentes atores, entre os quais se estabelecem geralmente relações contraditórias. Por sua vez, para que estas relações produzam resultados positivos para o desenvolvimento, é necessário que se estabeleça uma série de condições básicas, tais como as que podemos descrever como “o ambiente propício para o compromisso cívico”.

Se, se concebe a sociedade civil como um espaço social, este tem, portanto, uma série de fronteiras com outros espaços da ação social. Estas fronteiras definem o conjunto das transações que se geram entre todos estes espaços da ação pública.

A sociedade civil atua entre o espaço da família, do mercado e do Estado. Com todos eles estabelece relações e o caráter dessas relações determina o ambiente que prevalece em uma determinada sociedade para que se dêem condições propícias para o compromisso cívico.

A relação com a família define o ambiente dos valores que prevalecem na sociedade e nas suas práticas de comunicação. Em certos setores sociais, os valores familiares prevalecentes na relação com o espaço público em que atua a sociedade civil podem ser progressistas ou conservadores e as práticas de comunicação podem ser transparentes ou fechadas, com tendências a excluir ou a incluir os “outros”. Temos visto casos, como na experiência do Banco Mundial na África, por exemplo, onde alguns conflitos têm origem em conflitos familiares, tribais, e criam um clima de grandes dificuldades para que se possa efetivar um projeto de desenvolvimento mais amplo.



Tomado de A. Fowler. 2000. *Enabling Environment for Civil Society* (First Draft).

Também com a família, a sociedade civil cria o seu próprio modelo de inclusão ou de exclusão, quer dizer: seu nível de permeabilidade. As organizações da sociedade civil podem ter tendências a incluir ou a excluir determinados setores da sociedade. Em geral, os pobres têm menos acesso à sociedade civil e à vida pública, onde lhe seja permitido participar.

Sem dúvida, entre a sociedade civil e a família há, também, limites nebulosos gerados pela informalidade das relações da sociedade civil. E isto é ainda mais provável em muitos dos países em vias de desenvolvimento, nos quais não prevalece a existência de organizações formais da sociedade civil, e nos quais as relações familiares extensivas produzem redes sociais que se estendem até o espaço público.

Com a empresa também a sociedade civil interage, e cria mecanismos de transparência de mercado que tem sido pouco estudados na literatura clássica, sobre o papel da sociedade civil no desenvolvimento. As cooperativas, os sistemas de informação sobre preços criados pelas emissoras de rádio locais e sistemas de Internet trazem informações aos produtores permitindo que eles participem de maneira mais transparente no mercado. Os sindicatos criam, também, condições para que as empresas se conduzam de maneira mais responsável nas relações trabalhistas. Também há casos em que as empresas contribuem na canalização de recursos da sociedade civil por meio do estabelecimento de fundações ou outras formas de filantropia.

Porém, aqui também se observam os limites pouco precisos entre empresas e sociedade civil, principalmente nos casos da economia informal e da existência de empresas de natureza social, como cooperativas, microempresas etc. A existência dessas empresas facilita a criação de pontes e espaços de comunicação entre a lógica do lucro que as empresas priorizam e a lógica do bem comum, que buscam as organizações da sociedade civil.

No que se refere ao estado, esta é possivelmente a relação mais importante e determinante para a existência de condições propícias para a participação dos cidadãos na definição e no monitoramento das políticas públicas. Em um recente trabalho realizado para o Banco Mundial, Alan Fowler observou dois espaços distintos nos quais a sociedade civil se relaciona com o Estado: o regime político e a administração pública. No primeiro espaço, se encontram os partidos políticos, e as instituições que participam do exercício do poder, em geral. A história e a cultura política de um país definem a forma como a sociedade civil interage com o regime político e a maneira como o regime político facilita para que a sociedade civil desempenhe um papel participativo na definição e no controle das políticas de desenvolvimento.

O ordenamento jurídico que se desprende do regime político é fundamental para definir os princípios legais que estabelecem limites formais à participação da sociedade civil nas políticas de desenvolvimento.

No segundo espaço, encontram-se as relações da administração pública, tanto em nível local, como nacional. As práticas de transparência e a divulgação de informações, a prática de consulta e os processos de execução das políticas, a existência e a aplicação de regras e práticas mais ou menos transparentes, mais ou menos participativas de gestão pública, criam limites básicos para a participação da cidadania.

Em seguida, é oferecida uma lista de condições que favorecem o ambiente propício para a participação da sociedade civil e que a ausência ou presença dessas condições depende da qualidade das relações estabelecidas no espaço entre o Estado e a sociedade civil.

- Se é garantida a liberdade de associação e de expressão dos cidadãos e de suas organizações.
- Se é permitida a formação de organizações e se se favorece a sua existência mediante condições fiscais positivas, ao mesmo tempo em que se estabelecem formas claras

de prestação de contas dessas organizações com o Estado.

- Se é assegurado acesso fácil e suficiente às informações de importância ao conhecimento público.
- Se são permitidos os fluxos de comunicação entre as organizações da sociedade civil.
- Se são definidas as instâncias de consulta feitas à sociedade civil e às suas organizações.
- Se são criados espaços de comunicação para a cidadania.
- Se é aceito o direito dos cidadãos de pedir que seja feita prestação de contas pelo executores, tanto públicos quanto privados, das políticas públicas e, também, o direito de influir nessas políticas.
- Se são definidas regras e estabelecidos os espaços de negociação quando surgem conflitos em torno dos bens e dos interesses públicos.

Pode-se dizer, geralmente, que as condições para um ambiente propício para participação da cidadania nas políticas públicas se referem a uma das seguintes categorias: (A-R-C-I - N)

- Associação
- Recursos
- Comunicação
- Informação
- Negociação

Se estas condições favoráveis se estabelecem com estas categorias, é criado um ambiente que favorece a sociedade civil e permite gerar aquilo que, em meu critério, é o principal fator para o compromisso cívico, que é a confiança mútua entre as partes envolvidas, apesar das diferenças. Sem este ingrediente não se podem construir condições sustentáveis, que cheguem a institucionalizar os processos participativos.

Até bem pouco tempo, no Banco Mundial, o fomento à participação da cidadania se limitava à participação em projetos ou a organizações da sociedade civil em consultas sobre políticas públicas, sendo estas o marco de Estratégias de Assistência ao País (CAS) – Country Assistance Strategies – ou ao apoio a processos de consulta de programas setoriais financiados pelo Banco. Estas consultas de políticas e estratégias já tinham a virtude de transcender a dimensão do projeto na convocação à participação da sociedade civil, mas, sem dúvida, demonstram sensíveis limitações. Com efeito, a sociedade civil é convocada a participar unicamente na legitimação da política, porém, tem muito pouca participação nas outras fases fundamentais do ciclo da política pública: ou seja, no diagnóstico, no desenho. Na execução, na fiscalização e na avaliação.

Neste momento, o Banco está buscando um enfoque que cubra a participação da cidadania em todas as etapas do ciclo, no marco das estratégias de redução de pobreza, sobretudo, está executando, em nível dos países pobres endividados, troca de parte da dívida por projetos de redução da pobreza.

A tarefa não é nada fácil. Por si só, a participação da sociedade civil em processos de legitimação de políticas apresenta imensas complexidades, que vão desde a persuasão dos governos sobre a importância de partilhar a informação com os cidadãos, até processos tão complexos como a definição de critérios para saber quem deve ser consultado, quem representa a quem, na sociedade civil, o que representa um permanente conflito entre os diversos atores, especialmente quando existem organizações que não representam interesses de nenhum dos atores envolvidos.

Nós ainda estamos em uma etapa inicial. São propostas diversas formas de intervenção para os distintos atores da sociedade civil no processo. Por se tratar de estratégias de redução da pobreza, ela devem ser desenvolvidas pelos governos e pelo país, contando, apenas, com o apoio e a facilitação do Banco. O que estamos propondo a alguns governos de países HIPIC é que desenvolvam as seguintes etapas de atividades participativas:

- 1) O Diagnóstico – Diagnóstico participativo de pobreza no qual sejam envolvidas organizações da sociedade civil, de associações e organizações que representam os pobres, conjuntamente com ONGs e centros de pesquisa para fazer mapeamentos qualitativos de pobreza.
- 2) O Desenho e a Validação da Estratégia – Consultas descentralizadas com diversos atores da sociedade civil assegurando uma retroalimentação às entidades envolvidas. Serão estimuladas, também, as consultas *on line*, pela abertura de um fórum pela Internet e a sensibilização e capacitação dos meios de comunicação para criar canais de informação e opinião sobre a estratégia.
- 3) A Execução – Participação dos governos locais, ONGs locais e organizações de base na execução da estratégia. Coordenação da comunidade de doadores para evitar duplicação e sobreposição de agendas. Apoio a iniciativas de elaboração de orçamento participativo em nível local.
- 4) O Monitoramento e a Avaliação – Processos nacionais e locais de controle da execução da estratégia, com apoio ao estabelecimento de sistemas de acompanhamento participativo dos gastos públicos, pela mobilização de capacidades e experiências já existentes no Sul (México, Brasil, Uganda, África do Sul). Avaliação participativa do impacto das estratégias sobre a pobreza pelo desenvolvimento de indicadores qualitativos que permitam avaliar o impacto das estratégias sobre o capital social(empoderamento, segurança e confiança).

A tarefa será árdua e complexa. O espaço de compromisso cívico e de participação da cidadania nas políticas de desenvolvimento está repleto de desafios e riscos. As relações Estado-cidadania são, por natureza, assimétricas e contraditórias, não só no espaço compartilhado por estes, como também no interior de cada um deles. As relações entre o governo central e os governos locais é assimétrica e, muitas vezes, contraditória. As

relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo é, por natureza, tensa e difícil. A relação entre o regime político e as burocracias não é sempre fluida e cordial.

Porém, na sociedade civil, as coisas não são, tampouco, muito diferentes. A sociedade civil é também a expressão de toda a diversidade de uma sociedade, na qual convivem, nem sempre em “santa paz”, os interesses mais variados e contraditórios: sindicatos e associações patronais, organizações de camponeses sem-terra e organizações de latifundiários, grupos religiosos conservadores e grupos homossexuais, ou de apoio ao aborto. Todos têm a sua visão de mundo e do futuro desejado para sua sociedade, e todos devem ter o direito de manifestar sua opinião nos limites das regras do jogo, no qual seja garantido o direito a ter voz e a promover seus próprios valores.

Não é nada simples para nenhum dos participantes. Tampouco o é para o Banco, que sempre esteve acostumado a trabalhar na esfera de processos supostamente previsíveis. O governo que atua com processos participativos só dispõe de uma regra, que é a de dar espaço à pluralidade e ter por norma a tolerância. Mas é necessário que todos os atores do desenvolvimento corram o risco e dêem a oportunidade para que falem com a sua própria voz aqueles que, no passado, foram silenciados pelo império das verdades únicas e das políticas surdas.

4.7 Debates

Durante o debate foram levantadas nove grandes questões, respondidas depois pelos palestrantes, a saber:

- 1) A necessidade de se fazer uma avaliação da história recente do Brasil, evitando confusões que podem levar a decisões políticas muito polêmicas, pois, embora seja reconhecida a crise do Estado, os problemas de representatividade etc, não se pode afirmar que o Brasil vive, hoje, uma ditadura ou um regime totalitário.
- 2) A discordância com relação à crítica oferecida pelo expositor Horácio Martins ao conceito de desenvolvimento sustentável, segundo a qual a idéia de equidade teria sido afastada

desse conceito, quando, na realidade, esse é um dos componentes centrais da sustentabilidade e nenhuma instituição conhecida tem feito uso desse conceito retirando a palavra equidade ou substituído por outro valor. Há que se reconhecer, contudo, que tenha que haver vontade política para que este componente se manifeste. Se não houver forças políticas dispostas a brigar por cada um dos componentes que constroem o desenvolvimento sustentável, não se terá desenvolvimento com sustentabilidade.

- 3) Que, segundo este expositor, estaria sendo feita uma substituição da palavra equidade por participação e descentralização nos discursos sobre desenvolvimento sustentável, e que a participação não é possível enquanto houver desigualdade social, quando, na realidade, se não houver participação, é provável que dificilmente se vença a desigualdade social. Quanto mais difícil for a participação, quanto mais necessária ela é, porque sem ela a desigualdade não será enfrentada.
- 4) Quando este mesmo expositor fala de política compensatória, disse duas coisas que preocupam bastante: educação e terra. Tais elementos não podem ser entendidos como uma política compensatória. Pelo contrário, está-se tratando, na questão de terra e na questão de educação, da distribuição dos mais importantes ativos sociais. Distribuição de renda não é distribuir dinheiro, mas ativos; ativo terra; ativo conhecimento; ativo social; ativo educação. Esse é principal ativo. Então, política educacional não é, no plano local ou global, compensatória. Ela é altamente estratégica, distribui ativos, base para a distribuição da riqueza.
- 5) Há duas vertentes polarizadas, na discussão do local. De acordo com a primeira, não adianta brigar no local, não adianta fazer nada no local, se não se resolver o macro. Esquecendo das disputas locais, vamos lutar na macroeconomia. E parece que é essa posição que o Horácio defendeu. A outra diz: já que está tudo fechado no macro, vamos trabalhar no local. No local, a gente constrói espaços diferenciados, isolados. Entendo que as duas estão equivocadas. Tem-se que lutar no local e no macro. E é dessa síntese que se constrói uma nova sociedade, uma democracia, é dessa síntese que se pode pensar no desenvolvimento sustentável.

- 6) Que é de grande importância o resgate da história do que foi a luta política no Rio Grande do Sul na questão dos conselhos populares. Estes conselhos são respostas que surgiram do movimento social, da associação de moradores, liderada pela esquerda, e que foram aproveitadas no governo anterior, mas que, embora tivesse muita participação, não apresentava bons resultados, porque não havia descentralização de recursos. Com a atual administração criou-se um método que pudesse descentralizar o orçamento de maneira diretamente proporcional às necessidades sociais e ao número de cidadãos abrangidos e indiretamente proporcional aos índices de desenvolvimento humano que se tinha. E assim, começou a haver, realmente, uma mobilização popular, participação e cidadania porque havia um critério para descentralizar o orçamento líquido do orçamento participativo.
- 7) A questão que Horácio Martins explicita muito bem é a sua concepção teórica sobre luta de classes e o viés economicista grave, segundo o qual, ou se muda a economia, ou não se muda a sociedade, acredita que uma distribuição eqüitativa da renda é condição suficiente para gerar a felicidade geral do povo, e que a democracia não é um valor universal.
- 8) Não adianta, apenas, discutir em nível de participações políticas compensatórias ou periféricas. É fundamental discutir o núcleo das políticas, ou seja, a nível macroeconômico. O Banco Mundial começa a insistir nesse ponto. Muitos instrumentos que estão sendo propostos, hoje, vão ter que abordar conjuntamente a questão econômica, com a social e a política.
- 9) É necessário aprofundar o debate sobre a relação entre a ação local e as políticas macro. Os limites que a falta de uma ação na base impõem a luta política geral, os riscos do basismo. O maior desafio é articular essas duas dimensões na perspectiva da transformação social. Em todo caso, qualquer ação que aporte nesse rumo deve ser estimulada.

4.8 Respostas dos painelistas

Horácio Martins

Na verdade, estamos fazendo, aqui, reflexões. E espero que, mais do que isso, façamos ações, pois sempre as fizemos em nossa história de vida.

Não fiquem preocupados pelo fato de eu haver afirmado que a partir de 1986 se iniciou a ditadura. Penso que me expressei mal. O que eu quis dizer foi que a partir de 1986, a partir dos pacotes econômicos, a data não é cabalística, quando houve o primeiro decreto do pacote econômico, se abrem as condições do pacto social, que levam, gradativamente, a partir de Collor, e logo em seguida, a um descenso, digamos assim, dos movimentos organizados no país, e há uma queda de ofensiva de luta das centrais sindicais.

O meu enfoque é um pouco diferente. Quero voltar a outras preocupações. O ponto central de minha reflexão é o de que, se nos ativermos a tentar organizar e contribuir com a população para um processo de participação social que se restrinja às políticas públicas compensatórias, estamos caindo num engodo. Isso é muito pouco. Mas as pessoas estão pobres, estão na miséria, e precisam de algo imediato. Na discussão sobre consciência política, começamos pelo imediato, do concreto. E é em cima do concreto que você parte para a sua luta.

E estou tentando dizer que, apesar de estarmos, desde 1986 até agora, buscando espaços de democratização, de construção democrática, que vai desde a questão de etnia etc, estamos cada vez mais enrascados do ponto de vista econômico; estamos cada vez mais miseráveis. Então, vou para o paraíso dizendo que falei tudo o que pensei, mas vou morrer de fome. Esse é que, penso, é o problema que estamos vivendo. Cresce de maneira acentuada esse processo de disparidade de renda. Então, estamos sem capacidade desse confronto, por um lado.

Por outro lado, não que eu seja contra a participação local, que é importante, é relevante, dinamiza, é educadora, mas é insuficiente para construir os processos de libertação, porque estou premido pela miséria e pela pobreza. E dizer que o sujeito que tem o que comer à noite e não sabe o que vai comer no fim-de-semana, ou daqui a dois dias é um homem liberto, estamos equivocados. Essa é a minha interpretação.

Quero dizer que são insuficientes esses espaços porque, paralelamente, as classes dominantes no Brasil, e com o grande capital monopolista internacional, estão absolutamente indiferentes, com ou sem a ajuda do Banco Mundial. A miséria do povo brasileiro está chegando a níveis exorbitantes. Todos no mundo estão preocupados com o Brasil. A miséria sai pelo ladrão da caixa d'água. Então, tem alguma coisa equivocada nesse processo democrático.

Não que eu seja contra a existência da democracia político-ideológica, mas ela é insuficiente, porque sempre foi esse o espaço da democracia burguesa: você pode votar e, pelo voto, pela reclamação, pela reivindicação, você vai mudar. Não muda. Isso é que é o real.

Por que incluí educação e saúde na questão das políticas compensatórias? Porque as classes dominantes estão considerando educação e saúde como políticas compensatórias. Não nós. Compensatória, porque ela está desmantelando o sistema de saúde, desmantelando o sistema de educação, por mais esforço que o ministro Paulo Renato e outros tentaram fazer. Hoje, ter escola pública é um favor, e não algo assumido com uma política de que todos deveriam ter escola pública de alta qualidade.

Nesse sentido é que digo que precisamos articular. E não que eu seja contra a descentralização no sentido do processo da democratização, que deve ser crescente. É que se, se deixa dizer que tudo deve ser descentralizado, em que momento eu falo da unificação das lutas? Como faço essa virada. Daí é que digo que se deve ter um novo cuidado.

Temos que contestar o instituído. É a desobediência civil, mesmo. Temos que criar nova regra, a nova lei. É objeção de consciência negar o que se passa neste país. É um país que produz miseráveis. E se é um país que produz miseráveis, é uma democracia miserável. Por mais que seja melhor que a ditadura.

Nessa democracia liberal-burguesa, que só trabalha em cima do conteúdo político-ideológico, você não tem acesso às decisões macro, porque as instituições estão conspurcadas, o sistema partidário não é crível, não é possível acreditar, o Congresso não vota do ponto de vista do interesse popular, há um arrastão em todas as votações de lei, as mudanças macroeconômicas se deram no arrastão, na chantagem, na corrupção, na venda, e todos sabem, basta ler os jornais.

Esse mecanismo está doente, e temos que criar mecanismos paralelos. E está doente desde a esfera municipal até a estadual. Não que não devemos continuar as discussões de participação, de envolver, mas é preciso levar a questão maior, macro.

Eu diria que isso passa pela luta de classe. Ela tem novos confrontos, que podemos chamar dos oprimidos, mas você tem concretamente um problema. Quem concentra renda não é o povo, mas o capitalista. E ele não mudou de nome, faz alguns cem anos. Essa conversa de globalização é para tapar o sol com a peneira, é o neo-imperialismo. O que a globalização resultou, a não ser num novo imperialismo dos grandes conglomerados macroeconômicos?

O que houve com a globalização, a não ser desmantelamento do Estado, compra de empresa nacional, venda de estatal, desmobilização do capital nacional? É aquilo que, no passado, se chamou de imperialismo, e agora tem o nome de globalização. É um neocolonialismo.

Quando discuto aumento de salário, quando discuto melhor distribuição de renda e de riqueza, coloco em discussão a taxa de lucro do capitalista, não coloco em discussão a

taxa de lucro do pequeno produtor. A luta de classe histórica, do proletariado, mudou a configuração, mudou de forma de se manifestar. Para você dizer que não existe mais uma luta entre os trabalhadores e os proprietários da rede de capital, discordo completamente. Penso que se continuarmos a pensar desse jeito, estaremos nos conformando com o *status quo*, produtor de miséria.

Quando se disse que tivemos alguns ganhos com o Banco Mundial. O que é isso? Que ganho é esse? Eu lá quero ter ganho com o Banco Mundial? O Banco Mundial não é presença na minha mesa, na minha casa, nem na do povo. O Banco Mundial é um instrumento do FMI, e nada mais. O Banco Mundial não é a pauta. A pauta é o FMI. E essas microconquistas nos levam a quê? Mais pobreza no país.

Penso que o país nunca viveu, a não ser no escravismo, tanta miséria e pobreza quanto estamos vivendo. E quando acordamos para isso, vemos que isso tem uma base na questão econômica, e não é só político-ideológico. Todos nós participamos para ficar mais pobres, então penso que isso não é legal. Quero participar para distribuir renda.

Encerrando, quero dizer que as brechas políticas são táticas, não podem ser estratégicas. Quero ter ganhos na minha relação com o Banco Mundial, mas isso não é estratégico. Quero poder fazer com que certos setores da prefeitura sejam mais democráticos. Isso é tático. É preciso mudar essa estrutura de dominação, essa é uma questão estratégica. Ou seja, não basta aceitarmos o que está instituído. Temos que desenvolver políticas públicas, que são conquistas populares, e instituir um espaço político juntos. Tirar o que está aí, que está velho, é produto de uma história extremamente produtora de miséria.

E tenho que pensar na questão econômica, da renda e riqueza, porque ela tem que ter rumo estratégico, que nos orienta no rumo tático do cotidiano. E a democracia, como valor universal, sozinha, não serve para nada.

Estamos com um problemas estruturais graves no Brasil, as reformas estruturais são as prioridades da estratégia nacional, e têm como ponto central não a construção de uma democracia político-ideológica, mas a construção de uma democracia econômica, que é a base para uma democracia político-ideológica de sentido.

É preciso que nós todos, que somos da oposição no Brasil, iniciemos a construção de uma nova proposta alternativa para o país. Precisamos ter um novo modelo. Um modelo econômico e um para a agricultura. Eu participo de vários grupos aqui no Brasil, que estão tentando construir essa nova alternativa, e querem ir a fundo nessas questões, e que têm inúmeros elementos, desde a retomada do mercado interno, substituição das importações, democratização do uso da terra etc.

E tenho que construir esse modelo. Por quê? Primeiro, o que está faltando para a nossa população é que as pessoas estão sem um projeto de vida. Um projeto que seja capaz de enfrentar os meios de comunicação de massa, que levam a esse processo de alienação galopante. Temos que ter um projeto e dizer que não existe só o modelo neoliberal, mas outras alternativas.

Esse debate de uma nova proposta é que vai se constituir a alternativa de um modelo econômico social, de sociedade, e de democracia, é que se vai constituir como um processo de educação e de formação de base, na capacitação, que leve à libertação dessa subalternidade.

O que mais assusta na situação brasileira? A absoluta anomia da população. As pessoas estão sem perspectiva. Para elas, o mundo começa e termina onde a Globo fala para fazer; onde a máquina de propaganda diz o que é para fazer. Porque estamos sem competência, é um problema nosso, de não só criar uma alternativa, como de ir à luta por ela.

E os nossos processos educativos, que são fundamentais, tanto em nível de sindicato, na

base, na comunidade, eles acabam sendo deficientes, porque a gente não coloca um objetivo para debater. E as pessoas estão sem referências. Todos pensam que multinacional é a melhor coisa do mundo.

O processo educativo, na base, fica comprometido, porque as pessoas estão sem um horizonte. A agricultura familiar está, neste momento, sem nenhuma perspectiva. Ela só vê as pessoas quebrarem, abandonando a terra.

É nesse sentido que coloco que essa anomia é um elemento da subalternidade, que nossos intelectuais orgânicos, que querem ser capazes de fazer essa articulação entre o global e o local, e ajudar o processo de reflexão, não estão tendo resposta concreta. A grande maioria capitulou, sem dúvida. A cooptação foi fantástica neste país. As universidades não produzem nada alternativo ao modelo. Pelo contrário.

Penso que estamos vivendo esse impasse. E quando não se coloca a questão do desenvolvimento econômico, ficam comprometidas as demais. E, nesse sentido, penso que se não construirmos uma alternativa, mesmo que de maneira equivocada, passageira, mas que traga uma paixão, uma mística, algo que leve as pessoas a terem vontade de lutar por aquilo. Você não mobiliza, porque ninguém luta no vazio.

Penso que o ponto central está aí. O que a CONTAG pode fazer é investir o seu capital humano, o seu capital social, investir seus quadros na formação de uma proposta alternativa para a agricultura que possa discutir na base. Um modelo mesmo, não pode ser apenas grandes linhas, porque se perde.

A minha tese sempre foi: quer criar conselho municipal, vamos criar, mas criamos três: conselho da burocracia do Estado, conselho empresarial e conselho popular. Se misturar, não tem participação. Conselho tripartite, sou contra, porque penso que não posso me sentar com o inimigo, no bom sentido. Não tem inimigo no bom sentido. Vou sentar para

negociar, é outra conversa. Uma coisa é: eu ter um conselho popular, de representação, para discutir com meus pares minha estratégia de luta. E aí eu sento para negociar. O governo tem a sua proposta e eu tenho a minha. Sento na mesa de negociação. São dois sujeitos conversando.

Quando crio um conselho tripartite, mesclo esse processo, em geral, com muito mais dificuldade de operacionalização. Não que eu seja contra o conselho. Penso que o conselho é um instrumento de formação de consciência, de plasmar opiniões, mas os conselhos multiclassistas não são produtivos na história do mundo, nem na brasileira, até porque as diferenças são muito fortes.

Quando critico o instituído, é porque a grande parte foi feita com o aparelho do governo. E o que é preciso contestar hoje é o aparelho de governo. É preciso fazer com que os espaços públicos sejam de controle popular, portanto, tenho que contestar aquilo que foi produto no passado, e que se naquele momento foi interessante, tenho que passar para a frente. Criar os espaços populares de poder, de reflexão, de discussão, de negociação. Não que eu queira desqualificá-los, mas superá-los. Ir para a frente, num novo estágio.

Williams Reuben

Primeiramente, é importante ressaltar que o debate que se dá entre o Banco Mundial e o FMI é sobre a importância da efetividade das políticas de redução de pobreza e participação soberana. A discussão é feita com economistas e funcionários, fazendo estudos comparativos, buscando entender em que países são mais efetivas as políticas de redução de pobreza e como, nesses países, vêm acontecendo o processo de participação. E nas análises que fizemos, países como o Vietnã, com pouca participação da sociedade civil, têm resultados mais efetivos na redução de pobreza.

Essas são conclusões a que chegam facilmente os economistas do Fundo e do Banco: não é necessária a participação para a redução de pobreza. O problema é que se a participação não é suficiente para o desempenho econômico, é fundamental para a política. É fundamental analisar as características do crescimento econômico; é fundamental observar a distribuição da riqueza e distribuição dos ativos. E, efetivamente, há em todo o processo de crescimento econômico de um país, um espaço de distribuição da riqueza, que faz com que o conceito de crescimento consiga impactos muito importantes na redução da pobreza.

Isso está muito claro. O problema é quando se tem uma missão difícil, que requer modificações substanciais na política, que requer trocas fundamentais na orientação da política. O que acontece quando há impermeabilidade do sistema político? O que acontece quando não há participação da sociedade civil na definição da política? Geralmente se observam orientações totalmente erradas na tomada de decisões, para fazer as mudanças necessárias, porque são decisões que se tomam no meio do círculo burocrático, que não têm capacidade de abrir um diálogo com a cidadania, para tomar decisões mais corretas.

Creio que é importante ver que o conteúdo da política importa muito. Mas o conteúdo e o processo são complementares. E a abertura do processo também importa muito, no momento das mudanças fundamentais e da definição da política.

5. OFICINAS TEMÁTICAS

As Oficinas Temáticas foram organizadas para nivelamento conceitual dos participantes sobre três temas específicos, complementares à exposição e painel sobre Gestão Participativa para o Desenvolvimento de Políticas Públicas.

Os temas estratégicos: Instrumentos de Gestão Participativa, Sistemas de Gestão para Sustentabilidade da Agricultura Familiar e Estratégias de Gestão para Inserção da Agricultura Familiar no Mercosul foram apresentados em cada oficina, em um painel, por

dois especialistas, que introduziram o tema para debate e posterior formulação de propostas sobre os principais eixos para uma ação de cooperação técnica articulada e indicação de estratégias para implementação dessas ações articuladas.

Os resultados das três oficinas constituem a base da Agenda Comum montada ao final do evento.

5.1 OFICINA I – INSTRUMENTOS DE GESTÃO PARTICIPATIVA

PAINELISTA 1 - Regina Pozzobon

UMA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO PÚBLICA: O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE - RS¹⁰

APRESENTAÇÃO

O orçamento público, no Brasil, foi durante muito tempo elaborado a partir de uma visão estritamente técnico-administrativa sem qualquer consulta ou participação da população – que é quem paga os impostos e garante os recursos do próprio orçamento. O resultado de tal prática era quase sempre uma peça de ficção que não contemplava os interesses da maioria da população.

Nos últimos anos, uma nova forma de conceber a gestão pública passou a ser discutida por vários setores organizados da população no Brasil. Estes setores reivindicavam uma maior democratização dos processos de decisão em questões que afetavam as suas vidas. Desta forma, começou a crescer a idéia de que o processo de elaboração do orçamento público deveria contemplar uma efetiva participação popular nas discussões e definições de políticas públicas, assim como nas prioridades na aplicação dos recursos necessários para a implementação de tais políticas.

¹⁰ Texto elaborado pelo CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. Porto Alegre, Maio de 2000

A Constituição Federal de 1988 já havia incorporado o princípio da participação direta na administração pública, além de estabelecer vários mecanismos de reforços a iniciativas populares, no sentido da ampliação da cidadania política, como o referendo e o plebiscito.

Em Porto Alegre, em 1989, foi eleito o primeiro governo da Frente Popular, numa coligação de partidos de esquerda (Partido dos Trabalhadores, Partido Socialista Brasileiro, Partido Comunista Brasileiro e Partido Verde), cuja plataforma principal de seu programa político era a democratização das relações entre o Estado e a sociedade.

Já no primeiro ano, o governo da Administração Popular de Porto Alegre materializou essa idéia ao inserir em seu programa de ação a participação popular para discutir os investimentos e gastos do poder público. Essa participação se deu principalmente com a abertura de um canal de discussão e deliberação da população juntamente com os movimentos populares urbanos. Isto foi decisivo para a construção do Orçamento Participativo que, desde então, vem se constituindo num espaço de afirmação da cidadania ou, como tem sido chamado, numa “Escola de Cidadania”.

O Orçamento Participativo iniciou com “uma imensa pesquisa participante”(Baierle, 1998), envolvendo Prefeitura e comunidades organizadas na coleta de demandas para o ano seguinte. Iniciava-se, neste momento, um processo cujo desafio era estabelecer uma relação democrática e participativa entre o governo municipal e os cidadãos de Porto Alegre, com base na discussão e definição de prioridades de investimentos para a cidade.

No processo de consolidação do Orçamento Participativo de Porto Alegre três condições foram básicas:

1) A Reforma Tributária – Sem a qual não seria possível fazer o Orçamento Participativo.

Ela permitiu recuperar a capacidade financeira da Prefeitura, viabilizando novos

investimentos e o atendimento das reivindicações da população. Passo importante para a concretização do Orçamento Participativo, esta reforma mexeu principalmente em dois impostos: no Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e no Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), mudando alíquotas e trabalhando com o princípio da justiça tributária: “quem tem mais paga mais”. As mudanças resultaram na recuperação das Receitas Próprias do Município que passaram a somar mais de 50% da Receita Total, sendo que os percentuais para investimentos têm girado em torno de 10 a 20% da Despesa Total.

2) A vontade política dos governantes em estabelecer um novo relacionamento com a sociedade e a construção coletiva de regras para o funcionamento do Orçamento Participativo.

O Orçamento Participativo induziu mudanças na estrutura administrativa do Estado (município) para possibilitar a participação da sociedade civil. Assim foram criados o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), responsável pelo planejamento orçamentário e a Coordenação de Relação com a Comunidade (CRC), que estabelece a rede de contatos com as comunidades.

Os representantes do Orçamento Participativo, no salão nobre da Prefeitura, passaram a ocupar um espaço que antes era fechado, discutindo e definindo a alocação dos recursos do Orçamento Municipal, considerado uma “caixa preta” porque sobre estes assuntos só opinavam e decidiam os técnicos e os governantes. Subverte-se assim a lógica anterior, que separa o Estado da sociedade civil, a partir de um processo de co-gestão da coisa pública.

O Orçamento Participativo exigiu que o aprendizado fosse mútuo, todos deveriam construir as regras que operam a hierarquização das demandas e da distribuição dos recursos orçamentários. Todos que participam do Orçamento Participativo

atuam como sujeito na configuração do modelo de participação e de elaboração do Orçamento Municipal. No início, não havia uma metodologia pronta, mas uma imensa vontade de fazer.

Um sistema de critérios, rediscutido todos os anos, foi construído para o processamento das demandas. Hoje, para uma região hierarquizar suas demandas deverá considerar os seguintes critérios: o grau de prioridade votado para cada tema (pavimentação comunitária, política habitacional, saneamento e educação, entre outros), o grau de carência e a população de cada região.

Também na definição do número de delegados do Orçamento Participativo foram construídos critérios. Todos os anos são discutidos e criados critérios de proporcionalidade, que levam em consideração o número de presentes nas reuniões do Orçamento Participativo (rodadas de assembléias e reuniões intermediárias) definidas para a votação de delegados.

O objetivo da discussão permanente destes critérios é evitar, tanto quanto possível, a ocorrência de “inchaços” ou seja a participação apenas para votar numa determinada pessoa, deixando de lado os debates sobre as necessidades e prioridades da região (em determinadas regiões a participação em reuniões das rodadas chegam a mais de 1.000 pessoas).

3) Sujeitos organizados com vontade política de construir o Orçamento Participativo.

O final dos anos 70, mas com maior força nos 80, foi caracterizado como um período de retorno ao associativismo, em especial dos Movimentos Populares Urbanos. Embora o centro das lutas no país ainda fosse a derrubada do Regime Militar, vários movimentos surgiram e “passaram a desenvolver ações

reivindicatórias e/ou contestatórias, tendo por eixo a posse da terra e o acesso aos serviços urbanos. Estas ações traduziam, principalmente, a afirmação de uma cultura de direitos” (Telles, 1984, apud Baierle, 1998). Para Baierle, “a mobilização destes setores que se organizaram primeiro a partir do que se considera direito básico da cidadania constituiu em elemento importante na conformação de processos democráticos no Brasil” (Baierle, 1998).

Embora Porto Alegre apresentasse uma longa e sólida história de luta, “que vinha desde os anos 50 com a criação de Associações de Moradores, processo este que teve por base os governos trabalhistas, sobretudo na gestão de Leonel Brizola” (Baierle, 1998), também aqui acontece a reativação da participação popular. Em 1983 foi fundada a UAMPA (União Municipal de Associações de Moradores), que passa a exercer um papel de destaque na interlocução com o governo municipal. Já em 1985, quando foi eleito o primeiro governo municipal pelo voto direto, onde foi vencedor o candidato Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), a UAMPA reivindicava uma maior participação na definição de políticas públicas, sendo que um dos resultados dessas reivindicações foi a criação dos Conselhos Municipais, depois consagrados na Lei Orgânica do Município.

A tradição de associativismo que existia em Porto Alegre manteve um processo de organização forte e de autonomia dos movimentos populares, mesmo no período da Ditadura Militar quando exerceu um papel importante de oposição. O público participativo composto pelas associações de moradores, grupos culturais, conselhos populares etc passou a ter nos espaços do Orçamento Participativo um fórum de articulação e reivindicação que possibilitava a interlocução com o novo governo. A organização popular existente em Porto Alegre tem sido extremamente importante na construção e fortalecimento do Orçamento Participativo.

METODOLOGIA

Ao longo dos últimos 12 anos, o Orçamento Participativo foi sendo modelado e construído em conjunto pelo Poder Público Municipal com os conselhos populares, associações comunitárias e a população em geral, por meio de um amplo debate que acontece durante todo o ano, para definir valores de receita e despesa, decidir onde serão realizados os investimentos e quais as obras e ações a serem desenvolvidas pelo governo.

A cidade foi dividida em 16 regiões, com base em critérios geográficos, sociais e de organização comunitária. Este último incorporado a partir das reivindicações de lideranças dos movimentos populares, como forma de garantir uma representação efetiva e uma discussão organizada num novo patamar.

Além disso, em 1994, com a intenção de se melhorar a qualidade na participação do Orçamento Participativo com uma visão mais global da cidade e de se proporcionar a inserção de indivíduos e entidades vinculadas a outros movimentos (cultural, sindical, mulheres etc), foram criadas as plenárias temáticas: circulação e transporte; saúde e assistência social; educação, cultura e lazer; desenvolvimento econômico e tributação; e organização da cidade e desenvolvimento urbano. Neste ano (2000) houve o desmembramento da temática educação, cultura e lazer, separando a cultura em uma nova temática.

PRINCIPAIS MOMENTOS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Anualmente são realizadas pelo menos duas rodadas de assembléias regionais e temáticas, com a participação individual dos cidadãos de Porto Alegre e de entidades da sociedade civil.

Estas assembléias são coordenadas pelos órgãos responsáveis pelo Orçamento Participativo na Administração Municipal, Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) e Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e pelos representantes comunitários, também contam sempre com a presença do prefeito, vice-prefeito e secretários dos órgãos municipais.

1ª Rodada do Orçamento Participativo: *é feita a Prestação de Contas do Plano de Investimentos aprovado no ano anterior e a apresentação do Plano de Investimento para o ano atual.*

Neste momento, as comunidades, entidades civis e cidadãos avaliam o Plano de Investimento do ano anterior, num balanço do que foi e como foi executado, o que não foi realizado e por que, assim como todos os problemas encontrados no processo. “É quando o Poder Público se submete à crítica da população” (PMPA/ SECAR).

Nesta etapa, é escolhida uma parcela dos delegados, de acordo com critérios numéricos discutidos e definidos no Conselho do Orçamento Participativo (COP). Estes critérios têm se modificados ao longo dos anos. O restante dos delegados será definido em reuniões intermediárias nas regiões e nas temáticas.

Reuniões Intermediárias: *nos meses que antecedem as rodadas e, principalmente entre as rodadas de plenárias, tem lugar a uma fase intermediária, na qual acontecem inúmeras reuniões, tanto nas temáticas como nas regiões.*

São reuniões preparatórias, organizadas pela população, mas que contam com o acompanhamento de representante da Coordenação de Relações com a Comunidade, um coordenador regional do Orçamento Participativo (CROPs).

Nas reuniões que antecedem as rodadas, cada região e temática faz o balanço de como estão sendo encaminhadas as demandas dos anos anteriores.

Já nas reuniões que acontecem entre as rodadas, cada região e cada temática faz o levantamento de suas principais carências, escolhe as demandas e temas a serem priorizados e encaminhados ao governo. É quando se estabelece uma hierarquização das ações e obras mais urgentes. E, também, são criadas as comissões de acompanhamento e fiscalização de obras.

As reuniões intermediárias possibilitam a ampliação da participação, pela disseminação das discussões nos bairros, vilas e ruas da cidade. É, nelas que acontecem as disputas internas nas regiões e temáticas pela divisão dos recursos e investimentos nas comunidades e setores da sociedade civil.

2ª Rodada do Orçamento Participativo: os representantes do Orçamento Participativo (conselheiros) apresentam e encaminham para o Executivo as demandas priorizadas e aprovadas nas reuniões intermediárias das regiões e das temáticas.

Nesta rodada são eleitos os representantes do Conselho do Orçamento Participativo (COP) para o próximo período. Também, são apresentados os principais elementos da política tributária e de receitas e a política de despesas que norteariam a elaboração da peça orçamentária do próximo exercício.

Formação das Instâncias de decisão: após a definição das prioridades e eleitos os delegados e conselheiros de cada região e temática, são formados o Fórum de Delegados Regionais e Temáticos (FROPs) e o Conselho do Orçamento Participativo (COP).

O Conselho é a instância máxima de decisão do Orçamento Participativo, é uma estrutura informal do ponto de vista institucional, não está regulamentado em lei. O regulamento é discutido e estabelecido pelo coletivo do Conselho, a partir de discussões realizadas anteriormente em cada região e cada temática.

O Conselho é composto por 48 representantes:

- 2 conselheiros titulares e 2 suplentes, eleitos em cada uma das 16 regiões da cidade;
- 2 conselheiros titulares e 2 suplentes eleitos em cada uma das 6 plenárias temáticas;
- 1 representante titular e 1 suplente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA);
- 1 representante titular e 1 suplente do Sindicato de Municipários de Porto Alegre (SIMPA);
- 1 representante titular e 1 suplente do Gabinete de Planejamento (GAPLAN);
- 1 representante titular e 1 suplente da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC).

O mandato dos representantes das regiões e das temáticas é de um ano. O conselheiro pode ser reeleito para mais um ano consecutivo.

Os conselheiros das regiões e temáticas possuem a tarefa de propor, acompanhar, fiscalizar e decidir sobre assuntos relacionados ao Orçamento e seus desdobramentos, desde as discussões sobre as receitas e as despesas, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias até a execução do Orçamento.

As reuniões do Conselho acontecem ordinariamente uma vez por semana. Além disso, integram outros fóruns de representações da cidade (Conselho Municipal de Transporte, Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação...).

Os delegados cumprem o papel de cobrar responsabilidades dos conselheiros e de apoiá-los no trabalho de informar e divulgar para suas comunidades e entidades o que está sendo discutido no Conselho, além de acompanhar, em conjunto com a população organizada (conselhos populares, associações de moradores, clube de mães e entidades setoriais), o andamento das obras previstas no Plano de Investimentos. O mandato dos delegados é de um ano de duração, podendo ser reeleito sempre.

O GAPLAN e a CRC são representantes do governo e não possuem direito a voto. Em 1990, estes órgãos foram criados ligados diretamente ao gabinete do prefeito, para possibilitar uma atuação estratégica com melhores condições políticas e administrativas para a concretização de uma proposta de gestão democrática e participativa. Até a criação dessas estruturas, o Orçamento Participativo era coordenado pela Secretaria de Planejamento Municipal, que, a partir de então, perde a função de exercer a atividade de Planejamento Econômico, ficando somente com o exercício do Planejamento Urbano.

Montagem do Orçamento Municipal e do Plano de Investimento: nesta fase, secretarias e órgãos do governo discutem com o Conselho as obras e serviços, seus custos e viabilidade técnica. Estas discussões retornam a cada região e temática, num processo de construção coletiva.

A sistematização e consolidação da proposta é realizada pelo GAPLAN. Com a proposta consolidada, o Executivo retorna ao Conselho e apresenta uma proposta orçamentária detalhada, incluindo todos os itens de Receita e de Despesa, que será discutida pelo Conselho. Finalizada esta discussão, o próximo passo será a construção do Plano de Investimento.

Para isso, três critérios deverão ser observados:

a) a prioridade da região, que é definida nas reuniões plenárias regionais e são escolhidas entre os 12 temas abaixo, estabelecendo-se pesos e notas:

- saneamento básico;
- habitação / regularização fundiária;
- pavimentação;
- educação;
- assistência social;
- saúde;
- transporte e circulação;
- áreas de lazer;
- esporte e lazer;
- iluminação pública;
- desenvolvimento econômico; e
- cultura;

b) a população total da região:

As regiões com mais população recebem peso maior.

c) carência do serviço ou infra-estrutura:

As regiões mais carentes recebem peso maior.

A definição dos investimentos e das obras a serem realizadas se dará por meio do cruzamento desses critérios e das discussões com a população envolvida em cada região e cada temática. As temáticas cumprem um papel importante na definição de políticas setoriais e obras que extrapolam os interesses locais.

Nesta fase, também são discutidas as chamadas obras institucionais, e que fazem parte do rol de propostas do próprio governo. O governo também participa da disputa por recursos com a sociedade.

Consolidada a proposta final do Plano de Investimento, este é submetido à aprovação do Conselho.

O Orçamento Municipal é encaminhado à Câmara Municipal de Vereadores onde será apreciado e votado pelos membros do Legislativo.

PRIMEIROS DESAFIOS ENCONTRADOS PARA IMPLANTAR O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O primeiro desafio enfrentado foi a regionalização da cidade, o documento base que se dispunha naquele momento era o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, onde o município era dividido em apenas quatro zonas, “em nada coincidente com o recorte desenvolvido pelos movimentos populares urbanos” (Baierle, 1998). Depois de vários encontros com lideranças comunitárias a cidade foi dividida em 16 regiões, vigentes até hoje. Ao longo do tempo estas regiões foram sofrendo divisões internas, denominadas microrregiões.

Outro desafio, que também apareceu no início do processo, estava relacionado à própria incapacidade do governo municipal responder as demandas da população.

O orçamento municipal tinha 98% de sua receita comprometida com o pagamento de pessoal. Esta situação caótica das finanças municipais ocasionou grandes dificuldades à administração que iniciava seu governo, deixando-a sem capacidade alguma de investimentos na cidade, impossibilitando, desta forma, o atendimento de qualquer demanda que estivesse sendo reivindicada pela população.

A escassa participação durante os dois primeiros anos foi reflexo direto da conjuntura municipal. No ano de 1989, as expectativas da população eram bem maiores que a capacidade de resposta da administração, o que ocasionou um retraimento na participação no ano de 1990. Esta participação se altera de forma crescente a partir do momento que o município readquire sua capacidade de investimento, principalmente com a realização da Reforma Tributária.

“De 1991 em diante, o Orçamento Participativo foi tornando-se cada vez mais um processo massivo, passando a mobilizar as comunidades de todas as regiões. Em 1994, mais de 11 mil pessoas e, em 1995, mais de 14 mil pessoas participaram de reuniões e plenárias coordenadas diretamente pela Prefeitura. Cerca de mil entidades de moradores e associativas estão cadastradas junto ao Orçamento Participativo. Além dessas plenárias, acontecem muitas reuniões organizadas por associações comunitárias e entidades populares, que somadas às primeiras acabam envolvendo cerca de 100 mil pessoas na elaboração do Orçamento Municipal” (PMPA/SECAR, 1996).

Além disso, o maior desafio foi promover a construção de um processo de co-gestão, em que os recursos fossem aplicados de forma eficiente, com o controle de sua aplicação realizado da forma mais ampla possível, de forma transparente, e, que além disso, este espaço também permitisse à população de Porto Alegre uma contínua fiscalização dos serviços ofertados.

Uma forma alternativa de gestão com a inversão de prioridades, por meio do atendimento preferencial das camadas mais pobres, com a universalização do atendimento de serviços públicos, e com a constituição de um espaço de afirmação da cidadania, entendida como conquista política de uma progressiva justiça social.

Experiências com participação popular existentes não informavam suficientemente a montagem deste processo, não existia um modelo pré-concebido de como realizar esta co-gestão, especialmente para uma cidade nas dimensões de Porto Alegre.

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO – UMA PRÁTICA DEMOCRÁTICA

O Orçamento Participativo, como processo, efetivou uma nova prática de gestão da coisa pública. Este espaço de decisão estabeleceu – a partir da discussão dos investimentos municipais – uma espécie de contrato social, no qual direitos e cidadania são os elementos centrais para atingir um objetivo coletivo: a busca constante do término das exclusões e desigualdades na cidade, com a inversão de prioridades por meio do atendimento preferencial de demandas sociais das camadas mais pobres, e do ponto de vista material concreto, com uma melhoria na qualidade de vida.

Além disso, esta experiência tem proporcionado a construção de uma consciência cidadã e de novas relações entre o Estado e a sociedade, resgatando a confiança e o respeito pelo Poder Público.

Essa idéia tem sido reforçada na continuidade do processo pelas três gestões da Frente Popular, pela organização dos movimentos populares e organizações não-governamentais, e também porque tem mantido a inversão de prioridades na definição da alocação dos recursos do Orçamento em favor das classes populares. A priorização de obras de saneamento básico, por exemplo, nos quatro primeiros anos do governo da Frente Popular, permitiu ampliar a rede de abastecimento de água. Hoje 99% das residências são ligadas à rede. A rede de esgoto, que em 1989 atendia 46% da população, hoje atende mais de 80%. Outro item bastante priorizado é a pavimentação de ruas. Anualmente, são pavimentados cerca de 20 quilômetros nos bairros mais pobres e mais carentes da cidade.

As últimas eleições têm demonstrado que a população continua apostando no governo da Administração Popular, cuja credibilidade pôde ser visualizada na vitória do atual prefeito Raul Pont, em primeiro turno com 56% dos votos, e na eleição para o governo do estado.

A importância maior desse processo de participação direta do cidadão no levantamento de suas necessidades e na priorização dos investimentos, numa decisão conjunta com o governo municipal, é a modificação nas relações sociais e políticas dessa cidade, por meio da participação ativa nos negócios públicos e o resgate do respeito ao Poder Público.

Também nas relações entre as comunidades, na disputa pelos recursos que é muitas vezes acirrada, por serem escassos, são visualizados momentos de construção de laços de solidariedade, quando comunidades abrem mão de parcela de recursos em favor daquelas, que por serem menos organizadas, não conseguem participar das disputas com a mesma força. A solidariedade assim construída traz mais certezas no que se refere à construção de uma gestão verdadeiramente democrática.

Se considerarmos que, “Cidadania Ativa é aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (Benevides, 1994), o Orçamento Participativo poderá ser visto como proporcionador da abertura de um novo espaço, que se diferencia das experiências existentes até então, porque as comunidades puderam exercer o gerenciamento das melhorias das suas regiões, porque promoveu o rompimento com o clientelismo e, por último, porque o caminho trilhado é o da solidariedade negociada.

No Orçamento Participativo de Porto Alegre os conflitos não são evitados, mas transformados numa fonte permanente de negociação, na qual constantemente as regras que são públicas e transparentes, vão sendo reformuladas e aperfeiçoadas.

Este processo de participação nas decisões, embora com muitos ajustes a serem feitos, tem dado a uma parcela crescente da população um sentido de inclusão no processo de construção da sua cidade. A co-gestão estabelecida nos governos da Administração Popular não tem a pretensão de ser um modelo acabado, mas de ser um contínuo

amadurecer de uma relação construída com a sociedade e da vontade conjunta de querer que funcione efetivamente. O exemplo de Porto Alegre tem mostrado uma possibilidade concreta de construção de uma cidadania ativa e qualificada na gestão dos recursos públicos. A perspectiva democrática tem sido ampliada por meio de prioridades que buscam a superação da exclusão social.

Referências Bibliográficas

- BAIERLE, Sérgio Gregório. *A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre*. Cadernos da CIDADE, Porto Alegre, v.4, n. 06, 25 p., jun. 1998.
- BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita. *Cidadania e Democracia*. São Paulo, Lua Nova, n. 33, p. 5-16, 1994.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Secretaria de Captação de Recursos e Cooperação Internacional. *Democracia e Participação Popular na Esfera Públicas – A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre (1989-1995)*. Porto Alegre, 1996.

PAINELISTA 2 - Sérgio C. Buarque¹¹ e Gabriel T.Katter¹²

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GESTÃO COMPARTILHADA EM NÍVEL ESTADUAL

A experiência recente de Pernambuco

APRESENTAÇÃO

O documento procura sistematizar a experiência recente em Pernambuco de construção de um processo participativo e compartilhado de orçamento e desenvolvimento descentralizado, expresso pelo programa estadual “Governo nos Municípios”. Embora seja ainda muito cedo para uma avaliação do programa, iniciado no ano passado e ainda em fase experimental, é possível extrair algumas lições importantes do programa, difundindo as contribuições que podem ser aplicadas a outras realidades. O documento apresenta uma análise geral do modelo e a metodologia aplicada e construída ao longo do processo, procurando ressaltar os problemas e avanços registrados em Pernambuco. A opinião expressa no trabalho, assim como as conclusões apresentadas são de inteira responsabilidade dos autores que, não obstante, procuram organizar e sistematizar reflexões e análises realizadas pela equipe da Fundação de Desenvolvimento Municipal de Pernambuco – FIDEM, que conduziu a execução do programa.

O texto está estruturado em seis capítulos: depois de uma introdução geral, é feita, no capítulo 1, uma contextualização socioeconômica e espacial, assim como política de Pernambuco e da implantação do programa. Em seguida, no capítulo 2, o texto procura apresentar a concepção do programa “Governo nos Municípios”, explicitando os objetivos

¹¹ Economista com mestrado em sociologia, consultor em planejamento estratégico e planejamento do desenvolvimento local sustentável, consultor do IICA no apoio técnico ao Governo de Pernambuco na implantação do Programa “Governo nos Municípios”

¹² Economista e mestrando em planejamento e gestão organizacional, consultor em planejamento participativo no desenvolvimento local sustentável, consultor do IICA, no apoio técnico ao Governo de Pernambuco na implantação do Programa “Governo nos Municípios”

e resultados esperados e lembrando da contemporaneidade da iniciativa pernambucana. O capítulo 3 avança na explicação da estratégia utilizada de implementação, base do modelo de orçamento descentralizado e compartilhado de Pernambuco. O quarto capítulo detalha a sistemática de trabalho, destacando o processo de consulta e o tratamento feito sobre as demandas que levam aos compromissos do governo. Finalmente, o último capítulo, é dedicado às conclusões, procurando extrair as principais lições deixadas pela experiência, de modo a ajudar numa eventual difusão e adaptação em outros estados brasileiros.

INTRODUÇÃO

O programa “Governo nos Municípios”, implementado pelo Governo de Pernambuco trouxe, para o âmbito estadual, a experiência bem-sucedida e pioneira da “Prefeitura nos Bairros”, realizada pelo prefeito Jarbas Vasconcelos em duas gestões à frente da Prefeitura do Recife. Mesmo contando com a experiência e inspiração do “Prefeitura nos Bairros”, comandado, na primeira gestão, pelo atual secretário de planejamento estadual, José Arlindo Soares, era necessário uma grande mudança de enfoque para adaptar à escala e especificidades estadual, criando um grande desafio e, ao mesmo tempo, estimulando o aprendizado. Embora aprendendo e aprimorando as lições positivas da experiência do “Prefeitura nos Bairros”, existem diferenças fundamentais entre a participação no âmbito municipal e a descentralização e gestão compartilhada no nível estadual, entre as quais se destacam:

1. O “Prefeitura nos Bairros” procura descentralizar por Regiões Político-administrativas– RPA, com grande proximidade físico-territorial e relativa homogeneidade sócio-ambiental, e o “Governo nos Municípios” lida com uma **escala** ampla e com grande **diversidade** das microrregiões e dos municípios.
2. O “Prefeitura nos Bairros” trata de uma relação do Estado (governo) com a

sociedade, e o “Governo nos Municípios” deve estabelecer uma **dupla relação do governo estadual**: com os **governos municipais** e com a **sociedade organizada** nos diversos municípios (microrregiões).

3. No “Prefeitura nos Bairros” a manifestação da sociedade se concentra na definição das **demandas prioritárias** (reivindicações) a serem implementadas pelo governo municipal de acordo com as prioridades locais, enquanto o programa “Governo nos Municípios” pretende construir **parceria** com os atores locais, definindo os espaços de **cooperação e comprometimento** – corresponsabilidade – dos governos municipais e da sociedade com as prioridades e os projetos definidos para as microrregiões.

Partindo desses desafios, o programa “Governo nos municípios” definiu uma estratégia geral de atuação ainda vaga e **intencionalmente aberta e flexível**, construindo a metodologia ao longo do trabalho e testando o referencial preliminar, aplicado de forma seqüenciada nas dez Regiões de Desenvolvimento em que foi dividido o estado. Desta forma, evitando um modelo rígido preconcebido, a metodologia do programa foi evoluindo ao longo das experiências, sendo alterada e aprimorada no processo, aprendendo com a experiência; da mesma forma, a metodologia foi sendo adaptada às características diferenciadas das regiões¹³.

Entretanto, mesmo partindo de uma postura flexível, o programa partia de uma tese básica que orientou a sua implementação: qualquer forma de institucionalização do orçamento participativo e compartilhado deve resultar do processo de mobilização e organização da sociedade e não de uma proposta uniformizadora e rigorosa do governo; sem uma efetiva vontade local e uma adequação às características regionais, qualquer modelo arbitrário tende ao esvaziamento. Por conta disso, o programa evitou a fórmula simplificadora de

¹³ O texto tenta apresentar a metodologia do Programa, centrando a análise na forma aperfeiçoada que foi aplicada nas últimas regiões, já incorporando aprimoramentos e ajustes no formato original.

criação de um conselho para começar a negociar parcerias e estruturar a participação da sociedade. Esta ou outra qualquer forma institucional pode (preferencialmente deve) surgir do processo de participação e de uma decisão dos atores locais. Essa postura flexível deveria também respeitar os ritmos e condições específicas de cada região, com diversos níveis de organização e tradição participativa, com formas organizacionais próprias. Por conta disso, o orçamento participativo na Região Metropolitana do Recife seguiu outro formato, na medida em que já conta com um modelo institucional constituído – o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife – CONDERM.

1. CONCENTRAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO EM PERNAMBUCO

O programa “Governo nos Municípios” foi desenhado para responder a dois problemas graves e crônicos (intimamente relacionados) em Pernambuco, como de resto em quase todos os estados brasileiros: a grande concentração espacial da economia (PIB e estrutura produtiva moderna) e da população; e a excessiva centralização das decisões políticas e da gestão pública estadual na capital. Com efeito, Pernambuco é um estado com grande centralização territorial da economia e da população e significativa desigualdade nos níveis de desenvolvimento e de qualidade de vida. As decisões e a gestão sobre os recursos públicos – financeiros, humanos e tecnológicos – têm se dado de forma altamente concentrada nos governos estaduais, normalmente distanciado das condições reais dos municípios, consolidando e mesmo ampliando a concentração econômico-social e populacional.

A Região Metropolitana de Recife concentra mais da metade do PIB do estado e cerca de 42% da população pernambucana, apresentando os melhores indicadores sociais, como o IDH: enquanto a região metropolitana tem um índice de 0,764, a maioria das microrregiões não chega a 0,50 de desenvolvimento humano. A RMR conta ainda com as maiores potencialidades e condições efetivas de crescimento e desenvolvimento, como a oferta de

infra-estrutura e o nível de escolaridade, além da proximidade dos centros universitários existentes em Pernambuco. A mezo-região da Mata, por seu turno, embora tenha muitas potencialidades, especialmente pelas condições de solo e precipitação pluviométrica e pela oferta de infra-estrutura econômica, é uma região muito pobre e com grandes problemas e desigualdades sociais, dominada por uma atividade econômica em crise e com sinais de decadência. Na medida em que se avança para o interior, crescem os problemas e se reduzem as potencialidades, ao mesmo tempo em que se agravem os indicadores sociais, exceto em alguns poucos núcleos de crescimento, como a microrregião de Petrolina.

O Índice de Desenvolvimento Humano – indicador síntese criado pelo PNUD que combina dados de renda *percapita*, escolaridade e expectativa de vida¹⁴ – evidencia esta desigualdade social de Pernambuco quando analisado por microrregião. De acordo com os dados para 1991, a Região do Recife registra um IDH médio de 0,774, superior à média nacional (0,742), superando de longe todas as microrregiões do Estado, como mostra a Tabela 1¹⁵. Fora a Região do Recife, apenas a Região de Petrolina (no São Francisco) e de Suape (no litoral sul), têm IDH acima de 0,50 (0,546 e 0,512, respectivamente), mesmo assim, muito abaixo do indicador do Recife. Todas as outras microrregiões do estado registram um IDH muito baixo, entre 0,30 e 0,50 (3 estão abaixo de 0,40 e o restante está entre 0,40 e 0,50), destacando-se o Vale do Ipanema como o de pior desempenho, com índice de apenas 0,350 (gráfico 1 e tabela 1). Esta concentração socioeconômica do território pernambucano pode ser percebida pelo IDH municipal, como apresentado no Mapa 1.

Esta desigualdade regional e o tradicional distanciamento dos governos em relação às reais necessidades e possibilidades de desenvolvimento das microrregiões e dos municípios pediam um grande esforço de descentralização e gestão compartilhada, para promover o desenvolvimento local e a integração do espaço pernambucano. O programa “Governo nos

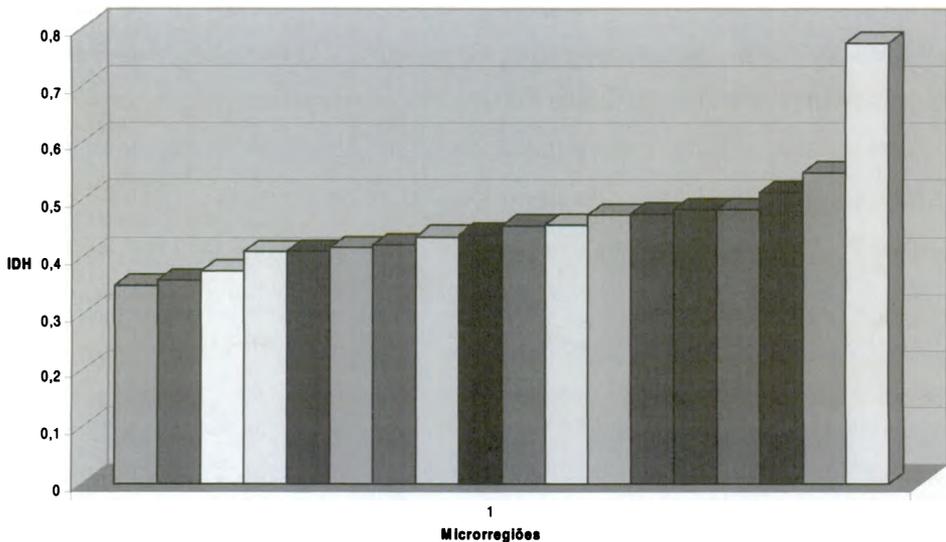
¹⁴ PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro/IBGE - “Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros” - PNUD - Brasília - 1998

¹⁵ O tratamento regional apresentado correspondente à regionalização do IBGE, que divide o Estado de Pernambuco em 18 microrregiões homogêneas, diferente do corte feito pela FIDEM para o Governo nos Municípios, que trabalha com dez Regiões de Desenvolvimento.

Municípios” tem a intenção de dar uma resposta a esta tendência concentradora de Pernambuco, procurando descentralizar a gestão e a compartilhar as decisões e as iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento local no estado. No caso concreto de Pernambuco, uma ação voltada para a desconcentração econômica e populacional torna-se especialmente importante por conta da forte concentração e, particularmente, o vazio entre os dois extremos do território pernambucano: Recife e a RME, no litoral, e o São Francisco, no Alto Sertão, formando uma “cobra de duas cabeças” (ver Mapa municipalizado), com um grande espaço entre os dois de baixa potencialidade, elevada pobreza e limitadas condições econômicas, excetuando alguns núcleos urbanos tradicionais.

Gráfico 1

IDH DAS MICRORREGIÕES DE PERNAMBUCO - 1991



- Vale do Ipanema
- Mata Meridional Pernambucana
- Sertão do Moxotó
- Salgueiro
- Alto Capibaribe
- Suape

- Brejo Pernambucano
- Médio Capibaribe
- Pajeú
- Vitória de Santo Antão
- Itamaracá
- Petrolina

- Araripina
- Garanhuns
- Mata Setentrional Per
- Itaparica
- Vale do Ipojuca
- Recife

2. CONCEPÇÃO DO PROGRAMA “GOVERNO NOS MUNICÍPIOS”

O Programa “Governo nos Municípios” estava formulado já no programa de governo do candidato Jarbas Vasconcelos como a linha de ação intitulada ***Participação, Descentralização e Transparência para uma Gestão Pública e Democrática***, definindo o propósito de ***criação de espaços institucionais de participação e controle social e de implementação de um planejamento descentralizado que envolva todos os segmentos da sociedade*** nas discussões das prioridades, em cada região do estado. Considerando o sucesso político da gestão participativa da Prefeitura do Recife, era previsível que fosse dada grande prioridade ao programa “Governo nos Municípios”, referido seguidamente pelo governador como “o carro-chefe do seu governo”. Além da expectativa que tinha o governador de repetir no estado o sucesso da “Prefeitura nos Bairros”, a da entrega da tarefa ao então secretário de Políticas Sociais da prefeitura e atual secretário de Planejamento e Desenvolvimento Social, o governador é um político com grande comprometimento com suas propostas de campanha e suas promessas.

Tabela 1

IDH DAS MICRORREGIÕES DE PERNAMBUCO – 1991

Vale do Ipanema	0,350
Brejo Pernambucano	0,359
Araripina	0,375
Mata Meridional Pernambucana	0,409
Médio Capibaribe	0,410
Garanhuns	0,416
Sertão do Moxotó	0,421
Pa'pú	0,435
Mata Setentrional Pernambucana	0,438
Salgueiro	0,453
Vitória de Santo Antão	0,454
Itaparica	0,472
Alto Capibaribe	0,474
Itamaracá	0,482
Vale do Ipojuca	0,482
Suape	0,512
Petrolina	0,546
Recife	0,774

FONTE: IBGE/PNUD

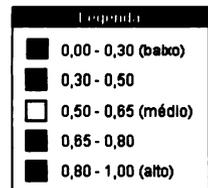
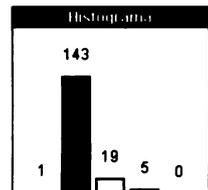
2.1 Objetivos do programa¹⁶

O Programa “Governo nos Municípios” definiu como objetivo principal **“resgatar o poder do cidadão pernambucano de contribuir, controlar e dividir responsabilidade com o Estado na implementação das ações de interesse comum, identificadas a partir das oportunidades”**¹⁷. Com isto, o programa contribui para a construção de uma **cultura e ambiente de negociação e de gestão compartilhada** com os atores sociais e as instâncias político-administrativas locais¹⁸. Por outro lado, o programa tem os seguintes objetivos específicos:

Mana 1

Pernambuco (Municípios)

Índice Municipal de Desenvolvimento Humano (IDH-M), 1991



¹⁶ Fonte da maioria das informações é o documento SEPLANDES – “Governo nos Municípios – orçamento participativo e gestão compartilhada no Estado de Pernambuco” – Documento de Trabalho (2ª versão) – Recife – abril de 1999

¹⁷ SEPLANDES/FIDEM – “Programa Governo nos Municípios” - Região de Desenvolvimento Agreste Setentrional – (sem data).

¹⁸ Documento de trabalho do Programa Governo nos Municípios – SEPLANDES – mimeo - 1999

- a) marcar a ação do governo do estado nos municípios, **sem prejuízo das ações locais;**
- b) **planejar junto à realidade;**
- c) definir **estratégias alavancadoras do desenvolvimento regional;**
- d) incentivar o **associativismo dos municípios;**
- e) propiciar a **participação da sociedade** no processo de planejamento;
- f) priorizar **ações de interesse comum;**
- g) **incentivar/mobilizar a parceria público-privado**¹⁹

O programa parte da promoção de uma **mobilização da sociedade e das prefeituras** na definição de projetos prioritários de desenvolvimento e financiamento governamental e tende a avançar na construção de um **espaço institucional de negociação** e gestão compartilhada entre o governo do estado, por um lado, e a sociedade e as prefeituras, por meio da formação de instâncias organizadas e colegiadas.

2.2 Contemporaneidade do programa

A proposta do “Governo nos Municípios” está sintonizada com as tendências contemporâneas da gestão pública, marcada pela **descentralização das decisões e das responsabilidades** políticas e pela **participação da sociedade** na escolha das alternativas e caminhos do desenvolvimento. Os governantes precisam e estão procurando chegar perto da sociedade e das suas necessidades, captando suas preocupações e compartilhando suas expectativas, difícil de realizar em estruturas centralizadas. Assim,

¹⁹ SEPLANDES/FIDEM, Ibid

as instâncias centralizadas de governo necessitam descer aos espaços locais para compreender melhor os seus problemas e construir parcerias e cooperações que atendam às prioridades das unidades descentralizadas. Essa nova visão se cristaliza no princípio de descentralização, segundo o qual, “tudo que puder ser feito pelos municípios – instância espacialmente desagregada – não deve ser feito pelo Estado (governo estadual), e tudo que puder ser feito pela sociedade não deve ser feito pelos governos”. O Estado (governo) contemporâneo aparece, cada vez mais, como um animador e articulador dos atores sociais na perspectiva do desenvolvimento e na promoção das aspirações da sociedade, como o Estado-rede de que fala Manuel Castells²⁰.

A descentralização – entendida como a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores – é um componente central do Estado contemporâneo, compondo uma rede de interação e cooperação entre as instâncias governamentais, os governos locais e a sociedade, favorecendo uma maior aderência às necessidades e prioridades locais. Desta forma, pode contribuir para uma desconcentração espacial do desenvolvimento e uma melhor distribuição territorial dos níveis de vida, ao mesmo tempo em que permite ampliar o exercício da democracia na sociedade, estimulando a participação e a responsabilidade coletiva nas decisões e escolhas políticas.

A valorização do espaço local e das instâncias descentralizadas tende a crescer em todo o mundo e também tem avançado no Brasil, mesmo de forma desordenada e irregular, com o fortalecimento dos municípios e a sua participação na execução e nas decisões relativas aos programas e projetos de desenvolvimento. Com isto, pode-se esperar uma maior eficiência e, principalmente, efetividade na gestão dos recursos públicos favorecendo o desenvolvimento local e a redução das desigualdades sociais e espaciais no território nacional.

²⁰ Ver, a respeito CASTELLS, Manuel - “Hacia el Estado-Red? - Globalización Económica e Instituciones Políticas en la Era de la Información” - conferência apresentada no Seminário sobre Sociedade e Reforma do Estado - MARE - São Paulo 26-28 de Março de 1998 (acesso na homepage do MARE), resumido em CASTELLS, Manuel – “O Estado-rede e a reforma da administração pública” – in Reforma Gerencial – Revista do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – nº 2 – Brasília - Julho de 1998.

3. ESTRATÉGIA DE IMPLANTAÇÃO

A estratégia de implantação do “Governo dos Municípios” se estruturou na seqüência **consulta – negociação – alocação de recursos – apresentação e confirmação das prioridades com a sociedade – implantação de projetos**, entendendo que a institucionalização do modelo poderia (ou deveria) ser um desdobramento do processo de mobilização e consulta à sociedade. Entretanto, o primeiro passo para a implementação do programa seria a definição da regionalização do estado, definindo as regiões em que se divide o território para efeito de ação estratégica voltada para o desenvolvimento local e a descentralização.

3.1 Regionalização

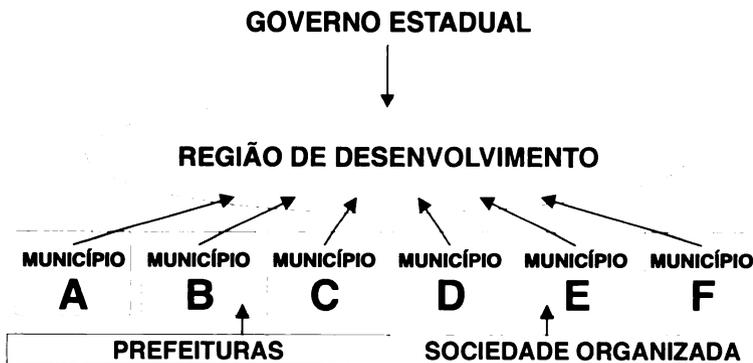
Embora o nome do programa faça referência direta aos municípios, como se o governo estadual definisse uma presença direta nas pequenas unidades político-administrativas do estado, a base da organização do orçamento compartilhado é a microrregião, articulando conjunto de municípios por afinidade e aglomeração econômica. Portanto, para estruturar o programa era necessário, antes de tudo, definir o corte espacial de desagregação do território pernambucano. Com este propósito, a FIDEM, definiu, com base em estudo técnico, uma nova regionalização, agrupando e reorganizando a divisão em Microrregiões Homogêneas do IBGE (18 ao todo) e formando o que se passou a chamar de **Regiões de Desenvolvimento**, chegando a 10 sub-regiões.

Levando em conta as condições socioeconômicas e ambientais diferenciadas, agregou os municípios por afinidade e polarização econômico-comercial e confrontou com outras regionalizações do estado para testar a percepção da equipe da FIDEM; terminou confirmando a divisão do território em 10 regiões pela grande proximidade que tinha com a

regionalização da Associação de Municípios de Pernambuco – AMUPE, fazendo apenas uma divisão em uma das regiões da associação que trabalha com nove regiões. Houve, por outro lado, o cuidado para não constituir regiões muito grandes em termos territoriais, para evitar dispersão e perda de referência, não agrupar um número excessivo de municípios, embora haja uma diferença grande nas características das 10 Regiões de Desenvolvimento com as potencialidades identificadas pelo governo para a promoção do desenvolvimento descentralizado.

Foram definidas, portanto, 10 **Regiões de Desenvolvimento**, *locus* privilegiado das ações compartilhadas no território, como mostra o Mapa 2, congregando números diferentes de municípios: **Região Metropolitana do Recife** – 14 municípios – **Região da Mata Norte** – 19 municípios – **Região da Mata Sul** – 24 municípios – **Região do Agreste Setentrional** – 19 municípios – **Região do Agreste Central** – 26 municípios – **Região do Agreste Meridional** – 26 municípios – **Região do Sertão do Pajeú-Moxotó** – 24 municípios – **Região de Itaparica** – 7 municípios – **Região do São Francisco** – 8 municípios – e **Região do Araripe** – 17 municípios.

O programa tentou organizar a participação e a negociação do governo do estado com a sociedade e os municípios por meio do espaço regional, articulando e integrando municípios contíguos com relativa uniformidade e identidade sociocultural e ambiental. Desta forma, procura dar um tratamento agregado aos projetos e prioridades locais e pretende estimular o associativismo e os consórcios municipais, integrando as ações em escalas apropriadas e complementares. Como mostra o diagrama abaixo, as prefeituras e a sociedade organizada no espaço municipal se agrupam por Região de Desenvolvimento para a discussão das afinidades e prioridades gerais e convergentes, negociando as parcerias com o governo do Estado para implementação compartilhada de projetos.



3.2 Diretrizes de trabalho

Para a realização dos objetivos e resultados apresentados antes, o programa “Governo nos Municípios” se orienta por um conjunto de diretrizes, entre as quais se destacam:

- a) **Flexibilidade** na negociação e nas formas de organização e institucionalização da participação e da descentralização, assumindo que cada região de desenvolvimento tem sua história e suas características diferenciadas, que devem ser respeitadas e incorporadas no programa, embora definindo um referencial básico de organização da participação.

- b) **Prioridade para o processo** de negociação, evitando o formalismo da constituição de Conselhos que não tenham base e função social efetiva e que, por isto, tornaria rígida e burocrática a participação da sociedade. As formas institucionais de negociação devem ser construídas de forma flexível pelas regiões, de acordo com sua história e características, convergindo ou não para a criação de Conselhos de Desenvolvimento, com suas formas e papéis específicos.

- c) **Participação da sociedade** nas negociações e nas instâncias de negociação deve ser considerada um **diferencial positivo** de valorização da região de desenvolvimento, para efeito das prioridades estaduais. Assim, o **envolvimento e comprometimento dos municípios** nas instâncias descentralizadas devem constituir fator relevante para a inclusão das suas propostas no orçamento estadual e no PPA do governo de Pernambuco.

- d) Prioridade na implementação dos projetos com **parceria e corresponsabilidade** dos municípios, especialmente dos governos municipais, com participação ativa na alocação dos recursos e, principalmente, na definição de metas institucionais nos orçamentos municipais.

- e) Concentração das prioridades em **projetos supra-municipais e estratégicos** – estruturadores do desenvolvimento regional e de grande impacto na região e no desenvolvimento local – evitando o imediatismo e as iniciativas microlocalizadas e fragmentadas.

- f) Prioridade para os **projetos de interesse comum** que permitam a **integração das ações, iniciativas e projetos públicos** – estaduais e municipais – servindo de catalisador de recursos federais.

- g) Complementação do processo de descentralização com a **capacitação da sociedade e das prefeituras**, de modo a ampliar sua organização e sua capacidade de investimento e de participação e negociação em parcerias.

Com a regionalização e seguindo as diretrizes como orientação básica para o trabalho, o programa foi implementado paulatinamente, assumindo uma região após a outra, de modo a concluir, no ano de implantação (1999) todas as 10 regiões. Houve uma pequena diferença

de enfoque no caso das regiões do Agreste, aproveitando trabalho planejamento regional participativo que estava sendo realizado pelo CONDEPE na região, incorporando os postulados metodológicos do programa. Nesta sequência de implantação, a metodologia e sistemática de trabalho foram sendo melhoradas e adaptadas, incorporando inovações e ajustes. O cronograma das regiões foi definido com base em critérios de facilidade operacional mas também de iniciativa das regiões e interesse político do governo do estado na sinalização das suas prioridades.

4. SISTEMÁTICA DE TRABALHO

O processo de trabalho articulou em cada região de desenvolvimento uma seqüência lógica que partia da consulta à sociedade e concluía com a volta à região para apresentação dos compromissos do governo, expresso em Plano de Ação Regional 2000/2003 – Orçamento Participativo Estadual²¹. O ciclo completo, ainda não concluído porque a volta só foi iniciada este ano (até agora foram realizadas duas grandes plenárias de apresentação dos compromissos de governo), consta de duas etapas complementares e diferenciadas no tempo:

Primeira Etapa – a primeira etapa consta de cinco momentos: **consulta à sociedade** local (levantamento das demandas); **sistematização e tratamento** das demandas locais; **negociação da região com o governo** e suas possibilidades e prioridades setoriais; **Introdução das demandas consistentes no orçamento** (e Plano Plurianual do Governo – PPA); e **desenho de um plano regional** que incorpora os compromissos de governo (no orçamento);

Segunda Etapa – a segunda etapa é formada pela volta do estado à região para **apresentação pública do plano e dos compromissos explicitados** no

²¹ Ver Planos de Ação Regional elaborados para as Regiões de Desenvolvimento (SEPLANDES/FIDEM, 2000).

orçamento, expressos em uma Agenda Mínima (Agenda 2000) para a região, e formação de uma Comissão Provisória para organização de uma instância institucional de representação da região.

De forma esquemática, apresenta-se a seguir os diversos passos das duas etapas do programa “Governo nos Municípios”, iniciando por uma apresentação da preparação para os eventos de mobilização da sociedade local.

4.1 Antecedentes e preparação

O primeiro passo (e a primeira dificuldade) para a implementação do processo em uma Região de Desenvolvimento consistia na seleção do município que deveria sediar o evento. Do ponto de vista operacional, a sede tem uma grande importância porque precisa assegurar as melhores condições de acessibilidade de todos os outros municípios e do governo do estado, instalações e condições logísticas para o bom funcionamento das atividades. Mas, sempre existem interesses políticos por trás das escolhas e pressões de grupos interessados, na medida em que constitui um grande prestígio político o próprio evento e, principalmente, a presença do governador na região. De um modo geral, considerando a posição do secretário e a disposição do governador, a seleção não sofreu grandes pressões e não foi guiada por interesses políticos, privilegiando condições operacionais.

Para a preparação das reuniões, foi feita uma ampla definição de atores sociais dos municípios das Regiões de Desenvolvimento e realizado convites por meio de carta, fax ou telefonemas, incluindo, em alguns casos, visitas e contatos pessoais com representantes dos atores e com os prefeitos, principalmente do município sede, do qual dependiam alguns fatores operacionais e logísticos. A prefeitura-sede assumia a responsabilidade pela alimentação dos participantes mas o deslocamento de atores de outros municípios e sua estadia durante o evento ficava por conta das outras prefeituras e das próprias organizações da sociedade; da mesma forma, todas as despesas de deslocamento e

permanência das equipes técnicas e secretários do governo estadual foram assumidas diretamente pelo governo.

4.2 Consulta à sociedade local

O processo de consulta à sociedade e levantamento das demandas regionais foi estruturado em reuniões amplas – com duração aproximada de um dia – e aberta a toda a sociedade regional. O trabalho de consulta e manifestação foi montado em duas grandes **oficinas** – chamada de reunião preparatória – para manifestação e explicitação das propostas de investimentos e projetos de desenvolvimento local; foi feita uma separação intencional de **oficina com os atores sociais** organizados e **oficina com os agentes institucionais**, particularmente as prefeituras e Câmaras Municipais da região de desenvolvimento. Entendendo que a lógica e formulação das demandas é diferente e que o processo de discussão segue estruturas e caminhos diversos, preferiu-se não misturar numa mesma oficina os dois tipos de participante: sociedade organizada e representações político-administrativas. Em todo caso, as oficinas seguiram uma mesma metodologia, recorrendo a dinâmica de grupo e processo estruturado de formulação e organização da reflexão e manifestação e seleção das demandas e ações necessárias à região. Como produto, as oficinas definiam um conjunto de ações prioritárias para implementação na região, em caráter preliminar e para ser negociada com o governo do Estado, fazendo uma seleção daquelas ações mais relevantes para o desenvolvimento regional²².

4.3 Sistematização e tratamento das demandas

O material produzido pelas oficinas, especialmente em tempo tão curto, era, normalmente, bastante desigual e muito amplo para servir de base efetiva para uma negociação e compromisso de governo. Por conta disso, torna-se necessário, de imediato um tratamento

²² Apenas no processo na primeira Região de Planejamento não foi feita uma priorização diretamente pela sociedade nas oficinas de trabalho.

de organização e agrupamento das demandas num conjunto consistente e denso de proposições, normalmente agrupando as demandas nas 15 linhas de ação do programa de governo e seus projetos prioritários. Além disso, para corresponder à natureza de uma intervenção abrangente na região e capaz de promover processo de mudança estratégica regional, tornava-se importante um tratamento e hierarquização com no **mérito e impacto dos projetos**, procurando destacar os projetos que beneficiam vários municípios, os projetos estruturadores e as demandas de municípios de maior necessidade de investimentos. Desta forma, depois da reunião foi feito um trabalho técnico de organização e hierarquização, como preparação para a segunda etapa dos trabalhos, quando se dava a discussão direta com o governador e o secretariado.

Ao mesmo tempo, o material selecionado das demandas era submetido a uma negociação curta e direta com representantes dos secretários no último dia de trabalho, de modo a definir a posição do governo, a convergência com a visão de projetos governamentais para a região, preparando a negociação e discussão com a sociedade²³. Ao final, portanto, do dia de trabalho posterior às oficinas, a coordenação do programa tinha organizado o conjunto articulado e hierarquizado das demandas da sociedade que o governo deveria e poderia atender.

4.4 Negociação da região com o governo

Após a organização e hierarquização das demandas e seu cotejamento com as propostas das secretarias setoriais, foram realizadas reuniões plenárias, convocando todos os participantes das oficinas e a sociedade em geral (com presença mais evidente do município sede) com a presença do governador e seu secretariado para discutir as propostas selecionadas e estabelecer um primeiro momento de negociação. Essas reuniões foram abertas com uma apresentação, pela SEPLANDES, da **Visão Estratégica do Governo**

²³ A idéia original daria um prazo relativamente longo para esta negociação com as secretarias setoriais, preparando uma reunião ampla do governador na região, quando apresentaria compromissos concretos de assunção de parte das demandas. Por razões operacionais, contudo, a presença do governador passou a ser feita dois dias após as oficinas, dando, portanto, muito pouco tempo para a sistematização e confronto das demandas com as propostas do governo.

para Pernambuco e do Diagnóstico da Região de Desenvolvimento, destacando as potencialidades regionais; em seguida, era apresentado o resultado do tratamento das demandas geradas nas oficinas. Em seguida, era aberta a discussão geral com os participantes, para reforçar suas demandas, concluída com um pronunciamento do governador e dos compromissos que podia assumir no momento; o principal compromisso possível neste momento era de inclusão no orçamento do estado das demandas consistentes e compatíveis com as prioridades estratégicas gerais do governo.

A intenção original do programa seria implementar uma negociação que pudesse construir parcerias e responsabilidades compartilhadas pelo governo do estado e pela sociedade e, principalmente, prefeituras dos municípios da região. Entretanto, o pouco tempo de trabalho e a amplitude dos participantes não permitia uma efetiva negociação, ficando mais nos discursos e formulações genéricas de intenção.

4.5 Introdução das demandas consistentes no orçamento

Com a lista organizada e hierarquizada das demandas discutidas na plenária com o governador, iniciou-se um processo mais demorado de negociação com as secretarias setoriais para inclusão dos mesmos no orçamento estadual para o ano 2000 e o Plano Plurianual de Governo –PPA– 2000-2003. O andamento desta fase foi muito diferenciado para as diversas regiões, na medida em que o cronograma de implantação permitiu que as demandas de algumas estivessem prontas no início do processo de elaboração do orçamento enquanto outras só realizaram as reuniões após a sua conclusão. De qualquer forma, a equipe de coordenação do “Governo nos Municípios” foi gerando os insumos, ao longo dos meses, para orientar as secretarias setoriais e a Diretoria de Orçamento da Secretaria da Fazenda para incorporação das demandas na medida em que iam sendo concluídas as reuniões.

De qualquer forma, esta atividade avançou ao longo de alguns meses e permitiu que parte significativa das demandas regionais fossem, efetivamente, incorporadas no orçamento

estadual, muitas vezes com uma linguagem muito mais agregada que o conteúdo concreto do projeto. Esta foi, na verdade, uma negociação delicada tanto pelo caráter muito agregado dos orçamentos quanto pela postura das secretarias setoriais, resistentes a amarrar e regionalizar o seu orçamento; o resultado só foi alcançado devido ao empenho do secretário e à postura do governador de realizar os compromissos políticos assumidos com a sociedade. Em todo caso, ao longo de um ano de trabalho, a postura das secretarias setoriais também foi mudando, em grande parte assimilando o compromisso com a descentralização e incorporando a proposta de participação na definição das prioridades.

O fato é que o orçamento e o PPA do estado – sem explicitar uma rubrica para o programa – expressa nos seus programas e projetos parte significativa das demandas regionais, avançando na regionalização do orçamento, com efeito, cerca de 53,4% das demandas locais foram efetivamente traduzidas em projetos do orçamento e do PPA do estado. Entretanto, o fechamento do orçamento em termos financeiros foi um processo mais complicado, na medida em que passaria pela estimativa de disponibilidade de recursos do estado para aplicação nos projetos, bastante restrito, considerando as condições prevalentes em 1999; os recursos decorrentes da futura privatização da CELPE, empresa de distribuição de energia elétrica, não poderiam ser incluídos no orçamento na medida em que não se tinha assegurada a transação, menos ainda o seu valor real.

4.6 Montagem de plano regional

Depois da aprovação do orçamento e do Plano Plurianual de Investimentos na Assembléia Legislativa, a coordenação do programa “Governo nos Municípios” elaborou um **Plano de Ação Regional** para cada uma das 10 Regiões de Desenvolvimento. Este plano contém uma apresentação sintética da estratégia de desenvolvimento do estado – contextualizando a ação regional – o diagnóstico da região, incluindo suas potencialidades de desenvolvimento, e fechando com a distribuição das demandas no orçamento estadual, além de indicações de componentes do orçamento da União que poderiam ser explorados pela região. Este documento foi reproduzido em larga escala para distribuição nas respectivas regiões, de modo a constituir um instrumento de

acompanhamento e controle das mesmas com relação ao desempenho e implementação dos compromissos de governo. Ao mesmo tempo, o governo construiu uma Agenda Mínima (Agenda 2000), com explicitação de investimentos e gastos assumidos pelo governo do estado na região, já incorporando a aplicação de recursos da venda da CELPE. Com efeito, o governador destinou R\$ 150 milhões de reais (cerca de 10% do valor bruto do arremate da CELPE em leilão) para cumprir as demandas priorizadas nas 10 regiões, concentrados em projetos de infra-estrutura – destacando-se infra-estrutura hídrica e estradas – desenvolvimento social e segurança pública.

4.7 Apresentação pública do plano e dos compromissos do governo

Concluídos os Planos Regionais, depois de cinco meses de trabalho, o programa “Governo nos Municípios” está entrando na segunda etapa com a volta às regiões para apresentação e divulgação do plano e para explicitação dos compromissos do governo com a região, já com os recursos da CELPE destacados nos orçamentos. Sempre que possível, contando com a presença do governador, serão realizadas reuniões plenárias em todas as regiões²⁴. Nestas plenárias são distribuídos os documentos e, depois de discussão geral, são criados **grupos de trabalho** para aprofundar a análise do plano de ação, dividindo em cinco eixos temáticos que se articulam com as ações de governo: **desenvolvimento econômico**, que trata das ações e projetos voltados para infra-estrutura econômica (incluindo abastecimento de água) e setores econômicos, **produção rural e reforma agrária**, abordando os aspectos de desenvolvimento rural e reestruturação fundiária, **desenvolvimento social**, contemplando as áreas de educação, saúde, infra-estrutura social, segurança e lazer, **ciência, tecnologia e meio ambiente**, tratando dos projetos no segmento, e **organização e política**, que trata da continuidade do programa, seus critérios e formas de execução, incluindo a constituição de Comissão de Desenvolvimento Regional.

²⁴ Até agora foram realizadas apenas duas – Zona da Mata e Agreste Central e Setentrional (realizadas conjuntamente) – e provavelmente será realizada mais uma neste semestre, suspendendo as reuniões durante o período eleitoral, para volta apenas em novembro.

Depois das discussões nos grupos aprofundada por grandes temas, as atividades voltam para uma grande plenária, quando são apresentadas as conclusões dos trabalhos e ampliada a interação entre os participantes (atores sociais e agentes públicos locais) e os representantes do governo do estado. Nesta ocasião, além de propostas e sugestões para aprimoramento das prioridades regionais, as secretarias setoriais se posicionam, expondo os critérios e razões técnicas utilizados na seleção das demandas, fundamentando os projetos do Plano e da Agenda 2000.

O governo do Estado assume publicamente o compromisso de aplicação dos recursos já definidos nos projetos listados e destacados no plano. A idéia original, difícil de operacionalizar nesta fase, seria de construir uma Agenda Mínima com parceria, incluindo nos compromissos compartilhados parcela de recursos dos municípios, incluídos nos seus orçamentos e responsabilidades da sociedade, mesmo que não expressa em recursos financeiros, indicando ainda disposição conjunta de negociação de recursos federais ou de outras fontes.

Na mesma reunião de volta à região, o programa avança na constituição de uma **comissão provisória** para criação de **formas institucionais de organização e representação** da região de desenvolvimento – conselho ou fórum regional – com a responsabilidade de acompanhar a implantação dos projetos e preparação das futuras negociações de orçamento compartilhado, incluindo a formação dos próximos orçamentos estadual e municipais. Cada grupo de trabalho que trata de um eixo temático elege representantes para a formação da comissão provisória que já se reúne no último dia dos trabalhos na região. A comissão é formada por 20 a 30 pessoas indicadas pelos grupos, compondo um corpo paritário de representantes dos atores sociais e dos agentes institucionais da região. O governo do estado não entra como membro da comissão, uma vez que se parte do entendimento que a mesma é a **forma de organização da região** para estabelecer parcerias e encaminhar negociação com o programa estadual e com instituições federais.

5. CONCLUSÕES

O programa “Governo nos Municípios” pode ser considerado uma iniciativa bem-sucedida de orçamento e gestão compartilhada, apesar de ter pouco mais de um ano de implantação. Em primeiro lugar, pelo fato de estar sendo concluído o ciclo completo que vai da consulta aos compromissos orçamentários de aplicação de parte das demandas regionais; e, em segundo lugar, pela riqueza e consistência da metodologia e seu aprimoramento como um modelo de gestão compartilhada. Em todo caso, o processo evidenciou alguns problemas e dilemas que devem ser considerados para a sua difusão em outras realidades e mesmo para a sua passagem para a segunda fase do programa, quando se espera alcançar nível maior de institucionalização. De forma esquemática apresenta-se, a seguir, algumas das inovações e avanços importantes do modelo pernambucano de gestão compartilhada, assim como alguns dos problemas e dilemas do programa.

5.1 Inovações e avanços

O programa “Governo nos Municípios” trouxe interessantes inovações e avanços para o planejamento participativo regionalizado, sendo, provavelmente, a mais importante delas a conclusão do ciclo com a explicitação efetiva de ações governamentais que atendem às demandas da sociedade local. Além deste avanço geral, o programa trouxe ainda as seguintes contribuições:

- a) Formação de um **embrião de espaço institucional de organização da sociedade regional**, por meio da comissão provisória para preparação da criação de conselho ou fórum de desenvolvimento regional, e o fato do governo não fazer parte da referida comissão ou futuro conselho.
- b) Mobilização e **participação direta e livre da sociedade** na definição das demandas regionais, contornando os processos institucionais de negociação

entre governo estadual e os governos municipais, como mediador dos atores locais.

- c) Promoção de uma **organização e estruturação de propostas regionais**, acima dos interesses estritamente locais, contribuindo para a criação de uma visão regional e formulação de interesses coletivos e abrangentes das sub-regiões.
- d) Introdução de um processo técnico e de uma **visão geral de desenvolvimento do Estado** de parte do governo estadual, tanto para diferenciar o papel de cada região no conjunto, quanto para a manifestação das potencialidades das regiões.
- e) **Separação dos atores sociais e agentes institucionais** nas reuniões para definição das demandas e prioridades, considerando a diferença de postura e de visão dos mesmos e, principalmente, permitindo uma mobilização e negociação direta dos interesses da sociedade organizada, livre da tutela governamental.
- f) **Presença do governador e do secretário de Planejamento e Desenvolvimento Social nos momentos mais importantes** das reuniões com a sociedade e governos locais, contribuindo para o fortalecimento do programa e a confiança dos atores sociais.
- g) **Mudança da postura das secretarias setoriais**, inicialmente resistentes à regionalização dos seus orçamentos e a sua discussão e adaptação às demandas e propostas das regiões de desenvolvimento, evoluindo, de um modo geral, para a colaboração e participação ativa nas negociações com a sociedade local.

5.2 Problemas e dilemas do modelo

Da análise do programa e do acompanhamento do processo podem ser identificados vários problemas e dilemas da experiência de Pernambuco, alguns dos quais, contudo, não são específicos e exclusivos da experiência, evidenciando em muitos processos similares de participação com a abrangência e ambição do “Governo nos Municípios”:

- a) O **nível diferenciado de organização de determinadas regiões** tende a levar a uma capacidade diferente de participação no processo compartilhado de gestão – os mais atrasados são, via de regra, os menos organizados – provocando um círculo vicioso que, de alguma forma, reduz a capacidade descentralizadora e desconcentradora da riqueza propugnada pelo programa.
- b) Seja pela tradição paternalista da política pernambucana, seja pelas dificuldades dos governos municipais, é muito **difícil comprometer a sociedade local**, incluindo as prefeituras, na responsabilidade de implementação das ações definidas para o desenvolvimento regional.
- c) A definição de uma **cidade-pólo** para a sede das reuniões tende a **concentrar a participação e a presença dos atores sociais do município**, podendo, desta forma, influenciar na definição dos problemas e das demandas em detrimento dos outros municípios. Mesmo que se alterne a sede dos eventos, nem sempre será possível envolver todos os municípios, por conta das condições logísticas.
- d) Como existe um certo *trade-off* entre o **tempo das oficinas** e a **quantidade de participantes**, a efetiva capacidade de negociação entre o governo estadual e os parceiros locais (regionais) tende a ser limitada em eventos muito grandes. Não é possível realizar oficinas de mais de um dia de trabalho – tempo ainda

muito limitado para um aprofundamento das negociações – com o risco de reduzir a participação dos atores sociais. Como se reúne uma quantidade muito grande de atores sociais, cerca de 200 por microrregião, pode-se comprometer a capacidade de aprofundamento e definição de prioridades e, principalmente, de negociação com o governo.

- e) Costuma ocorrer um dilema (*trade-off*) entre a **institucionalização do processo** e a **mobilização e participação social**: toda institucionalização tende a criar alguma forma de rigidez e burocracia mas, ao mesmo tempo, assegura continuidade e solidez ao processo de participação; por outro lado, a não-institucionalização aumenta a mobilização e criatividade da sociedade, ao mesmo tempo em que pode levar à descontinuidade e fluidez do processo de participação. A escolha do programa “Governo nos Municípios” tem sido combinar o processo informal de mobilização com a preparação e construção de formas institucionais de representação e organização da participação.
- f) O processo de negociação direta do governo com os atores locais nas Regiões de Desenvolvimento gera algumas **dificuldades políticas** inevitáveis, especialmente na **disputa para definir a sede das reuniões** na região, representando prestígio e concentrando a participação e, eventualmente, as demandas.
- g) A participação da sociedade na formulação direta de demandas ao governo estadual tende também a provocar **desconfiança dos políticos** profissionais com mandatos, acostumados a exercerem o papel de **intermediários entre as regiões e o governo**; de um modo geral, nesta fase do programa o governo conseguiu contornar de forma competente esta desconfiança e conflito potencial.
- h) O tratamento das demandas no orçamento encerra uma dificuldade técnica importante: a sua **dispersão nos orçamentos das secretarias** setoriais pode

levar à perda de controle sobre a efetiva regionalização, reduzindo sua eficácia de implantação; entretanto, não parece fácil e operacional definir uma rubrica do orçamento – tipo “Governo nos Municípios” – para aplicação nos projetos regionais, mesmo porque, o objetivo mais ambicioso levaria, no limite do possível, a regionalização de todo o orçamento.

- i) O programa não partiu de uma definição prévia do volume de recursos que poderia ser disponibilizado para as regiões, mesmo porque não tinha esta informação e nem tinha condições de destacar recursos orçamentários para o “Governo nos Municípios”. Esta forma aberta, deixando para introduzir depois parte das demandas no orçamento, tem vantagens e desvantagens e encerra alguns problemas. A grande desvantagem consiste em não estimular a sociedade a fazer um esforço de seleção e priorização, como era feito no “Prefeitura nos Bairros”, dividindo os recursos escassos já conhecidos nos projetos de maior importância e interesse local. De qualquer forma, mesmo que o governo quisesse seguir esta alternativa, teria muitas dificuldades em definir o volume de recursos disponíveis – quanto do total do orçamento pode (ou deve) ser destacado para o programa – a parcela que deveria caber a cada região e que critério seria utilizado para fazer uma distribuição politicamente aceitável e tecnicamente adequada para compensar as desigualdades.

Referências Bibliográficas

- CASTELLS, Manuel. – *“Hacia el Estado-Red? – Globalización Economica e Instituciones Políticas en la Era de la Información.”* - Conferência apresentada no Seminário sobre Sociedade e Reforma do Estado – MARE. São Paulo, 26-28 de Março de 1998 (acesso na homepage do MARE).
- PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro/IBGE. *“Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros”*. PNUD . Brasília, 1998.

- SEPLANDES – *“Governo nos municípios – orçamento participativo e gestão compartilhada no Estado de Pernambuco”*. Documento de Trabalho (2ª versão). Recife, abril de 1999.
- SEPLANDES/FIDEM. *“Programa Governo nos Municípios”*– Região de Desenvolvimento Agreste Setentrional – (sem data).

DEBATE

Questões colocadas

- 1) Um elemento apresentado como central para o êxito do Orçamento Participativo foi o da reforma tributária. A questão vai no sentido de saber se esta foi mais técnica ou política, e se existem outros elementos que podem ajudar para o sucesso de um empreendimento dessa natureza?
- 2) Uma constatação que se pode fazer é a de que a capacidade de influir no Orçamento Participativo, pelo nível de exigência de informações e habilidade de expressão, se restringe àqueles grupos que já têm consciência. E eles compõem, na maior parte das vezes, a elite. As elites, inclusive a política, como deputados e vereadores, devem ser contra manifestações da natureza do orçamento participativo. Nesse sentido, como pode ser percebida a reação manifestada por esses grupos contra a institucionalização do Orçamento Participativo?
- 3) Que possibilidades existem da evolução do orçamento participativo para a incorporação da Agenda 21, que não pode ser vista, apenas, como um compromisso assumido pelos governos, mas o resultado da mobilização da sociedade civil, em defesa de seus interesses. Questiona-se se a Agenda 21 é ou não é considerada um instrumento de gestão participativa, que deverá ser incorporado ao projeto de desenvolvimento sustentável por aqueles que estão comprometidos com o orçamento participativo.

- 4) Se todo projeto tem um custo financeiro, quem está custeando o orçamento participativo? Sabe-se que no Rio Grande do Sul, um deputado da oposição entrou com uma ação judicial buscando proibir que o Estado gaste qualquer quantia com o orçamento participativo, que está sendo executado com trabalho voluntário. Será que ele poderá ser mantido e ampliado sem uma fonte de sustento específica?
- 5) Um problema importante e que aparece em todas as cidades quando se pensa em planejamento e, em especial, quando se fala em orçamento municipal participativo, é a questão da posse do solo e da especulação imobiliária. A cidade vai sendo apropriada por grandes incorporadoras e, daí, quando se tenta qualquer medida de equidade, quando se busca estabelecer o IPTU progressivo no orçamento participativo, por exemplo, há uma grande mobilização para barrar a proposta. Contudo, pode-se observar que com ampliação da organização se consegue estabelecer algumas mudanças, como vem acontecendo aqui, em Porto Alegre, graças ao processo de orçamento participativo.
- 6) Durante as exposições aqui apresentadas sobre o orçamento participativo, um dos problemas destacados diz respeito à fragilidade política do orçamento participativo que não sobreviveria caso haja uma alteração na orientação política e ideológica na mudança de governo, após eleições. Das três condições destacadas para o sucesso do orçamento participativo: a reforma tributária, a vontade política e a história de organização dos movimentos populares, todas foram apresentadas como se fossem de igual importância. No entanto, a constatação feita, aqui, inicialmente, vincula a viabilidade do processo à vontade política. Vontade política, nesse sentido, pode estar subestimada à concessão de quem está no poder, o que fragiliza por demais as possibilidades de sucesso da proposta. Até que ponto está-se construindo o orçamento participativo enquanto uma estratégia política de organização da sociedade que sobreviva à pura e simples vontade política? Não é que a vontade política não seja considerada importante, mas até que ponto podem-se construir organizações que, no momento

em que um outro líder político assume o governo, a sociedade consegue resistir e dizer que vai continuar com os seus projetos, com o orçamento participativo, porque ele foi bom para essa sociedade.

- 7) Algumas questões de ordem organizacional: que capacitação é feita para os participantes do orçamento participativo, como é feita, como se dá a representação nos conselhos e que diferenças existem entre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e os do orçamento participativo? Também pergunta-se como se dá a relação entre estas organizações, já que atuam em uma mesma região geográfica, e buscam, de alguma forma, os mesmos interesses.
- 8) É reconhecida a importância da regulamentação legal do orçamento participativo, mas, há que se constatar que a simples institucionalização do orçamento participativo não seria um instrumento suficiente para a sua permanência e eficácia, porque a legalização não garante nada. Um exemplo disso são os conselhos, que estão instituídos, mas que passam, às vezes, um ano sem serem convocados.
- 9) Toda discussão que envolve as práticas democráticas são de grande importância. No entanto, há que se ter cuidado com o aspecto teórico que envolve a questão, especialmente quando o tema é participação. Há uma tradição da esquerda, se assim se pode falar, que vem do emprego das teorias marxistas, que são as idéias de conflito de classes e da unidade do interesse de classe, base sobre a qual se organizaria esse conflito. Hoje, percebe-se que a sociedade é muito heterogênea, plural e que não há um interesse de classe, mas muitos interesses, grupos de interesse e interesses de grupos. Outra coisa é a forma de participação que esses interesses podem motivar. A sociedade seria melhor representada como uma arena, onde vários interesses se fazem representar, ou seja, a participação pressupõe tentar conviver com outras manifestações de interesses, diferenças e buscar construir um possível consenso, ou equilíbrio, que amplie, ao máximo, a representação desses interesses. E, nesse

processo, nem sempre é fácil identificar quem defende o que, quem defende quem e quem é o legítimo representante dos interesses de cada grupo. Há várias formas de representação. Como se pode afirmar, sem problemas, que um conselho tem representatividade para identificar o melhor para a cidade e um vereador, eleito e portador de um mandato, não tem essa representatividade.

10) Para o planejamento, existem recursos municipais, estaduais e federais. Cada projeto tem um modelo de gestão diferenciado. Como essas experiências de Orçamento Participativo têm conseguido integrar esses recursos, e integrar, também os diversos programas de forma a garantir um planejamento mais global, que tenha a visão de sustentabilidade?

11) Como é que se dá o processo de seleção e distribuição da arrecadação líquida no orçamento participativo? Que critérios são usados para priorizar uma demanda? Porque as carências, com certeza, são bem maiores do que se tem disponível para investir. O que é que pode ser considerado prioridade, ou não? Qual é a capacidade de participação, também, no contexto da gestão do orçamento?

Respostas dos painelistas

REGINA POZZOBOM

Começo as respostas pela reforma tributária: se foi uma reforma técnica? Não, ela foi muito mais política do que técnica. Ela trabalhava com o princípio da justiça tributária. O *slogan*, naquela época, era: quem tem mais, paga mais. Isso é político. Então, a proposta do governo era de que isso fosse bem caracterizado. Era um governo onde havia uma intenção clara de que as classes populares teriam popularidade.

A segunda pergunta é com relação aos grupos que participam do orçamento participativo e que de alguma forma se manifestaram contra ele, em Porto Alegre.

Houve um movimento grande em 1996, quando assume a presidência da Câmara um vereador do PDT, que começa a questionar o orçamento participativo e a trabalhar a institucionalização. Recordo-me que nesse mesmo período houve uma rodada de assembléias nas regiões, e em todas as regiões a que eu assisti, e foram quase todas, havia manifestações contrárias à institucionalização, ao que eles chamavam de engessamento da dinâmica do orçamento participativo, e que havia, em 1996 era um período eleitoral, uma intenção desses vereadores contrários ao orçamento participativo de ter ganhos eleitorais.

Também, nunca houve a definição de que no orçamento de Porto Alegre só seria discutido o percentual de investimento. Não. A proposta é que se discuta tudo. No entanto, se eu disser que a população discute todo o orçamento, estou dando uma informação errada. Ela começou discutindo, principalmente, as obras. Nas obras estruturais, aquelas demandas, por exemplo, de estação de tratamento de esgoto, essas demandas, no início, não eram discutidas, mas foi num crescendo e, hoje, quem participa do orçamento discute essas obras estruturais, discute algumas verbas de custeio. E, também, o ingresso de pessoas novas na prefeitura, existe uma comissão tripartite, na qual há uma representação do governo, do conselho de orçamento participativo, e dos funcionários municipais, onde discutem todas aquelas pessoas que vão ingressar na prefeitura.

Com relação à participação, incorporação e resistência dos parlamentares municipais, em 1996, houve uma tentativa de mudar as regras do jogo do orçamento participativo. E nessa mesma época, o "Cidade" fez uma pesquisa, entrevistando os vereadores – dos 33, conseguimos entrevistar 28 – com relação à opinião deles sobre o orçamento participativo. Tivemos dois vereadores, que continuam vereadores, que eram totalmente contrários ao

orçamento participativo. Os outros sempre diziam que o orçamento participativo é bom, mas colocavam algum senão. Geralmente era com relação ao que eles estavam sentindo, a perda de poder, ou a perda daquele espaço clientelista, de encaminharem demandas. E desses vereadores, um do PPB, tinha uma definição do orçamento participativo: que era uma invenção diabólica do PT, para ganhar as eleições.

Uma coisa que é importante dizer, com relação ao orçamento participativo, é que os vereadores acordaram um pouco depois, aqui em Porto Alegre. No início, eles não acreditaram muito nem na capacidade do Partido dos Trabalhadores governar a cidade. E a partir do momento em que eles começaram a ver os resultados eleitorais, e a população começou a mudar o comportamento eleitoral, a não mais votar numa pessoa, mas sim no partido, (e penso que essa é uma característica muito importante, que começa a se consolidar em Porto Alegre, que é o voto ao partido) e que eles começaram a ver isso, já não tiveram força para reverter o quadro.

Com relação à Agenda 21, em Porto Alegre, principalmente a Secretaria Municipal de Meio-Ambiente, tem trabalhado com ela, e na própria reformulação do Plano Diretor, que foi aprovado recentemente, há a incorporação da Agenda 21.

Principalmente em nível estadual, a gente vê como vem a força da oposição com relação ao que se tornou simbólico no orçamento participativo. Com o orçamento participativo, aqui em Porto Alegre e no Rio Grande do Sul, é claro que há uma mudança radical da forma de governar, da visão do que se quer atingir, de que sociedade se quer.

É lógico que a oposição vem com muita força, e já com o conhecimento de como se estrutura esse processo, de como se estruturam as relações. Mas, mesmo com toda essa oposição que tem sido feita ao governo estadual, e que tem reflexos no governo municipal, embora com menos força, o resultado dessa oposição ferrenha tem sido mais positivo do que negativo.

A representação que se tem do orçamento participativo é que, de repente, o estado, nesse momento, vai até às comunidades. Ele sai do seu pedestal, sai daquela estrutura fechada, e começa a conhecer mais de perto a realidade das pessoas, a estar junto, a decidir junto. Penso que uma coisa importante é que o orçamento participativo de Porto Alegre, e do estado, é um processo decisório, e não consultivo.

Não sei se vocês andaram de táxi aqui em Porto Alegre, mas é bem provável que aquelas pessoas que andaram, ao falar alguma coisa da cidade, vão notar que nas pessoas, hoje, é muito visível a capacidade de gostar da cidade. E isso não vem de muito longe, mas desse período em que as pessoas começaram a se sentir sujeitos da construção dessa cidade. Penso que está se construindo isso, a partir daqui – e não só a partir daqui –, mas também em cerca de 70 municípios do Brasil onde existe hoje o orçamento participativo.

Não dá para dizer que Porto Alegre tem uma experiência fantástica, e copiá-la. Não é assim. Temos que ver quais são aqueles elementos que essa experiência proporciona, para que as pessoas possam pensar a sua realidade, e pensar uma participação, uma gestão democrática na cidade, no estado, ou onde quer que seja. É um exemplo, sim. Não é à toa que as pessoas vêm estudar essa proposta, levar para o exterior, para outros lugares. Mas a participação é uma construção que tem que ser pensada, e não só copiada, mas também criada outras formas. Penso que da criação de várias outras experiências se construiu a experiência de Porto Alegre, também.

Penso que mesmo aqui em Porto Alegre existem diferenças de entendimentos. E alio-me à posição de que estamos trabalhando para construir uma forma nova de se governar. E nessa forma nova, a participação é importante.

Como integrante de uma ONG que acredita na participação, na democracia, e na construção de direitos essenciais do ser humano, estamos apoiando e trabalhando para que isso aconteça. Nós também somos fiscalizadores dessa ação. E penso que o que está se

construindo é no sentido de que não se utilize o argumento de que se as pessoas não votarem no PT isso vai acabar. Porém, temos exemplos no Brasil de que, mesmo institucionalizados, os conselhos não aconteciam posteriormente, quando acontecia uma mudança na postura política dos governos.

Mas penso que a organização aqui em Porto Alegre foi muito importante, embora também conheça pessoas que defendam que o fator principal foi a vontade política. Penso que, para mim, as duas questões foram importantes, num patamar igual. E se não houvesse a reforma tributária, isso traria uma dificuldade adicional.

Com relação à capacitação dos grupos no governo municipal, quem atua no orçamento participativo somos nós, porque Porto Alegre não é uma cidade que tenha muitas ONGs, e a nossa ONG tem uma estrutura muito pequena. Por isso não estamos atuando em nível estadual, limitando-se o nosso trabalho apenas a Porto Alegre, e a capacitação que fazemos está sendo sempre construída. Mas, inicialmente, foi feita no sentido de que as pessoas possam conhecer o que é o orçamento participativo para atuarem nele. E, além disso, dar os elementos técnicos que sejam suficientes para que elas também possam entender o que é isso. E, além disso, também, fazer com que as pessoas que estão atuando pensem no sentido de que elas não só se limitem a acatar aquela pessoa mais bem informada, mas que pensem sobre aquilo, que reflitam, e que busquem a alternativa melhor para elas e não para o governo municipal, ou quem quer que seja.

É nesse sentido que temos trabalhado. E, sempre, a nossa capacitação é feita a partir daquilo que estão mostrando que tem necessidade. A gente monta um seminário, discutindo muito antes, até conseguir fazer com que eles mostrem o que é necessário para se capacitarem. Às vezes não é suficiente, mas partimos do princípio de que eles são o sujeito disso, e vamos trabalhando nesse sentido.

Existem os fóruns regionais e os fóruns temáticos. Nesses fóruns há uma representação, às vezes, de mais de 100 pessoas. Existem regiões que possuem mais de 100 delegados. No conselho, a representação é composta por um número fixo de participantes. A primeira rodada deste ano teve cerca de 13 mil pessoas, das diferentes regiões temáticas. Houve ano que se atingiu até mais. E no conselho de orçamento são 48 representantes titulares, com o governo e com aquelas representações sindicais e da associação de moradores. Essa representação dos delegados chega em torno de mil representantes, se somarmos todas as regiões.

Se existe um diagnóstico? Existe. As secretarias, geralmente, no critério de carências, têm por trás um diagnóstico, que é apresentado nesses fóruns. Esses fóruns chamam cada secretaria, no momento que for necessário, para discutir ou uma obra que está atrasada ou uma obra que está mal feita, assim como também os critérios de carência. Nas discussões, quando se começa a discutir o orçamento onde entram esses critérios, as discussões de carências da população na região têm sido muito polêmicas. E uma coisa que eles não discutiam antes, com tanta ênfase, eram os critérios técnicos. Geralmente, aqueles critérios que barram a execução de uma obra, que são, geralmente, obstáculos. Isso está sendo discutido, o que considero um avanço, porque se no passado eles não discutiam uma obra institucional, se não discutiam os critérios técnicos, hoje eles já começam a discutir, e apresentar proposta.

Existem já várias discussões sobre a criação dos conselhos, da efetividade desses conselhos que estão acontecendo no país inteiro e que não é uma característica só de Porto Alegre. Os Coredes são uma idéia que nasceu no Governo Colares, que era um governo PDT, e que foi aprovada no final do Governo Brito. E a discussão maior que se teve nesse início de novo governo, quando acontece o orçamento participativo, é que os Coredes foram aprovados como lei no apagar das luzes do governo anterior, e para se contrapor à proposta do orçamento participativo de Porto Alegre. Mas existe toda uma disputa política, e os Coredes, hoje, estão incorporados ao processo do orçamento participativo.

Com relação à participação, é estimado que participem mais de 100 mil pessoas nessas discussões todas. Provavelmente, agora, nessa segunda rodada também se tenha o mesmo nível de participação. Mas existe todo um processo de reuniões das regiões e das temáticas, que são as reuniões intermediárias, nas quais não se tem um levantamento de quantas pessoas participam. E é nesse momento em que elas, realmente, estão decidindo e discutindo a cidade como um todo.

Concordo que a sociedade seja heterogênea e plural. Acho que, hoje, principalmente, é difícil a unidade em cima de determinadas coisas. E nessa própria discussão do orçamento participativo, no governo municipal, e penso que no próprio governo estadual não há um consenso total. Lembro-me que nas primeiras discussões aqui em Porto Alegre, questionava-se: a administração vai governar para os trabalhadores ou para toda a cidade? Essa foi uma discussão muito forte, porque o que estava iniciando aqui eram pessoas que tinham a vontade de construir alguma coisa. Mas se tinha muitas indefinições, e o país vivia um momento onde havia um descrédito muito grande com relação a tudo (posterior ao Plano Cruzado), e o próprio governo do Partido Democrático Trabalhista ficou muito aquém da expectativa das pessoas, principalmente com relação à participação. Inclusive a discussão do orçamento participativo já existia naquele momento do Governo Colares, onde ele propunha os conselhos populares, na verdade, naquela visão dele de que deveria haver uma participação, mas quando as pessoas buscavam essa participação, ela não acontecia. Havia uma descrença muito grande.

E o que se queria discutir e se queria construir, pelo menos no início, era alguma coisa que realmente tivesse a participação popular. E apareceram muitas discussões sobre o que são os conselhos populares. Havia regiões, onde a organização era forte, inclusive com a existência de conselhos populares, organizações autônomas, e não ligadas ao estado que defendiam que o orçamento deveria ser distribuído entre as regiões, e nessas regiões, os conselhos populares, uma espécie de sovietes, deveriam gerenciar esses recursos.

SÉRGIO C. BUARQUE

Irei tocar alguns pontos que foram tratados, e peço ao Gabriel Katta que aprofunde mais, em detalhes, alguns itens, porque ele participou de todas as reuniões das Regiões de Desenvolvimento, e existem alguns aspectos do processo local que ele domina muito mais que eu.

Com relação à resistência à institucionalização, penso que ainda é cedo para perceber um processo que começou a ser discutido agora, em quatro regiões, apenas. Penso que vamos ter dificuldade decorrente da cultura regional, que tem um baixo nível de associativismo, e a falta de um sentimento mais forte de região. Articular essas duas coisas é uma dificuldade que, provavelmente, irá ocorrer e, talvez, se mostre no processo de institucionalização. Quem irá compor, se deve compor etc.

Quanto às dificuldades nas relações com as elites, aí existe uma peculiaridade em Pernambuco, que não falei no início, bem diferente da experiência da Prefeitura de Porto Alegre. Aqui existe um projeto de partido, em Pernambuco o orçamento participativo é um projeto de governador, um projeto do Jarbas, que tem a característica de ser um político que tem uma forte ligação com compromisso: entrou no projeto de governo, tem que ser feito. É uma característica dele, independente de viés ideológico. É um compromisso, de fato, de homem público. Mas esse projeto é de uma coligação do PMDB com o PFL. Ou seja, as elites estão dentro do governo. Isso traz dificuldades enormes, embora, com certeza, nesse primeiro momento, pode ser um elemento facilitador. Primeiro, porque, de alguma forma, estavam presentes no processo; não eram oposição, porque se fossem, iriam bloquear desde o início; segundo, porque eles participaram; e, em terceiro lugar, porque não acreditaram. Eles pensavam que seria uma jogada eleitoral, de mobilização, do governador Jarbas, e o deixaram o governador fazer a encenação. Penso que eles, quando começaram a perceber, aqui e ali, já estão percebendo que é para valer, até porque essa é uma característica do governador, não tenho a menor dúvida de que irá haver muita resistência.

Com relação à questão dos recursos, no caso de Pernambuco, não houve a decisão de definir um volume de recursos ou não, simplesmente porque o governo não tinha dinheiro. E essa definição prévia não houve não só porque decidiu-se fazer a demanda e depois estabelecer e ver o que entrava no orçamento, mas também porque não tinha opção mesmo. Não havia recursos, nem capacidade de definir uma alocação. Havia a expectativa de não frustrar o processo, porque se imaginava que com o processo de privatização da CELPE, o governo ia ter recursos, ia aliviar o caixa e, portanto, ia atender a uma parcela das demandas.

Mas é importante chamar a atenção que, sobretudo para o secretário de planejamento e a equipe que conduziu o processo, está claro que vai-se regionalizar o orçamento. Isso não significa se aproximar de um percentual grande dos recursos completamente definidos pela participação, porque o governo tem que ter uma ação estratégica, que é supra-regional, e existem projetos estruturadores, projetos prioritários supra-regionais, que não podem ser feitos a partir apenas das demandas setorializadas e fragmentadas de região. Provavelmente, no município, o percentual pode ser um pouco maior e no estado termina sendo bem menor do que se podia desejar. É uma questão de estratégia, de ter uma visão agregada, uma visão supra-regional, que integre as regiões, que promova o desenvolvimento integrado no estado.

E, finalmente, a questão da Agenda 21, não conheço muito, mas penso que aí existe um componente diferencial. Penso que a Agenda 21 está trabalhando com um foco municipal, e, por ser municipalizado, e precisar de muito tempo de maturação, penso que a quantidade de municípios que já passou por esse processo foi pequena, de maneira que provavelmente, ainda não se refletiu num tratamento mais agregado em nível de microrregião.

Tentarei responder algumas coisas, escolhendo aquilo que me pareceu mais controverso e interessante discutir: como ficam, no futuro, as iniciativas de participação? E gostaria de fazer um contraponto entre o que tenho ouvido de Porto Alegre e de Pernambuco.

A primeira coisa, em princípio, para a qual queria chamar a atenção é que a vontade política é construída ou não. Temos, circunstancialmente, um governador em Pernambuco que quer fazer o planejamento descentralizado e participativo. Se a vontade que está na cabeça do governador não se cristalizar numa vontade coletiva, ela morre no próximo ano. O grande desafio é: como você, num processo desses, consegue fazer com que essa vontade se cristalize numa vontade coletiva, e não seja apenas de um partido ou de um governador circunstancial?

No caso de Pernambuco, o desafio é muito maior, porque, no máximo, teremos mais três anos de governo para consolidar isso. Não sei se haverá reeleição. Mas no caso de Recife, embora tenha havido algum retrocesso, a “Prefeitura nos Bairros” continua. E o atual prefeito é do PFL, e ele, na campanha, defendeu que iria manter a “Prefeitura nos Bairros”, fez um acordo, aparentemente, com o governador, para colocar na secretaria responsável uma figura comprometida com esse programa, e continuou.

Houve, na verdade, um grande retrocesso entre a primeira e a segunda gestão de Jarbas. Houve um outro prefeito do PFL, que praticamente parou essa iniciativa. Penso, hoje, que, no caso de Recife, com avanços e recuos, consolidou-se uma vontade coletiva de ter um sistema participativo de gestão.

É verdade que há os conflitos, sobretudo, com a Câmara de Vereadores, porque esse é o papel dela, de definir o orçamento, até porque eles são os tradicionais intermediários da demanda popular. Mas penso que é importante ter presente que um processo desse porte tem que criar os mecanismos para cristalizar uma vontade coletiva, senão ele morre mesmo. Mas entendo que, depois de 12 anos de um programa bem-sucedido, não é possível que não tenha se cristalizado como uma vontade coletiva. E isso significa que o novo prefeito não vai jogar no lixo um processo como esse.

Com relação ao número de participantes, foram, em média, 300 pessoas envolvidas nos processos, em cada microrregião, o que é muito significativo, porque eram representantes de ONGs, de organizações da população municipal e das prefeituras.

Tem também a questão que diz respeito à Assembléia Legislativa. Um processo como esse não pode querer substituir as estruturas de representação direta, que são as assembleias legislativas, tanto que o orçamento termina sendo aprovado pelas assembleias legislativas, tanto os mais estratégicos, como esse participativo também. É curioso que na negociação com a assembleia legislativa, em Pernambuco, não houve nenhuma alteração das propostas que vieram do "Governo no Município", e que a Secretaria de Planejamento conseguiu priorizar nos orçamentos das secretarias setoriais. A única coisa que houve, de peso, de proposta de mudança foi a de criar uma nova região de desenvolvimento, fragmentando duas outras regiões. O que foi aceito, porque fazia muito sentido.

As fontes de recursos que a gente trabalhou no plano microrregional incluíram tudo que diz respeito ao orçamento do estado, inclusive os programas que tinham fontes externas, como o CPR, que está incluído como orçamento do estado, embora algumas fontes sejam crédito de financiamento externo. E no plano de ação que está sendo distribuído foi feito um tratamento técnico para identificar fontes extra-estaduais, sobretudo do PPA, da União, para que a sociedade e a futura instância microrregional saibam onde estão os potenciais para serem explorados. Mas essa é uma iniciativa dos conselhos das instâncias para que sejam criadas. O papel do governo do estado é mais de mediar isso.

No plano municipal, busca-se usar o município como âncora para articular vários programas, tanto estaduais, como federais, porque há uma municipalização generalizada entre eles. O Pronaf é municipalizado, o Comunidade Ativa também.

Finalmente, com relação à questão das demandas, o que aconteceu, na verdade, foi um processo de intensa articulação da Secretaria de Planejamento, particularmente da FIDEM, com as secretarias setoriais, para negociar caso a caso as demandas que vieram do

processo, a sua inclusão no orçamento das secretarias setoriais. E houve uma negociação que teve um componente mais técnico que político, que é a percepção de que, efetivamente, das formulações se constituiu algo que tinha efetiva viabilidade, e pertinência.

A expectativa que eu, pessoalmente, tenho a partir de agora, é que, devolvida a proposta à região, explicitando todas as demandas que saíram e as que entraram, caiba a eles brigarem para que se aumente a quantidade de demandas e se acrescentem outras que estavam contidas. A perspectiva que tenho é que no processo de institucionalização (que no caso de Pernambuco não dá ainda para ter resultado, porque é muito recente), essas instâncias sejam a representação agregada de uma região para negociar com o governo estadual para que nas próximas rodadas o percentual definido pela participação seja maior, para que em outras rodadas os orçamentos setoriais não deixem fora o que para a região seja de alta prioridade. Mas isso, o processo político é quem vai definir.

GABRIEL KATTER

Quando entramos no campo, pela primeira vez, em 1999, vivemos um processo completamente diferente desse segundo que estamos vivendo em 2000. Em 1999, preparamos a equipe, convidamos as secretarias para participarem do processo, e fizemos a convocação dos atores para participarem do evento. E o governo entrou com o custeio das despesas da sua equipe que está se deslocando e do material que vai ser utilizado no evento. E a contrapartida da prefeitura local, que está sediando o evento, foi bancar o almoço das pessoas. E cada prefeitura e cada organização social que participou bancou as suas despesas de deslocamento.

A convocação foi feita da seguinte maneira: fizemos um trabalho com a equipe técnica e dividimos a convocação das pessoas em dois blocos: um bloco institucional e um bloco da organização civil. E fizemos um convite para esse pessoal, deixando sempre em aberto que eles poderiam encaminhar a outras pessoas, se assim achassem por bem, levá-los ao encontro. Mas fizemos o convite especificamente para aqueles representantes das instituições, inclusive, com o nome das pessoas.

E colocamos alguns critérios. As pessoas iriam discutir, fazer propostas, mas o critério básico, colocado para a definição das prioridades no orçamento, estabelecido de que o governo foi eleito diante de um programa, e que, portanto, as ações propostas sofreriam três tipos de análises. A primeira análise era se estavam ou não comprimindo alguma ação de estratégia de governo, que é a visão do Estado como um todo. A segunda coisa era se a ação já estava, ou não, em andamento. E se estava em andamento, tínhamos que fazer uma avaliação se cabia ou não essa reivindicação. E a terceira, era a questão técnica. Às vezes as pessoas pedem a ação, mas tecnicamente ela é inviável.

Afora esses três condicionantes, havia o compromisso nosso de retornar com todo esse planejamento, inclusive com a justificativa do que ficou dentro ou fora do orçamento. Neste ano de 2000, estamos retornando. E nesse retorno, estamos começando a colocar o resultado das nossas análises: o que entrou e o que saiu. E temos dois resultados. Um primeiro resultado é a inclusão das ações previstas para a região metropolitana, porque ela tem um peso muito forte na economia do estado, porque quase a metade da população mora nessa região. Os pleitos da região metropolitana são, geralmente, atendidos em percentual maior do que os de outras regiões, exatamente por esses fatores. E aí temos, apenas para as outras nove regiões, do total de demandas que foram feitas, 46,8% incluídas nas ações que estão no orçamento.

Do total de ações que foram solicitadas em cada região, nunca foram menos de 300 por cada uma das reuniões que fizemos. O problema é que tem ações que são repetidas, porque trabalhamos em grupos. E somamos 300 ações. Quando consolidamos, elas não são tão grandes, pois reduz-se muito a quantidade de ações que são repetidas, por regiões. E há uma coincidência muito grande do que é pedido em cada região, se considerarmos que, por exemplo, na região do Agreste, temos três regiões estaduais, e as três, geralmente, pedem coisas que são muito semelhantes entre uma e outra. A solicitação por região é mais ou menos coincidente.

O aspecto político a ser considerado é que temos um aspecto político dentro e fora do processo. Dentro do processo, o governo do estado, por meio da Secretaria de Planejamento, tentou convocar todos a participarem. Na primeira andada nossa pelo estado, as outras secretarias só estavam presentes em peso, apenas, no segundo momento do evento, que era quando chegava o governador. Mas no momento de trabalho em si, três ou quatro dias antes, só tínhamos como parceiros, basicamente, a Secretaria de Produção Agrícola e a Secretaria de Infra-Estrutura. E, mesmo assim, o pessoal da secretaria, e não das vinculadas. O Departamento de Estradas de Rodagem estadual não estava presente; a COMPESA (da água) também não estava presente. Só o pessoal da Secretaria de Planejamento e do Prorural participava de todo o processo. Esses três parceiros foram constantes nas reuniões que fizemos, desde o primeiro até o último dia.

Quando fizemos esse segundo retorno, a postura das secretarias mudou. Elas começaram a estar presentes desde o primeiro instante, a discutir as coisas, a querer, realmente, a se colocar e discutir com a população a sua programação. Está começando a ter uma repercussão muito boa, as pessoas estão começando a ver o trabalho que eles estão realmente realizando, está começando a haver uma integração muito grande, e as pessoas estão começando a ganhar a vida. A parte política, interna, do programa, esta começando a ser solucionada.

No aspecto político externo, temos duas variáveis. A primeira variável é a reação do público. No primeiro bloco do trabalho do governo dos municípios, as pessoas faziam questão de estar presentes no momento em que os secretários estavam ali, para falar com eles. O debate era, basicamente, da comunidade com os secretários. Fazíamos, à tarde, e durante os dias seguintes, um trabalho com a equipe técnica. Nessa segunda etapa, eles vão para ouvir a abertura do processo, e quando voltam para a sala, têm um senso crítico muito maior do que no primeiro momento. Primeiro, porque eles já não questionam tanto se o secretário está lá ou não; e, segundo, fazem crítica à forma como estão sendo conduzidos os discursos. Se uma pessoa faz um discurso numa linha, e outro noutra, eles percebem

e criticam isso. E quando eles estão na sala, o importante é saberem se as ações que pediram estão ou não no orçamento. E eles pegam esse plano de ação e começam a analisar.

TRABALHOS EM GRUPO

Uma vez realizados o painel e os debates, passou-se aos trabalhos de grupo que, segundo os objetivos da oficina, buscariam oferecer subsídios para uma Agenda Comum entre CONTAG e agências, ao redor do desenvolvimento sustentável.

Como introdução ao trabalho de grupo e instrumento de realizar uma ligação entre os debates do dia anterior e aqueles da própria oficina, o relator e a moderadora apresentaram ao grupo a síntese seguinte dos debates anteriores. Estes pontos chamam a atenção das oportunidades e das dificuldades existentes para a construção do desenvolvimento sustentável.

1. Cenário Internacional – Tendências

- Crise dos estados nacionais
- Local e global assumindo importância estratégica
- A globalização, sempre seletiva, atuando no mundo por intermédio de um comando centralizado e de uma operação descentralizada

2. Cenário Nacional – Tendências

- Crise do Estado brasileiro
- Desnacionalização, dificultando a construção da sustentabilidade
- Crise de representatividade em vários níveis
- Descentralização político-administrativa x Desoneração do Estado
- Concentração de Renda

3. Limites para a construção do desenvolvimento sustentável

- Pouca tradição associativista.
- Fragilidade dos atores locais
- Força do poder oligárquico em nível local
- Baixa governabilidade da sociedade civil sobre a política econômica
- Desigualdade social e política dificultando negociações e diálogos
- Articular local e global. Permanecer apenas no local é trabalhar com o periférico

RESULTADO DOS GRUPOS NA DEFINIÇÃO DOS EIXOS.

Os grupos, após debate, apresentaram suas conclusões, analisadas em plenário e devolvidas a outros subgrupos para a finalização do processo, novamente analisado e finalizado. Eis o resultado final em termos de eixos e ações possíveis:

**GESTÃO PARTICIPATIVA PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

EIXOS	AÇÕES POSSÍVEIS	RESULTADOS	COLABORADORES E PARCEIROS
<p>I- Construção do Planejamento Participativo para o Desenvolvimento Sustentável.</p>	<p>1.1. Em termos de Conselhos:</p> <p>a) Consscientização sobre a importância dos Conselhos Municipais.</p> <p>b) Aumentar a representatividade e legitimidade dos Conselheiros.</p> <p>c) Capacitação dos Conselheiros Municipais.</p> <p>d) Dotar os Conselhos Municipais de Instrumentos Concretos compatíveis com suas funções.</p>	<p>1.1. Em relação a Conselhos:</p> <p>a) Conselhos Democratizados.</p> <p>b) Legitimidade e representatividade dos Conselheiros aumentada e garantida.</p> <p>c) Conselheiros Capacitados.</p>	<p>Governo Federal, Estadual, Municipal, Movimentos Sociais e Sindicais, Agências.</p>
	<p>1.2. Em relação ao orçamento participativo:</p> <p>a) Organização das demandas comunitárias, como processo educativo e introdutório.</p> <p>b) Divulgação das experiências de orçamento participativo.</p> <p>c) Conhecimento do Orçamento Municipal.</p>	<p>1.2. Em relação ao orçamento participativo:</p> <p>a) Comunidades mais preparadas para a implantação do orçamento participativo.</p> <p>b) Implementação do Projeto de Desenvolvimento Local Sustentável (PDLs).</p> <p>c) Desenvolvimento a partir das potencialidades locais.</p>	<p>Movimento sindical e social; ONGs; Conselhos.</p> <p>Poder Público e Sociedade Civil/Agências Internacionais.</p> <p>Sociedade Civil e Poder Público.</p>
	<p>1.3 Em termos do Zoneamento Agroecológico.</p> <p>a) Realização e atualização de zoneamentos agroecológicos com a participação das comunidades.</p>	<p>a) Zoneamentos agroecológicos realizados com a participação das comunidades.</p> <p>b) Maior aproveitamento das potencialidades naturais.</p>	<p>Governo Federal, Estadual e Municipal.</p> <p>Comunidades.</p>

<p>II-Fortalecimento das estruturas institucionais do poder público e sociedade civil para o Desenvolvimento Sustentável.</p>	<p>a) Eventos de sensibilização sobre o Desenvolvimento Sustentável para o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais, Sociedade Civil, Poder Público e em especial os Conselhos municipais de desenvolvimento.</p> <p>b) Divulgação interna e externa ao MSTR sobre os processos de desenvolvimento local.</p>	<p>A1. Identificação dos Conteúdos para Capacitação.</p> <p>A2. Identificação de elementos para as estratégias de intervenção.</p> <p>A3. Despertar de um conhecimento sobre a realidade local, em termos de limites e potencialidades.</p> <p>A4. Pessoas informadas sobre o desenvolvimento local.</p> <p>B1. Maior proximidade do MSTR com a sociedade civil.</p> <p>B2. Abertura de canais para novas parcerias.</p>	<p>CONTAG - Fetags- Agências Ongs/ Poder Público. Movimentos sociais.</p> <p>Instituições Financeiras Públicas e Privadas.</p>
	<p>c) Mobilização.</p>	<p>C1. Processo de intervenção local viabilizado.</p> <p>C2. Identificação dos atores (potencial para trabalho participativo).</p>	<p>Movimento sindical e social; ONGs; Conselhos.</p> <p>Poder Público e Sociedade Civil/Agências Internacionais.</p>
<p>III - Capacitação/formação para o desenvolvimento local sustentável.</p>	<p>a) Redefinir processos tecnológicos.</p> <p>b) Redefinição, adequação e ampliação da ATER para o DLS.</p> <p>c) Promover nivelamento técnico conceitual entre atores que atuam no DLS.</p> <p>d) Realizar intercâmbio entre atores que atuam no DLS.</p> <p>e) Construir uma Agenda Comum de Capacitação para o DLS.</p> <p>f) Implementação de experiência piloto.</p>	<p>a) Processo tecnológico redefinido para o DLS.</p> <p>b) ATER redefinida, adequada e ampliada para o DLS.</p> <p>c) Nivelamento técnico conceitual efetivado.</p> <p>d) Intercâmbio metodológico, de material e de conteúdos realizado.</p> <p>e) Agenda Comum entre atores construída.</p>	

Observações:

1. O grupo ressaltou, no processo de fortalecimento das estruturas institucionais, alguns elementos tais como:
 - a) todo o processo de DLS nunca deve dicotomizar as dimensões de local e global. Deve-se sempre levar em consideração estas dimensões;
 - b) deve-se ter em mente que se está construindo um processo de cidadania.
2. Dentro deste mesmo tema foi ressaltada a importância de se fortalecer não apenas estruturas organizacionais da sociedade civil e sim desta e do Poder Público, dado que o desenvolvimento é um processo parceiro que necessita de um Poder Público comprometido, qualificado e eficiente.
3. Ainda neste mesmo tema se destacou a importância de iniciar-se o processo pela sensibilização, o que oportunizaria a identificação de temas e questões para a capacitação, oriundos dos próprios grupos e não definidos *a priori*.
4. No campo da capacitação, a ênfase colocada foi o debate da necessidade de se criar e estabelecer um intercâmbio e, a médio prazo, um sistema integrado de capacitação para o DLS, evitando-se a multiplicação desnecessária de cursos e uma certa dose de contradição entre os mesmos.

5.2 OFICINA II – SISTEMAS DE GESTÃO PARA SUSTENTABILIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR

PAINELISTA 1 – Fernanda Costa Corezola

DO ALÍVIO À POBREZA AO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL: UMA PROPOSTA DO GOVERNO DEMOCRÁTICO POPULAR DO RIO GRANDE DO SUL

1. O Orçamento Participativo Estadual em políticas de desenvolvimento rural no Rio Grande do Sul

Antes de abordar o tema em foco, devo dizer que minha manifestação consiste numa sistematização de uma experiência em pleno processo de efetivação e não propriamente numa análise de caráter teórico-metodológico. Significa dizer que falo de um ponto de vista interessado no sucesso de uma intervenção pública com vistas ao desenvolvimento sustentável da agricultura familiar.

Vou fazer uma introdução para contextualizar a experiência da gestão do Programa RS Rural e depois vou apresentar o seu sistema de gestão. O Programa RS Rural se insere no seguinte contexto:

Aprovação do Governo Democrático Popular que tem dentre suas diretrizes estratégicas o aprofundamento da democracia na condução dos seus rumos e alternativas, viabilizando a intervenção direta da sociedade na definição das políticas públicas. Esse corte definiu um direcionamento na ação de todos os órgãos e políticas gerais e setoriais do governo.

A agricultura tem um papel estratégico para a promoção do desenvolvimento econômico da sociedade gaúcha e esta estratégia foi ratificada pela priorização por parte da população que compareceu às assembléias municipais e regionais do Orçamento Participativo Estadual (que reuniu cerca de 200 mil pessoas no primeiro ano, 1999).

No âmbito da agricultura o fortalecimento da agricultura familiar se constitui num dos objetivos estratégicos, associado à implementação da reforma agrária como instrumento de desenvolvimento local e regional e a uma nova matriz tecnológica, alicerçada na sustentabilidade, com vistas à soberania e segurança alimentar e ao desenvolvimento de sistemas de produção baseados nos princípios agroecológicos.

Dentre as especificidades do Orçamento Participativo está a necessidade de lidar com o imprevisível que é a demanda da população, a priorização de investimentos que poderiam não estar contemplados na proposta de governo e até ser oposta a uma concepção de desenvolvimento sustentável, por exemplo. Essa possibilidade exige que sejam apontados elementos técnicos e políticos que mediem os interesses locais, sejam de comunidades, sejam de municipalidades, de “regiões” ou de setores produtivos, interesses estes que podem expressar a síntese de um processo de discussão e planejamento coletivo, consensado entre os interessados ou de interesses privados.

Quando se utiliza o Orçamento Participativo as metas e os recursos são anuais. Disso decorre, num primeiro momento, uma dificuldade para o Executivo realizar um planejamento a longo prazo. Todavia a participação da sociedade civil proporciona a visibilidade permanente das demandas, que são sistematizadas e pleiteadas, colocando-se além dos exercícios pontuais dos governos.

O Orçamento Participativo é um processo que se auto-regulamenta e se auto-alimenta, permitindo a permanente atualização do seu desenho e de sua normatização. Ele se constitui em um canal de socialização da informação e requer a articulação e organização entre os agentes sociais interessados e precisa, fundamentalmente, garantir credibilidade. Essa se mantém porque os interessados têm poder de decisão, de definição das ações que serão desenvolvidas, poder de designar setores ou grupos que serão beneficiados, tirando a exclusividade do executor e/ou do legislador de definir a política. Os agricultores organizados, por intermédio de seus movimentos sociais, buscam os espaços no Orçamento Participativo para direcionar as ações das políticas públicas do Estado a sua organização, mas por meio do debate com outras representações, atingem um processo mais avançado, que perde suas características corporativas.

Democratizar radicalmente os sistemas de gestão é uma condição sem a qual não se concebe a sustentabilidade econômica e ambiental porque, se os interessados não estiverem convictos, não se garante a sustentação e longevidade das ações.

Ademais, não existe uma política perene ou acabada. Mesmo depois da tomada de investimentos ou créditos, para a manutenção desses investimentos, para a continuidade dos projetos são necessárias ações propositivas, iniciativa na tomada de decisões e na correção de rumos.

Com vistas ao desenvolvimento rural há um conjunto de políticas desencadeadas, pela Secretaria da Agricultura e Abastecimento, com interfaces com outras secretarias, a partir das quais está se fortalecendo uma forma de gestão democrática participativa. Os sistemas são diferenciados e estão em construção, mas todos são sobredeterminados pelas definições do Orçamento Participativo Estadual. Alguns desses sistemas enfocam mais o planejamento no âmbito de regiões ou de setores de cadeias agroindustriais, alguns reforçam as instâncias organizativas de setores da agricultura familiar, outros a forma de representação sindical. Internamente, na Secretaria da Agricultura e Abastecimento foi montada uma estrutura descentralizada de coordenação geral das diversas políticas da Secretaria e de articulação dos agentes locais e regionais com vistas a execução mais eficiente e com a maior participação possível da sociedade civil. São as coordenadorias regionais.

A seguir apresentaremos uma síntese de um sistema de gestão que está iniciando sua implantação e que intenciona provocar processos que modifiquem a realidade em que vivem seus beneficiários.

2. O caso do RS Rural

A gestão participativa, para levar ao desenvolvimento sustentável, necessita de um processo massificado de criação coletiva com vistas a uma nova realidade. É isto que buscamos: os cidadãos pensando e definindo o seu futuro, de forma coletiva e organizada, criando uma nova realidade.

Tem de haver espaço para cada indivíduo exercer sua imaginação dentro da criação coletiva. Esta criação passa a ter poder e efeito transformador, quando inserida em um grande conjunto de forças integradas, por intermédio de organizações locais, regionais, nacionais e até, internacionais.

Cada nível de decisão deve ser tomado nos devidos fóruns. Reduzir as decisões locais, significa reduzir a participação dos indivíduos e o potencial de alterar a realidade. Reduzir a organização em níveis superiores significa perder força para mudar elementos que são determinados em nível nacional ou internacional (sistemas de crédito, prioridades, público alvo, distribuição de recursos).

O programa de combate à pobreza no estado teve, desde seu desenho original, uma associação entre manejo e conservação dos recursos naturais e alívio à pobreza, porém sua operacionalização permitiu que não ocorresse esta integração em nível do estabelecimento rural, desfigurando sua concepção.

Tínhamos um programa com um formato e recursos pré-definidos e, uma ação de articulação da sociedade civil com poder de incidir sobre os investimentos, que poderia propor uma outra lógica, outros rumos para os investimentos na agricultura, o Orçamento Participativo.

Nos colocamos a necessidade de construir um modelo que permitisse o diálogo entre o Acordo de Empréstimo (e suas pré-definições) com o imprevisível da demanda social que poderia advir do OP e das comunidades e, também, com o projeto estratégico do estado, de promover um modelo de desenvolvimento sustentável. Deste processo surgiu a definição do RS Rural como um meio de resgate da cidadania no processo de discussão do projeto de desenvolvimento integrado da comunidade, deixando de ser um mero canalizador de recursos ou de atendimento de demandas localizadas.

Construíram-se alguns instrumentos para assegurar a intervenção dos cidadãos, quais sejam:

No âmbito municipal

- Conselho Municipal do Programa
- Carta de Intenções
- Fortalecimento da organização coletiva por meio da elaboração de diagnósticos e estabelecimento de prioridades coletivamente.

No âmbito estadual

- Participação de entidades representativas do público alvo no Conselho Superior do Programa
- Incorporação de Conselhos Estaduais que tratam das políticas específicas para os povos indígenas e agricultores assentados.

O Conselho Municipal do programa é formado majoritariamente por representantes da sociedade civil, tem função deliberativa e é integrado pelos delegados do Orçamento Participativo e os membros dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) ou agropecuário.

A inserção dos delegados do OP proporciona um elemento novo aos nossos Conselhos Municipais pois, em muitos casos, eles não são vinculados à área rural. Essa interação dos agentes que discutem e incidem sobre o conjunto de investimentos públicos no município e na região, com os representantes e especialistas do setor rural, potencializa uma discussão de planejamento estratégico de âmbito municipal e regional. Isto porque insere elementos mais gerais na discussão setorial.

O programa precisava de um fórum com o máximo de autonomia e com poder deliberativo. Esse fórum promove a divulgação das regras, organiza reuniões públicas de apresentação

das demandas, por meio das Cartas de Intenções e reuniões de justificativa à sociedade sobre os resultados definidos. O Conselho também acompanha e responde por mudanças na execução do projeto.

É necessário registrar que um programa tem sempre limitações que precisam ser consideradas, tais como o tempo de duração, os critérios que excluem, porque os recursos são limitados, ou seja, há critérios seletivos de enquadramento, há regras que normatizam o uso dos recursos disponíveis e orientam os investimentos, pois nem todas as ações são financiadas. E o Conselho torna-se uma instância onde essas limitações são tratadas pelas comunidades, o que possibilita que se busque outras alternativas além das oferecidas pelo programa.

O outro instrumento que democratiza e dá transparência ao fluxo do programa é a Carta de Intenções. Essa Carta dá a visibilidade dos diferentes pleitos ou interesses, a manifestação das intenções de mais de uma comunidade organizada, num momento prévio ao detalhamento dos projetos técnicos que requerem orçamentação, refinamento de cálculos de viabilidade e que tem um custo financeiro e de tempo da assistência técnica que não podem ser desperdiçados. Ela permite que todos tomem conhecimento das necessidades, relativizando sua situação, e dá subsídio para a tomada de decisão do Conselho Municipal do Programa.

A organização social é um pressuposto reconhecido como instrumento que aumenta a chance de sucesso de projetos de apoio comunitário porque permite a identificação das limitações e das potencialidades que um projeto pode encontrar para alcançar seus fins. O momento da discussão coletiva é o momento por excelência da intervenção de cada indivíduo, da possibilidade de manifestação das divergentes opiniões, é o momento em que a singularidade pode se afirmar e constituir-se em generalidade, ser definida como posição do grupo, do coletivo.

O momento da comunidade é também o momento da qualificação da informação e da democratização da informação, pois dá-se conhecimento a todos das limitações e das potencialidades do projeto que está sendo construído. É a oportunidade da criação coletiva.

Com esses instrumentos o programa prevê os seguintes efeitos:

- Que se estabeleça um compromisso moral, uma co-responsabilização com o projeto, por parte de quem vai receber os investimentos e também por quem não vai recebê-los, na medida em que todos os interessados se envolveram no processo;
- Que os atos sejam transparentes: tanto os atos administrativos do poder público, quanto os processos de criação e de deliberação por parte das comunidades e dos conselhos;
- Que a execução dos projetos seja qualificada, pois o controle social permite assegurar essa qualificação.

Como referimos anteriormente, esse sistema prevê que a instância que define a demanda é a comunidade interessada. Mas esse sistema permite incorporar o planejamento orientado tecnicamente a partir das potencialidades regionais ou setoriais, respeitando as diferenças do meio e as orientações técnicas.

A assistência técnica tem um papel muito importante no sistema de gestão porque é o elemento articulador e que pode presenciar o momento de criação individual e coletiva da comunidade e de definição ou de deliberação sobre o projeto futuro. Espera-se que esse agente social cumpra o papel de orientação técnica capaz de sintetizar o conhecimento prático e técnico que pode ser disponibilizado ao projeto do ponto de vista das oportunidades do negócio, mas a partir de uma abordagem metodológica diferente daquela que convencionalmente utilizam em projetos comunitários de crédito ou investimento. Requer-se uma forma de agir “construtivista”, permitindo o autoconhecimento dos sujeitos, questionando as soluções óbvias e simplistas, desenvolvendo uma ação democrática e não paternalista, uma intervenção que não apresenta as soluções, mas propõem caminhos

para identificá-las, de forma a promover a autoconfiança dos agricultores ou beneficiários na sua capacidade de achar alternativas, prever problemas, tomar iniciativas, corrigir rumos. No limite, requer-se que cumpra um papel diferenciado e mais qualificado, porque se reconhece a complexidade da ação que é, de fato, muito mais de articulação e de promoção da capacidade de articulação da comunidade interessada.

Algumas diretrizes técnicas foram incorporadas na configuração do Programa e outras estão sendo melhor desenvolvidas. É o caso:

- do manejo dos recursos naturais que faz parte das ações obrigatórias do projeto;
- da orientação para agricultura ecológica nas ações de manejo dos recursos naturais;
- da unidade de planejamento privilegiada que é a microbacia hidrográfica;
- da viabilidade econômica das ações financiadas com vistas à geração de renda mínima;
- dos princípios da segurança alimentar, por meio da diversificação da produção para consumo de subsistência, viabilização de canais de comercialização, etc.

Algumas diretrizes são normativas, mas nenhuma delas tem o efeito desejado se não estão criadas as condições para tal. Algumas condições são o reconhecimento pelas comunidades da viabilidade ou das vantagens em adotarem tais diretrizes, ou seja, a legitimidade das mesmas, a legitimidade dos técnicos que estão articulando ou promovendo o projeto, a qualificação técnica dos técnicos, a implementação de ações de suporte complementares ao trabalho de extensão rural, tais como pesquisas aplicadas, ações de capacitação e de difusão de tecnologias.

É preciso ainda ressaltar uma outra diretriz que foi perseguida na definição do sistema de gestão ora apresentado. Trata-se do respeito a sócio-diversidade, ou seja, buscou-se uma adaptação ou uma adequação dos fluxos de decisão e dos instrumentos planejados genericamente, para os diferentes públicos-alvo do Programa. Foi nessa perspectiva que no âmbito estadual, no caso dos povos indígenas, inserimos o Programa na dinâmica do Conselho Estadual dos Povos Indígenas. De que forma? Transferindo a responsabilidade

pela priorização de Cartas de Intenções e projetos a este Conselho. Na medida em que o Conselho reúne os caciques e instituições governamentais e não governamentais de defesa e de representação e que nesse fórum discute-se a globalidade das políticas e investimentos, ele constitui-se no *locus* adequado para abordar as ações setoriais. Organizou-se também momentos específicos dentro de áreas indígenas, para cada uma das etnias, mbya-guarani e kaingang, procurando estabelecer novas formas de interface com as lideranças tradicionais (caciques) mas também com integrantes comuns das comunidades (mulheres e crianças), construindo formas mais apropriadas de comunicação entre povos.

No caso dos agricultores assentados a priorização também é realizada pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e Reforma Agrária, mas neste caso inserimos também os fóruns regionais de assentamentos. A sistemática se beneficia de uma forma de organização que permite uma avaliação da situação de todos e de cada assentamento e onde a globalidade dos investimentos é discutida. No caso dos pescadores artesanais, que não dispõe de uma instância de organização e representação de interesses que envolva o setor governamental, desenvolveu-se a mesma sistemática dos agricultores familiares.

O quadro que segue, apresenta uma sistematização de alguns aspectos do sistema apresentado que indicam a relativa complexidade do sistema no qual a forma tradicional de decisões por dentro do Governo e do fórum legislativo aparece enfraquecida porque deixa de ser exclusiva e ao mesmo tempo é fortalecida a participação direta em diferentes níveis.

Fórum	Composição	Decisão	Participação de cada cidadão							
			Por intermédio de seus representantes eleitos (Governo)	Por intermédio de seus representantes eleitos (Governo municipal)	Por intermédio de seus representantes eleitos nas comunidades para fins determinados (OP)	Por intermédio de organizações/movimentos sociais	Direta - votação	Direta - definição	Na discussão	
Assembléias Municipais e Temáticas do OP	Todos cidadãos que comparecem	Grau de Prioridade do programa para cada Município/região e tema, o que influencia na quantidade de recursos					xx			
Conselho Superior do Programa	Representantes da sociedade civil organizada, das prefeituras municipais e do governo Estadual	Diretrizes técnicas e políticas e normas gerais	xx	Xx	xx		xx			

Conselhos setoriais ou locais (Reforma Agrária, Indígenas e municipais)	Representantes da sociedade civil organizada e do governo Estadual. Conselho Municipal: CMDR + Delegados do OP no município. Indígenas: representantes dos dois povos e governo do RS	Organizam assembleias de discussão de projetos, priorizam Projetos, definem beneficiários e acompanham a execução	xx	X (só nos conselhos municipais)	X (só nos conselhos municipais)	x (só nos conselhos municipais)	xx			Xx
Comunidade de beneficiários	Cada cidadão que preencher os critérios, solicitados em grupos (5 ou +)	Define o projeto a ser solicitado, executam em conjunto com assistência técnica					xx			
Assistência Técnica	Empater ou Contratadas pelas comunidades (projeto paga)	Participando de todas etapas de elaboração, priorização e execução de projetos								xx
Conselhos regionais do OP	Representante s eleitos nas assembleias municipais ou temáticas do OP	Detalha método de distribuição de recursos e acompanha a execução dos investimentos								xx
Governo Estadual	Secretarias de Estado	Coordena execução, define a operacionaliz ação	xx							

De modo sintético um sistema que permite distribuir a renda e socializar a política é um instrumento de educação popular na medida em que além de assegurar uma execução qualificada das políticas, estimula o processo de discussão coletiva, onde os agentes sociais aprendem a relativizar a sua situação, desenvolvem a solidariedade, estabelecem acordos, negociam, priorizam em cima de critérios acordados.

Nessa perspectiva afirmamos que um sistema de gestão para sustentabilidade da agricultura familiar deve, por um lado, garantir espaço para cada indivíduo exercer seu poder de criação, em processos coletivos e individuais integrados, e, por outro, viabilizar e estimular a criação e implementação de um projeto social de desenvolvimento sustentável, com legitimidade social e articulação nos diferentes níveis, desde as comunidades rurais até o internacional.

Originado da discussão com diversos segmentos, movimentos sociais, o sistema de gestão do programa agrega formas diversas de criação de alternativas e processos decisórios. A experiência e continuidade da discussão aberta deverá mostrar os pontos a serem qualificados ou detalhados, sem diminuir a liberdade dos indivíduos (antes, aumentando as possibilidades de escolhas) e aumentando a força do coletivo.

PAINELISTA 2 – Gilson Alceu Bittencourt

COOPERATIVISMO DE CRÉDITO RURAL: UM INSTRUMENTO DOS AGRICULTORES FAMILIARES NA BUSCA DA SUA SUSTENTABILIDADE

Apresentação

É muito oportuna a relação que a CONTAG e seus parceiros estão fazendo entre processo de gestão e o desenvolvimento sustentável. Na agricultura familiar, a gestão é muito

importante e está relacionada com o dia-a-dia dos agricultores, desde a administração de sua unidade produtiva, e das organizações criadas para industrializarem ou comercializarem a sua produção, como também na articulação com o Poder Público visando a democratização e ampliação do alcance das políticas públicas.

O tema desta oficina – *Sistemas de Gestão para a Sustentabilidade da Agricultura Familiar* – é muito amplo, podendo ser tratado sobre os seus diversos aspectos. Somente a articulação dos diversos processos de gestão relacionados à agricultura familiar é que poderá garantir a sua sustentabilidade, aqui entendida como a sustentabilidade do próprio espaço local. Entre esses diversos “espaços” de gestão relacionados à agricultura familiar, vou focar o tema crédito rural, dentro do qual destacarei as cooperativas de crédito rural.

O crédito rural é um dos pilares para o desenvolvimento econômico da agricultura, mas no Brasil este instrumento sempre foi seletivo e excludente. Apesar das organizações sindicais e associativas terem conseguido avanços com relação às políticas de crédito agrícola, esses benefícios têm tido dificuldades de chegar até os agricultores familiares. O sistema de crédito rural estruturado na atual rede bancária não tem correspondido às expectativas e demandas dos agricultores familiares pois os bancos não têm interesse em atender quem movimenta pouco dinheiro, tem poucas garantias e deseja fazer empréstimos de pequeno porte, pois apresentam custos operacionais elevados para os padrões dos bancos. Além disto, os poucos agentes financeiros que conseguem disponibilizar o crédito rural aos agricultores familiares estão muito mais preocupados com as possíveis taxas de inadimplência do que com a viabilidade e sustentabilidade dos projetos e das unidades produtivas financiadas.

Diante dos entraves levantados, as cooperativas de crédito de agricultores familiares podem proporcionar canais de acesso ao crédito, além de uma melhor capacitação e acompanhamento para sua utilização. Entretanto, é preciso considerar que o acesso ao crédito é fundamental para o desenvolvimento dos agricultores, mas não é a solução final

para o conjunto de seus problemas. Portanto, qualquer iniciativa que atue com o crédito rural precisa estar articulada com outras organizações e entidades que visem o desenvolvimento da agricultura familiar, desde a organização, industrialização e comercialização da sua produção, até à assistência técnica, educação, formação profissional, pesquisa e reforma agrária.

Esta exposição será dividida em seis partes, começando com alguns dados sobre a agricultura familiar e sua diversidade. Em seguida, apresenta o que é uma cooperativa de crédito. A terceira parte traz algumas lógicas que podem ser adotadas para a criação e funcionamento de uma cooperativa de crédito. A quarta traz um pouco da história do cooperativismo de crédito no Brasil, com destaque para o Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural, seguida dos principais serviços desenvolvidos por uma cooperativa de crédito. Finalmente, são apresentados em forma de conclusão, alguns limites e perspectivas para as cooperativas de crédito rural dos agricultores familiares.

1. Agricultura familiar

Segundo dados da tabulação especial do Censo Agropecuário de 1995/96 realizada pelo convênio INCRA/FAO²⁵, existiam no Brasil 4.859.864 estabelecimentos agropecuários, dos quais 4.139.369 eram familiares²⁶, os quais representavam 85,2% dos estabelecimentos, ocupavam 30,5% da área total, eram responsáveis por 37,9% do Valor Bruto da Produção (VBP) Agropecuária e ficavam com 25,3% do valor total dos financiamentos rurais. A tabela 1 apresenta a distribuição dos estabelecimentos familiares segundo as grandes regiões.

²⁵ INCRA/FAO. **Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto**. NCRA/FAO. Brasília/DF. 2000

²⁶ Para caracterização da agricultura familiar com base nos dados do Censo Agropecuário foram considerados como estabelecimentos familiares todos aqueles que atendiam, simultaneamente, às seguintes condições: a) a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor; b) o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado (na forma de serviços temporários ou permanentes, empregados parceiros e empreitada só de mão-de-obra); c) tinha uma área inferior a 15 vezes o tamanho do módulos regional.

Tabela 1: Agricultores Familiares – Estabelecimentos e percentuais de estabelecimentos, área e valor bruto da produção (VBP), segundo as grandes regiões

REGIÃO	Número Total de Estabelecimentos	% Estab. s/ total	% Área s/ total	% VBP s/ total
Nordeste	2.055.157	88,3	43,5	43,0
Centro-Oeste	162.062	66,8	12,6	16,3
Norte	380.895	85,4	37,5	58,3
Sudeste	633.620	75,3	29,2	24,4
Sul	907.635	90,5	43,8	57,1
BRASIL	4.139.369	85,2	30,5	37,9

Fonte: Tabulação especial do Censo Agropecuário de 1995-96 –IBGE, realizado pelo Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO

Em todas as regiões do país, a agricultura familiar é majoritária em relação à patronal no número de estabelecimentos, sendo que nas regiões Norte e Sul, a agricultura familiar é responsável por mais da metade do valor bruto da produção agropecuária destas regiões. A região Nordeste é a que apresenta o maior número de agricultores familiares, sendo responsável por basicamente 50% de todos os estabelecimentos familiares do Brasil. Entretanto, como veremos a seguir, a grande maioria desses estabelecimentos são minifúndios totalmente descapitalizados.

O estudo INCRA/FAO também classificou os estabelecimentos familiares de acordo com renda total²⁷ (RT) em quatro tipos familiares (A, B, C e D)²⁸. Dos estabelecimentos familiares, 406.291 foram classificados como tipo A, os quais representam 10% dos estabelecimentos,

²⁷Renda Total é obtida pelo Valor bruto da produção – VPB* (descontado os produtos utilizados para o consumo intermediário e para a indústria rural), mais a Receita Agropecuária Indireta (do estabelecimento) e mais o Valor da produção da indústria rural, descontados as despesas totais do estabelecimento.

²⁸ Os tipos de agricultores familiares foram definidos com base no Valor do Custo Oportunidade (VCO), calculado como sendo o valor da diária estadual, acrescido de 20%. Assim, para cada estado obteve-se um VCO diferente. O tipo D apresentava RT inferior ou igual a ½ do VCO do estado; o tipo C obteve uma RT superior a ½ VCO até uma vez o VCO; o tipo B obteve uma RT do estabelecimento superior a um VCO até 3 vezes o VCO, o tipo A obteve RT superior a 3 vezes o VCO

ocupam 23% da área, são responsáveis por 51% do VBP e ficam com 46% do financiamento destinado à agricultura familiar. O tipo **B** é formado por 993.751 estabelecimentos ou 24% dos estabelecimentos familiares, ocupa 31% da área, produz 29% do VBP e absorve 25% do crédito. O tipo **C** é formado por 823.547 estabelecimentos ou 20% dos estabelecimentos familiares, ocupa 17% da área, é responsável por 9% do VBP e fica com apenas 7% dos financiamentos. O tipo **D**²⁹ é representado por 1.915.780, representando 46% dos estabelecimentos familiares, ocupa 29% da área, produz 11% do VBP da agricultura familiar e absorve 22% dos financiamentos destinados à agricultura familiar.

Para conhecer a agricultura familiar, não podemos nos restringir ao número de estabelecimentos rurais, sendo necessário, entre outras coisas, fazer uma leitura da estrutura fundiária. A próxima tabela apresenta as condições de acesso à terra, sem no entanto considerar a condição do produtor em relação à propriedade da terra.

Tabela 2: Agric. Familiares – Perc. de estabelecimentos segundo grupos de área total

REGIÕES	Menos de 5 ha	5 a menos de 20 ha	20 a menos de 50 ha	50 a menos de 100 ha	100 ha a menos de 15 MR ³⁰
	% Estab.	% Estab.	% Estab.	% Estab.	% Estab.
Nordeste	58,8	21,9	11,0	4,8	3,4
Centro-Oeste	8,7	20,5	27,3	18,8	24,6
Norte	21,3	20,8	22,5	17,9	17,4
Sudeste	25,5	35,6	22,7	9,9	6,3
Sul	20,0	47,9	23,2	5,9	2,9
BRASIL	39,8	30,0	17,1	7,6	5,9

Fonte: Tabulação especial do Censo Agropecuário de 1995-96 –IBGE, realizado pelo Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO

²⁹ É importante destacar que a metodologia utilizada pelo Convênio FAO/INCRA para classificar os tipos de estabelecimentos familiares utilizou a renda total (RT) dos estabelecimentos, portanto é possível que estabelecimentos familiares mais estruturados (tipos A e B) estejam classificados como D caso tenham sofrido grandes frustrações de safras ou estejam realizando investimentos que ainda não estão gerando renda. A estimativa é de que 10 a 15% dos estabelecimentos classificados como tipo D sejam, na realidade, estabelecimentos familiares dos tipos A e B, o que explicaria o percentual da área e dos financiamentos destinados a agricultura familiar absorvidos pelos estabelecimentos do tipo D.

³⁰ MR – Módulo Fiscal Regional – Média ponderada dos módulos fiscais dos municípios que compõem cada estado e depois ponderado para cada grande região.

No Brasil, 39,8% dos estabelecimentos familiares ou 1.647.468 agricultores têm menos de 5 ha de área total, com uma média de 1,9 ha. Na região Nordeste, este percentual chega a 58,8% dos estabelecimentos ou 1.208.432 agricultores, com uma média de 1,7 ha por estabelecimento, agravado pelas adversidades climáticas de grande parte de seu território.

Os estabelecimentos compreendidos entre 5 ha e menos de 20 ha no Brasil têm uma média de 10 ha de área total e representam 30% dos agricultores familiares ou 1.241.810 estabelecimentos. Portanto, são aproximadamente 2,89 milhões os minifúndios no Brasil (menos de 20 ha de área total).

O cruzamento dos dados sobre renda total (RT) e estrutura fundiária mostra que um dos principais fatores para a baixa renda agrícola está na desigualdade do acesso à terra. A próxima tabela apresenta, além do Brasil, as regiões Sul e Nordeste, as quais somadas representam mais de 70% dos estabelecimentos agropecuários familiares no Brasil.

Tabela 3: Agric. Familiares – Percentual de estab. dos tipos segundo grupos de área total

REGIÕES	TIPOS	Menos de 5 há	5 a menos de 20 há	20 a menos de 50 há	50 a menos de 100 ha	100 ha a menos de 15 MR
		Estab.	Estab.	Estab.	Estab.	Estab.
Nordeste	A	18,4	25,4	22,2	15,4	18,6
	B	33,9	29,8	19,5	9,8	7,0
	C	53,2	26,2	12,6	5,1	2,9
	D	70,6	18,1	7,2	2,6	1,6
Sul	A	4,2	35,7	39,7	13,5	6,9
	B	11,4	56,1	25,4	4,9	2,2
	C	24,4	54,4	16,4	3,4	1,4
	D	39,1	40,9	13,9	3,9	2,2
BRASIL	A	8,9	27,8	30,7	16,3	16,3
	B	19,9	37,9	24,2	10,3	7,7
	C	38,6	33,5	16,5	7,0	4,4
	D	57,2	23,9	10,9	4,6	3,4

Fonte: Tabulação especial do Censo Agropecuário de 1995-96 –IBGE, realizado pelo Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO

Como podemos verificar, no Brasil 57,2% dos estabelecimentos familiares do tipo D possuem, sob qualquer condição, área inferior a 5 ha. Na região Nordeste, a situação é ainda pior, pois 70,6% dos estabelecimentos familiares do tipo D e 53,2% dos estabelecimentos do tipo C possuem menos de 5 ha de área total.

Considerando as condições da maioria destes minifúndios classificados nos tipos C e D, é lógico que eles não conseguem produzir renda suficiente para as pessoas que nele residem, necessitando de outras alternativas para a obtenção de renda, e assim o fazem com venda de serviços, seja na agricultura ou fora dela, e na previdência rural. Para a grande maioria destes agricultores, a solução para seus problemas passa longe dos preços agrícolas, assistência técnica ou mesmo o crédito rural. A principal política que pode mantê-los como agricultores é a reforma agrária e, secundariamente, o crédito fundiário. Outras opções de trabalho e renda também devem ser consideradas, estimuladas e potencializadas, mas é preciso entender que neste caso não será mais como agricultores.

O estudo da INCRA/FAO apresentou uma renda média de R\$ 2.717 para os estabelecimentos familiares no Brasil, variando muito de região para região, sendo R\$ 1.159 no Nordeste, R\$ 2.904 no Norte, R\$ 3.824 no Sudeste, R\$ 4.074 no Centro-Oeste e R\$ 5.152 no Sul. Além dessa variação regional, existe também uma significativa variação da renda entre os diferentes tipos de agricultores familiares no interior de cada região.

2. O que é uma cooperativa de crédito rural

Uma cooperativa de crédito é uma associação que fornece basicamente os mesmos serviços prestados pelos bancos: financia a produção e os investimentos, cobra contas, fornece talão de cheques, opções de aplicações para seus associados e adianta dinheiro para fazer negócios (microcrédito). Por outro lado, é diferente de um banco pois seus proprietários são os próprios associados e não precisa ter lucro para funcionar, bastando ser remunerada

o suficiente para saldar suas próprias contas. Seu custo é rateado entre o quadro social na forma de juros e pequenas taxas, assim quanto menor for o custo da cooperativa, menores podem ser os juros e as taxas cobradas pelas cooperativas.

Como os bancos, as cooperativas de crédito rural movimentam os recursos de seus associados, podendo também atuar no repasse de recursos oficiais de crédito, como por exemplo, o Pronaf e o Proger.

As diferenças em relação aos bancos também estão no tamanho e no destino dos lucros recebidos com as operações. Enquanto nos bancos os lucros são apropriados pelos donos, nas cooperativas de crédito as taxas são menores e, quando existem sobras, são divididas entre os associados ou são utilizadas para a capitalização da cooperativa, por meio da elevação do valor da cota capital dos associados. Além do menor custo operacional das cooperativas, devido a sua menor estrutura física e de pessoal, elas podem fornecer empréstimos com juros abaixo do praticado pelos bancos e ainda remunerar as aplicações de seus associados com taxas superiores às do mercado.

Nas cooperativas de crédito, a maior parte do dinheiro dos associados tende a ficar no próprio município, contribuindo para o seu desenvolvimento. Enquanto os bancos precisam aplicar apenas 25% de seus “depósitos a vista” na agricultura, as cooperativas de crédito aplicam no mínimo 60%, sendo que a maioria dos bancos privados preferem depositar no Banco Central o valor referente aos “depósitos a vista” do que financiar a agricultura.

Entretanto, apesar dos avanços que uma cooperativa de crédito tem em relação a um banco comercial, isto não significa que todas são agentes do desenvolvimento. Algumas (e não são poucas) atuam meramente como agentes financeiros, visando apenas sua sustentação econômica, independente de quem é o beneficiário, ou melhor, fazem uma forte seleção de seu quadro social e não estão vinculadas ao desenvolvimento local.

As principais diferenças entre as cooperativas de crédito rural e as outras formas de organização do microcrédito estão no fato delas terem mais autonomia de gestão administrativa (apesar de serem fiscalizadas pelo Bacen), estarem aptas a captar recursos de seus associados (depósitos a vista e a prazo), fornecerem diferentes modalidades de crédito e atuarem como repassadores de recursos oficiais de crédito.

Até maio de 1999, não era exigido capital mínimo para constituição de uma cooperativa de crédito. Com a resolução 2.608 do Banco Central, de maio de 1999, passou-se a exigir um capital mínimo de R\$ 50.000 ou R\$ 35.000, caso a cooperativa esteja vinculada a uma Cooperativa Central de Crédito, dificultando ou inviabilizando muitas iniciativas. Como esses valores estão sendo fortemente questionados pelas organizações de agricultores familiares, eles poderão ser, especificamente para as cooperativas de crédito rural de agricultores familiares, reduzidos nos próximos meses.

Podem se associar a uma cooperativa de crédito rural *peçoas que desenvolvam, na área de atuação da cooperativa, de forma efetiva e predominante, atividades agrícolas, pecuárias ou extrativas, ou se dediquem a operações de captura e transformação do pescado*. Podem admitir a associação de: 1) *seus próprios empregados, os empregados das entidades a elas associadas e daquelas de cujo capital participem*; 2) *aposentados que, quando em atividade, atendiam aos critérios estatutários de associação*; 3) *pais, cônjuge ou companheiro(a), viúvo(a) e dependente legal de associado, e pensionista de associado falecido*. Podem ainda se associar *as pessoas físicas que desempenham funções técnicas voltadas ao meio rural e os funcionários ou colaboradores das cooperativas de crédito e as pessoas jurídicas, desde que desenvolvam atividades agropecuárias ou agroindustriais e que sua maior fonte de renda provenha de atividades agropecuárias*.

As cooperativas de crédito podem criar mecanismos para limitar o seu quadro social, por meio de critérios estabelecidos em seus estatutos. O sistema Cresol, por exemplo, limita a associação aos agricultores familiares, permitindo apenas a filiação de pessoas que

explorem, sob qualquer condição, área inferior a quatro módulos fiscais e a força de trabalho utilizada no estabelecimento deve ser majoritariamente familiar, variando de 51 a 100%. Algumas cooperativas também estabelecem limites quanto à renda dos agricultores, incorporando os critérios do Pronaf, ou seja, restringindo a associação a agricultores familiares que têm uma Renda Bruta Anual inferior a R\$ 27.500.

3. Princípios que devem nortear a criação de uma cooperativa de crédito

Segundo LANCELIN, 1996, alguns princípios básicos devem nortear a constituição e o funcionamento de uma cooperativa ou sistema de cooperativas de crédito. Inicialmente é importante considerar que um sistema de crédito é um sistema de financiamento monetário, portanto, independente do tipo de crédito, ele está ligado à evolução da moeda e a tudo a ela relacionada, como por exemplo a inflação. Está também submetido as regras de regulação e de controle do mercado financeiro, existindo a necessidade de reconhecimento institucional.

Em segundo lugar, uma cooperativa de crédito tem uma finalidade social, fator que pode diferenciá-la dos sistemas de crédito tradicionais, dependendo da lógica e da prática de atuação adotada. As lógicas de ação mais comuns de uma cooperativa de crédito são:

- *Lógica financeira* – o objetivo é ganhar dinheiro por meio do crédito, pouco importando quem é financiado. O importante é recuperar os recursos envolvidos com o maior benefício possível – é o comércio de dinheiro;
- *Lógica de rentabilidade econômica* – embora exista uma finalidade econômica, como financiar investimentos, o objetivo é obter a melhor rentabilidade possível. Para isto serão tomadas as melhores garantias, as melhores taxas (para a cooperativa, é claro) e serão escolhidos os setores de atividades mais rentáveis;
- *Lógica administrativa* – comum entre os financiamentos públicos e privados que são submetidos a normas restritivas. Preocupa-se mais com a burocracia e o respeito aos

regulamentos, normas e controles, esquecendo-se muitas vezes da própria finalidade do crédito;

- *Lógica de desenvolvimento* – o objetivo é contribuir para o crescimento da riqueza nacional e individual, procurando soluções para o equilíbrio social e territorial. Enfim, colocar o sistema em função do desenvolvimento local, sempre associado aos atores sociais que lutam pelo desenvolvimento sustentável.

Por isto, não basta que seja uma cooperativa de crédito para que cumpra uma função social importante, mas é preciso que atue dentro de uma lógica de desenvolvimento.

Em terceiro lugar, uma cooperativa de crédito só pode funcionar e sobreviver com recursos, portanto é preciso ter dinheiro para realizar as operações de crédito. Os recursos podem ser dos próprios associados, de instituições públicas ou privadas que emprestam para a cooperativa, ou mesmo por meio de repasses de recursos do governo ou controlados por ele. Entretanto, estes recursos têm dono e um custo (os juros pagos), além de uma duração que pesa sobre sua utilização em forma de empréstimos. De acordo com cada uma das fontes de recursos é definido o custo do dinheiro, os prazos de financiamentos e as prioridades em relação ao público e as atividades a serem financiadas.

Por fim, uma cooperativa de crédito é um serviço para atores econômicos, devendo responder nas melhores condições possíveis às necessidades daqueles aos quais ele se destina. Portanto, é imprescindível definir “*a que e a quem ele deve servir*”. A qualidade de seus serviços deve ser boa para que seus associados não a rejeitem, confiem nela e respeitem a disciplina e suas responsabilidades como participante ativo na cooperativa, seja como sócio ou como tomador de crédito. Caso os serviços sejam ruins, com procedimentos pesados e complicados, e os empréstimos liberados depois do período no qual deveriam ser utilizados, o sistema torna-se ineficaz e os associados vão procurar outras instituições ou alternativas, mesmo que o crédito seja mais caro.

Para uma lógica de desenvolvimento, as cooperativas devem considerar alguns princípios de funcionamento. As cooperativas de crédito devem ser autônomas em relação às atividades de outras cooperativas (seja de produção, comercialização ou de serviços) e de organizações sociais, embora devam estar muito bem articulada a estas. Uma atividade de crédito deve ser gerenciada diferentemente de uma operação de venda de insumos, produtos ou serviços, pois um bom empréstimo é o resultado de uma “relação” social.

Um sistema de cooperativas de crédito que vise fomentar o desenvolvimento deve buscar ter quatro princípios básicos de funcionamento:

- **Confiança** – o crédito, a partir de seu sentido original, significa “ter confiança”. Toda proposta de requerimento de crédito deve também ser objeto de uma troca de informações para ajustar o financiamento à capacidade do requerente.
- **Proximidade espacial e social** – quanto mais próxima uma instituição de crédito é do local onde vivem os beneficiários, melhor tende a ser suas atividades e serviços prestados, e a confiança só é efetiva se existe um conhecimento mútuo.
- **Disciplina** – é preciso que os participantes aceitem as regras dos financiamentos. Um empréstimo é um “contrato” no qual cada participante se compromete a respeitar o acordo. Entretanto, é preciso considerar possíveis necessidades de renegociações, quando motivos fora do controle dos tomadores ocorrerem.
- **Projeto** – o uso do crédito produtivo deve estar ligado a um projeto, portanto, ele é um instrumento de antecipação de renda futura. Quanto mais bem elaborado e organizado for o projeto, mais o crédito poderá beneficiar o usuário. O importante deste crédito é a perspectiva de aumento da renda que ele deve provocar, produzindo um excedente para o tomador do empréstimo e não apenas para pagar o financiamento.

Portanto, uma cooperativa de crédito deve ser uma vontade coletiva de realizar um projeto comum baseado em regras concebidas ou aceitas por todos. Um sistema de crédito cooperativo deve aliar permanentemente *um projeto de desenvolvimento comum, uma solidariedade econômica rigorosa e modalidades descentralizadas de funcionamento e de responsabilidades.*

4. História do cooperativismo de crédito no Brasil

No Brasil, o cooperativismo de crédito surgiu no início do século XX, trazido pelos imigrantes alemães e italianos. Eles implantaram um sistema de crédito cooperativo nos moldes daquelas organizações que existiam em suas cidades e vilas de origem, na tentativa de resolver seus problemas de crédito, produção e consumo. A primeira cooperativa brasileira foi fundada em 1902 na cidade de Nova Petrópolis (Serra Gaúcha), funcionando até hoje. A partir desta iniciativa, outras organizações de crédito foram criadas no Rio Grande do Sul e difundidas nos demais estados do Brasil, principalmente das regiões Sul e Sudeste.

As cooperativas de crédito tiveram até os anos 60 um grande desenvolvimento, tornando-se a principal sustentação financeira em muitos municípios onde esse tipo de cooperativismo esteve mais fortalecido. Contudo, os problemas administrativos enfrentados por diversas destas cooperativas, muitos ocasionados pela falta de fiscalização, combinada com a boa fé dos associados, contribuíram para criar, a partir dos anos 50, uma situação de desconfiança para o cooperativismo de crédito no Brasil e de desvirtuamento dos seus próprios propósitos iniciais (SCHRÖDER, 1999).

Nos anos 60, durante o regime militar, foi realizada uma reforma no sistema financeiro brasileiro, estabelecendo diversas exigências para o funcionamento das cooperativas de crédito. Essas exigências acabaram por “liquidar” um grande número de cooperativas, principalmente as cooperativas do tipo Luzzatti (aberta à população de uma ou mais

idades), obrigando outras a se reestruturarem e limitarem sua atuação. Nos anos 70 e início dos anos 80, o cooperativismo de crédito no Brasil restringiu-se a praticamente dois campos: às cooperativas de crédito mútuo, fechadas aos empregados de grandes empresas, e às de crédito rural vinculadas às cooperativas de produção (PINHO, 1984). Das 65 cooperativas de crédito que existiam no Rio Grande do Sul em 1964, sobraram apenas 13 no final dos anos 70.

A proposta de cooperativismo de crédito rural retornou no início dos anos 80, em função das mudanças na política de financiamento da agricultura brasileira, que resultou em uma redução drástica no volume de recursos destinados ao crédito rural e no fim dos subsídios via taxa de juros. A Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) coordenou um movimento de constituição das cooperativas de crédito (credis) a partir das cooperativas agropecuárias, especialmente no Sul e Sudeste. O vínculo das credis às cooperativas de produção provocou um intensivo processo seletivo, resultando na exclusão de um grande número de agricultores familiares, principalmente os mais descapitalizados, do quadro social das cooperativas. As cooperativas agropecuárias, incentivadas pelo Estado, haviam adotado um padrão de desenvolvimento rural baseado em um nível tecnológico não compatível com as condições socioeconômicas e culturais vividas pelas unidades de produção familiar. Como consequência, de um instrumento para o desenvolvimento rural e local, as credis transformaram-se em algo desvinculado da realidade de um grande número de agricultores familiares e passaram a ser consideradas como credis “tradicionalistas” (SCHRÖDER, 1999).

Os agricultores familiares e suas organizações mais combativas somente começaram a ver o cooperativismo de crédito como uma alternativa para ampliar e democratizar o acesso ao crédito rural no início dos anos 90. Os projetos começaram a partir do trabalho de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e entidades dos agricultores familiares, por meio de fundos de crédito rotativos, apoiados em recursos oriundos da cooperação internacional.

A primeira experiência de cooperativas de crédito vinculadas aos agricultores familiares no Brasil ocorreu em Santa Catarina, com a fundação da *Crediquilombo* em 1993, por meio do apoio de entidades como o Centro de Promoção da Agricultura em Grupo – Cepagro – e a Associação de Pequenos Agricultores do Centro-Oeste Catarinense – Apaco. Seguindo esse exemplo, até 1998 foram criadas outras nove dessas cooperativas naquele estado, todas desvinculadas de cooperativas de produção, mas filiadas ao Sistema de Crédito Cooperativo – Sicredi/SC.

No Paraná, com apoio de organizações como a Assessor e a Fundação Rureco, a constituição das cooperativas de crédito iniciou em 1995, com a primeira cooperativa inaugurada em 1996. Neste estado, as cooperativas de crédito, compostas exclusivamente de agricultores familiares, criaram o seu próprio Sistema de Crédito, denominado Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária Ltda.

Em 1996, fruto das pressões da cúpula do movimento cooperativista brasileiro, aqui entendido como a OCB, o CMN autorizou a organização de bancos cooperativos. Diferente do Banco Nacional de Crédito Cooperativo –, que era estatal – misto, estes bancos são privados, embora sejam cooperativos. Em 1997, são fundados o Banco Cooperativo do Brasil – S.A – Bancoob, com atuação em vários estados do Brasil, e o Banco do Sistema Sicredi - S.A – Bansicredi, com atuação no Rio Grande do Sul e Paraná. Esses bancos foram constituídos a partir de diversas cooperativas de crédito rural “tradicionais” e de algumas de crédito mútuo.

Os dois Bancos Cooperativos existentes no Brasil sofrem pesadas críticas pelo fato de atuarem basicamente visando o lucro e sua viabilização financeira, preferindo atuar no mercado financeiro (títulos públicos) do que com empréstimos aos associados das cooperativas, ferindo um dos objetivos básicos das cooperativas de crédito. Além disso, uma das estratégias adotadas por estes bancos e pelas centrais de crédito a ele vinculadas tem sido a fusão de pequenas cooperativas de crédito, ou mesmo a incorporação das pequenas pelas grandes.

Em 1998 o Sistema Cresol ampliou sua atuação para os outros dois estados da região Sul, constituindo cooperativas de crédito no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina. Em maio de 2000, o sistema Cresol era composto por cerca de 11.000 associados, organizados por meio de 30 cooperativas de crédito rural, com atuação em mais de 100 municípios da região Sul. Entre as cooperativas filiadas a este sistema estão cinco credis de Santa Catarina formadas por agricultores familiares, as quais por discordarem da forma de atuação do banco cooperativo, optaram por se desvincular do Sicredi/SC e filiar-se ao Sistema Cresol.

Na safra 1999/00, as cooperativas do Sistema Cresol viabilizaram aos seus associados em torno de R\$ 15 milhões em crédito de custeio por intermédio do Pronaf (Especial e Normal), sendo R\$ 12 milhões por meio de repasses de recursos oficiais de crédito via Banco do Brasil e R\$ 3 milhões por meio da prestação de serviços ao Banco do Brasil. Ao todo foram realizados cerca de 8.200 contratos de crédito de custeio. Para o crédito de investimento, foram repassados, via BNDES, um milhão de reais do Pronaf Investimento, por meio de 550 contratos, atendendo um número muito maior de agricultores porque a maioria dos contratos foram coletivos.

No ano de 1999, com os recursos próprios das cooperativas, foram emprestados cerca de R\$ 3,5 milhões para seus associados, por meio de 3.000 contratos, distribuídos entre crédito pessoal, crédito rural e cheque especial.

As cooperativas de crédito rural do Sistema Cresol têm se estruturado a partir de uma análise crítica em relação ao cooperativismo agropecuário e de crédito rural tradicionais no Brasil. Elas atuam buscando criar mecanismos que impeçam que o Sistema Cresol torne-se mais um instrumento de seleção e exclusão.

5. Principais serviços prestados por uma cooperativa de crédito rural

Como as cooperativas de crédito rural são instituições financeiras, elas podem fornecer uma série de serviços a seus associados, destacando-se:

- Conta corrente e talão de cheques;
- Depósito a prazo cooperativo (espécie de poupança);
- Recebimento de contas (água, luz, telefone, etc.);
- Pagamento de funcionários de cooperativas, prefeituras, etc.,
- Limite em conta corrente (cheque especial);
- Crédito pessoal ou microcrédito (CAC ou papagaio);
- Crédito rural com recursos próprios (CRP);
- Crédito rural com repasse de recursos oficiais.

Existem diferentes modalidades de empréstimos ou financiamentos, com taxas de juros distintas. As taxas de juros dos financiamentos com “recursos oficiais” são menores que as com “recursos próprios” porque o governo federal subsidia os empréstimos por meio da equalização de uma parte dos juros. Os recursos de repasse não podem ser destinados para o crédito pessoal, sendo necessário cumprir as regras estabelecidas para cada programa e pelas instituições intermediárias desses recursos.

Por definição, todos os associados podem fazer financiamentos e utilizar os demais serviços prestados, porém é preciso estar em dia com suas obrigações perante a cooperativa e atender às exigências estabelecidas pelos agentes repassadores do crédito ou do próprio Conselho de Administração. Para a aprovação dos empréstimos, dependendo da cooperativa, da modalidade e do valor do crédito solicitado, existem três instâncias que podem deliberar sobre sua liberação: o diretor em exercício (ou o gerente), o conselho administrativo ou as comissões municipais de crédito.

Quanto maior for o volume de capital social integralizado, maior é o volume de recursos por empréstimo que o sócio pode captar junto a Cooperativa. Porém, cada associado fica limitado, pela legislação em vigor, ao volume máximo 5% do total do PLA da Cooperativa. Caso a cooperativa seja filiada a uma Central de Crédito reconhecida pelo Banco Central, este limite de diversificação de risco sobe para 10% do PLA.

Os “recursos próprios” de uma cooperativa são constituídos pelos depósitos a vista (conta corrente), depósitos a prazo (aplicações) e pela integralização de capital social pelos associados da cooperativa. As três principais modalidades de crédito com estes recursos, com base na realidade das cooperativas de crédito do sistema Cresol em maio de 2000 eram:

Contrato de Abertura de Crédito (CAC) - também conhecido como “papagaio”, é um empréstimo com prazo máximo de quatro meses. A taxa de juros era de 4,75% ao mês, sendo o valor médio dos empréstimos de R\$ 800 por contrato.

Cheque Especial – é uma opção de crédito, mas como é muito caro, deve ser utilizada apenas como última alternativa e somente para prazos curtos. A taxa de juros é de 6,8% ao mês, com um valor médio de R\$ 450 por contrato.

Crédito Rural com recursos próprios (CRP) – É um empréstimo de custeio com prazos de até quatro meses. A taxa de juros é de 2,95% ao mês. É destinado para compra de insumos com a perspectiva de que serão pagos em curto prazo. É muito utilizado no comércio quando o desconto a vista é superior a esta taxa e como pré-custeio, permitindo que o agricultor consiga bons descontos ao adquirir seus insumos antes da elevação dos preços, comum no período de plantio. O valor médio é de R\$ 1.200 por contrato.

Os financiamentos com recursos próprios são considerados como créditos emergenciais, destinados para cobrir eventuais imprevistos no orçamento familiar, no seu sistema

produtivo ou no balanço mensal de uma cooperativa ou associação de produtores. As taxas de juros referentes aos recursos próprios são definidas com base nos custos de captação (valor pago às aplicações dos associados), dos custos administrativos e operacionais (taxas de inadimplências). Portanto, também variam de acordo com as taxas de juros no mercado, mas estão sempre abaixo da média praticada pelos bancos.

Os repasses oficiais de crédito são recursos controlados pelo governo federal, captados junto aos bancos públicos, principalmente o Banco do Brasil e o BNDES. As linhas de crédito oriundas deste tipo de recurso mais comuns são o Pronaf custeio e investimento (Normal e Especial), Proger custeio, Pró-solo e Pró-leite.

Além de fornecerem o crédito, as cooperativas de crédito rural também devem atuar diretamente ou articular-se com outras entidades que trabalham com agricultores familiares, visando a aumento e diversificação da renda dos seus associados. Para isto, é preciso fomentar a assistência técnica e formação profissional dos agricultores e estimular a organização de grupos e associações de produção, industrialização e comercialização da produção.

O acompanhamento de seu quadro social também é muito importante. Diferentemente dos bancos, as cooperativas devem discutir a situação econômica e produtiva de seus associados, mostrando os motivos que podem tornar o crédito inviável para alguns casos e, principalmente, quais são as possíveis alternativas econômicas ou técnicas para cada caso. Por outro lado, as cooperativas de crédito devem ser criteriosas na sua ação, não podendo emprestar para não receber. Isto não significa emprestar apenas para os agricultores mais capitalizados, mas para projetos que sejam economicamente viáveis e que possam gerar recursos para pagar os seus débitos.

Conclusões

As cooperativas agropecuárias no Brasil, também repassadoras dos recursos oficiais para o financiamento agrícola por meio das suas credis, são normalmente organizações de difícil acesso e que privilegiam os agricultores mais capitalizados. A maioria destas cooperativas mantém uma relação com os associados baseada na seletividade e num grande distanciamento do meio em que vivem. Em muitos casos, impõem ao agricultor, ao receber o crédito de custeio, a aquisição dos insumos agropecuários nas lojas de suas cooperativas de produção, não proporcionando outras possibilidades de compra aos seus associados.

O Sistema Cresol e outros sistemas de cooperativismo de crédito dos agricultores familiares não podem repetir os mesmos erros históricos do governo e das cooperativas tradicionais em relação ao crédito rural, em que o processo seletivo e excludente tem sido o resultado direto. É preciso, portanto, considerar que as Cooperativas de Crédito não surgem para solucionar, de forma definitiva, o problema do crédito junto aos agricultores familiares, nem mesmo para resolver todos os seus problemas. Elas surgem dentro de uma estratégia de desenvolvimento em que o acesso ao crédito é fundamental para o avanço da organização econômica e social dos agricultores. Ao mesmo tempo, é preciso ter clareza sobre a realidade do meio rural brasileiro, onde a alternativa para muitos trabalhadores rurais não passa necessariamente pelo crédito rural, mas por políticas agrárias e de geração de empregos rurais e urbanos. Além disto, independente do acesso ou não ao crédito, a seletividade tem sido aprofundada pelas altas taxas de juros agrícolas, pela abertura indiscriminada das importações de produtos agrícolas (com muitos subsidiados no seu país de origem), os baixos preços agrícolas recebidos pelos agricultores e os altos custos dos insumos.

Para que as cooperativas de crédito se diferenciem dos bancos convencionais e cumpram a função e os objetivos para os quais foram criadas, elas devem atuar como agentes do

desenvolvimento local. O empréstimo deve ser feito com base na análise das condições do crédito, do projeto técnico apresentado e das reais condições de pagamento do agricultor. A perspectiva da liberação de crédito para um associado não deve definir a ação da cooperativa em relação a ele, cabendo à cooperativa o atendimento aos agricultores, desde a liberação do crédito, debate de idéias sobre o seu projeto técnico, até informações sobre as linhas de crédito disponíveis e sua real condição de pagamento.

Os desafios e limites enfrentados pelo Sistema Cresol e provavelmente por outros sistemas que venham a ser criados visando atender os agricultores familiares são fruto das mesmas contradições vividas pelo conjunto dos agricultores familiares em outros tipos de organizações.

- Enquanto o sistema financeiro brasileiro passa por profundas alterações, com fusões e incorporações de bancos, criação de bancos cooperativos e fusões de cooperativas de crédito, o Sistema Cresol está estimulando a criação de pequenas cooperativas e desmembrando cooperativas existentes, aparentemente nadando contra a corrente;
- Os bancos e cooperativas de crédito “tradicionais” têm aumentado a seletividade no repasse do crédito rural aos agricultores familiares, em especial aos mais descapitalizados, usando como justificativa o alto custo de operacionalização de créditos de pequenos valores, desacreditando o potencial econômico da agricultura familiar. As Cresol, inversamente, têm apostado nos agricultores familiares, inclusive em uma parcela significativa de agricultores descapitalizados, muitos dos quais jamais tiveram acesso ao sistema financeiro e ao crédito rural;
- Enquanto o Banco do Brasil recebe, além do *spread*, uma taxa mensal de serviços do Tesouro Nacional para operacionalizar o Pronaf Custeio, as Cresol assumem todas as despesas operacionais e o risco da inadimplência, recebendo apenas uma pequena parte do *spread*, e mesmo assim têm conseguido saldar seus compromissos;
- Ao mesmo tempo em que alguns técnicos e economistas do setor rural, inclusive os agentes financeiros, defendem a integração dos agricultores familiares às grandes agroindústrias e o uso intensivo de insumos químicos como única forma de garantir

sua permanência no campo, as Cresol estimulam, por meio de financiamentos, pequenas agroindústrias associativas e a produção orgânica, apostando em um novo padrão tecnológico para a agricultura.

Apesar de todas essas diferenças, as Cooperativas do Sistema Cresol estão conseguindo viabilizar-se, garantindo os recursos necessários para sua operacionalização e sustentação. Talvez o principal problema esteja na baixa remuneração (*spread*) paga pelos bancos repassadores do crédito rural pelas operações do Pronaf Custeio e investimento, na medida em que as cooperativas, além de realizarem todo o trabalho operacional para liberação do crédito, tem assumido os riscos. Ou seja, na prática, algumas cooperativas estão utilizando as sobras provenientes dos empréstimos pessoais e das aplicações financeiras, para pagar as despesas operacionais dos empréstimos rurais realizados por meio de repasses de recursos oficiais de crédito.

De uma forma geral, o Sistema Cresol apresenta quatro características que o definem e que o diferenciam das demais cooperativas de crédito rural e do sistema financeiro:

- a) Apresentam baixas taxas de inadimplência;
- b) Apresentam baixos custos operacionais;
- c) Potencializam a renda de seus associados e estimulam o desenvolvimento local;
- d) Têm ampliado os mecanismos para a garantia de liquidez do Sistema e melhorado suas relações com o sistema financeiro e com o próprio governo federal;

Mas nem tudo é fácil, existindo constantes desafios na tentativa de manter as cooperativas voltadas à sua missão central. Estes desafios vão desde a necessidade de articulação e luta conjunta com outras organizações políticas e representativas à busca de recursos mais baratos, à constante formação e capacitação de seu quadro diretivo e associativo, à necessidade de melhores serviços e controles internos e, principalmente, da transformação dos recursos financeiros em projetos de desenvolvimento sustentáveis e não em mais endividamento e empobrecimento.

Referências Bibliográficas

- BITTENCOURT, Gilson Alceu. *Cooperativas de Crédito*. CONTAG/CUT. Série Experiências 09. São Paulo/SP. 1999.
- CRESOL-BASER/DESER/APACO. *Planejamento Estratégico Participativo da Cresol – Baser*. Francisco Beltrão. 1998.
- LANCELIN, Marcel. *Elementos de Reflexão para a Construção de um Sistema de Crédito Cooperativo*. Seminário de Crédito Rural Cooperativo: Perspectivas e Desafios. Cepagro, CCA/UFSC e Sicredi-SC. Florianópolis. 1996.
- PINHO, Diva Benevides. *Tipologia cooperativista*. 18 ed. São Paulo: CNPq, 1984.
- SCHRÖDER, Mônica. *O cooperativismo de crédito rural em Santa Catarina: possibilidades e limites de uma alternativa para a agricultura familiar*. Tese de Mestrado. Unicamp. Campinas. 1998.
- INCRA/FAO. *Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto*. INCRA/FAO. Brasília/DF. 2000.

DEBATE

Questões colocadas

- 1) Quando se discute a agricultura familiar, não se deveria esquecer que o Estatuto da Terra prevê a figura do remembramento fundiário, ou seja, quando a propriedade rural é muito pequena, ela pode ser unida a uma outra, de vizinho ou de outro herdeiro, ampliando a área, para assegurar acesso a programas e financiamentos, garantindo a sua sustentabilidade. Assim, fica a sugestão para o debate: o Banco da Terra não é, e nem pode ser o substituto da reforma agrária, mas ele pode ser útil, se conjugado com o remembramento, e dar bons resultados. Que se analise, que se estude, dentro das possibilidades das políticas públicas, a aplicação do Banco da Terra associada ao remembramento, para que este possa ser eficaz.

- 2) Demonstrar a preocupação pelo que foi afirmado, ontem, neste fórum, por um dos palestrantes, de que o Brasil possui 4,5 milhões de empreendimentos agropecuários, dos quais, apenas 700 mil estão consolidados, ou seja, são economicamente viáveis. O que as organizações aqui presentes poderiam fazer para, saindo do discurso para a prática, tentar reverter esta situação?
- 3) Expressar a preocupação em estimular o debate sobre questões mais vinculadas ao local, em nível de municípios, que é o espaço privilegiado da ação. Foi afirmado durante as apresentações deste fórum que a relação do governo federal com o município está se dando de forma cada vez mais forte. E existem questões que precisam ser refletidas, sobre isso: indagar qual é a situação ideal para o município: Que o processo de participação seja crescente, que se dê com qualidade e que cada ator social, que participe como instituição, esteja comprometido com a missão. Depois, que haja continuidade e permanência das ações planejadas, evitando-se o eterno descompasso, ou seja, um governo tem uma ação e outro governo estabelece outro tipo de ação. E que a máquina estatal procure operar em harmonia, buscando efetivar as deliberações desse fórum sobre gestão e discussão de políticas públicas. E quais os problemas que são vivenciados, hoje, e que impedem a realização dessa situação ideal para os municípios? Primeiro, o desnível de conhecimento, de capacidade de discussão e elaboração que se estabelece entre a cúpula do movimento e aqueles que vão operar as ações, em nível local. Os líderes, os intelectuais, fazem as discussões, elaboram as propostas, mas quem irá operar, em baixo, é o dirigente sindical local, o funcionário da prefeitura, o funcionário da ONG, que manifesta um desnível muito grande, de conhecimento e de capacidade de proposição, com as elites. Também, a descontinuidade das ações compromete o sucesso dos investimentos para o desenvolvimento. Cada governo que inicia tem um programa diferente. O prefeito sai, o dirigente sindical sai, entra outro, e quem fica, muitas vezes não tem compromisso direto com as propostas. Disso tudo, se questiona: Qual a estratégia que se tem adotado para superar esses problemas?

- 4) Se, de acordo com a exposição do Gilson Bittencourt, para a Previdência Social, as atividades não-agrícolas realizadas regularmente podem descaracterizar o agricultor enquanto agricultura familiar, existe um conflito entre esse parecer e as regras do Pronaf, que classifica como produtor familiar quem também desenvolve atividades artesanais, de pesca, e outras. Como se pode resolver esta questão?

- 5) O questionamento vai no sentido de se identificar quais as perspectivas da gestão social. De acordo com o ponto de vista aqui defendido, parte-se do pressuposto de que a participação dos agricultores e de seus representantes num local em que o ambiente político não lhes é favorável deve levar a um processo no qual amadureçam uma forma de fazer política, uma forma de definir prioridades. Assim, cabe aos interessados a iniciativa. Em locais onde há um entendimento político entre o movimento e o governo, a iniciativa parte do próprio governo.

- 6) Uma questão sobre a política de crédito: Na semana passada, os jornais publicaram que uma consultoria do Banco do Brasil informava que o Banco deveria deixar fora de suas atividades o crédito rural. Em contrapartida, já no Grito da Terra, em 1998, chegou-se a discutir, junto com o pessoal do Ministério da Agricultura, formas diferenciadas de se buscar financiamento, especialmente por meio do Pronaf, até pelos Correios, porque o crédito buscado era de pequeno montante, e dificilmente iria interessar aos planos do Banco do Brasil. Para a agricultura familiar, seria interessante que se ficasse apenas com a estrutura de financiamento do Pronaf? O que se quer dizer com isso: que limita o acesso a propriedades com determinadas características, como a de tamanho, não misturando o pequeno e o médio produtor e o grande. Parece que este é o caso do SICRED, que tem pequenos e grandes em um só conjunto.

- 7) Uma questão sobre as cooperativas de crédito é a que diz respeito aos fundos. Sabe-se que algumas cooperativas que foram criadas no Sul do país, há alguns anos, tiram 1% da produção e remetem esse valor para os fundos dessa cooperativa, numa conta

vinculada ao produtor que faz a remessa. Quando se fala que é muito difícil, na agricultura familiar, a possibilidade de criação de um fundo, não se lembram as experiências que dão certo e nem que hoje, por exemplo, uma parte dos agricultores familiares contribui para o SENAI. É certo que ainda se tem um fundo pequeno, que não representa uma grande quantia, mas, para que ele se desenvolva, é necessário que se tenha uma instituição de crédito. De outra maneira, vão-se criar esses fundos para jogá-los no Banco do Brasil?

- 8) Há um questionamento a respeito do futuro do orçamento participativo, quando se afirma que, na perspectiva de que se um governo de outra linha política venha a se eleger e assumir o poder, esta prática de orçamento participativo não venha a permanecer. Como se pode entender esta colocação se cruzada com a informação sobre o treinamento e a capacitação que vem sendo feita pelos participantes do processo, que dá a idéia de que se está construindo a própria autonomia das pessoas com relação ao governo. Também, quando se conquista o poder e se pode exercer um governo, especialmente, quando se assume uma postura de compromisso com as questões populares, se quer resolver todos os problemas, se quer fazer tudo para que aquela proposta política dê certo, e às vezes, pode-se acabar, até, confundindo os papéis.
- 9) Na discussão sobre a sustentabilidade da agricultura familiar, quanto mais se debate, quanto mais se aprofunda o estudo do tema, mais claro fica a necessidade de se incorporar as propostas de organizações cooperativas. Esse é um desafio que tem se colocado para quem participa do movimento, quando se discute a própria reestruturação do movimento sindical. E se estabelece um impasse: se as cooperativas criadas a partir da própria organização sindical, na medida em que desenvolvem os seus processos de capacitação e de organização, devem permanecer vinculadas organicamente ao movimento sindical ou se devem buscar ser organizações autônomas, em relação ao sindicato. Lembrando que o sindicato não atende apenas aos seus

filiados, mas a toda uma categoria profissional, e que é importante que ele trabalhe na construção de sistemas próprios de organização cooperativa da agricultura familiar, que vantagens e que prejuízos poderiam resultar da vinculação orgânica ou não destas cooperativas para o movimento sindical?

- 10) Dos dados apresentados durante as exposições nesta oficina, fica uma grande preocupação com relação à região Nordeste. Tem-se nesta região uma faixa de 2 milhões de estabelecimentos agrícolas com até 1,7 hectares. As necessidades dos agricultores estabelecidos nessa área não é só o crédito, não é só o preço, mas, outras necessidades, tais como a assistência técnica. O que fazer, se ainda se tem as adversidades climáticas? Qual a alternativa? Esse povo tem que se mudar? Será que esse Nordeste tem jeito, ou não?
- 11) Destacar a importância de se estabelecer uma distinção entre ação de governo e política pública, no sentido da construção da política. Há necessidade de ação de governo, no sentido de fomentar a participação das várias comunidades no processo de formulação de suas políticas públicas, que são parte de um projeto político.
- 12) Questionar acerca do papel do Conselho Nacional de Desenvolvimento, quando, apesar de ter sua concepção feita pelo governo, não tem por objetivo agrupar as demandas que atendam a emancipação do ser humano. No entanto, a visão que o movimento social tem desse conselho, é a de que ele já atende ao papel para o qual foi criado, ou seja, o movimento não tem uma expectativa ampliada do papel desse conselho, que deveria buscar incorporar outras iniciativas, no sentido de se ter uma ação de governo que envolva as necessidades do povo e que avance.
- 13) O reconhecimento de que as atividades das cooperativas existentes merecem críticas. Mas, mesmo que se negue a influência do cooperativismo corporativista, qualquer forma de cooperativismo finda esbarrando no corporativismo tradicional. No entanto,

não é suficiente se fazer a crítica, é necessário que se parta para buscar influenciar na construção de um processo cooperativista dentro do movimento sindical, como ferramenta para implementar o crescimento da produção.

- 14) Foram salientadas algumas preocupações sobre os entraves que dificultam tanto a participação quanto a gestão de processos de desenvolvimento. Um deles é a educação, inclusive, a educação para a poupança e para a gestão. No entanto, a educação dentro dos padrões de universalização, tal como é reproduzida no Brasil, leva ao individualismo. Também tem-se que levar em consideração que as metodologias participativas tanto podem ser utilizadas para fomentar a participação, como podem levar à cooptação, fazendo, assim, o jogo daqueles que estão no poder.
- 15) Levantar o questionamento sobre se existe algum projeto no sentido de melhorar a estrutura da rede de educação formal para os agricultores. Destaque-se que a sustentabilidade perpassa o interesse de governos, pois é sabido que os projetos políticos são sempre orientados por uma diretriz política, que nem sempre é revelada abertamente por quem está no poder, nem é necessariamente seguida pelos grupos que sucedem os outros no poder. A pergunta é se há uma preocupação com relação a se criar mecanismos para melhorar a educação formal, de fazer com que os agricultores sejam agentes transformadores desse processo.
- 16) Um elemento de preocupação que deveria orientar os debates sobre o movimento sindical é com o desenvolvimento da capacidade dessa organização influenciar na geração de renda. Esse é o problema maior: o que fazer para agricultores familiares gerarem renda? Tem-se que estudar, fazer mudanças, quebrar paradigmas, porque as pessoas estão muito distantes de alcançar aquilo que realmente se quer e se pretende fazer. Só se têm, no Brasil, duas grandes saídas: A educação e o setor primário.

17) Agregar algumas informações sobre as cooperativas de crédito: Hoje, no Rio Grande do Sul, o Sulcred está presente em mais de 300 municípios; tem aproximadamente 150 mil associados; mais de 50% dos recursos emprestados pelo Sulcred são recursos próprios. O que as cooperativas de crédito precisam é de tratamento igual ao dado ao Banco do Brasil, pelo governo federal. E o que os produtores precisam é de que as cooperativas sejam muito bem administradas por dirigentes responsáveis e de que lhes sejam repassados os recursos do FAT.

Respostas dos painelistas

GILSON BITTENCOURT

Antes de entrar nas questões, quero reforçar algumas questões que considero fundamentais, para que não se criem dúvidas.

Quando falei em cooperativas dos USATIs, sou defensor delas. Penso que essas cooperativas, que são abertas, podem ser um grande potencializador, principalmente quando pensamos em pequenos municípios que, hoje em dia, não têm mais nem banco.

No Brasil ainda existem apenas doze, e o governo está querendo eliminar. Deu um prazo até o ano que vem para que elas mudem o estatuto e deixem de ser USATI, mas muito mais por uma pressão dos bancos, para evitar a concorrência. O Banco Central podia, na década de 70, eliminar a agiotagem, sem eliminar as cooperativas. Acredito que esse tipo de cooperativa deve ser pensada como uma perspectiva para o desenvolvimento.

A segunda coisa, é que falei com relação aos recursos próprios. É lógico que as cooperativas de crédito rural têm condições de captar. E captam. Dizer que pobre não poupa, é mentira. As cooperativas do Sistema Cresol têm demonstrado isso. O produtor com renda média

de R\$ 2 mil por ano, está captando, está poupando, girando, aprendendo a trabalhar com seus recursos. Ou seja, ao final, ele tem um volume total de recursos razoável. E esse recurso pode contribuir para os associados. O que quis dizer é que é difícil você pensar uma competição de recurso do Pronaf a uma taxa de 25% ao ano, com recurso próprio a ser captado, que custa 2% ao mês. Seja o que você vai pagar para quem vai aplicar o dinheiro, mais o custo da cooperativa. Esse recurso será emprestado ao agricultor com juros de 3% a 4% ao mês. E um recurso com essa taxa de juros é diferente de 5,75%. É lógico que esse recurso pode ser emprestado, mas ele vai ser muito pouco competitivo, e muito pouco em termos de solução, para uma agricultura que precisa de recursos mais baratos.

Ele capta, empresta, contribui, pode ser salvo numa dificuldade momentânea, mas não é um recurso para o crédito rural, com a taxa de juros que temos no mercado. Se tivéssemos uma taxa de 5% ao ano, você jogava um pequeno *spread* e teria um recurso competitivo. Mas não é o caso. É preciso deixar bem claro isso. Quando as cooperativas começam a captar, os sistemas tradicionais têm uma reação violenta, mas eu quis dizer no sentido do crédito rural.

E, por último, para puxar o debate, e para explicar essa questão, fiz uma crítica ao sistema tradicional, e fui questionado no intervalo. Penso que existem cooperativas tradicionais, históricas, de crédito rural, que têm contribuído e potencializado. Mas se eu não fizesse essa crítica, vou estar enganando a mim mesmo. Porque, historicamente, pelo que acompanhamos do movimento sindical, das organizações, essas cooperativas têm-se fundido, têm obrigado as pequenas a se fundir ou a se unificar, fugindo ao que defendemos da cooperativa local.

Essas cooperativas, do ponto de vista histórico, com exceções, logicamente, têm provocado um processo de exclusão dos agricultores familiares, seja de produção e, conseqüentemente, de crédito. Se negar isso, estarei negando a história de luta da

CONTAG e das organizações que questionam esse corporativismo. Se não fizer essa crítica, significa manter o que está aí, e é o que a gente tem criticado.

Essas cooperativas têm poucas preocupações, na sua maioria, com algumas exceções, pouco vínculo com o desenvolvimento local, e têm muito pouca articulação com as organizações da agricultura familiar.

Essa crítica que fiz, e reforço, é uma crítica ao sistema tradicional, embora hajam cooperativas positivas, experiências positivas, e tudo o mais. Mas isso não dá para negar. E é um desafio esse debate, porque se negar isso, estarei negando a história que temos feito.

As cooperativas da agricultura familiar são santas? Também não. Mas se não tivermos condições de fazer críticas em cima de nossas experiências, das experiências que criticamos, não avançamos.

Rapidamente, eu diria que, no geral, as organizações conhecem muito pouco a sua base. O máximo que elas fazem, normalmente, é um diagnóstico pegando os dados censitários e dizendo: temos tantos produtores, tantos têm tanta terra e tantos não têm; tantos precisam de reforma agrária e têm tantos sem terra.

Em geral, a gente não consegue avançar em diagnósticos da realidade dos municípios. São preocupantes os números, em relação à primeira intervenção? Desses 1,9 milhões, que chamei de grupo D, que não tem nada a ver com os grupos do Pronaf, são os excluídos? Sim. São os excluídos do ponto de vista atual da produção agrícola. Não sei. O censo não me dá nenhuma informação de quantos desses, hoje, vivem de outras atividades. E como censo não dá, eu podia imaginar que, como a agricultura não gera renda, de quê essas pessoas sobrevivem? De aposentadoria? De venda de serviços? Uma boa parte são semi-assalariados, são assalariados? Há alguém da família assalariado, seja no meio rural ou no meio urbano?

Então, falta, para nós, para as organizações, para poder sair do discurso e partir para a prática, conhecer o próprio município. E eu diria com grande certeza que a grande maioria não conhece. Conhecem, sim, aqueles agricultores que estão mais vinculados às organizações. Mesmo o governo, muitas vezes, conhece aqueles que estão muito mais próximos.

Penso que para sair do discurso para a prática não é preciso fazer grandes pesquisas. É minimamente conhecer a realidade local, e aí, sim, ver como lutar por crédito. Mas quando vamos lutar por crédito, cada vez menos pessoas vêm lutar, porque todo ano a gente luta por crédito e, quando chega o momento de ter o acesso, nunca se é beneficiado.

Assim, para sair do discurso à prática, primeiro, é preciso conhecer a realidade. E a partir daí, já surgem várias opções, seja de pensar a política agrícola, seja de pensar outras realidades, tendo essa noção que a gente consegue fazer.

Para fugir da desqualificação da Previdência, é uma questão complicada, mas penso que temos que buscar atividades não-agrícolas, sim. Temos que potencializar, pois isso traz qualidade de vida, potencializa o município, faz com que pessoas com mais educação morem cada vez mais no meio rural; que tenha mais renda no meio rural. Com certeza. Mas na maioria dos municípios brasileiros, com toda certeza, essas atividades avançam se a agricultura familiar avançar. E penso que isso tem sido desconsiderado. Ou seja, se potencializa a agrícola e não a não-agrícola. De repente nem uma nem outra avança.

Temos um documento que é um estudo que fizemos, em nível de país, por meio de um convênio com o FAO-IN CRA, que tentou, mais ou menos, caracterizar a agricultura familiar. E todas as informações correspondem a dados em nível nacional e por região, por estado e por município. Então, dá uma base bastante interessante para pensar esse diagnóstico.

Há dois aspectos sobre esse trabalho. O primeiro, é que precisamos entender a diferenciação do que é estabelecimento rural. Para o IBGE, existe, ou existiu, em 1995,

4,8 milhões de estabelecimentos, no Brasil, dos quais, pela nossa conta, utilizando o que o censo nos permite, chegamos a 4,1 milhões. O INCRA tem um cadastro de imóveis, no qual consta apenas 2,9 milhões, alguma coisa por aí. O que é isso? Estabelecimento rural, para o IBGE, é qualquer unidade de produção que produza algum produto agrícola, e que tenha por finalidade o mercado, ou a sua comercialização. Por exemplo, independente da forma de sua propriedade, se tem uma fazenda, e ela tem um proprietário, seria um imóvel para o INCRA. Essa propriedade tem 50 arrendatários dentro, e cada arrendatário produz o que quer. Lógico, vai pagar a sua renda, mas produz o que quer. Para o INCRA, eu tenho um imóvel rural; para o IBGE, tenho 51 estabelecimentos. É por isso que dá esse número tamanho no Nordeste, de 70%, todos menores do que 5 ha. A grande parte, quando cruzamos com a posse da terra, irá dar arrendatário ou posseiro. Se pensarmos em termos de imóvel, irá dar um número menor.

A crítica, o debate que se tem, entre o censo de 85 e 96, é que, na época que foi feito, muitos desses arrendatários não estavam nem na propriedade porque o sujeito usa a terra numa determinada parte do ano, e você vai lá e ele não está, não existe. Se procuro um fazendeiro que tem 50 arrendatários, quando não estou trabalhando no momento de safra, vou achar um imóvel; se vou no momento em que estão trabalhando, vou achar 51. Há essa diferenciação, que é importante entender para pensarmos a alternativa.

E você levanta, por exemplo, uma escola, no meio de Porto Alegre, aqui na esquina, ela tem uma horta e pode comercializar, independente da quantidade, mas comercializa alguma coisa, se o recenseador passar por aqui, irá registrá-la como estabelecimento agropecuário. Uma igreja ou capela, no interior, que tem uma área de meio hectare, e que produz milho, e comercializa esse milho para a comunidade, é um estabelecimento agropecuário. Tem essa diferenciação.

Quando falo em 1,9 milhões, do grupo D, existe muita gente daqui que mora na propriedade, mas, na prática, os pais são aposentados e vivem dessa renda, ou são bóias-frias, ou são assalariados, mas produzem alguma coisa. Pode ser em meio hectare.

E é interessante, porque, historicamente, sempre trabalhamos a agricultura familiar como menos de 50. Trabalhamos muito pouco os menos de 5; muito pouco os menos de 2. E quando vamos para esse número, geralmente, nos assustamos.

É lógico que, aqui, tentamos dar uma visão, uma informação, da agricultura familiar de uma forma geral, mostrar o seu potencial, a sua realidade. Mas precisamos entender essas coisas para vermos, aqui dentro, a sua diversidade, porque senão ficamos nos grandes proprietários e pensamos que é tudo bonito. E, mais ainda, precisamos sair dos dados nacionais, conhecer os dados locais, cruzando, logicamente, com outras fontes, porque senão ficamos só nesses números, e vamos achar um município que tem 400 famílias, sem renda e, na prática, essas pessoas estão sobrevivendo do quê? Muitas já têm atividades. Com isso, tendo a resolver a duas questões.

Começo pela última. O nordeste é, realmente, o ponto X. Você tem 2 milhões de estabelecimentos rurais no Nordeste, dos quais a grande maioria está entre menos de 5 ha. Quando digo que a política para essas pessoas não é dar prioridade ao crédito, ou mesmo à assistência técnica, não estou excluindo essas pessoas. Pelo contrário, estou assumindo que eles são excluídos. O que não posso é manter o discurso e uma prática diferenciada. Não posso manter a afirmação de que essas pessoas são agricultores familiares, se jamais vão ter acesso ao crédito, se jamais um técnico vai chegar, porque jamais alguém vai dar a resposta para o técnico.

A questão é, exatamente, demonstrar que o sujeito existe, e vamos discutir as alternativas. E, talvez, muito mais prioritário que o crédito, pode ser a reforma agrária. E aí, sim, o crédito. É nesse aspecto que o separo, porque se o ponho sempre no mesmo saco, sempre o trabalho de forma geral, e ele sempre continua excluído, e as organizações o continuam excluindo.

No Nordeste, quando falo em outras atividades não-agrícolas, reforço que temos que potencializar essas atividades. Quanto mais pessoas tivermos no meio rural, que estão

morando lá e desenvolvendo atividades, melhor. Gera renda, movimenta, traz mais capital social. É lógico que uma coisa potencializa a outra. Isso potencializa a atividade agrícola, como alguém disse, da mesma forma que a atividade agrícola, no meu entender, a médio e longo prazo, acaba sustentando a outra. Para muitas dessas famílias, ou a reforma agrária, ou algumas questões do ponto de vista da qualidade de vida, como acesso à escola, acesso à saúde, até estrada, já garante uma melhoria significativa.

E penso que, cada vez mais, as organizações começam a assumir não um papel de defesa da agricultura familiar em si, mas a desenvolver o papel, cada vez maior, do desenvolvimento rural com base na agricultura familiar, ou, com as famílias que desenvolvem o seu próprio trabalho. Aí o discurso do desenvolvimento agrícola, antigo, que questionamos, começa a avançar para a concepção de desenvolvimento rural, que é o que vimos defendendo há muito tempo.

O que você tem é um grande número de pessoas excluídas da atividade agrícola. O problema da terra no Brasil não é só quem não tem terra, e muitas vezes o próprio programa da reforma agrária acaba inibindo e dificultando a participação. Temos um problema seriíssimo, de quem não tem muita terra, o que, na prática, acaba sendo um sem-terra. Penso que é importante diferenciarmos isso.

Penso que as cooperativas são um caminho, avançam, mas também não sou otimista de achar que, amanhã, teremos em todos os municípios cooperativas de crédito. É um processo difícil, um processo que se leva tempo, que se tem que ter formação, as pessoas tem que ter tempo para lidar com o processo. Não vejo o Banco do Brasil saindo da relação amanhã. Se isso acontecer, estamos perdidos. Temos que lutar, cada vez mais, para que o Banco do Brasil avance no crédito, mas com a percepção de que temos que ter mais alternativas. E quanto mais alternativas buscarmos, não pensamos simplesmente em canalizar recursos. Se somos, simplesmente, canalizadores de recursos, sou totalmente contra a cooperativa de crédito. Deixemos que o banco assuma os riscos. Por que vamos assumir riscos, ter

dor de cabeça, se não vamos interferir no processo de uso desses recursos? Deixemos para o banco. A perspectiva tem que ser: além de ser canalizadora, ela tem que atuar no processo de debate, não precisa assumir a assistência técnica.

Sou contra, hoje, a cooperativa ser uma coisa orgânica, porque há diferenciações do seu público, e diferenciações de seu objetivo. Penso que é fundamental haver um vínculo, e muitas vezes falta esse vínculo. É fundamental que ele exista. Como você ter participação no próprio conselho curador, ou seja, a cooperativa criar algum tipo de conselho que possa estar no debate, por meio da assistência técnica, por que não? Você pode ter recursos de assistência técnica, e não precisa ser a cooperativa de crédito – e nem deve – a prestar a assistência técnica, mas em articulação com os movimentos. O que é uma coisa que sabemos fazer muito pouco. Estamos com os sindicatos, criamos uma organização de comercialização, e começa a disputa sobre quem vai dar a assistência técnica. Cria-se, então, uma agroindústria, e começa a disputa, porque a agroindústria visa seus interesses. Se criamos a cooperativa de crédito, a briga é do mesmo jeito.

Este é um problema dos movimentos que têm que aprender a trabalhar com o conjunto das entidades. Lógico que temos que ter coordenação, que tem que haver articulação. Cooperativa de crédito é a coisa mais fácil do mundo de virar um banco. Se você está com dinheiro, você começa a viver em função do dinheiro. Se você não tiver alguém que esteja ali, questionando e cobrando, vira.

Com o Sistema Cresol, por exemplo, temos que estar atentos o tempo todo, e volta e meia você pega um gerente, que é um agricultor familiar, e ele começa a pensar que virou banqueiro. Não é simples o processo. Mexer com dinheiro dá dinheiro. Não existe coisa mais rentável do que vender dinheiro. A questão é: para quem, para quê, e com qual objetivo.

Com relação a isso, penso que há que se ter articulação, ou não funciona. E digo que as cooperativas nossas, do Sistema Cresol, que estão isoladas, e começam a se distanciar, vão virar banco. E vamos ter que pedir que elas fechem.

É importante que, antes de vocês começarem a usar os números, deem uma olhada na metodologia. Porque os números surgiram a partir de uma metodologia que foi possível, frente aos dados do censo. Pode haver discordâncias.

É importante as pessoas verem bem para, depois, não ficarem usando números e terem dúvidas. Inclusive, até para estudar os dados estaduais e municipais, vendo a metodologia, fica fácil de entender as tabelas que irão aparecer.

Reforçando um pouco o que foi levantado antes, a cooperativa pode, inclusive, atuar no processo de gestão de fundos e de políticas municipais, inclusive mais ampla do que o seu próprio quadro social. O que não impede que uma cooperativa de crédito de agricultores familiares trabalhe com agricultores não-familiares. Não impede que uma cooperativa de agricultores familiares desenvolva trabalhos para pessoas no meio urbano. Elas não vão ser associadas, mas a cooperativa pode prestar serviços, e atuar numa perspectiva muito mais ampla. Mas ela é de agricultores familiares. Quando se fala em limitação, não precisa ser limitação na sua atuação.

Outra questão que foi levantada, é que temos que entender que construímos as coisas em cima de duas outras. Uma é em cima do que a gente acha, e a outra em cima de experiências. E nem sempre o que a gente acha está correto, nem sempre a avaliação que fazemos das experiências está correta. Por exemplo, quando fazemos uma crítica ao processo histórico das cooperativas de crédito rural que são integradas às cooperativas de produção, a gente acha, pelo processo histórico, que isso não é interessante. E há que se tentar buscar alternativas de forma diferenciada. Pode ser que daqui há 10 anos a gente mude de opinião e veja que o problema não era aí, mas muito mais na forma como se estava trabalhando, era muito mais de quem estava presidindo, naquele momento. Só que temos que trabalhar em cima do concreto, e é em cima disso que tentamos desenvolver as coisas.

Assim, a gente vai construindo a partir da nossa vivência. E aí vem essa questão sobre agregar ou não tudo. Da comercialização, a produção e o crédito. A dúvida que temos é a de que o crédito tem que ser um potencializador do conjunto de municípios, do conjunto das atividades da agricultura familiar.

Quando você vincula a uma única estrutura, a tendência lógica é você começar a vincular de tal forma que o interesse de um passa a ser do outro. Por exemplo, se a cooperativa de produção comercializa insumos, a tendência passa, num determinado momento, a você viabilizar a venda dos insumos. Não necessariamente se esse insumo é a principal necessidade do agricultor naquele momento. Quando você está fora, pode até acontecer, mas você tem mais autonomia para discutir isso. Quando você discute a produção, acontece uma coisa, por exemplo, se estou interessado em plantar batata, e é uma alternativa e tenho todas as perspectivas que vai dar certo, e a cooperativa de produção, ou de comercialização, quer trabalhar com o feijão, se eu não plantar feijão, vou ter dificuldades.

FERNANDA COSTA COREZOLA

Uma questão que quero colocar, até para balizar um pouco com o que foi colocado, é que não situei exatamente a faixa de público ao qual o programa a que me reportei anteriormente trabalha. Seguramente, ele começa de baixo para cima, em relação àquelas quatro categorias. Fundamentalmente, ele é um programa que visa a atender pessoas que se encontram numa faixa de exclusão social, mas também pega setores de categoria C e, em alguma medida, outros, em função da comunidade que será potencialmente atingida, porque você não tem, potencialmente, dentro de uma microbacia, apenas os executores totalmente excluídos. Eles estão ali, todos juntos. Pode haver um perfil característico de maior homogeneidade dentro de uma determinada área geográfica, mas isso não acontece exclusivamente. E, em função das ações de manejo dos recursos naturais poderem atingir um segmento um pouco mais amplo, pois os critérios são menos seletivos.

Está sendo discutido, hoje, por intermédio da Secretaria de Agricultura, formas de microcrédito rural, onde há toda uma discussão a partir de experiências de outras cooperativas. Isso irei colocar em um outro momento.

Os problemas de desnível de informação, com certeza, é um dos maiores problemas que todos enfrentamos. Iniciamos um processo de divulgação do programa, um processo permanente, de qualificar os instrumentos para que, cada vez mais, o conjunto da população esteja informado dos critérios, de normas, de procedimentos. Porque se os beneficiários de qualquer política não estiverem instrumentalizados sobre o que é possível ou não, sobre de que forma acessar, eles estão excluídos por definição, porque não vão buscar. Era o que, como exemplo, tínhamos no programa.

Salvo exceções, a maior parte dos produtores que tiveram acesso ao Rural 2000, não sabia, por exemplo, que podia optar por ações; não sabia que tinha possibilidade de geração de renda; não sabia que podia ter acesso às ações de manejo dos recursos naturais; não participou de processos de discussão com vistas à organização de sua comunidade. Ou seja, os produtores estavam desinformados. Penso que é um desafio permanente, de buscarmos sempre mecanismos de divulgação. É o que estamos fazendo e, hoje, existem intermediários que fazem esse processo de divulgação, que são os coordenadores das relações comunitárias; a figura do coordenador regional da agricultura, que eu falei; e, fundamentalmente, os escritórios da EMATER, seja no âmbito regional ou municipal, que têm um papel super importante para difundir esse tipo de informação. Além outros materiais que estamos permanentemente produzindo.

Outro aspecto, é a capacitação. Iniciamos, no ano passado, um processo ainda muito insipiente, e para o ano de 2000 existe uma programação montada, de capacitação dos conselheiros municipais e também a capacitação dos novos delegados do orçamento participativo, que participam dos processos de gestão. Também a capacitação de agricultores, e dos povos indígenas, pescadores e assentados.

E, neste ano, vamos investir em torno de R\$ 2 milhões, que já estão sendo investidos em atividades de capacitação, passando pela capacitação técnica e também de qualificação política, para os processos de organização e de mobilização.

De fato, existe um modelo que está sendo discutido, de política de capacitação, onde a estratégia central não passa necessariamente por centros de treinamentos, ou centros de formação. Eles são utilizados, mas a principal ação é levar essas capacitação às comunidades e às unidades de produção. E daí existe uma fórmula que as pessoas da área estão trabalhando.

Além disso, temos o sistema de avaliação do programa. Como estamos no primeiro ano de implantação da nova sistemática, ainda estamos na fase de avaliação. Mas a idéia é, a partir do segundo semestre até o final do ano, desenvolvermos um processo em que as comunidades possam se manifestar diretamente sobre as experiências que tiveram. E isso ajuda, porque são momentos em que eles podem se manifestar e você pode levar mais informação para a comunidade.

Com relação à rotatividade dos atores sociais na participação, em si, não me parece que seja negativa. Existe um aspecto positivo, que é o de obrigar os agentes a qualificarem a sua atuação e a sua intervenção, inclusive, no sentido de ampliar o número de agentes sociais que estão interessados, se mobilizam, se articulam, para serem representantes, que estimulam o processo de identificação de lideranças. É claro que isso exige, ao mesmo tempo, a permanente qualificação dessas pessoas, mas amplia os espaços de participação e o número de pessoas interessadas. Isso fica sendo uma política permanente, a mesma questão dos delegados do orçamento participativo, que são eleitos anualmente.

Numa experiência que temos, que é no município de Porto Alegre, existe uma norma segundo a qual os delegados só podem ser eleitos por duas vezes, em dois anos. Depois, tem que mudar, isso como mecanismo de renovação. É um processo complicado, mas

temos que assumir isso para que se tenha renovação, para novas pessoas se envolverem e se capacitarem dentro do processo.

Com relação às possibilidades de envolvimento dos funcionários públicos, na atuação dentro dos projetos, penso que, de fato, é uma estrutura de estado complexa, desestruturada. No caso específico da Secretaria de Agricultura, ela é desaparelhada, desde falta de telefones, computadores, tudo. Falta tudo dentro da Secretaria, e acredito que a EMATER, que é uma empresa bastante estruturada, e que tem, ainda, demandas e necessidade de qualificar a ação, mas, comparativamente, a estrutura da Secretaria de Agricultura é totalmente sucateada e, obviamente, que você encontra funcionários públicos desanimados, desencantados com sua capacidade de atuação, com os espaços em que eles podem atuar.

Existe uma política de capacitação, que se iniciou este ano, dos funcionários da Secretaria da Agricultura, que é uma secretaria – e isso é importante ressaltar – que tem um grande número de CCs, e na nossa avaliação isso não é bom, mas a estrutura foi montada e desestruturada paulatinamente, e hoje tem uma política de não ampliar os quadros de funcionários do estado. Estamos sem alternativas, mas isso tem que ser pensado a médio prazo. Não temos como tocar uma política com a dimensão que se quer dar, hoje, para a agricultura no estado, da forma como está. Então, são necessárias ações que valorizem os funcionários públicos, que resgatem o seu papel como agentes, que podem se constituir agentes de desenvolvimentos. Mas é um desafio.

Temos, na EMATER, um processo muito interessante de qualificação, tanto em termos de metodologias participativas, metodologias para promover o desenvolvimento rural, quando do ponto de vista técnico. Este ano existem mais ações, que já estão programadas para o decorrer do ano, na área de manejo, na área de agroecologia, também. E existe um conjunto de ações, em que temos procurado manter os quadros do estado minimamente atualizados em relação a toda essa discussão que estamos fazendo aqui.

Porém, na nossa avaliação, é fácil dizer que temos uma estrutura defasada, que não nos serve mais. Estamos assumindo o desafio de que o estado tem que se colocar a serviço da sociedade, dos interesses públicos. Temos que encontrar caminhos para que haja, de fato, uma mudança dentro dessa estrutura que está aí.

E a questão da descontinuidade das ações, se os agricultores não tiverem aquele domínio de informações que falamos antes, é um problema grave, porque é esse conhecimento por parte dos agentes locais que irá assegurar, inclusive, o controle social sobre a continuidade das ações, a qualidade dos projetos, e mesmo da execução.

É como eu disse antes: se os agricultores não têm isso, qualquer agente político, ou governo, que venha a assumir uma determinada coordenação, pode propor o que quiser, porque ninguém tem memória. Só que essa memória tem que estar assegurada desde o nível local, dos municípios, até os níveis regionais e estaduais. Essa é a expectativa nossa.

Quando se trata da relação entre o estado e os diversos municípios, pergunta-se se já houve resistência por parte dos municípios, tentando se contrapor à experiência do estado?

Em primeiro lugar, há que se diferenciar bem. Estamos tratando de dois sistemas que têm uma articulação entre eles. Um é o que chamamos de Orçamento Participativo estadual. Ou outro é o sistema do MS Rural, que estamos procurando, cada vez mais, ter uma interface direta com o Orçamento que trata da globalidade das definições dos investimentos públicos. Em ambos os casos, houve resistência por parte dos municípios. No caso do orçamento participativo, quero esclarecer que no estado não temos outros mecanismos para aportar essa sistemática. Desde salas, serviços de som, são experiências que estão sendo articuladas e desenvolvidas pelas comunidades municipais e regionais.

A organização, toda, do sistema, das assembléias, das plenárias, em si, já é uma organização da sociedade civil, porque o estado tem uma participação ínfima dentro do processo. E é uma experiência que, inclusive, está trazendo resultados, não só numericamente interessantes, mas, como houve um relato esses dias, de um município, dizendo que estava acontecendo uma revolução social no município. É claro que as diferenças são muito diversas, mas estava começando a surgir novas lideranças. As pessoas que estavam participando do processo começaram a perceber que, de fato, podiam incidir sobre determinados processos e determinadas decisões, isso também no âmbito do programa MS Rural, onde a gente casou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, com os delegados do Orçamento Participativo. Isso porque temos diferentes municípios. Alguns em que o Conselho de Desenvolvimento Rural tinha uma experiência muito interessante, muito positiva, que discutia as políticas do município, conseguia estabelecer alguma relação com as políticas regionais, com as políticas nacionais, no âmbito da agricultura. Mas, seguramente, esses municípios são muito poucos.

A maior parte dos conselhos foi formado por exigência do antigo PRORURAL 2000 e de algumas outras políticas da Secretaria, que era um critério para poder se enquadrar e receber os recursos. E o que aconteceu na prática? Os conselhos foram formados por lei ou por decreto, mas no papel. Na verdade, se você fosse contabilizar as reuniões que aconteceram foram poucas, as discussões muitas vezes, de decisão, o pessoal passava nas casas dos conselheiros para pegar as assinaturas nas atas. Ou seja, o processo de discussão acabou não acontecendo na maior parte dos casos.

Quando você começa a chamar as pessoas, enfim, os interessados, para o debate, a conversa começa a mudar um pouco. Por exemplo, neste ano, no RS Especial, que é uma modalidade do RS Rural, existe um município que vai receber R\$ 850 mil para as ações emergenciais de combate aos efeitos da estiagem, além do recurso do RS normal e de algumas outras fontes. Ou seja, é um aporte de recursos para o município bastante significativo. Quando você começa a colocar essa possibilidade de discutir com os integrantes daquela sociedade sobre esse montante de recursos, e as pessoas começam

a se sentir responsáveis por uma decisão, não é uma questão menor, que tem pouca importância, porque tem um impacto financeiro, inclusive. E as pessoas começam a se dar conta de que têm um grau de responsabilização muito grande, independente do valor. Pode-se estar tratando de R\$ 20 mil, ou, nesse caso, de quase R\$ 1 milhão.

Mas este foi um caso exemplar, porque aqui havia uma resistência muito forte. A prefeitura não permitia que os delegados deliberassem, e não deixaram que mexessem, porque dizia que o município era dela. E, aos poucos, é claro que há necessidade de articulação, de muita conversa, e você começa a quebrar um pouco essa forma mais tradicional de estabelecer as políticas. Todos sabemos que não é um processo simples, e nem rápido. Estamos apostando que, na medida em que ele está trazendo efeitos, que irá se consolidar. E é muito gratificante você ouvir dos municípios que os agricultores estão decidindo os critérios, porque um determinado recurso vai para uma comunidade e não vai para a outra.

Os relatos dessa situação, que é o que está acontecendo agora, são muito positivos, na maior parte dos casos. E o que antes era um temor para nós, que poderia haver uma disputa, uma competição, entre os delegados do Orçamento e os membros do conselho municipal, porque poderiam estar se sentindo subtraídos do seu poder, ou da possibilidade do poder estar sendo fortalecido, não está acontecendo na maioria dos casos.

Tivemos um problema operacional, que estamos administrando. Existem muitos municípios em que é proporcional a eleição dos delegados ao número de pessoas que vão às assembleias. E quanto mais pessoas vão nas assembleias, mais delegados se tira. Este ano já incorporamos um elemento de uma certa proporção com a população total, já que estávamos tendo municípios com mais de 60 delegados, e em alguns municípios, mais do que isso, inclusive. E você juntar os delegados, 60, mais 20 do conselho municipal, você tinha uma assembleia, quase, para conduzir e fazer a gestão do programa e de custos, porque os delegados do Orçamento não têm nenhuma ajuda de custo para participar de nenhuma atividade.

Em relação à questão se num outro governo se manteria o orçamento participativo, sabemos de outros governos, com outras formulações políticas, que estão tentando uma experiência semelhante, e, em alguns casos, com sucesso. Penso que a preocupação é no sentido de não abrir mão da possibilidade de você decidir exatamente onde você quer investir, é o pivô da coisa.

É nessa perspectiva que avaliamos a dificuldade, a complexidade, a distância que estamos dessa abertura para a sociedade feita de uma forma efetiva. De fato, ainda estaria muito longe de acontecer, nos parece, porque, na verdade, se todos os governantes quisessem estabelecer caminhos abertos e transparentes, já poderiam estar fazendo. Não precisaria ser com essa metodologia, poderiam se propor outras, mais criativas, talvez. Mas, a verdade é que ainda temos muito poucas experiências de disposição das lideranças políticas para isso. É um desafio que se coloca para a sociedade como um todo.

Em relação à capacitação, que já colocamos aqui, e que é, sem dúvida, fundamental, hoje, esse trabalho está ainda muito dependente do trabalho desenvolvido pela assistência técnica. Realizamos eventos que, talvez, muito menos que capacitação, seriam eventos de divulgação, de assegurar o nível de informação mínimo, para desenvolver o programa. E estamos estabelecendo algum nível de relação direta com os delegados e conselheiros, também, até como uma forma para que eles possam, por meio de correspondências, identificar quem são esses conselheiros.

E outro instrumento são reuniões nas regiões e nos municípios. Em função do Orçamento Participativo, cada município tem uma situação, uma certa rotina de reuniões, com periodicidades diferentes. Estamos sendo informados de que o programa tem sido pautado nessas reuniões, e os agentes regionais, seja por intermédio da EMATER, do coordenador regional, tem acompanhado e monitorado um pouco isso. E estamos acompanhando. Quando identificamos um foco de questionamento, de problemas a ser equacionado, temos procurado atender.

O que a gente vem desenvolvendo aqui no estado é trabalhar a questão na linha da reforma agrária como uma alternativa para esse segmento, e programas como o RS Rural são sempre complementares, não são substitutivos. Mas a gente está trabalhando com a lógica de dizer assim: vamos fazer uma política compensatória, mas trabalhar uma multiplicidade de alternativas, e fazer a discussão com esse segmento que está excluído das suas alternativas, mesmo que seja um segmento com pouca capacidade produtiva, ou com extrato de terra muito pequeno. Estamos apostando no aprofundamento disso.

E a questão do remembramento das áreas, na verdade, é um processo complexo, que, no nosso caso, está sendo estudado como alternativa, mas que hoje ainda carece de instrumentos jurídicos, inclusive, para fazer isso, porque é uma coisa nova, e não se tem muita experiência no país. Hoje é muito mais uma intenção, mas em termos de experiência, existe toda uma questão de relação das pessoas com a sua terra, de desprover da sua área de terra para dar para uma outra pessoa, na expectativa de haver um reassentamento, é um processo complicado. Há que se ter uma organização social prévia para poder viabilizar, porque as pessoas têm ali o seu cantinho, mas não querem se desfazer daquilo ali se não tiver muito consolidado o processo, bem assegurada outra alternativa.

TRABALHOS EM GRUPO

Uma vez realizados o painel e os debates, passou-se aos trabalhos de grupo que, segundo os objetivos da oficina, buscariam oferecer subsídios para uma Agenda Comum entre CONTAG e agências, em torno do desenvolvimento sustentável.

Como introdução ao trabalho de grupo e instrumento de realizar uma ligação entre os debates do dia anterior e aqueles da própria oficina, o relator e o moderador apresentaram ao grupo a síntese seguinte dos debates anteriores. Estes pontos chamam a atenção sobre oportunidades e as dificuldades existentes para a construção do desenvolvimento sustentável.

Cenário internacional – Tendências

- Crise dos estados nacionais
- Comando centralizado e operações descentralizadas
- Local e global assumem importância estratégica

Cenário nacional – Tendências

- Desnacionalização
- Baixo nível de educação
- Alto nível de desemprego
- Concentração de Renda
- Crise do Estado brasileiro
- Crise de representatividade
- Desoneração do estado
- Descentralização política

Pressupostos para o Desenvolvimento Rural Sustentável

- Educação – para poupança – para gestão
- Participação é uma prática educativa
- Formação do capital social
- Metodologia participativa

Limites para um Sistema de Gestão Participativa

- Pouca tradição associativa
- Fragilidade dos atores locais
- Força de poder oligárquico local
- Baixa governabilidade da sociedade civil sobre a política econômica
- Desigualdade social e política

- Superestimar o local em detrimento do global
- Manutenção da hegemonia da financeirização
- Fatores invisíveis – cultura e valores

RESULTADO DOS GRUPOS NA DEFINIÇÃO DOS EIXOS

Os grupos, após debate, apresentaram suas conclusões, analisadas em plenário e devolvidas a outros subgrupos para a finalização do processo, novamente analisado e finalizado. Eis o resultado final em termos de eixos e ações possíveis:

1. Eixos

- Educação Formal e Não-Formal
- Criação de Redes para Sistematização, Divulgação e Disseminação de Experiências de Gestão Participativa
- Fomento aos processos de Organização da Produção
- Educação para a Cidadania
- Qualificação da Ação Política para Gestão Democrática das Políticas Públicas
- Apropriação de fatia maior da Renda
- Educação – Valorização do Meio Rural
- Organização do Meio Rural
- Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER e Mercado

2. Eixos priorizados

- Educação Formal e Não-Formal – para a cidadania
- Organização Rural – Gestão Democrática para as Políticas Públicas
- Organização Rural – Organização da Produção (ATER, Mercado e Geração de Renda)

3. Estratégias para implementação das ações articuladas

• Educação Formal e Não-Formal – para a cidadania

- Intervir na Educação Formal com objetivo de melhorar a qualidade da educação pública, adequando à realidade do campo e estimulando a valorização do meio rural.
- Promover intercâmbios de experiências, por meio da criação de Redes de Intercâmbio, Sistematização e Disseminação de Experiências.
- Capacitação para Desenvolvimento Rural Sustentável, para formação de Agentes Locais, Treinamento de Conselheiros/as, Formação de Agentes Públicos de Governo (a exemplo dos Agentes Comunitários de Saúde), tendo como paradigma a participação como prática educativa e como objetivo a permanência e a sustentabilidade das ações políticas.
- Garantir informações por meio de instrumentos participativos, como forma de desmistificar o poder público, municiar os agentes e conselheiros/as e viabilizar meios de participação cidadã.
- Estimular Programas de Educação Não-Formal, especialmente para gestão e planejamento do desenvolvimento local e para fortalecimento das organizações dos agricultores familiares.
- Criação de Centro de Formação para o Desenvolvimento em nível nacional e Escolas de Agricultura Familiar a nível dos estados para formação de Técnicos em Desenvolvimento e Agricultura Familiar.

• Organização para o Desenvolvimento Rural Sustentável – Gestão Democrática das Políticas Públicas

- Reformulação da legislação sobre criação e funcionamento dos conselhos, com opção pela constituição de um Conselho Municipal

de Desenvolvimento, com poder de deliberação de políticas públicas e criação de câmaras setoriais a ele vinculada, com poderes consultivos; ampliação e qualificação da representação dos trabalhadores e trabalhadoras rurais e realização de um Programa de Capacitação para Conselheiros/as, com o objetivo de transformar os Conselhos em espaços participativos e democráticos de elaboração e gerenciamento de políticas públicas para o desenvolvimento local sustentável.

- Estimular mudanças estatutárias nas associações civis, incorporando objetivos para gerenciamento de políticas públicas, de forma a utilizar essas organizações como espaço de participação das comunidades na elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas locais.

- **Organização para o Desenvolvimento Rural Sustentável – Organização da Produção**
 - Realizar estudos sobre organização da produção em nível local e suas interrelações com o entorno, com objetivo de ampliar o conhecimento das relações sociais de produção do município e a inserção da agricultura familiar.
 - Realizar estudos das cadeias produtivas e mercados, com objetivo de conhecer as formas de comercialização, oportunidades e nichos de mercado para os produtos da agricultura familiar brasileira.
 - Organizar uma Bolsa de Negócios da Agricultura Familiar, de forma a viabilizar a comercialização de produtos dos agricultores familiares.
 - Estimular um programa de capacitação voltado para a organização de cooperativas e a qualificação dos produtos da agricultura familiar para ingresso no mercado.

- **Elaboração de um Projeto e Assistência Técnica e Extensão Rural para ser implantado pelo governo federal, sob a coordenação do MSTR.**
- **Aprofundar o debate sobre formas de organização da produção, beneficiamento e comercialização, com o objetivo de definir alternativas para os diferentes grupos de agricultores familiares, considerando tamanho do grupo, objetivos, escala de produção, mercados e outras características.**
- **Estimular a criação e organização de Cooperativas de Produção, Transformação, Crédito e Comercialização, com o objetivo de viabilizar economicamente os agricultores familiares.**

5.3 OFICINA III – ESTRATÉGIAS DE GESTÃO PARA INSERÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL

PAINELISTA 1 – Raul Brignol Mendes

ESTRATÉGIAS DE GESTÃO PARA INSERÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL

A exposição³¹ está dividida em duas partes. A primeira, como introdução e ao mesmo tempo um marco geral, trata de algumas tendências que incidem na realidade econômica e social da América Latina e na dos países integrantes do Mercosul e que, entre outras implicações, também condicionam e limitam as possibilidades de inserção da agricultura familiar (AF) dos países da região. Na segunda parte, são relacionados e comentados de forma resumida alguns temas que poderiam ser discutidos na Oficina III do Fórum, como contribuição ao tema geral da mesma, que é “Estratégias de Gestão para Inserção da Agricultura Familiar no Mercosul”.

I. ALGUMAS TENDÊNCIAS QUE INCIDEM NA AMÉRICA LATINA³²

Para analisar alguns acontecimentos passados e presentes na realidade da região e subregião, e que condicionam as possibilidades de inserção da AF, é importante mencionar as grandes diferenças existentes entre os países e, inclusive, no interior de cada um deles. Por isso, é necessário levantar o nível de abstração e utilizar médias regionais, apesar da heterogeneidade existente. Os dados que se apresentam a continuação são extraídos de trabalhos da FAO, da CEPAL e ILPES, da UNCTAD e do BID, todas organizações internacionais.

³¹ As opiniões expressadas aqui são pessoais e podem não coincidir com as da FAO, organização à qual o autor está vinculado.

³² As tendências mencionadas também estão presentes com intensidade variada em todos os países do Mercosul.

- i) O enorme avanço científico e tecnológico nos últimos 50 anos transformou as relações e fortaleceu os vínculos entre os países. Parte importante dessas relações e vínculos representam, entre outros processos, o aprofundamento da globalização econômica. Mas o impacto positivo do processo de globalização não é em realidade global e com oportunidades similares para todos os países, pois favorece mais alguns núcleos e não a toda a sociedade civil mundial.
- ii) A taxa de crescimento econômico regional teve uma significativa redução com relação às três décadas antes da década dos 80³³, alcançando no período 1990-97 somente pouco mais da metade da média correspondente as décadas dos anos 50, 60 e 70.
- iii) Em 1979, a renda média por habitante da AL era de 34% em relação com a média dos países desenvolvidos, enquanto que em 1995 a citada relação baixou para 25%.
- iv) A dívida externa total da região passou de 220 bilhões de dólares em 1980 a 447 bilhões em 1990 e alcançou cerca de 700 bilhões em 1998. Neste último ano, a dívida mencionada cresceu 7% em termos nominais e a relação entre dívida externa e as exportações de bens e serviços passou de 193% em 1997 a 207% em 1998. Até 1996 foram pagos pela região cerca de 86 bilhões, correspondentes a amortizações mais juros (30,2 bilhões) da dívida externa regional.
- v) Os fluxos de comércio e inversão internacionais ainda são relativamente muito menores que o comércio no interior dos países e a inversão nacional. Apesar das grandes diferenças entre países, o mundo exporta somente cerca de 15% do que se produz anualmente, o que implica que 85% do PIB mundial não se vende internacionalmente. Por outro lado, a inversão estrangeira direta total é de cerca de 10% do total da inversão mundial, o que significa que 90% da inversão mundial corresponde a capitais nacionais. Estes fatos indicam a necessidade de atenção também com o comércio interno e a poupança e inversão nacionais, e não quase exclusivamente com o comércio e a inversão internacionais.

³³ Caracterizada pela crise da dívida externa e na qual iniciou, na maioria dos países da região, o aprofundamento da aplicação do modelo econômico atual.

- v) Outro elemento adicional que indica, respectivamente, a concentração e a assimetria dos benefícios do processo de globalização é que cerca de 90% das operações financeiras internacionais se realizam em e entre os EE.UU., a União Européia (UE) e o Japão.
- vii) A participação da AL nas exportações mundiais seguiu declinando, desde 6% em 1980 a 5% hoje, enquanto que a participação nas exportações mundiais de produtos agrícolas baixou, no mesmo período, de 13,5 a 10%. Entre 1970 e o presente ano a última relação caiu para a metade, de 20% a 10%.
- viii) Entre 1990 e 1997, os países da região importaram 40% mais de bens do que exportaram, e durante o período citado foi cada vez maior o número de países com saldo negativo em sua balança comercial.
- ix) AL é a região que registra a maior desigualdade na distribuição de renda no mundo. Os 5% mais ricos recebem 25% da renda total, enquanto que os 30% mais pobres recebem só 7,5% da renda total.
- x) Entre 1990-1997, a população abaixo da linha de pobreza decresceu de 41% para 36%, mas em volume absoluto aumentou o número de pobres de 200 a 204 milhões de pessoas. Nos últimos dois anos e pelos efeitos das crises, aumentou o número de pobres em 20 milhões, alcançando atualmente cerca de 224 milhões. No setor rural a porcentagem de domicílios rurais pobres também baixou de 58% a 54%, mas manteve-se o número absoluto de pobres em cerca de 78 milhões de pessoas. No mesmo período, a taxa de desemprego urbano aberto subiu de cerca de 6 % a 7,3%, e em 1998 alcançou 8%, o nível mais alto dos últimos 15 anos. Estima-se que sete de cada 10 postos de trabalho que se criam atualmente são em ocupações informais.
- xi) Na AL, 11% da população está em situação de subnutrição, alcançando por subregiões: 31% no Caribe, 17% na América Central e 10% na América do Sul (Argentina e Uruguai têm os índices mais baixos de população subnutrida, com 1% e 4%, respectivamente). A média da população subnutrida para os países subdesenvolvidos do mundo é de 18%.

- xii) Sobre o processo de integração no Mercosul pleno,³⁴ é importante considerar que esse processo, em suas primeiras etapas, não foi pensado para resolver problemas de equidade social, mas principalmente, para tentar aumentar os intercâmbios comerciais internos de bens e serviços e potenciar as inversões mútuas, estabelecer mecanismos de defesa econômica em relação ao contexto internacional, incrementar a capacidade de negociação externa dos países membros, e diminuir diferenças históricas entre alguns de seus integrantes.

Depois dos elementos e dados apresentados, não é difícil concluir que o processo de globalização econômica é altamente concentrado e assimétrico, e que o modelo econômico vigente nos países da região e que se pretende aprofundar, não só é excludente e marginalizante do ponto de vista social, mas conseguiu um êxito econômico apenas superior a metade do êxito conseguido pelo modelo anterior – medido pela taxa de crescimento do PIB – mas que, apesar disso, ainda é muito propalado de maneira ufanista. Como conseqüência surge uma pergunta lógica, que ao mesmo tempo em que justifica plenamente a realização de um evento como este representa um grande desafio para as sociedades dos países da região: Como aumentar a inserção da agricultura familiar – ou de qualquer outro grupo social com uma significativa proporção de pobres – em países que tentam aprofundar um modelo socioeconômico que é excludente e marginalizante ?

Em alguns países do Mercosul está presente um importante apoio do Estado à agricultura familiar, principalmente por meio de programas e projetos de diversa índole. Entretanto, com a permanência e aprofundamento do modelo econômico atual, essas ações, no melhor dos casos, só conseguem compensar em parte a exclusão produzida pelo modelo. Por outro lado, pelas características macroeconômicas do mesmo modelo e pela modalidade das relações e compromissos econômicos internacionais, a disponibilidade de recursos

³⁴ A referência a Mercosul **pleno** é porque se considera neste caso o processo de integração entre Argentina, Brasil, Paraguay e Uruguay, entre os quais está vigente uma união aduaneira, que apesar de ainda ser imperfeita é muito importante como mecanismo de defesa nas relações econômicas e, principalmente, comerciais com o resto do mundo. Bolívia e Chile são somente membros associados do Mercosul e não pertencem à união aduaneira vigente, que se espera possa avançar a uma situação de mercado comum, ao mesmo tempo em que se fortaleça o processo de integração na América do Sul e se conceda importância a equidade social no contexto do mencionado processo de integração.

financeiros para apoiar a agricultura familiar tende a ser cada vez mais limitada. Ao mesmo tempo, também tende a ser cada vez mais limitada a disponibilidade de recursos humanos e sua capacidade para enfrentar os complexos problemas e desafios que significa tentar introduzir amplamente o critério de equidade social num modelo em que o interesse com esse critério é menor e totalmente subordinado, quando existe.

II. TEMAS QUE PODERIAM SER DISCUTIDOS NA OFICINA III

Antes de apresentar os temas que, na opinião do autor e entre outros, poderiam ser discutidos nesta oficina, se considera necessário recordar alguns aspectos que associados às tendências mais gerais apresentadas na parte anterior, também condicionam e dificultam as possibilidades de inserção da agricultura familiar. Entre os aspectos estão:

- i) A agricultura familiar no Mercosul ampliado – que inclui Bolívia e Chile – representa um grupo social muito numeroso, que alcança cerca de 5,5 milhões de famílias de agricultores, com uma grande heterogeneidade econômica e social e uma alta dispersão geográfica. Estima-se que no Brasil estão concentradas 75% dessas unidades familiares;
- ii) Esse grupo social (agricultores familiares) vem sendo atingido pelo impacto negativo da aplicação do modelo econômico vigente, principalmente pela abertura econômica unilateral, rápida e incondicional, ao mesmo tempo em que diminuiu significativamente, tanto a capacidade de intervenção do Estado, como sua capacidade de controlador dos interesses econômicos e árbitro e administrador das necessidades sociais;
- iii) Os principais problemas da maioria dos agricultores familiares estão se agudizando, entre os quais devem mencionar-se alguns “clássicos” que são **históricos e tradicionais**: a pequena escala e o acesso restringido a terras e águas e a deterioração desses recursos; as enormes carências de infra-estrutura e o isolamento; a falta de capital e de tecnologia apropriada; a deficiente integração vertical e possibilidade de apropriação de uma parcela maior da renda gerada; a

baixa capacidade negociadora; alguns fatores culturais e as insuficientes oportunidades de educação; as políticas públicas que não favorecem a maioria desses agricultores; e, para completar, a perda de competitividade pela necessidade de ter que competir em mercados internos e externos cuja concorrência é totalmente distorcida e artificial pela intervenção do Estado nos principais países desenvolvidos, com a utilização de um elevado nível de protecionismo a suas agriculturas e agricultores;

- iv) Outros problemas, talvez com preocupação **mais recente e/ou mais abrangentes** mas não menos importantes, são a necessidade de: contar com um conhecimento mais profundo da realidade que permita instrumentar propostas adequadas e viáveis e valorizar as experiências já existentes; considerar o desarraigo do entorno natural; evitar a dissolução das identidades coletivas, de suas práticas tradicionais e de solidariedades sociais; descentralizar e desconcentrar o poder; conseguir transparência nas ações públicas e privadas e aumentar as possibilidades para identificar responsabilidades; criar espaços para participação e estimular a organização e a participação; e finalmente, garantir o acesso ao exercício da cidadania como prática de uma democracia plena.

Para tentar atuar com o objetivo de minimizar os impactos negativos dos problemas citados – tanto os considerados históricos e tradicionais como os de preocupação mais recente e mais abrangentes – e que significa, ao mesmo tempo, tentar aumentar a inserção da agricultura familiar, as organizações em seus distintos níveis destinadas ao apoio do grupo social mencionado, devem explorar ao máximo os **cinco elementos fundamentais de que dispõe como estratégia de gestão**: capacitar e fortalecer a organização e a autogestão; mobilizar para a participação plena de seus integrantes; elaborar propostas a ser apresentadas, discutidas e socialmente legitimadas; aumentar a capacidade de negociação das propostas elaboradas com a máxima participação possível; e fomentar de forma permanente a capacidade reivindicativa e de pressão social.

Mesmo correndo o risco de entrar em temas muito específicos ou diretamente relacionados com os da Oficina I (Instrumentos de Gestão Participativa), deseja-se indicar dois temas que, na opinião do autor, devem ser tomados em conta na estratégia de gestão para a inserção da agricultura familiar. Ao selecionar os dois temas (capital social comunitário e alianças estratégicas), apresentados de forma resumida a continuação como sugestão para discussão nesta oficina, se opta claramente por temas cujo conteúdo não está diretamente relacionado com os problemas econômicos e sociais “clássicos” – contidos na maioria dos problemas antes relacionados e identificados como históricos e tradicionais – mas que se consideram igualmente importantes. A opção temática adotada não implica que se esteja tentando desconhecer ou diminuir a importância e atualidade dos temas considerados “clássicos” e também dos denominados como mais recentes e/ou mais abrangentes, nem representa o desejo de excluir a ambos da discussão nesta oficina.

É necessário reconhecer, de início, que os dois temas tratados a seguir não são novos na realidade dos países da região, mas simplesmente tiveram uma preocupação e estudos mais recentes. Assim, não representam ações novas ou “novos instrumentos”, como afirmam alguns outorgando-se alta capacidade analítica e criativa e na busca de uma falsa originalidade. O capital social comunitário refere-se mais à realidade interna das comunidades, enquanto as alianças estratégicas representam ações externas às comunidades. Por outro lado, os dois temas tratados tendem a complementar-se e reforçar-se mutuamente quando incluídos numa estratégia de gestão para aumentar a inserção da agricultura familiar.

1. Capital social comunitário

O termo capital social como atributo de grupos e comunidades, entre outras explicações com maior ou menor amplitude, se refere às normas, instituições e organizações que promovem a confiança, a ajuda recíproca e a cooperação para benefício mútuo de um

grupo ou comunidade (paradigma de relações estáveis de confiança, de reciprocidade e de cooperação). Na relação entre o capital social³⁵ e a disponibilidade de fatores de produção tangíveis (terra, trabalho e capital), pode-se afirmar que os fatores de produção clássicos são condição necessária e o capital social representa algo como condição suficiente para melhorar as possibilidades de inserção socioeconômica de indivíduos ou grupos sociais. Assim, pode estabelecer-se uma sinergia virtuosa na interrelação entre recursos materiais e capital social. Essa relação entre condições necessárias e suficientes é um elemento adicional que conduziu a seleção deste tema para sugestão nesta oficina.

O capital social comunitário possui as seguintes características institucionais e funções: o controle social por meio da imposição de normas compartilhadas pelo grupo e a possibilidade de sancionar os transgressores; a criação de confiança entre os membros de um grupo; a cooperação coordenada em tarefas que excedam as capacidades individuais; a resolução institucionalizada de conflitos; a mobilização e gestão de recursos comunitários; a legitimação de líderes e dirigentes com funções de gestão e administração; e a geração de âmbitos e estruturas de trabalho em equipe.

Como principais benefícios mais específicos da existência (ou aumento) do capital social comunitário estão: complementar os serviços públicos (como por exemplo, irrigação, fundos rotativos e serviços de educação e saúde); possibilitar uma melhor avaliação da viabilidade econômica de microempresas e criar empresas associativas de mais êxito (ou mais rentáveis); incrementar a vinculação entre a família e a institucionalidade pública; estimular a vocação de serviço e a identificação afetiva dos funcionários públicos locais com o seu grupo-objetivo; e outros benefícios menos tangíveis, como possibilitar a prevenção e sanção daqueles que querem beneficiar-se do capital social sem aportar esforço ou recursos próprios para seu fortalecimento, e a prevenção e sanção de outros delitos; e aumentar a possibilidade de resolução de conflitos, entre outros.

³⁵ Que como o outro capital, o convencional, é uma variável entre tantas outras que podem contribuir ao desenvolvimento e ao fortalecimento da democracia. Alguns autores indicam que o capital social também pode conduzir à discriminação, à exploração, à corrupção, à dominação de grupos e, inclusive, de sistemas autoritários.

Um outro benefício do capital social comunitário é promover a associatividades – não só formal ou jurídica mas com conteúdo de capital social – que pode desempenhar um papel fundamental na negociação e em novos acordos contratuais entre o Estado, o setor privado e organismos ou instituições da sociedade civil. Esse benefício se menciona intencionalmente por último e à parte porque representa o segundo tema que se deseja propor para discussão nesta oficina, que são as Alianças Estratégicas.

2. Alianças Estratégicas

Como definição genérica, aliança estratégica é um mecanismo de coordenação entre atores (indivíduos ou grupos sociais) para a consecução de um benefício comum que não poderia ser conseguido de forma individual. A partir desta definição, aliança estratégica pode ser entendida como um processo de integração, ou de associação, ou ainda, como um mecanismo e processo espontâneo de coordenação. As principais características de uma aliança estratégica são que: surge de uma atitude proativa e voluntária dos atores (sem tratar-se de uma característica intrínseca dos sistemas de produção); está baseada na capacidade dos atores envolvidos para processar informação e conhecimento para a consecução de um objetivo (formulação estratégica); tem como objetivo coordenar esforços e recursos para conseguir um benefício mútuo; trata-se de um mecanismo flexível e temporário em função da consecução dos objetivos; e articula-se dentro de uma estrutura de rede.

As alianças estratégicas – no caso da preocupação desta exposição com as possíveis estratégias de gestão para aumentar as possibilidades de inserção da agricultura familiar – significam uma espécie de “contrato social” entre as associações de agricultores familiares em seus distintos níveis com outros segmentos ou empresas do setor privado, incluindo outras associações, com instituições do setor público (federal, estadual, municipal e local), com universidades, com organismos não-governamentais e com quaisquer outras instituições da sociedade (como, por exemplo, organizações de consumidores).

Os benefícios de uma aliança estratégica para seus integrantes, entre outros, podem ser: utilizar mecanismos de coordenação para distribuir recursos tangíveis e intangíveis e, em consequência, melhorar o desempenho do setor; agregar valor (tangível e intangível); permitir uma melhor adequação dentro do marco do atual modelo econômico, que transferiu muitas atribuições do setor público para o privado; sensibilizar e informar aos atores que integram a aliança; aumentar a capacidade de processar informação e conhecimento; coordenar esforços e recursos para conseguir objetivos mútuos; fortalecer as capacidades de seus integrantes para construir outras alianças; e estimular as ações concertadas como mecanismo de resolução de problemas comuns entre os atores que integram a aliança.

PAINELISTA 2 – Sérgio Cantero

ESTRATÉGIAS DE GESTÃO PARA INSERÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL

I. A AGRICULTURA FAMILIAR NO PARAGUAI

O setor rural do Paraguai se compõe de unidades produtivas familiares. Das 307.221 explorações pesquisadas no último Censo Nacional Agropecuário (1991); 265 mil propriedades rurais, que representam 86% do total, pertenciam a esta categoria, isto é, estavam constituídas por unidades operadas por um(a) produtor(a) e sua família. A agricultura, no sentido amplo, é a principal fonte de ocupação dos recursos humanos da família e ao mesmo tempo esses recursos humanos compreendem a maior parte da força de trabalho que se utiliza anualmente na produção e comercialização de produtos da fazenda.

Entre as características deste tipo de unidade produtiva ou propriedade rural, encontra-se a escassa capacidade de gerar excedentes econômicos e de realizar investimentos. A

produção se realiza em pequenas explorações agrícolas com baixo investimento de capital e abundante mão-de-obra familiar. Seu critério predominante é a segurança alimentar e o excedente destinado ao mercado.

No contexto socioeconômico da agricultura familiar, ressalta por um lado a grande representação do setor na geração da oferta agrícola e pecuária, tanto para consumo interno como para exportação, bem como a importante participação no emprego e na renda em nível nacional.

A agricultura familiar no Paraguai enfrenta diversos obstáculos que impedem um melhor posicionamento interno e externo. Estes obstáculos encontram-se no interior da mesma propriedade rural bem como no âmbito institucional e social no qual encontram-se incluídas. Requer-se um esforço importante para introduzir mudanças nos sistemas produtivos e nas práticas e métodos empregados no processo de produção, manipulação pós-colheita e comercialização com o enfoque de atingir uma maior competitividade e sustentabilidade.

II. A AGRICULTURA FAMILIAR E O MERCOSUL

Recentemente no Paraguai aconteceu o **“IV Congresso da Agricultura Familiar e o Mercosul”**, com o objetivo de promover o aumento da competitividade e da renda sobre base sustentável dos agricultores familiares do Paraguai.

O propósito do evento foi analisar as possibilidades do desenvolvimento que tem o setor da agricultura familiar paraguaia no contexto da nova dinâmica do Mercosul e propor políticas e estratégias que melhorem o posicionamento deste importante setor produtivo no âmbito local e regional por meio do aumento da competitividade sob condições de equidade e base sustentável.

Para um maior conhecimento do evento, apresentam-se as conclusões e recomendações:

2.1 Conclusões e Recomendações

Analisadas as restrições e potencialidades que caracterizam o setor da agricultura paraguaia, tomou-se as seguintes considerações e conclusões:

- Existe a necessidade de formular políticas orientadas ao fortalecimento da agricultura familiar, cuja baixa competitividade afeta a mais de 250 mil unidades produtivas.
- Qualquer estratégia que se defina deve buscar simultaneamente o desenvolvimento da competitividade e da equidade, aumentar a capacidade do capital humano e social, considerar as particularidades das diferentes regiões do país, atingir o aproveitamento racional dos recursos locais e garantir a descentralização da gestão do desenvolvimento, a sustentabilidade ambiental, a segurança alimentar e o crescimento das exportações.

Com base nessas considerações gerais, os participantes do congresso decidiram promover nos diferentes níveis: local, estadual e nacional, as seguintes ações prioritárias:

2.2 Ações de Caráter Geral

1. Promover a execução de um Programa Nacional Regionalizado de Agricultura Familiar Sustentável como principal instrumento da Política de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Paraguai, articulando estratégias e ações operacionais entre o governo central, os governos estaduais, municipais, e as organizações de produtores(as) de todas as regiões do país.
2. Solicitar ao Ministério da Agricultura e Pecuária que inicie o processo de formulação e aplicação do Programa Nacional Regionalizado de Agricultura Familiar Sustentável em coordenação com outras entidades nacionais e governos estaduais, municipais e organizações de produtores.

3. Assegurar que a gestão pública seja eficiente, articulada e descentralizada.
4. Fomentar a autogestão das organizações de produtores desenvolvendo capacidades locais para a produção, para o mercado e a agroindustrialização de produtos de qualidade requeridos pelo mercado.
5. Aumentar a produtividade das propriedades rurais familiares com bases sustentáveis como meio de atingir a segurança alimentar familiar e o aumento da competitividade das empresas familiares.
6. Promover a regionalização da produção conforme as particularidades de cada região.
7. Incentivar a formação de cooperativas e o fortalecimento das organizações com base de produtores familiares.
8. Incorporar efetivamente o enfoque de gênero nos programas e projetos de desenvolvimento do setor.
9. Promover a mudança de atitude do(a) agricultor(a) para dirigir sua produção ao mercado com critérios de qualidade e sustentabilidade.
10. Fomentar o desenvolvimento local como eixo articulador da participação cidadã na gestão de desenvolvimento rural.

PAINELISTA 3 – Walter Bianchini

ESTRATÉGIAS DE GESTÃO PARA INSERÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL

I. ANTECEDENTES DO MERCOSUL

Em julho de 1986, em Buenos Aires, os presidentes Sarney e Alfonsín assinaram a Ata para a integração argentino-brasileira que instituiu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). O objetivo do PICE era o de propiciar um espaço econômico comum, com a abertura seletiva dos respectivos mercados e o estímulo à complementação de setores específicos da economia dos dois países, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio, de modo a permitir a adaptação progressiva dos setores empresariais de cada Estado às novas condições de competitividade.

Em 1988, com vistas a consolidar o processo de integração, Brasil e Argentina assinaram o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, pelo qual demonstraram o desejo de constituir um espaço econômico comum no prazo máximo de 10 anos, por meio da liberalização comercial. O Tratado prevê, entre outras medidas, a eliminação de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços e a harmonização de políticas macroeconômicas. O Tratado foi sancionado pelos Congressos brasileiro e argentino em agosto de 1989.

Durante essa fase, foram assinados 24 protocolos sobre temas diversos como bens de capital, trigo, produtos alimentícios industrializados, indústria automotriz, cooperação nuclear etc. Todos esses acordos foram absorvidos em um único instrumento, denominado “Acordo de Complementação Econômica nº 14”, assinado em dezembro de 1990, no âmbito da ALADI, que constitui o referencial adotado posteriormente no Tratado de Assunção.

EM4

Em 6 de julho de 1990, com as mudanças introduzidas nos programas econômicos dos governos brasileiro e argentino, e a adoção de novos critérios de modernização e de competitividade, os presidentes Collor e Menem firmaram a Ata de Buenos Aires. Em agosto do mesmo ano, Paraguai e Uruguai juntaram-se ao processo em curso, o que resultou na assinatura, em 26 de março de 1991, do Tratado de Assunção para a Constituição do Mercado Comum do Sul - Mercosul.

O Tratado de Assunção, que define as bases para a criação do Mercado Comum, foi aditado por Protocolos Adicionais, dentre os quais se destacam o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias no Mercosul, de 17/12/91, e o Protocolo de Ouro Preto sobre Aspectos Institucionais, de 17/12/95.

O Protocolo de Ouro Preto, assinado pelos presidentes Itamar Franco, e Menem, da Argentina, Wasmosy, do Paraguai, e Lacalle, do Uruguai, estabeleceu a nova estrutura institucional do Mercosul destinada a vigorar durante o período de consolidação da União Aduaneira.

II. MERCOSUL

O Mercosul comporta tanto elementos de continuidade como de mudança em relação aos esforços integracionistas até hoje empreendidos no continente. No plano regional, procura dar seguimento ao trabalho da ALALC (1960) e da ALADI (1980) e, no plano bilateral, busca aprofundar os princípios acordados entre Brasil e Argentina na Declaração de Iguazu (1985), no Programa de Integração e Cooperação Econômica (1986), e no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988).

O Mercosul resulta do novo modelo de desenvolvimento adotado pelos países que o integram, o qual se caracteriza pelo incentivo à abertura econômica e à aceleração dos processos de integração regional, mediante a abertura de mercados e o estímulo à complementaridade entre as economias nacionais, os quatro países visam a obter uma inserção mais competitiva na economia internacional.

III. TRATADO PARA A CONSTITUIÇÃO DE UM MERCADO COMUM ENTRE A REPÚBLICA ARGENTINA, A REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, A REPÚBLICA DO PARAGUAI E A REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

O Tratado de Assunção (TA), de 26/03/91, tem os seguintes objetivos e características principais:

- Trata-se de um *acordo-marco* que estabelece mecanismos destinados à formação de uma Zona de Livre Comércio e de uma União Aduaneira na sub-região.
- Tem como objetivo criar meios para ampliar as atuais dimensões dos mercados nacionais, condição fundamental para acelerar o processo de desenvolvimento econômico com justiça social. Nos termos do preâmbulo do TA, esse objetivo deve ser alcançado, dentre outros meios, mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente e o melhoramento das interconexões físicas.

IV- MEIOS DE IMPLEMENTAÇÃO

Para implementar esse programa, o Tratado de Assunção estabeleceu:

- Um programa de liberalização comercial, consistindo de reduções tarifárias progressivas (tarifa zero em 31/12/94), lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não-tarifárias (quotas, restrições fitossanitárias) ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os países.
- A coordenação de políticas macroeconômicas, que se realizaria gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não-tarifárias. Tal exercício visaria a assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-partes e a evitar que eventuais descompassos nas políticas dos quatro Estados-

partes na fase de industrialização substitutiva. No plano tarifário, o TA estabeleceu cronograma automático de redução de tarifas e redução anual da lista de exceções dos chamados “produtos sensíveis”. No plano não-tarifário, buscou-se derrubar medidas administrativas e normas técnicas e sanitárias que constituíssem obstáculos à livre circulação ou que criassem distorções no comércio, tudo isso baseado num verdadeiro espírito de desregulamentação e de harmonização. Em 1/1/95, implantou-se a União Aduaneira, com uma Tarifa Externa Comum definida para todo o universo tarifário.

V. A ESTRUTURA INSTITUCIONAL

A organização do Mercosul, prevista no Tratado de Assunção, fundamentou-se em uma concepção pragmática que, evitando criar órgãos comunitários no período de transição, previa a constituição de entidades intergovernamentais, cujas decisões seriam tomadas por consenso em reuniões periódicas entre autoridades homólogas dos Países Membros.

De acordo com o Tratado de Assunção, o órgão superior do Mercosul é o Conselho do Mercado Comum, composto por Chanceleres e Ministros da Economia dos quatro países. O órgão executivo, por sua vez, é o Grupo Mercado Comum, composto por quatro membros titulares e quatro substitutos – no caso brasileiro, os representantes são o Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda, Ministério da Indústria e Comércio e Banco Central.

Além desses, foram criados os órgãos técnicos, que são os 11 Subgrupos de Trabalho:

SGT-1: Assuntos Comerciais

SGT-2: Assuntos Aduaneiros

SGT-3: Normas Técnicas

SGT-4: Políticas Fiscais e Monetárias Relacionadas com o Comércio

SGT-5: Transporte Terrestre

SGT-6: Transporte Marítimo

SGT-7: Política Industrial e Tecnológica

SGT-8: Política Agrícola

SGT-9: Política Energética

SGT-10: Coordenação de Políticas Macroeconômicas

SGT-11: Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social

Cabe ressaltar que nesses órgãos técnicos, durante o período de transição, foi crescente a participação do setor privado, resultado do grande interesse do empresariado, dos sindicatos e dos demais segmentos da sociedade no processo de constituição do Mercosul. Além dos encontros no âmbito desses órgãos, a estrutura institucional do Mercosul incluiu, ainda, as Reuniões de Ministros da Educação e do Trabalho e as Reuniões Especializadas de Turismo, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Cultura. Foi colocada em funcionamento, também, a Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, composta por até 64 parlamentares (16 de cada Estado-Parte), que acompanhou os trabalhos desenvolvidos no âmbito do processo de integração. Essa Comissão não teve como atribuição, no entanto, a aprovação de legislação comunitária, uma vez que o Mercosul não admitiu, durante o período de transição, o chamado efeito de aplicação direta.

Em 17 de dezembro de 1994, foi, então, assinado o Protocolo de Ouro Preto, que, mantendo o Conselho Mercado Comum e o Grupo Mercado Comum, definiu a estrutura definitiva do Mercosul, acrescentando aos dois órgãos anteriores (CMC e GMC) os seguintes:

1. **Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)** – órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, que tem como atribuição zelar, acompanhar e revisar os instrumentos de política comercial comum intra-Mercosul e com terceiros países.
2. **Comissão Parlamentar Conjunta** – que foi prevista anteriormente no Tratado de Assunção, é composta por até 64 parlamentares (16 de cada país), representando os parlamentares dos Estados-Partes no âmbito do Mercosul. Tem como principais atribuições acelerar os procedimentos internos de seus

respectivos países, necessários à implementação dos acordos e normas emanadas dos órgãos decisórios e contribuir para o processo de harmonização das legislações.

3. **Foro Consultivo Econômico e Social (FCES)** – órgão de natureza consultiva, integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte dos setores empresariais, trabalhistas e de entidades da sociedade civil. Tem por atribuição formular recomendações ao GMC, relacionando as reivindicações ou preocupações desses setores quanto aos reflexos que possam ocorrer nas suas respectivas áreas de interesse em decorrência das políticas ou medidas adotadas no processo de implantação do Mercosul.
4. **Secretaria de Administração do Mercosul (SAM)** – órgão de apoio operacional responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul, com sede permanente na cidade de Montevideu.

O Mercosul é constituído de órgãos intergovernamentais. Da mesma forma que os demais órgãos que compõem o Mercosul, são sempre conduzidos por igual número de representantes de cada Estado Parte, ou por um titular eleito pelos países para um mandato em um período pré-fixado, como no caso da Secretaria Administrativa do Mercosul e do Conselho de Mercado Comum.

As decisões são sempre tomadas por todos os países signatários, em comum acordo, com decisão consensual e não por um órgão independente.

Outros importantes aspectos definidos pelo Protocolo de Ouro Preto:

Personalidade Jurídica do Mercosul

Foi reconhecida a Personalidade Jurídica de Direito Internacional do Mercosul, permitindo ao bloco a aquisição de direito e a sua sujeição às obrigações como uma entidade distinta dos países que a integram e, ainda, contribuindo para a elevação de seu peso específico no cenário internacional.

Relacionamento de normas do Mercosul com o Direito Interno dos Países

Foi mantido o sistema de incorporação obrigatória das normas do Mercosul no ordenamento jurídico dos países, mediante os procedimentos pelos mesmos definidos (as normas do Mercosul, portanto não tem efeito de aplicação direta).

Sistema de Solução de Controvérsias

Foi mantido o mecanismo estabelecido pelo Protocolo de Brasília para a solução de controvérsias no Mercosul.

Em meados de 1995, o CMC e o GMC definiram a nova estrutura organizacional de natureza temática do Mercosul que ficou da seguinte forma:

Reunião de ministros – fórum de coordenação de políticas em áreas específicas, visando o desenvolvimento da integração em suas respectivas esferas.

Subgrupos de Trabalho (SGT) – órgãos de assessoramento técnico do Grupo Mercado Comum, encarregados de formular propostas para a integração em suas áreas de competência, dos quais destacamos o SGT 7, SGT 8 e SGT 10.

Comitês Técnicos - têm por meta a implementação da União Aduaneira:

CT 1 - Tarifas, nomenclaturas e classificação de mercados

CT 2 - Assuntos aduaneiros

CT 3 - Normas e disciplinas comerciais

CT 4 - Políticas públicas que distorcem a competitividade

CT 5 - Defesa da concorrência

CT 6 - Práticas desleais e salvaguardas

CT 7 - Defesa do consumidor

CT 8 - Restrições não-tarifárias

CT 9 - Setor automotriz

CT10 - Setor têxtil

Reuniões Especializadas vinculadas ao GMC funcionam de forma semelhante aos subgrupos de trabalho, mas com maior flexibilidade para o desenvolvimento de suas atividades.

Grupo Ad Hoc - assessora o GMC em questões setoriais específicas ou em aspectos de relacionamento externo do Mercosul.

VI - Conceitos dos principais mecanismos de integração

Tarifa Externa Comum (TEC) - é o imposto de importação aplicado em percentuais iguais pelos Estados-Partes sobre produtos originários de outros países não pertencentes ao bloco, com o intuito de manter em equilíbrio a competitividade comercial entre os mesmos.

Lista de Exceção - também conhecida como lista de produtos sensíveis. É elaborada separadamente por Estado Parte e busca assegurar uma proteção a certos produtos nacionais. No entanto, deve ser reduzida gradual, linear e automaticamente até que esses produtos estejam totalmente em condições de enfrentar uma concorrência intrabloco para os produtos de origem e de outros países para a União Aduaneira.

Regime Geral de Origem - define as regras visando impedir que produtos, com índice de nacionalização inferior a 60% (à exceção dos bens de capital, cujo índice de nacionalização pode ser de 50%), venham a ser beneficiados com tarifa alfandegária zero no comércio entre os Estados-Partes.

Sistema de Solução de Controvérsias - meio pelo qual são definidas as regras para a solução de divergências.

Preferência Alfandegária - diferença percentual entre a alíquota do imposto de importação, aplicada sobre um produto originário de terceiros países, e a alíquota do Imposto de Importação, aplicado sobre o mesmo produto originário de países do Mercosul.

Liberação Comercial - é a redução progressiva, linear e automática do Imposto de Importação, aplicado sobre os produtos negociados entre os países do Mercosul até se chegar a uma situação de imposto zero (Zona de Livre Comércio).

Restrições Tarifárias (alfandegárias) - consiste exclusivamente na aplicação do Imposto de Importação, ou no seu aumento, caso já viesse sendo aplicado, de maneira a restringir a importação de determinados produtos.

Restrição não-tarifária (não-alfandegária) - são métodos alternativos de restringir a importação de determinados produtos, podendo ocorrer, por exemplo, mediante a estipulação de quotas de importação, ou de medidas fito-sanitárias.

Cláusulas de Salvaguarda - são regras especiais definidas visando impedir a importação de um determinado produto proveniente de um Estado Parte, que cause danos ou ameaças de danos ao seu mercado, como alterações do nível de produção e de emprego.

Harmonização Legislativa - consiste em incluir, alterar ou eliminar da legislação dos Estados-Partes tudo que possa produzir efeitos diferentes em cada um deles, individualmente, no campo da produção, distribuição e comercialização de bens e serviços.

Regime de Adequação - é o regime de proteção ao mercado adotado para acolher os produtos que fazem parte da lista de exceção da liberalização comercial. Novos produtos não podem ser adicionados a esta lista. Além disso, a alíquota de importação desses produtos, no âmbito do Mercosul, deve ser menor que as praticadas com outros países, e ainda, deverão ser graduais e automaticamente reduzidas até a plena entrada em vigor da união aduaneira.

Zona de Preferência - equivale a um conjunto de países que estabelecem entre si preferências alfandegárias, ou seja, a redução de tarifas (Imposto de Importação) em relação a terceiros países para determinados produtos.

Zona de Livre Comércio - equivale a um conjunto de países que comercializem a totalidade de seus produtos nacionais com isenção total do Imposto de Importação.

União Aduaneira - consiste em uma fase do processo de integração, da formação de um mercado comum, que se caracteriza basicamente pela aplicação de normas comuns no tratamento de importação de produtos provenientes de terceiros países. Trata-se de fixação da Tarifa Externa Comum.

Mercado Comum - consiste em um bloco econômico de comércio formado por um conjunto de países em que é permitido a livre circulação de bens, serviços, capital e trabalho, numa região já caracterizada pelo livre comércio e pela união aduaneira.

União Monetária – consiste na fase final da integração com os países do bloco adotando uma única moeda e conseqüentemente uma única política econômica.

VII - A Evolução do Comércio do Brasil com o Mercosul

Entre 1990, ano anterior à assinatura do Tratado de Assunção, e 1997, o total do comércio (exportações mais importações) brasileiro com a sub-região cresceu de US\$ 3,6 bilhões para US\$ 18,8 bilhões. Nossas exportações para os países do Mercosul registraram, nesse período, aumentos de 596%, ao passarem de US\$ 1,3 bilhão para US\$ 9,044 bilhões, sendo que as exportações totais do Brasil, no mesmo período, elevaram-se consideravelmente menos, de US\$ 31,2 bilhões para US\$ 52,99 bilhões, ou seja, 70%. No ano de 1997, as exportações para o Mercosul responderam por 17% das exportações totais.

As importações do Brasil do Mercosul passaram de US\$ 2,3 bilhões, em 1990, para US\$ 9,7 bilhões, em 1997, correspondendo a um crescimento de 321%. Enquanto isso, as importações brasileiras, como um todo, subiram, no período, de US\$ 20,7 para US\$ 61,4 bilhões, o que significa um aumento de 196,6%. Em 1997 o déficit do Brasil com o Mercosul foi de US\$ 685 milhões o equivalente a 8,5% de nosso déficit global que foi de US\$ 8,06 bilhões de dólares.

Balança Comercial - Brasil e Mercosul (em milhões)

Ano	País Comércio	Argentina	Paraguai	Uruguai	Mercosul (A)	Brasil (B)	Participação (%) A/B
1990	Exportação	645	380	295	1320	31414	4,2
	Importação	1399	333	587	2315	20661	11,2
	Saldo	-755	48	-292	-999	10753	
1991	Exportação	1476	496	337	2309	31620	7,3
	Importação	1615	220	434	2268	21041	10,8
	Saldo	138	277	-97	41	10579	
1992	Exportação	3040	543	514	4097	35793	11,4
	Importação	1732	195	302	2229	20554	10,8
	Saldo	1308	348	212	1868	15239	
1993	Exportação	3659	952	776	5387	38555	14
	Importação	2717	276	385	3378	25256	13,4
	Saldo	942	676	391	2009	13229	
1994	Exportação	4136	1053	732	5921	43545	13,6
	Importação	3662	352	569	4583	33079	13,9
	Saldo	474	701	163	1338	10466	
1995	Exportação	4041	1301	812	6154	46506	13,2
	Importação	5570	514	737	6821	49583	13,8
	Saldo	-1529	787	75	-667	-3077	
1996	Exportação	5170	1325	811	7306	47747	15,3
	Importação	6784	551	932	8267	52986	15,6
	Saldo	-1614	774	-121	-961	-5239	
1997	Exportação	6767	1406	870	9043	52990	17,0
	Importação	8216	532	981	9729	61347	15,9
	Saldo	-1449	874	-111	-685	-8357	
1998	Exportação	6748	1249	880	8878	51120	17
	Importação	8034	351	1042	9427	57594	16
	Saldo	-1285	898	-161	-549	-6474	
1999	Exportação	5364	744	669	6777	48006	14
	Importação	5813	260	647	6718	49212	14
	Saldo	-449	484	22,9	59	-1206	

Fonte: MICT. Elaboração: Deser

O Brasil fechou 1997 com *déficit* de US\$ 685 milhões na balança comercial com seus parceiros no Mercosul. O resultado representa uma melhora de 28,8% em relação ao ano anterior, quando o *déficit* atingiu US\$ 961 milhões.

Para o Mercosul, os produtos mais vendidos foram automóveis (US\$ 755 milhões), cigarros (US\$ 235 milhões), autopeças (US\$ 229 milhões), chassis com motor (US\$ 244 milhões) e minério de ferro (US\$ 144 milhões). Na análise da composição da balança comercial percebe-se que o Brasil é superavitário em relação a produtos industrializados, e altamente deficitário em relação aos produtos agrícolas. De 1990 a 1996, o Brasil apresentou sucessivos *déficits* em relação a balança agrícola.

Com o Chile e a Bolívia, países associados ao Mercosul, o Brasil registrou em 1997 um *superávit* comercial. No ano passado, as vendas para o Chile superaram as compras em US\$ 194 milhões, o que representa um crescimento de 42,6% ante 1996. Em relação à Bolívia, o *superávit* brasileiro aumentou 46,9%.

Depois de três anos consecutivos de *déficit*, o saldo da balança comercial brasileira com o Mercosul fechou com *superávit* de US\$ 58,9 milhões de dólares em 1999, mas manteve, embora menor, o *déficit* nas trocas com a Argentina, principal parceiro.

As exportações brasileiras para a Argentina, Uruguai e Paraguai somaram US\$ 6,777 bilhões contra US\$ 6,718 bilhões de importações. O *déficit* geral com a Argentina chegou a US\$ 448,4 milhões. Em 98, o saldo também negativo, fora de US\$ 1,285 bilhões. Para o Paraguai e o Uruguai, as exportações brasileiras superaram as importações em US\$ 484,4 milhões e em US\$ 22,9 milhões, respectivamente.

VIII. O Comércio Externo e a Agricultura Familiar

Ao se discutir a participação do Brasil e do Mercosul nas negociações sobre agricultura nos âmbitos do Mercosul, Alca, outros acordos regionais e na própria OMC, não se pode deixar de levar em consideração as possíveis conseqüências sobre os diferentes segmentos da agricultura brasileira.

Esse foi um erro grave ocorrido no processo de formação do Mercosul e nas negociações e implementação do Acordo Agrícola da Rodada Uruguaí do GATT.

A implementação desses acordos, sem os devidos processos preparatórios e as medidas compensatórias, levou a exclusão de milhares de produtores rurais nos anos 90.

Não foi devidamente refletido pela sociedade e nem permitido a sua influência concreta nas decisões que levaram a essa situação.

Por um lado os agricultores não puderam interferir na defesa de seus interesses imediatos, tendo que, em muitos casos, abandonar suas atividades agrícolas em função da inviabilidade de seus estabelecimentos, para se dedicarem a outros tipos de atividades, na maioria das vezes em ambientes bastante diferentes de seus originários, como os grandes centros urbanos e as cidades-pólo do interior do país.

De outro lado, também foram prejudicadas as populações urbanas, sem consulta prévia, na medida em que não tinham condições de absorver esses contingentes populacionais, o que acabou prejudicando ainda mais a retomada do desenvolvimento nessas localidades. Muitas cidades passaram a contar com regiões de extrema pobreza, compostas basicamente por ex-agricultores.

Nesse sentido, o interesse nacional não foi observado com a devida atenção. Os contingentes populacionais afetados pelo conjunto de medidas adotadas em função desses acordos, por mais que os pensamentos comuns julgassem o seu desempenho insuficiente em termos produtivos, dizia-se que precisavam aumentar sua competitividade, se tornaram mais ineficientes ainda, na medida em que passaram a se dedicar a atividades menos produtivas e com menor capacidade de geração de riquezas para o país. Isso sem contar a degradação social e cultural a que foram submetidos. Dessa forma, por conta das

políticas adotadas, estão contribuindo menos do que antes com o desenvolvimento e o crescimento econômico do país.

Políticas adequadas poderiam ter evitado a redução do potencial produtivo do país e a degradação social a que foram submetidas parcelas significativas da população.

Neste sentido, é que destacamos a seguir alguns aspectos da agricultura familiar, que deveriam ser considerados nas próximas negociações regionais e multilaterais, buscando-se evitar maiores estragos na estrutura produtiva da agricultura brasileira.

Um primeiro aspecto que merece destaque é a própria participação da agricultura no comércio exterior brasileiro, ocupando um importante espaço na pauta de importações e principalmente na pauta de exportações.

Em 1999, as exportações brasileiras dos principais produtos de origem agropecuária, considerando-se os produtos *in natura* e os manufaturados, somaram US\$ 18,928 bilhões, 39,4% das exportações totais que ficaram em US\$ 48,011 bilhões. As importações ficaram em US\$ 4,409 bilhões, 9% das importações totais que em 1999 ficaram em US\$ 49,218 bilhões. O saldo da balança comercial agrícola destes principais produtos de origem agropecuária foi de US\$ 14,519 bilhões contra um *déficit* de US\$ 1,206 bilhões do total da balança comercial.

Ao analisarmos os principais produtos agrícolas importados e exportados, perceberemos que vários deles são produzidos em grande escala pela agricultura familiar. Se separarmos os produtos exportados em que a agricultura familiar tem participação marcante na produção, verificaremos que esses produtos representavam em 1999, de acordo com os dados da SECEX, 19% do total exportado pelo país. Esses produtos são soja, café, fumo, carne de frango, suína. Notem que não estamos considerando ainda a carne bovina, onde $\frac{1}{4}$ da produção dependa da agricultura familiar, nem as frutas e outros produtos de menor peso no comércio exterior.

EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS
SELECIONADOS - EM MILHÕES DE DÓLARES

PRODUTO	VALOR	PART/ TOTAL (%)
CAFÉ	2.576,12	5,04
CARNE DE FRANGO	875,84	1,45
CARNE SUÍNA	141,63	0,29
FUMO E CIGARROS	1.558,90	3,05
SOJA	4.645,40	9,09
TOTAL	9.797,89	18,92

Fonte: SECEX. Elaboração: Deser.

IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS DE PRODUTOS
SELECIONADOS - EM MILHÕES DE DÓLARES

PRODUTO	VALOR	PART/ TOTAL (%)
TRIGO	827,60	1,44
ARROZ	613,94	1,07
ALGODÃO	572,19	0,99
MILHO	203,24	0,35
LEITE	476,07	0,83
TOTAL	2.693,04	4,68

Fonte: SECEX. Elaboração: Deser.

No caso das importações, que passaram a balizar a formação dos preços no mercado interno e a concorrer com a produção local, a agricultura familiar tem participação significativa na produção nacional em todos os principais produtos agrícolas importados, sendo os casos mais significativos o do leite (52%), o milho (49%), o trigo (46%), o arroz (31%), entre outros.

PARTICIPAÇÃO DA AGRICULTURA
FAMILIAR NO VBP* TOTAL (%)

PRODUTOS DE EXPORTAÇÃO	% DO VBP
CAFÉ	25,50
FUMO	97,20
SOJA	31,60
AVES/OVOS	40,00
SUÍNOS	58,50
PEC. DE CORTE	23,60
PRODUTOS DE IMPORTAÇÃO	% DO VBP
TRIGO	46,04
ALGODÃO	33,18
ARROZ	30,90
MILHO	48,60
LEITE	52,10
CEBOLA	72,37

Fonte: CENSO AGROPECUÁRIO 1995/96 IBGE. Elaboração: Deser.

* VBP - Valor Bruto da Produção.

Em 1999, apesar da desvalorização do real o Brasil ainda importou US\$ 404 milhões de algodão, US\$ 275 milhões de arroz, US\$ 146 milhões em cevada, US\$ 206 milhões em frutas, US\$ 89 milhões em milho, US\$ 691 milhões em papel e celulose, US\$ 167 milhões em soja e US\$ 870 milhões em trigo, US\$129 milhões em carnes, US\$ 260 milhões em peixes, US\$ 439 milhões em leite.

IX. Agricultura Familiar e Políticas praticadas nos Países

1. Argentina

- As mudanças ocorridas na economia mundial, em especial a queda nos preços internacionais de alguns produtos e a desvalorização cambial no Brasil (parte do processo de ajuste econômico deste país) afetaram a economia argentina – principalmente a agricultura, que experimentara um período de crescimento, e provocou aumento na concentração de renda;
- O plano de conversão adotado pela Argentina no começo da década de 1990 foi amparado em políticas macroeconômicas, em detrimento das políticas setoriais;
- Os pilares do plano argentino foram:
 - a) paridade do peso argentino;
 - b) desregulamentação da atividade econômica;
 - c) privatização de empresas públicas.
- No período entre 1991/98, o PIB argentino cresceu 52% (alcançando a marca dos U\$ 9.000 *per capita*), movido pelas exportações, que superaram U\$ 100 milhões (60 a 70% das exportações são produtos agropecuários, com ou sem transformação);
- A agropecuária argentina é um setor dinâmico, que foi capaz de incorporar tecnologia e modernizar-se (“um centro de experimentação de qualquer loucura”), porém, ao custo de um processo de concentração;
- No final de 1998, a queda nos preços internacionais e a desvalorização cambial no Brasil, desencadearam um processo de crise na atividade produtiva;
- Conjuntura no final de 98:
 - a) altas taxas de juros;
 - b) criação de novos impostos;
 - c) aumento nos custos de produção;
 - d) protesto dos trabalhadores.
- Esta situação levou ao empobrecimento dos agricultores familiares capitalizados, cuja crise atingiu os setores médios argentinos;

- Paralelo a isto, verificou-se a expansão de grandes empresas nacionais e transnacionais;
- Problemática argentina: pobres estruturais (campesinos), que amplia-se pela decadência dos médios produtores rurais;
- Verificou-se um processo de concentração fundiária na Argentina: dos 376 mil estabelecimentos existentes em 1988 (último censo agropecuário fator limitante: qualidade da informação), 160 mil eram minifúndios 3.245 mil correspondiam ao estrato médio;
- Dos 376 mil estabelecimentos, 77% não possuíam assalariados permanentes, apenas temporários, e 50% (ou seja, 188 mil) correspondiam a minifundiários empobrecidos;
- Produtores empobrecidos: voltados para a agricultura de subsistência e marginalizados do acesso ao crédito oficial e ao mercado;
- Os pequenos produtores são predominantes na produção de caprinos e possuem pequena participação nas demais atividades;
- Os minifundiários estão distribuídos pelo território argentino, porém, concentram-se nas zonas norte e central;
- Situação atual: descapitalização dos agricultores e endividamento bancário, que foi agravada por sucessivos fenômenos climáticos (como secas e inundações) que provocaram quebra de 4 a 5 safras, impossibilitando os mesmos de saldarem seus compromissos bancários;
- A região do Pampa Úmido possui 11 milhões de hectares hipotecados nos bancos;
- Desemprego beira os 18% na Argentina;
- Em 1999 registrou-se o maior índice de protestos na Argentina, mobilizando o setor agropecuário: 2 greves nacionais, marcha nacional, tratorações, concentrações, entre outras formas de pressão pelo refinanciamento dos passivos e reivindicando a revitalização da agricultura nacional;
- As terras ocupadas pelo campesinato argentino por longo período são objeto de disputa por grandes empresas agropecuárias (expansão da fronteira agrícola);

- Não existe proposta de reforma agrária na Argentina;
- Desregulamentação das políticas públicas na Argentina: extinção das políticas setoriais, como de crédito para pequenos produtores (as altas taxas de juros e as condições de acesso são restritivas);
- Não há políticas diferenciadas (tecnológica, de capacitação e crédito) para a agricultura familiar, tampouco de incentivo às exportações;
- Houve liberação de crédito de ajuda para os agricultores atingidos pelo fenômeno *el niño*;
- Na última reforma tributária, ocorrida entre o final de 1998 e 1999, foi criado um imposto sobre as dívidas de financiamentos agrícolas (foi concedido o refinanciamento, porém, este é tributado);
- Unidade econômica de área: 200 ha no final dos anos 1980 e entre 300-350 ha atualmente;
- Verificam-se diversas formas de trabalho/exploração da terra, com múltiplas combinações de formas associativas, com empresas e pluriatividade (“o agricultor familiar de hoje já não vive mais apenas de sua exploração agrícola”).

2. Brasil

- Fases do agrobrazileiro: até o final do século XIX predominou o padrão de agricultura em larga escala, voltada para 3 produtos principais (cana-de-açúcar, café e gado) e com uso de mão-de-obra escrava;
- No final do século XIX houve substituição da mão-de-obra escrava pela do imigrante europeu;
- Na década de 1930 foi implantado o modelo de substituição de importações;
- Anos 60: marco de grandes transformações na agricultura brasileira, base de sustentação do processo de industrialização, passando a desempenhar as seguintes funções:
 - a) liberação de mão-de-obra;
 - b) abastecimento alimentar da população urbana;

- c) fornecimento de produtos para exportação e de matérias-primas para a indústria (implantação de um parque industrial a jusante e a montante: CAI).
- Estado: deu o suporte para a construção desse modelo, ofertando crédito agrícola subsidiado, reorganizando o cooperativismo, realizando investimentos em pesquisa e extensão rural (criação da Emater e da Embrapa), e em infra-estrutura de transportes e armazenamento de produtos agrícolas;
 - Modelo excludente, que contemplou apenas uma parcela dos agricultores, cujos investimentos foram direcionados para determinadas culturas (em geral as de exportação ou de importância para o mercado interno) e regiões (Centro-Sul)
 - Conseqüências do modelo: exclusão social e êxodo rural;
 - Nos anos 80 o modelo entrou em crise, provocada pela problemática em torno da dívida externa brasileira;
 - Mercosul: regionalismo aberto, que causou maior impacto na agricultura brasileira (economia fechada, com altas taxas tarifárias);
 - No Brasil, a agricultura foi moeda de troca nas transações comerciais: o balanço é negativo neste setor, causando forte impacto;
 - Contexto dos anos 80/90:
 - a) desestruturação das políticas públicas;
 - b) abertura comercial;
 - c) política de ajuste econômico (modelo neoliberal).
 - Pilares da política de ajuste:
 - a) paridade R\$/U\$;
 - b) privatizações de empresas estatais;
 - c) importações como medida de controle de preços internos;
 - d) ajuste fiscal.
 - Quadro Nacional:
 - a) manutenção do êxodo rural (com diminuição do ritmo de 1991/96);
 - b) eliminação de 1 milhão de estabelecimentos agrícolas de 1985/96³⁶;

³⁶ Deve-se observar que, mesmo em ínfima parte, esta redução no número de estabelecimentos inclui casos de parceiros e arrendatários que não foram entrevistados, em função da mudança na metodologia do Censo Agropecuário de 1995/96.

- c) 90% dos estabelecimentos possuem área de até 100 ha;
 - d) redução do emprego no setor agropecuário;
 - e) precarização das relações de trabalho na agricultura;
 - f) queda no volume de produção de grãos no período de 1994/98;
 - g) redução na área plantada;
 - h) queda na renda da atividade agrícola.
- Forte presença dos estabelecimentos com área até 100 ha na renda gerada pela setor agropecuário e na ocupação de mão-de-obra, enquanto que os estímulos do governo (como concessão de crédito agrícola) apresentam inversão de prioridade;
 - Verifica-se a importância econômica da agricultura familiar pela sua expressiva participação em produtos da cesta básica, como feijão, batata, mandioca, entre outros;
 - Programa de crédito diferenciado para a agricultura familiar: pronaif;
 - Desestruturação das políticas de abastecimento (preços mínimos e estoques de produtos—previsão de 15 dias de abastecimento);
 - Crescimento em cerca de de 300% nas importações de produtos agrícolas, aumentando a dependência externa ao abastecimento interno;
 - As cidades com população até 20 mil habitantes possuem forte relação com a agricultura, correspondendo a cerca de 1/3 da população brasileira;
 - Questão:
 - a) dificuldade da agricultura familiar agregar renda/valor;
 - b) tendência das agroindústrias migrarem do Sul para o Centro-Oeste.
 - Quadro atual:
 - a) endividamento do estrato de agricultores familiares capitalizados;
 - b) descapitalização e empobrecimento dos agricultores familiares (renda);
 - c) perspectivas de alternativas de produção/industrialização/comercialização;
 - d) experiências de desenvolvimento local/integrado.
 - impactos:
 - a) reestruturação produtiva (mudança tecnológica);
 - b) desestruturação das políticas públicas;
 - c) abertura comercial (mais acentuada em alguns produtos, como lácteos).

3. Chile

- Chile não é membro do Mercosul, mas sócio;
- As características geográficas e climáticas do Chile resguardam especificidades para o setor agropecuário (extensa costa marítima e superfície agricultável reduzida);
- Recomposição do agronacional;
- Dos 15 milhões de habitantes do Chile, cerca de 1/3 são considerados pobres;
- Quadro atual:
 - a) problema de marginalização;
 - b) falta de igualdade de oportunidades;
 - c) impacto nas principais produtos de exportação;
 - d) perspectiva de crescimento de 0,5% em 1999.
- Pacote de políticas para o meio rural:
 - a) pesquisa e extensão rural;
 - b) plano ambiental.
- Preocupação com o plano político internacional: o agricultor chileno vê o Mercosul como uma ameaça;
- A reação do segmento camponês chileno foi de apoio à aproximação com o Mercosul;
- Segmento camponês: trabalhadores assalariados do campo, florestais e agricultores familiares;
- Em 17 anos de ditadura no Chile, cerca de 300 dirigentes camponeses desapareceram;
- Setor rural chileno: mosaico de diversidade;
- Efeitos do regime militar: mudança no papel do Estado, passando de motor do desenvolvimento para mero coadjuvante, retirando-se de um conjunto de funções, cujo espaço (vazio) foi ocupado pela iniciativa privada;
- A responsabilidade de formulação de políticas foi transferida do Estado para a iniciativa privada (criação do sistema agroalimentar);
- Setor privado da economia: tudo o que não é público, incluindo, portanto, o campesinato chileno (reflexão sobre oportunidades de inserção e de desenvolvimento);
- Pequena e média empresa chilena: geração de renda e emprego (detém cerca de 80% da mão-de-obra ocupada);

- Ditadura saldo no desenvolvimento econômico:
 - a) assentamentos campestinos;
 - b) aproveitamento de áreas.
- Reforma agrária chilena: peça fundamental no modelo de desenvolvimento posto em marcha com a ditadura chilena (embora boa parte das áreas foram devolvidas ao latifúndio);
- Igreja: desempenhou papel importante na reforma agrária: organizações de base;
- A democracia que instalou-se no Chile não estava preparada para formulação de políticas para o campestinato.

4. Uruguai

- A produção agrícola uruguia encontrava-se estagnada até a década de 1970;
- Década de 1990:
 - a) estabilização com objetivo de conter a inflação (âncora cambial);
 - b) desregulamentação da economia;
 - c) reforma do Estado;
 - d) abertura comercial.
- Conseqüências:
 - a) perda de competitividade da produção;
 - b) desajustes nos preços dos produtos;
 - c) aumento no custo de vida.
- Mercado interno uruguia está sujeito ao comportamento dos preços internacionais;
- Produtores: perderam poder de compra (necessitam produzir mais para adquirir as mesmas mercadorias);
- Estado: traçou políticas financeiras (crédito) e de infra-estrutura para a produção, tendo verificado inversão no segmento florestal em lugar do hortícola;
- Agricultores familiares: confronto com produtores que trabalham abaixo do custo de produção;
- Política financeira anterior: crédito a taxas negativas para a agricultura, zero para indústria e positiva para o comércio;

- Atualmente: todos os setores da economia operam com taxas positivas nos financiamentos, exceto o ramo florestal, que recebeu crédito a taxas negativas (incentivo);
- Resultado:
 - a) aumento da produção;
 - b) aumento da taxa de crescimento;
 - c) concentração da produção.
- Para operar com taxas de retorno negativas na atividade, o produtor busca aumentar a produção, a fim de nivelar a renda familiar (único agente econômico com este comportamento), porém, outros produtores são excluídos, acarretando concentração;
- Aquisição de terras no Uruguai por estrangeiros;
- Último Censo Agropecuário do Uruguai ocorreu em 1990;
- Das 54 mil empresas agropecuárias, 83 mil eram familiares (60%) e ocupavam 17% da superfície nacional;
- Agricultura familiar concentra-se na pecuária leiteira, e está inserida no circuito comercial (apenas cerca de 20% do que produz é para autoconsumo);
- 40% dos agricultores familiares estão abaixo da linha de pobreza da ONU;
- Distribuição homogênea da agricultura familiar no território uruguaio;
- Agricultura familiar: mantém equilíbrio entre população rural/urbana e tem colaborado para o desenvolvimento da produção agropecuária e segurança alimentar;
- Agricultura familiar forma a base da sociedade;
- processo de globalização:
 - a) marginalização de produtores;
 - b) impõe valores urbanos no meio rural.
- Cerca de 30 mil estabelecimentos foram eliminados nos últimos anos (em um ano cerca de 10% da população da agricultura familiar desapareceu), em função da competição (queda nos preços dos produtos agropecuários);
- 70% dos produtores eram arrendatários (contratos de 6 anos);
- Reforma na previdência social: perda de direito do cônjuge
- Endividamento bancário dos produtores;
- Ação do governo:

- a) programas com pouca coordenação;
- b) não há programas específicos para a agricultura familiar.
- Instrumentos de política agrícola:
 - a) financiamentos;
 - b) fundiária (faltam recursos).
- Custo da máquina estatal cresceu:
 - a) indenizações aos funcionários demitidos;
 - b) contratação de serviços de terceiros.

5. Paraguai

- População do país: 5 milhões de habitantes;
- Idioma oficial: guarani;
- 250 mil famílias são camponesas (possuem área até 20 ha);
- Taxa de crescimento demográfico de 2,9% (média de 6 filhos no meio rural);
- Economia com base no setor agropecuário, que gera cerca de 23% do PIB;
- Taxa de crescimento do PIB < taxa de crescimento da população;
- Quase 50% da população vive na área rural e 45% da PEA trabalha no setor;
- Abertura econômica, cultural e liberalização política após o regime militar;
- Atualmente: governo de unidade nacional;
- Democracia está permitindo a consolidação das organizações camponesas;
- Reformas estruturais no Paraguai: reformas no papel do Estado;
- 90% das exportações são produtos agropecuários (algodão, carne e soja);
- Pauta de produção: milho, mandioca, feijão, arroz e erva mate;
- O rebanho bovino é duas vezes maior que a população do país;
- Cerca de 20% da agricultura é mecanizada;
- Pequenos produtores rurais: 256 mil famílias com até 20 ha (123 mil têm posse precária da terra);
- Contingente “sem-terra”: demanda de 80 a 90 mil lotes (5 a 10 ha);

- Pressão pela reforma agrária: acirramento das ocupações de terra e da repressão policial (algumas organizações têm rejeitado as terras por possuírem baixa fertilidade);
- Campesinato paraguaio:
 - a) sem acesso ao crédito e assistência técnica;
 - b) produção de subsistência (estratégico);
 - c) criação de pequenos animais;
 - d) grandes plantações de algodão, fumo.
- Origens do campesinato paraguaio: povo guarani;
- Agricultores com maiores recursos econômicos dedicam-se à criação de gado;
- Região Oriental: cobertura florestal;
- Há 12 organizações nacionais de agricultores (com e sem terra), 2 confederações, e estimativa de 650 organizações locais;
- Exemplo de organização local: comitês de comercialização, envolvendo de 10 a 20 famílias;
- Relação Estado x campesinato: mediação de ONGs;
- Em geral, os técnicos das ONGs são mais capacitados do que os do aparato público;
- Políticas públicas que afetam a pequena agricultura paraguaia:
 - a) diretamente: educação (ensino diferenciado para o meio rural), saúde e agrária;
 - b) indiretamente: política macroeconômica (cambial, tarifária, tributária e comercial).
- Política agrária: carece de um plano de implementação da reforma agrária no país, embora esteja previsto na constituição;
- Outras políticas:
 - a) pesquisa e assistência técnica;
 - b) crédito (mínimo e liberado em épocas inoportunas).
- O país possui vantagens estruturais naturais, com potencial para a agricultura orgânica (predominante pelo simples fato dos agricultores não possuírem recursos para adquirir insumos químicos), que permite ter acesso a nichos de mercado no comércio mundial (produção de açúcar mascavo orgânico);
- Mercado internacional de orgânicos: alternativa para os pequenos agricultores;

- Paraguai: apenas recentemente entrou no processo de ajustes da economia ditado pelo Banco Mundial;
- Economias locais e rurais possuem força no Paraguai (forte subsistência);
- “Na tragédia de debilidades deve-se buscar explorar as oportunidades”.

DEBATE

Questões colocadas

- 1) Sabe-se que o processo de globalização é excludente, mas alguma coisa precisa ser feita, embora tenha-se que constatar que já ocorreram alguns avanços em algumas áreas. É preciso encontrar algumas brechas que possam ser aproveitadas para que o país, e, especialmente, o campo entre na globalização.
- 2) Todos sabem das condições em que foi criado o Mercosul: um sistema, apressado, da necessidade de fortalecer blocos, e se procurou, depois, esconder a sujeira debaixo do tapete, buscando dar legitimidade a esse processo. Que chances ele tem de ser democrático e de ajudar no desenvolvimento dos pequenos produtores?
- 3) A situação da agricultura familiar, de certa forma, hoje, no Brasil, não está sofrendo um impacto negativo do Mercosul, graças ao próprio fracasso do Mercosul. Este projeto foi um casamento mal resolvido, onde, inclusive, a questão do câmbio, como todos sabem, criou uma grande lacuna. Aqui mesmo no Brasil, buscando-se fazer uma crítica construtiva, se deixou a cargo das centrais sindicais o comando da questão, o que parece não ter sido apropriado, pois elas têm um viés extremamente urbano, não enfatizando as questões do produtor. Hoje, por exemplo, na questão econômica, vê-se a crise do milho. Esse produto nunca alcançou no país preços tão elevados, pelo fato de que o Brasil cometeu uma atitude de imprevidência: se existe o Mercosul, por

que formar estoques, se se pode importar milho da Argentina, do Paraguai. Só que não se cogitou que o câmbio não está regulado e, se antes, comprava-se uma saca de milho no mercado internacional com CR\$7,00, hoje, com a desvalorização do real, tem-se que desembolsar CR\$14,00. E isto desencadeou uma séria crise de abastecimento no Brasil.

- 4) Está faltando um mergulho mais profundo para que se chegue na base da questão do Mercosul, criando uma consciência do que significa realmente a integração. O processo de integração foi feito de forma muito superficial. Quem representa no Mercosul os interesses agricultores familiares brasileiros, que vêem como inimigos os agricultores argentinos, uruguaios e paraguaios.
- 5) Há uma questão que vem chamando a atenção no Paraguai. Hoje, 80% da produção de milho, de soja naquele país, está nas mãos de brasileiros grandes proprietários, que foram para o outro lado da fronteira, e estão produzindo e trazendo esta produção para o lado brasileiro, desequilibrando o mercado.
- 6) Durante os últimos quatro anos, o comércio intra-regional no Mercosul cresceu muito e favoreceu principalmente os grandes agricultores. A agricultura brasileira se apresenta em dois segmentos distintos: O setor exportador vai muito bem, apesar das mudanças no câmbio, todo o setor vendeu muito mais do que comprou, e ainda apresenta um crescimento de produtividade. O setor agroindustrial no Brasil representa, hoje, 35% das exportações. Do outro lado, tem-se o pequeno agricultor, que vai muito mal. Desde o processo de integração, com o acordo bilateral Brasil e Argentina que a agricultura familiar começou a sofrer os reflexos da política de desenvolvimento adotada. Basta que se olhem as estatísticas da relação do PIB regional, a evolução comercial intra-países, pode-se ver que o Mercosul não é um fracasso. O questionamento vai no sentido de se saber quais são as estratégias possíveis para a inserção da agricultura familiar no Mercosul.

- 7) Quanto ao processo de integração, de formação, sabe-se que, de 1991 a 1994, as organizações de agricultores familiares e camponeses no âmbito do Mercosul tiveram uma ação efetiva, e que buscaram construir um espaço institucional para discutir e defender seus interesses, nesse processo de integração. Porém, quando se conseguiu a definição desse espaço, abandonou-se esta chance, e nos últimos cinco anos, chegou-se à situação em que hoje se está.
- 8) O Mercosul resultou de um acordo político entre os governos, sem uma participação efetiva da sociedade civil, e sem representar um enfoque de integração de outros setores dirigentes, conseguiu reunir 17 organizações camponesas, em Porto Alegre, para tentar ocupar esse espaço de reflexão, de elaboração de propostas, e de definição de estratégias comuns para os países do Mercosul. De 1994 a 1997, conseguiu-se realizar três seminários com participantes dos países do Mercosul. No seminário de 1996, realizado em Rosário, na Argentina, duas coisas eram reivindicadas: uma delas, a caracterização do que era entendido por produtor familiar, e, pela primeira vez, em nível de Mercosul, se reivindicava uma política diferenciada para a agricultura familiar. São ações dessa natureza que contradizem afirmações de que não se está fazendo nada. Percebe-se que, de alguma maneira se está atuando e fazendo valer os interesses dos pequenos produtores. Por que se reduziu a participação: Nos anos de 1998 e 1999 a crise no interior de cada um dos países se agudizou, e isso representou um problema. As organizações se lançaram de cabeça para atender aos problemas internos nacionais e se descuidaram, ou deixaram para um segundo plano, a temática internacional. Um outro elemento a ser destacado é o de que havia um problema sério para se dar continuidade aos planos e para levar a diante uma decisão ou uma ação representativa da organização dos produtores em nível internacional, pelo fato de haver uma rotatividade muito alta dos representantes institucionais participantes dos eventos, e a esta dificuldade a responsabilidade recai sobre essas instituições. Atualmente é evidente que as organizações estão muito excluídas dos debates sobre a problemática nacional. Mas há espaços para elas se integrarem e, em nível de Mercosul há um grande desafio, que é o de se estabelecer uma estratégia, uma política.

- 9) O Brasil é um país muito heterogêneo. Existem estados que são enormes, quase do tamanho de alguns países da América Latina. Em alguns estados e regiões onde está mais concentrada a desigualdade social é onde existem as maiores dificuldades de se construir estratégias de gestão participativa para a inclusão da agricultura familiar no processo de desenvolvimento.
- 10) Sobre a problemática oferecida pelo Paraguai para enfrentar as dificuldades de integração ao processo de desenvolvimento, um fator fundamental é a questão da educação. Com o grande número de analfabetos nesse país, a educação como capacitação se mostra como o eixo principal, no entanto, pelo exposto nesse fórum, parece que essa questão não mereceu o devido destaque, aparecendo, apenas, no fim do programa apresentado. Questiona-se, ainda, como vem sendo acompanhada a discussão da constituição do Mercosul neste país, com a não participação dos movimentos sociais, sindicais etc. Também interessa saber como se dá o incentivo à agricultura familiar, se existe alguma linha específica de crédito, como vem sendo pensada a assistência técnica que é dada pelo governo e por entidades não-governamentais, e, por fim, como é vista, dentro de todas essas políticas, a participação das mulheres e da gestão participativa, com a inclusão dos jovens.
- 11) Tem-se falado no decorrer desse fórum em uma participação ingênua. É necessário que se dêem maiores explicações do que vem a ser esse tipo de participação. Dá-se a entender que muito do que está sendo feito, especialmente pelo movimento sindical, está incluído nessa área de participação ingênua. É importante que se faça um debate para se saber, inclusive, se não se tem que criar um novo paradigma que oriente a atuação do movimento, hoje.
- 12) Parece que, desde o início da história do nosso país, a forma de inserção na economia internacional já começou de uma maneira bastante globalizada. O Brasil resultou de um processo de colonização, no qual os interesses imperialistas sempre dominaram,

e nunca se conseguiu quebrar esta lógica. A globalização que hoje permeia o mundo inteiro só veio aprofundar esta tendência.

- 13) A questão central desse debate aqui, é que ficou constatado que o Mercosul está trazendo um prejuízo muito grande para os agricultores familiares brasileiros. A preocupação que se apresenta é que se o Mercosul foi constituído dentro da lógica de exclusão social e de procurar beneficiar sempre os grandes proprietários, a elite, se trabalhar no sentido da construção, da manutenção e do fortalecimento do Mercosul, não seria, de uma certa forma, ajudar a continuidade desse processo. Será que dentro do Mercosul existe, realmente, entre os trabalhadores dos diversos países envolvidos, ou busca-se, apenas, uma introdução novamente de uma maneira periférica em um projeto que não tem nada a ver com o projeto dos pequenos agricultores.
- 14) Algumas considerações sobre o Procoder. Em primeiro lugar, trata-se de um programa e não de uma instituição. Ele existe a partir de um desejo de entidades que, desde o ano de 1992, criaram o programa para articular sobre a temática de desenvolvimento rural. É um programa que facilita o intercâmbio e a troca de experiências. E, algumas vezes, traz à luz, divulga conhecimentos sobre isso. O Procoder é um fórum restrito, mas a agricultura familiar e o desenvolvimento rural requerem um fórum alargado. Nossa possibilidade de colaborar é no sentido de articular organizações não-governamentais que querem participar, instituições nacionais, representantes dos agricultores familiares e organismos internacionais que, a exemplo deste fórum, possam discutir e sugerir, ou mesmo exigir atenção a algumas medidas que sejam julgadas fundamentais para que esse espaço de agricultores familiares dispõem, em alguns setores, possa ser ocupado com propostas e com sugestões criteriosas, e que venha a satisfazer um consenso, previamente concertado entre os representantes dos agricultores familiares. Neste ponto, os organismos internacionais, instituições públicas nacionais, devem funcionar como assessores, como apoiadores, mas não como protagonistas. Os protagonistas são os que têm necessidade de que aquela política

seja implementada, para que a sua opção de trabalho e de vida sejam realizadas. É preciso que isso fique bem claro: o Procode é um instrumento que procura fazer muito mais, até, do que teria condições, em situações normais. Por questões dos próprios grupos, trabalha-se muito mais com coragem do que com possibilidades. Não se trata de nenhum ato heróico, mas da vontade que se tem de abrir espaços para que algumas iniciativas resultem em alguma coisa.

Respostas dos painelistas

RAUL BRIGNOL

Penso que a questão básica é que quando se fala em Mercosul é ter clareza de que tipo de integração estamos falando? Não é a mesma coisa falar de Mercosul, de política de integração chilena, do Nafta ou da União Européia. Não é a mesma coisa.

Existem quatro tipos de integração fundamentais. Não entro nisso, porque é tema de outra conferência: uma associação de livre comércio, uma união aduaneira, um mercado comum, e uma união monetária e financeira.

No quarto tipo, o citado por último, a união monetária e financeira, só existe um caso no mundo, que é o da União Européia, onde já existe o Euro, e isso significa união monetária.

Um outro extremo de tentativa de integração mais simples é o caso do Chile: acordos de livre comércio. Não me integro com ninguém, e só faço acordos de livre comércio. O Chile foi convidado, no ano de 1990, participar do integrar o Mercosul como integrante pleno, e não aceitou. E por quê não aceitou? Porque disse que se integrava com país rico. E se integrar ao Nafta e não se integrar ao Mercosul, como vocês sabem, exige um outro corte analítico, entre a integração de rico e integração de pobre.

O Mercosul é integração de pobre, a União Européia é integração de rico. É muito fácil conduzir processo de integração de rico. Difícil é conduzir processo de integração de pobre. Nesses extremos, acordo de livre comércio, processo de integração mais simples; união monetária, processo de integração mais complexo, existe um no meio, que é onde anda o Mercosul, que é união aduaneira e mercado comum. Qual a diferença entre união aduaneira e mercado comum? A diferença é que no mercado comum existe a livre circulação entre pessoas e capitais. Ou seja, a diferença é o estágio anterior da União Européia, na qual os integrantes dos 15 países membros da União Européia, já no chamado processo de extensão e aprofundamento da União Européia, tinha o passaporte da União Européia, e não o passaporte de seus países. A livre circulação.

O Mercosul ainda não é uma união aduaneira completa, mas uma união aduaneira imperfeita. Por que uma união aduaneira imperfeita? Porque na estrutura do intercâmbio dos produtos do Mercosul, só a tarifa externa comum atinge apenas 85% da estrutura do intercâmbio. Por isso se chama uma união aduaneira imperfeita, e não uma união aduaneira completa.

Penso que a primeira coisa é ter claro de qual processo de integração estamos falando. Estamos falando de um processo de integração que é uma união aduaneira imperfeita, e que tem dois membros associados. Minha referência não é a Bolívia, mas o Chile. Ou seja, tendo sempre a criticar o Chile, para dar um pouco no ufanismo de um modelo que é fajuto. Por isso, tendo a criticar.

O caso do Chile é obter vantagens do Mercosul, mas não assumir deveres. E isso, claro, ninguém de nós pode aceitar, com negociador do Mercosul. Essa é a primeira coisa: que tipo de integração estamos falando.

A segunda coisa é reforçar que tipo de integração. Posso até utilizar o mesmo termo que o Gutierrez utilizou. Tenho dúvidas, mas irei utilizá-lo, para que nos entendamos: integração

superficial. Mas é uma integração superficial de pobre. O mais fundamental não é ser superficial, mas ser de pobre. Uma coisa é a integração na qual a renda por habitante é de US\$ 20 mil, e outra é a integração na qual a renda por habitante é de US\$ 3 mil. É a mesma coisa que dizer que a agricultura se não é competitiva, que se reconverta. E reconverter com que dinheiro, e para que produto? É muito fácil mandar fazer a reconversão, mas, na prática, a reconversão pode ser feita na União Européia, porque é bancada, é muito simples de fazer. O problema é como trazer a experiência de lá, adaptar para a realidade daqui, e bancar a execução dessa experiência aqui.

Mas vamos deixar de lado essas considerações, para avançar um pouco mais. Sou um grande defensor do Mercosul no contexto internacional, na medida do possível. E por quê? Para mim, é um processo de integração. Não só para aumentar os fluxos comerciais, e o fluxo comercial intra-regional aumentou por quatro, o que é um aumento espetacular.

Mas não é só para aumentar o fluxo comercial, para aumentar inversões mútuas, como, por exemplo, empresas brasileiras investirem na Argentina, e outras empresas argentinas investindo no Brasil. Não é só para isso, mas para defender posições no contexto internacional. Aí, se vocês querem, vejam o que é o tático e o estratégico no longo prazo: Pode ser que, taticamente, até não ser o mais adequado, num curto prazo, do ponto de vista prático. O problema é não perder de vista a visão estratégica de longo prazo. E vem uma, e a outra já está ocorrendo, que não pôde se levar a cabo, as discussões para uma nova rodada do Uruguai, no contexto da Organização Mundial de Comércio. Aí tem que haver uma posição muito firme dos países latino-americanos, e o Mercosul tem que ser decisivo na fixação dessa posição.

Se não houvesse o Mercosul, não haveria a possibilidade de diálogo. Participo de um grupo informal de negociações, que se reúne em Miami, e estive há duas semanas lá, falando dos obstáculos a comércio, em negociações do Alca e do Nafta, e temos que ter de curto prazo, e até de erros de direção tática a curto prazo que possa haver.

Por quê? Porque sendo uma união aduaneira – e essa é a diferença entre uma união aduaneira e um acordo de livre comércio – existe uma tarifa externa comum. Qual o sentido, além da capacidade de defesa no contexto internacional, ou pelo menos de nos defender como podemos, porque é meio briga de cego a facção, como se diz aqui no Rio Grande do Sul, mas pelo menos tentar brigar, porque a tarifa externa comum é uma defesa do ponto de vista comercial.

E outra discussão é que para estabilizar economicamente e regular os fluxos de capitais por meio da taxa de câmbio, mantendo a sobrevalorização, como era no Brasil antes de janeiro de 1999, significa que dificulta as exportações e facilita as importações.

Esqueçamos a história enquanto ficar o modelo, de que taxa de câmbio é instrumento de fomento, é instrumento de competitividade. Taxa de câmbio é instrumento de estabilização.

Com relação à questão do mercado interno, isso, sim, pode ser, para o Mercosul, um elemento fundamental. Já que se inviabiliza a competitividade, e isso talvez esteja ligado com o Uruguai, com a soja, com os brasiguaios e com o Paraguai.

Mercado interno, sim. Claro, vocês podem pensar: mas mercado interno no contexto de uma elevada concentração de renda? Apesar dos 100 milhões de pobres, que é cifra citada pelo Horácio Martins, e dos 40 milhões de miseráveis no Brasil, restam 60 milhões, que é um mercado interno considerável. Sessenta milhões é quase o dobro da população da Argentina, é três vezes a população do Chile, é 15 vezes a população do Uruguai. É um tremendo mercado, apesar da elevada concentração de renda.

Entrando na pergunta: o que fazer? Talvez eu tenha o viés da história do capital social comunitário, e o viés da aliança estratégica, ou o viés da parceria estratégica. A única coisa que vejo como fazer é conscientizar, mobilizar e reivindicar. Forçar a abertura do espaço.

Mas voltando à pergunta por que o Mercosul, nessas condições? Não se esqueçam de que o primeiro problema é entre a Argentina e o Brasil. Temos um período de estabilidade, e eis que surge o conflito. O problema das crises, já que vieram, nesse período, crises reiteradas; o problema da rotação de dirigentes, rotação de negociadores. Assisti a muitas reuniões do Subgrupo 8, que, para quem não conhece, é o subgrupo que discute o problema da agricultura no Mercosul. Ele deve ter tido, do Brasil, cinco ou seis representantes; do Paraguai, mais. Os únicos dois que permaneceram com os mesmos negociadores, foram Argentina e Uruguai, que são: Carlos Bastos, pela Argentina, e Galdoz Gatti, pelo Uruguai. A tal ponto que, nas últimas discussões do Subgrupo 8 as quais assisti, alguém levantava a mão – brasileiro ou paraguaio – e dizia que queria propor algo. E Galdoz, que é a memória institucional do Subgrupo 8, ou Carlos Bastos, diziam: meu amigo, dê uma olhada na ata de tal data, de tal ano, que isso já foi discutido por três dias.

Este é um problema que se soma aos outros. Mas, para concluir, penso que o Mercosul não é algo etéreo. Poder-se-ia discutir durante horas sobre abrir mão da soberania nacional para ganhar soberania regional, porque é a discussão de fundo, que está no processo de integração. Mas o Mercosul não é algo solto no espaço. Ele tem uma realidade nacional, que tem um modelo, que, como coloquei, só para lembrar, é perguntar como inserir algo que o modelo exclui? Isso se dá no Mercosul, que é a expressão do modelo dos quatro países.

O que considero ingênuo não é o que o Horácio Martins considerou. Para mim, todo o trabalho que está sendo feito no Brasil, programas, projetos, o trabalho das organizações, não é ingênuo. Para mim ingênuo pode ser uma postura para associar a alguma coisa de alguns extensionistas rurais, e não quero afetar com isso os extensionistas rurais que possam existir aqui, ou, de algum “embrapiano”, que foi fazer o seu doutorado nos Estados Unidos, e que volta aqui dizendo que, como a produtividade do milho na região produtora dos Estados Unidos é de 100 – para dar qualquer número – e aqui é de 10, aqui tem que passar de 10 para 100, ou se aproximar ao máximo de cem.

Isso, para mim, é uma postura ingênua. Uma postura que não leva em conta a realidade social em que está inserido. Porque esse tipo de postura é a postura que termina, como mencionado aqui, num tremendo êxodo rural, entre outras coisas.

Para dar um exemplo do êxodo rural, escrevi um trabalho, que está publicado na revista da Cepal, defendendo a reforma agrária no Brasil no ano de 1986. E os amigos sabem que, nas décadas de 50 e 60, qual foi o volume de êxodo rural no Brasil? Foi de 36 milhões de pessoas. Lá no trabalho isso faz quase 15 anos, coloquei a mesma coisa que pegar o total da população da Argentina e colocar nas grandes cidades do Brasil. Ou a mesma coisa que pegar o total da população da Colômbia e colocar nas grandes cidades do Brasil.

Mas para que fique claro, ingênuo, não. Tenho a maior consideração pelo trabalho que está sendo feito pelas organizações. Não só consideração, admiração, porque ando viajando pelos outros países da América Latina, sei o que avançaram lá, e estou vendo o que avançaram aqui.

Ingênuo, para mim, é o tipo de postura ideológica, que crê que apenas com o trabalho técnico irá resolver um problema que é econômico, social e, principalmente, político. Essa é uma postura ingênua. Mas não esse tipo de trabalho.

Como disse antes, o Brasil não está solto no espaço. Ele está conformado por realidades nacionais. Então, eu podia perguntar: será que existe, dentro do Brasil, ou dentro da Argentina, ou dentro do Uruguai, do Paraguai, alternativa de solidariedade?

Se faço essa pergunta dentro de cada um dos quatro países, voltamos a toda aquela coisa que dissemos antes: necessidade de abertura de espaço, necessidade de como armar estratégia e tática de longo prazo, necessidade de como trabalhar num contexto contestatório em nível macro, que não havia explicado.

Com relação à questão específica da mulher e do jovem, não significa que eu não reconheça toda a realidade da mulher camponesa. Reconheço. Não significa que eu não reconheça que nas zonas onde as etnias são mais carregadas, para dizer de alguma maneira, na Bolívia, no Peru, na costa da cordilheira andina, no Equador, na Colômbia, no México, na Guatemala, existe uma repressão muito forte na mulher.

Como ação, é que resisto a pensar em abrir por grupo. E essa é a minha deformação profissional. Na minha opinião, o problema é a família camponesa. Entende? É a mesma coisa que discutir, se alguém me perguntasse: aqui não foi mencionado meio ambiente. É outra deformação profissional que tenho. Não mencionei meio ambiente. Reconheço a importância do meio ambiente; reconheço a importância da sustentabilidade e de deixar um legado aos que vêm depois, aos filhos, aos netos, de todos nós, que têm que ter um meio ambiente são.

Mas só que priorizo a minha preocupação. E minha preocupação, hoje, não é que o ambiente, no futuro, será pior do que hoje. A minha preocupação é que está morrendo um monte de pessoas de fome, e é a alternativa entre a árvore e a vida. Essa é a minha deformação profissional.

Quando falo em “desindustrialização” relativa, falo de diminuição da taxa de crescimento da agroindustrialização, que é um problema grave.

Maior centralização das dificuldades sociais: Não sei se tem alguém do Piauí. Onde as condições são mais difíceis, maiores são as dificuldades para integrar; maiores são as dificuldades sociais; maior é o tamanho do desafio. Podia eu mencionar o Piauí, podia mencionar a parte sul do Paraguai, que tem uma grande concentração da agricultura camponesa, podia mencionar algumas partes do Uruguai. Ou seja, onde as condições de pobreza são maiores, maior a dificuldade de integrar.

E a globalização, o que é? Passei uma semana em um seminário em Caracas, que era só para discutir o que é globalização. Veio gente da Europa, do Oriente Médio, dos Estados Unidos e da América Latina. Eu diria para vocês que, ao final, os franceses falavam de mundialização, os outros falavam de globalização, e cada um fazia o seu discurso.

Vou dizer o que é globalização, numa definição restrita. Eu poderia, se tivesse 20 anos menos, cair na definição do Horácio Martins: globalização é uma nova forma de imperialismo, porque, no fundo, para sintetizar em duas palavras, não está muito longe esse tipo de definição.

Mas, globalização, é uma violenta internacionalização do capital. O poder fático é o capital financeiro. Se alguém leu alguns autores, poderia colocar em termos de fração de capital: fração de capital agrária, fração de capital comercial, fração de capital agroindustrial, e fração de capital financeiro.

A globalização maximiza o poder fático do capital financeiro. Mas, por meio das empresas transnacionais, internacionaliza a produção. A conjunção dessas duas coisas: internacionalização da produção produz fisicamente no lugar, mas compra do mundo e vende para o mundo. E o capital financeiro não só é internacionalizado, mas, além disso, e cada vez mais, se move com maior rapidez. George Soros, o grande diversionista mundial, cujo presidente do Banco Central era um dos seus operadores, aperta um botão e transfere capital do Japão para o Brasil.

Localiza a produção, compra e vende para o mundo inteiro no circuito produtivo da economia, no circuito financeiro, internacionaliza. Ontem, Tânia Bacelar colocou um circuito financeiro grande e um circuito produtivo menor. E disse que não é por acaso que o circuito financeiro está maior e o circuito produtivo está menor. É que, para ela, a globalização é isso, coisa com a qual concordo.

SÉRGIO CANTERO

Gostaria de comentar algo em relação ao que o que se deveria fazer às agremiações de camponeses para se inserirem no contexto do Mercosul.

Entendo que o que se deve fazer, em nível de países, em primeiro lugar, é integrar os grupos de trabalho que estão formados. E, por outro lado, aproveitar os fóruns regionais, como este, por exemplo, e mesmo, já mencionei, a estrutura do Procode, como uma instância permanente de análise das questões para que a agricultura familiar camponesa possa ter um espaço. Isso só poderá acontecer somente mediante uma organização e uma coalisão dessas organizações em nível regional, em primeiro lugar.

De outra maneira, não vejo nenhuma possibilidade, porque temos que considerar que a agricultura familiar não está contemplada no contexto do Mercosul. E, por conseguinte, é um tema que deve forçar a renegociação e buscar a inserção mediante o disparo dos organismos da competência e do prestígio que tem o Procode.

Com relação à política adotada, hoje, pelo meu país, com a Constituição de 1992, criou-se cargos eletivos iguais aos de prefeito dos municípios, as intendenções. Anteriormente, essas autoridades existiam, mas eram diretamente indicadas pelo Poder Executivo, que, como vocês se lembram, era ditatorial. Aqui, no Brasil, está vivendo o ex-presidente, o general Alfredo Strossner que, durante 35 anos, foi ditador em meu país.

E, nesse época, as organizações camponesas praticamente não eram toleradas, salvo as cooperativas formadas por colonos descendentes de estrangeiros, e que não criavam nenhum tipo de dificuldade e nem faziam nenhum tipo de reclamação ao governo.

Os departamentos, que seriam os estados aqui no Brasil, têm uma independência administrativa e política, mas financeiramente dependem totalmente do governo central. Os municípios arrecadam os impostos, por exemplo, o imposto imobiliário, sobre a terra,

e isso é transferido ao Ministério da Fazenda. Mas em grande medida os recursos são bastante escassos. E são escassos também em nível de governo central.

Tivemos um grave problema na produção, com a queda dos preços dos principais produtos que se produzem no país e, como consequência, isso também provocou uma grande migração do campo para as cidades. Fala-se que teremos cidades periféricas, cercado Assunção, que, em cinco anos crescerão 50 vezes a população original.

E teremos também os casos em que muitos campesinos, especialmente os homens, que não vão às cidades do meu país, e diretamente migram para a Argentina, ou para o Brasil, por não encontrarem no meio rural o ambiente propício para algo que justifique a sua permanência no campo: pouca terra, terra empobrecida, dificuldades de acesso ao crédito, assistência técnica deficiente; enfim, uma série de fatores que fazem com que ele prefira ir para outros países para ter uma vida um pouco mais cômoda.

Isto é realmente grave: praticamente não existe uma família rural em meu país que não tenha algum parente no estrangeiro. E é uma estratégia de sobrevivência para essa família que o membro que está em outro país envie parte do dinheiro que ganha, de alguma maneira, mesmo que seja pouco, mas é dinheiro que chega à sua família. Em Nova York, existe uma concentração numerosa de paraguaios, tanto quanto numa cidade de meu país.

Quanto à extensão rural, costuma-se dizer que as organizações não-governamentais são as que normalmente melhor atuam entre o governo e as organizações campesinas. Isto acontece pouco, na realidade. Também se menciona que os técnicos das ONGs estão melhor capacitados, ou atualizados, que os técnicos oficiais. Isto não se ajusta à realidade. E nesse momento, mediante um empréstimo de US\$ 30 milhões, está-se implementando um programa que se chama Prodesal, um programa de desenvolvimento da unidade de pequena produção (finca) algodoeira. Está previsto implementar em 50 comunidades, onde pelo menos 70 mil famílias serão assistidas, mediante a terceirização da assistência

técnica. Recentemente foi feita uma licitação e não se apresentaram mais de duas ONGs interessadas em atuar como unidades técnicas terceirizadas.

Essa é uma demonstração de que, verdadeiramente, não se tem, em nível do país, organizações não-governamentais com capacidade para atuar, para coadjuvar, para tratar de ampliar a cobertura da assistência técnica oficial.

Se pensou que o Prodesal seria a grande solução, com os US\$ 30 milhões. E o esperado para o ano 2000, é que 73% dos recursos ordinários para extensão agrária fossem direcionados a esse objetivo. E qual a consequência? Que os extensionistas oficiais, bem ou mal, atualmente são capazes de operar, de chegar ao agricultor familiar, em grande medida, constrangido pela carência de recursos de operação. Isso, inclusive, sem contar com o rebaixamento salarial dessa categoria, que também diminuiu em 40% em relação ao ano de 1999.

Por outro lado, em meu país, há a particularidade de que sobre os extensionistas recai uma diversidade de funções que nada tem que ver com sua função específica. É um pouco consequência de que o extensionista representa para o campesino, para a família rural, algo assim como o representante do estado na comunidade. Assim, o problema de estradas, problemas de saúde, problemas de segurança, problemas de educação, e outros problemas que nada têm a ver com os problemas da extensão, o extensionista tem que tratar e, de alguma maneira, solucionar.

Assim, ele não vai se concentrar no seu trabalho específico, e se observa que praticamente 30% a 40% de seu tempo de trabalho é dedicado a essa função específica, e o resto, a solucionar os problemas que competem a outros ministérios ou a outras instituições. Essa é uma enorme deformação que tem a assistência técnica na extensão agrária em meu país.

E quanto ao crédito rural, existe, mas o regulamento de crédito das entidades financeiras estatais é tão rígido que praticamente não permite que o agricultor familiar tenha acesso a ele, porque não tem a garantia real que as entidades financeiras exigem.

O banco não é uma entidade beneficente, nem tampouco está aí para solucionar problemas sociais. O Fundo de Desenvolvimento Campesino, uma entidade em que depositamos muitas esperanças, mas que, tampouco, por sua regulamentação, não tem cumprido em grande medida a expectativa que nós tínhamos. Felizmente, agora, com os novos diretores, isso está mudando.

As mulheres, habitualmente, não teriam acesso ao crédito, nem tampouco à titularidade da terra, coisa que também está mudando com a Constituição de 1992. E a partir do ano de 1994, foi criada a Secretaria da Mulher, de âmbito ministerial e que se dedica à área social, à solução de outros problemas, especialmente o da violência contra as mulheres, atuando mais nessa temática do que na área produtiva. Neste ano, mediante um convênio com o Ministério da Agricultura e despacho da primeira-dama do país, juntamente com a direção de extensão agrária, também está se olhando mais os agricultores familiares com a ativa participação das mulheres, especialmente na agroindústria, no artesanato, e também na produção agrícola e pecuária.

Os jovens não têm acesso direto ao crédito. Pode ser que tenha acesso o pai ou a mãe. E outra grande limitação dentro do tema crédito, é que, em grande medida, como foi demonstrado em um estudo feito pela FAO, o crédito se destina a certos rumos específicos que o governo determina que sejam fomentados. Seja para a exportação ou para a importação. Dificilmente será um crédito para a "finca", considerada como um sistema de agricultor familiar. Assim, praticamente, o crédito não existe.

A outra dificuldade quanto ao crédito, é que, em grande medida, o sistema é tão enrolado que, ao final, o produtor prefere recorrer a um crédito informal, que é muito mais ágil, mas com taxas muito mais elevadas. É certo que a taxa de juro que cobram as entidades financeiras estatais são relativamente menores em relação à inflação do país. Seu sistema

operativo é muito complicado e faz com que o agricultor tenha que viajar de sua comunidade para onde está o banco por várias vezes, e aquilo que ele gasta nesse deslocamento é muito. E já que a sua mulher também tem que assinar o contrato, ele tem que levar a sua esposa, o que implica mais gastos.

O crédito, muitas vezes, é inacessível, justamente pelo seu sistema burocrático. Não chega a tempo, não financia inversões, mas apenas os gastos operativos. Com a queda dos preços internacionais da matéria-prima, o agricultor vai-se descapitalizando. Temos períodos de seca e também períodos de grandes inundações em meu país, o que está contribuindo para o endividamento dos agricultores familiares. Assim, o regulamento de crédito das entidades continua tão rígido quanto antes.

Quase 95% do que o país exporta provém da finca do agricultor familiar, e não do grande proprietário, à exceção da soja, que é uma questão à parte.

Nas conclusões do IV Congresso, uma das recomendações foi a de que se incorporasse efetivamente o enfoque do gênero nos programas e nos projetos de desenvolvimento do setor e, por outro lado, incentivasse a formação de cooperativas e o fortalecimento de organizações de base do produtor familiar.

Não temos a cultura de organização muito desenvolvida, em meu país. Primeiro, porque anteriormente foram violentamente reprimidas. E o processo de democracia, que começou em 1989, teve que lidar com toda a seqüela, toda a cultura do governo anterior que, em grande medida, prevalecia, e fazia com que a organização se tornasse muito difícil. Mas temos aqui um representante da União Agrícola Nacional, e outras organizações muito importantes dentro do país, com as quais o governo está tentando estabelecer um pacto, com um crédito importante de US\$ 30 milhões para comprar terras, para poder melhorar a educação no meio rural, porque temos que considerar que o meu país é bilingüe. O campesino fala, pensa e sente em guarani. E quando fala em espanhol, normalmente está traduzindo.

Sem dúvida, os livros e textos, normalmente, estão escritos em espanhol, e quando a criança vai pela primeira vez à escola e a professora fala diretamente em espanhol, ela está entrando em um mundo absolutamente diferente. E esse choque, esse impacto, faz com que a inserção escolar diminua. Por isso, agora, está sendo providenciando material didático em guarani. E também se incentiva muito esta prática pelas rádios comunitárias.

Mas não há uma diferenciação entre o que se faz nas escolas da capital e nas dos assentamentos rurais. Eu estava comentando que num assentamento havia uma escolinha feita com teto de palha, parede de madeira e piso de terra. As professoras estavam ensinando às crianças como funciona o semáforo, porque isso está no texto oficial do Ministério da Educação e Cultura, absolutamente divorciado da realidade das crianças do meio rural. Como elas podiam imaginar o que é um semáforo, se vão passar anos até que possam vê-lo?

É muito difícil a transferência do conhecimento do técnico, do extensionista, ao agricultor familiar, por problemas culturais. Podemos ter muito bons extensionistas, mas se a pessoa tem muito pouca capacidade de absorver, de aprender, de alinhar-se ao que está sendo ensinado, as dificuldades são terríveis.

E uma outra questão que está se agravando, é que aumenta o número de mulheres que são chefes de famílias. Infelizmente, isso acontece com maior frequência nas zonas onde o índice de pobreza é maior.

WALTER BIANCHINI

A primeira questão importante, na ótica da agricultura familiar, é que não podemos fazer uma separação entre produtos para o mercado interno e produtos para o mercado externo. Os principais produtos que são importantes no mercado externo também são importantes na pauta de exportação, e agricultura familiar tem uma importância grande na produção

desses produtos. Eu diria que se pegarmos os principais produtos de exportação do Brasil, como soja, fumo, aves, café, vamos ver que a agricultura familiar tem uma participação importante na produção. E qualquer política que regule a questão das exportações empatam a agricultura familiar nesse processo de exportação.

Os principais produtos importados, hoje, pelo Brasil, mesmo em 1999, com a política de desvalorização do Real, são bastante significativos. Se pegarmos a questão dos lácteos, a questão do milho, a questão do arroz, a questão do trigo, uma série de produtos, também são importantes na cesta de produção dos agricultores familiares, e também impactam bastante a renda e a viabilidade da agricultura familiar.

Políticas, quando tratam de integração, ou que falam nas relações do país, ou do bloco, com o mercado externo, têm que ter cada vez mais presentes as organizações da agricultura familiar exigindo seu espaço na mesa de negociações.

Uma outra questão importante, que penso, devemos levar em consideração, é que nessa integração ao longo da década, em que se conformou o Mercosul, em que se avançou a relação com parceiros privilegiados, como o Chile e a Bolívia, e a busca de integração no Mercosul, tivemos, nos países do Mercosul, três grandes políticas macros semelhantes, que impactaram de uma maneira muito forte todo um segmento dessa agricultura familiar de menor renda, e também setores médios da agricultura familiar.

O primeiro fenômeno foi a questão, já foi abordada aqui, da integração do Mercosul numa espécie de regionalismo aberto. Ou seja, os países se abriram de uma maneira muito grande para produtos de outros mercados. Muitos desses produtos nessa eterna política de subsídios e concorrência desleal.

Avançamos bastante para o regionalismo aberto e, nessa concorrência, houve impactos maiores em alguns produtos, maiores em alguns países, e menores em outros. Por exemplo,

a região Sul do Brasil foi fortemente impactada em dois sentidos. Primeiro, na integração dentro do Mercosul, porque se o Brasil, com os parceiros do Mercosul, vem sofrendo variações na sua balança comercial, ora mais negativa, ora mais positiva, a balança comercial ativa do Mercosul sempre foi altamente negativa, em média, 2,5 bilhões. Aqui no sul, sistemas que tinham no trigo uma questão fundamental se impactaram e se desestruturaram.

Este é o primeiro fator. A integração no Mercosul impactou bastante a agricultura, pelo regionalismo aberto e pela integração interna. Uma segunda questão, não por serem países pobres, não só isso, os países têm até uma renda média significativa, pensamos que houve uma desestruturação, nesta década, muito violenta de políticas públicas. Todos os serviços públicos, os instrumentos de políticas públicas, se desestruturaram. Nesse processo de integração, esse segmento da agricultura sentiu muito o impacto de desestruturação dos principais instrumentos de políticas públicas. Esta foi uma questão bastante importante.

O terceiro foi a questão do avanço da tecnologia, e você não tem formas, nem pela educação, já que você tinha uma assistência técnica e uma pesquisa cada vez mais desestruturada, e nem pelo crédito, que era cada vez mais difícil e seletivo.

Assim, nesse avanço tecnológico, muitos setores da agricultura, pela falta de informação ou pela falta de política, não puderam se beneficiar desse avanço. E sentimos que quem pôde acessar políticas públicas, informação, e se beneficiar desse avanço tecnológico, cresceu, se intensificou, ampliou escalas. E os segmentos que ficaram à margem desse processo estão cada vez mais marginalizados. Nós sentimos, na década, uma avanço muito grande desse processo tecnológico.

E uma outra questão é a concentração dos setores que estão mais próximos do poder e conseguem influenciar mais em políticas. Houve uma concentração muito grande e internacionalização das agroindústrias; houve uma fragilização muito grande do segmento

cooperativo; houve uma concentração muito grande no mercado varejista; e uma série de políticas dificultaram muito o poder de negociação dos agricultores.

Esses três fatores tiveram uma interferência muito forte que, quando vamos pensar gestão e estratégias desde a situação local para uma situação mais macro, vamos encontrar nessas três políticas macrossinais que criaram grandes dificuldades às organizações de agricultores.

E uma outra questão importante é que na década cresce a busca de diferentes formas de organização de toda a sociedade civil. E, cada vez mais, há um esforço no sentido de que as organizações da agricultura familiar e de toda a sociedade civil, estejam presentes. Assim, poderemos interpretar toda aquela questão de Seattle, que o companheiro Gerônimo Brunatti estava presente, um grito da sociedade civil, querendo estar presente, querendo interferir no processo de negociação. Já que as grandes negociações, no âmbito da OMC, vão interferir nas nossas estratégias de desenvolvimento local, na nossa estratégia de gestão como agricultor familiar.

Nesse processo, anterior a Seattle, as principais organizações de agricultores familiares fizeram uma reunião em Florianópolis, sobre uma promoção da Rede Americana de Democracia em Agricultura, de onde se tirou alguns pontos que gostaria de, rapidamente, abordar.

Um primeiro é que as principais organizações campesinas do Mercosul e Chile ali presentes, e a própria coordenadora das organizações familiares, sempre há um desejo de que não dá mais para pensar políticas em nível de cada país. Há um desejo de que o Mercosul e o Chile, ou toda a América Latina precisa se integrar, precisa se fortalecer, para uma negociação com a Alca, em que os Estados Unidos têm um poder muito forte, com a União Européia, e no próprio âmbito da OMC.

Se você não tratar de um processo integrado, com políticas de ajuste, no âmbito do Mercosul, e de toda América Latina, fica muito difícil você ir para um processo de negociação dessas políticas.

Um outro ponto importante é que elas sempre condenaram essa questão do regionalismo aberto, a diminuição das responsabilidades do Estado, a abertura comercial e financeira unilateral, a implantação de um modelo econômico baseado unicamente em força de mercado. O que levou a esse quadro de degradação social e de concentração de riquezas sem precedentes no âmbito da integração.

Uma questão importante, é que quando falamos em todos esses impactos na agricultura familiar, é que quando falamos que se impacta a agricultura familiar, estamos automaticamente falando que se impactou as pequenas comunidades locais.

Há uma imensa correlação entre a presença da agricultura e as pequenas localidades. Quando falamos das grandes dificuldades de pobreza, de decadência, de uma imensa área do país, estamos sempre falando da questão de agricultura familiar e pequenos municípios, pequenas localidades.

Propostas: Vamos pensar numa proposta que essas organizações defenderam em Florianópolis. Primeiro, as políticas que se traçam, tanto em nível macro quanto externo, devem ter como principal objetivo o desenvolvimento rural sustentável, baseado na agricultura familiar, no qual questões como políticas de investimento diferenciado para o setor produtivo, direito à saúde, educação, acesso à terra, sejam a prioridade.

Tem-se levantado, para os diferentes países, que é possível traçar uma política de desenvolvimento. Hoje, por exemplo, os países do Mercosul têm uma participação muito pequena na questão do mercado mundial. Nossa participação é muito pequena, de 3%, o que se participa em termos da balança do mercado externo.

Se fala de pobreza e de grandes dificuldades no mercado interno de cada país. Cada vez mais, cresce uma consciência de que é impossível se retomar mecanismos de segurança alimentar, uma boa oferta de produção, e disputarmos o mercado externo com maior crescimento, sem o fortalecimento da agricultura familiar.

Muitas vezes dizemos que a questão da política para a agricultura familiar, da base da pirâmide, é questão de uma política social. Não. São do âmbito econômico. O crescimento só poderia se fazer se ampliarmos agricultores familiares integrados ao processo de mercado. E a política, quando se fala, se fala em uma política mais ampla. Já saímos daquela questão de políticas essencialmente agrícolas. Fala-se na questão da saúde, do papel da educação, de certos direitos que se tem, para um desenvolvimento mais amplo e mais pleno no meio rural.

Uma outra questão é a de políticas diferenciadas de crédito para a agricultura familiar, com grande participação das comunidades locais. Aquilo que se falava aqui, também é um sentimento que essas organizações têm, no sentido de se pensar políticas no sentido unidirecional. Ou conseguimos ter realizações em nível local, em nível de estado, em nível de grande região, e ajudamos a construir essas políticas, estamos no dia-a-dia interferindo nessas políticas, ou não estamos ajudando a construir um processo de desenvolvimento.

Ou seja, a questão é onde temos tecidos sociais mais organizados, vamos ter políticas mais estruturadas. Onde a democracia está mais conquistada, vamos estar mais perto da luta por esse processo de desenvolvimento.

A questão da gestão para a situação da agricultura familiar no estado do Rio Grande do Sul passa, obrigatoriamente, pela organização local. Se não tivermos um fortalecimento da organização, não alcançamos a democracia, e não alcançamos políticas que venham de encontro a esse processo de desenvolvimento.

Uma outra questão é a pesquisa e a tecnologia. Essas organizações exigem, e sentem cada vez mais vontade, de gerir processos de pesquisa e de extensão. Ainda é importante

o instrumento público da pesquisa e da extensão, mas com um sistema de gerenciamento e participação das organizações locais, no modelo.

Recentemente, no anúncio de um pacote agrícola, o governo brasileiro dizia que os recursos para a extensão rural no Pronaf passaria de R\$ 10 milhões para R\$ 40 milhões. Como se esse aumento fosse algo muito significativo. Mas para em torno de 800 mil contratos da agricultura familiar, esses R\$ 40 milhões chegam a R\$ 40,00 por família.

Temos, hoje, uma necessidade muito grande, para esse projeto de desenvolvimento no campo, de um processo em que haja mais recursos nos três poderes, para pesquisa, para a extensão rural, e uma participação das organizações na gestão desse processo.

No âmbito desses cinco países, a educação no campo ainda é um privilégio de poucos. E se tem várias idéias, vários experimentos, que apontam de uma forma da educação para o jovem, para a criança, no meio rural, e para a educação do adulto no meio rural.

Pensamos que para esse novo processo de desenvolvimento, volta a ser muito necessário um processo da educação formal nesse novo paradigma, nesse novo processo. E há várias experiências para esse investimento. Essa nova educação deve produzir e reproduzir valores mais coerentes com a idéia de desenvolvimento sustentável, constituição de sistemas produtivos, que levem em consideração a qualidade de vida dos que trabalham a terra, e processam alimentos, os consumidores do meio ambiente.

Uma outra questão são as políticas fiscais e tributárias. Os companheiros argentinos poderiam falar do recente pacote de políticas que afetou aquele país, a classe dos trabalhadores e, conseqüentemente, a classe dos agricultores. Há um sentimento nesses cinco países, de que essas políticas não reduzem a carga tributária. Esses segmentos de trabalhadores são cada vez mais penalizados, e os frutos desse orçamento da União, cada vez, vem menos a esse segmento produtivo. Há um sentimento da necessidade de uma rediscussão sobre política fiscal e de seus frutos.

Uma outra questão. Nesses fóruns mundiais, embora as organizações sintam cada vez mais falta de recursos, há uma vontade grande de participar deles. Há um processo, uma vontade, de acompanhar e interferir nessas discussões. E aqui uma novidade: há uma integração com os trabalhadores urbanos; há uma integração com as organizações não-governamentais; começa-se a constituir em determinados debates um fórum de toda a sociedade civil para essas discussões.

Os representantes do Estado nesse espaço de negociações devem levar em conta princípios e vontade das organizações de produtores familiares, sob pena de estarmos trabalhando contra a idéia do desenvolvimento sustentável, interesse maior de nossa população. Além disso, deve buscar legitimidade na abertura de outros espaços de participação social nessas decisões.

Por fim, se faz necessário aprofundar a integração das organizações sociais do Mercosul, Chile e América Latina, em cada país, e regionalmente, como já vem ocorrendo entre as mais diversas categorias de trabalhadores, para que tenham atuação coordenada e maior capacidade de colaboração e ação conjunta na defesa de um novo modelo.

Sobre a questão das políticas macroeconômicas, talvez eu quisesse dar um exemplo e dizer que os conjuntos dos agricultores e dos trabalhadores estão cansado de políticas macroeconômicas que, muitas vezes, não lutam por uma política fiscal diferenciada, no sentido de quem tem mais contribui com mais e os que têm menos contribuem com menos.

Recentemente, os presidentes de grandes partidos sociais democráticos, numa reunião, reconheceram que a ausência do Estado já não responde mais aos anseios da população. Os próprios governadores estão convencidos da necessidade de uma política que vá ao encontro da realidade.

E falávamos também dos agricultores familiares e, principalmente, dos agricultores familiares menores. Há um processo seletivo de concentração que nos assusta.

A questão do crédito, a questão de políticas cada vez mais restritivas, e certos pacotes de crédito que beneficiam esse processo de concentração. Falamos do Soros, mas devemos falar do produtor da Argentina, com milhares e milhares de hectares, se beneficiando do processo dessa política. São questões que os próprios presidentes hoje reconhecem, e sobre o recente pacote da Argentina, as informações que se tem, e outras recentes medidas, é que afetam um conjunto de trabalhadores, e que vão afetar também o abastecimento interno.

Mas não vamos entrar no caso da Argentina, mas no caso dos cinco países. E vamos pegar o crescente protesto que até 1999 proliferou, e ainda proliferam, e a crescente onda de mobilizações no Paraguai, na Argentina e no Brasil, mas no sentido de que venham políticas públicas mais adequadas.

Nessa questão da assistência técnica, o que eu queria colocar é um pouco isso, um sentimento de que a assistência técnica é muito importante para o fortalecimento de um programa de desenvolvimento, assim como é a educação. Temos informações de que a assistência técnica, hoje, chega muito pouco ao conjunto dos agricultores, e chega muito menos ao conjunto desses agricultores mais pobres.

Quando a gente fala de uma assistência técnica com a presença do governo, é lógico que o Estado ainda tem um papel importante no conjunto desses países. Mas o Estado por si só já não responde com os seus instrumentos de assistência técnica ao anseio que todo o conjunto tem. Mas há um anseio de uma luta por um projeto de assistência técnica em que haja uma co-responsabilidade, uma contrapartida, dessas diferentes entidades. Mas é verdade que as organizações camponesas sentem cada vez mais que é importante que assumam a gerência do programa de extensão; que elas tenham uma participação efetiva na extensão rural.

TRABALHO EM GRUPO

O painel discutiu diversos conceitos e noções fundamentais para o entendimento do processo de integração regional em curso, com por exemplo, “globalização”, “mundialização”, “heterogeneidade”, “região”, “sub-região”, “regionalismo aberto”, “desenvolvimento sustentável”, “capital social” e “alianças estratégicas”. Por meio deles foi possível caracterizar tendências econômicas e sociais desfavoráveis para os trabalhadores e obstáculos políticos para a sua reversão, inclusive no que diz respeito às possibilidades de articulação entre o movimento sindical, os movimentos sociais e as agências.

RESULTADO DOS GRUPOS NA DEFINIÇÃO DOS EIXOS

Os eixos operacionais acordados entre os participantes foram:

1. Fortalecer a Coordenadora de Agricultores Familiares do Mercosul
2. Elaborar uma Agenda Social Comum para 2001
3. Promover intercâmbio de informações

Os participantes não chegaram a um acordo sobre três temas considerados importantes: harmonização de macropolíticas, políticas diferenciadas para a agricultura familiar e unificação de posições comuns frente à Alca, à União Européia e à OMC. Remeteram a sua discussão para ações específicas dentro dos eixos sugeridos.

1. **Fortalecer a Coordenadora de Agricultores Familiares do Mercosul** por meio da maior institucionalização da entidade e da atualização dos seus conteúdos. As instituições nacionais representativas (ou fóruns de entidades) promoverão ações de sensibilização para consolidar e sustentar política e materialmente a organização. Entre as ações propostas estão a realização de um Fórum Regional de Cooperação em 2001. A Coordenadora de Agricultores Familiares, em conjunto com as centrais sindicais e as agências de cooperação, buscarão discutir e defender os interesses da agricultura familiar nas estruturas existentes no Mercosul.

2. **Elaborar uma Agenda Social Comum para 2001**, a partir da consulta aos integrantes da Coordenadora. A definição da Agenda deverá ocorrer em Assembléia a ser realizada em dezembro de 2000, com a participação de todas as entidades filiadas e outras convidadas. A Secretaria-Executiva da Coordenadora preparará esta Assembléia em agosto, contando para isto com apoio da CONTAG e da FAO, entre outras.

3. **Promover Intercâmbio de Informações** entre todos os países por meio da construção de portal eletrônico para informação e debate; da utilização dos veículos de comunicação já existentes nas entidades e da realização de programa de capacitação para dirigentes e assessores, incluindo visitas de caráter técnico. A Coordenadora e as agências de cooperação serão responsáveis pela implantação do portal e pelo programa de capacitação, enquanto todas as entidades que a integram assumirão a tarefa de dinamizar a veiculação de informações específicas sobre o Mercosul em seus próprios veículos de comunicação.

6. AGENDA COMUM

A **Agenda Comum** aprovada ao final dos trabalhos define as principais formas de cooperação, listadas a seguir:

1. Montagem de eventos nacionais, regionais, estaduais e locais para a análise crítica e divulgação do planejamento participativo que estimulem o desenvolvimento sustentável;

2. Montagem de eventos nacionais, regionais, estaduais e locais que patrocinem discussões conceituais e metodológicas, estimulem a troca de experiências e difundam informações para a promoção do planejamento participativo com ênfase no desenvolvimento sustentável;

3. Montagem de eventos nacionais, regionais, estaduais e locais para o fortalecimento das instituições do MSTR, da sociedade civil, do poder público e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural para o desenvolvimento local sustentável;
4. Realização de cursos, seminários, treinamentos a fim de capacitar os agentes governamentais e não-governamentais, movimentos sociais e Conselhos Municipais para a implementação e melhoramento dos orçamentos participativos, incluindo a formação de agentes locais de desenvolvimento;
5. Realização de cursos, seminários, treinamentos para a capacitação e o nivelamento técnico e conceitual para a criação e o fortalecimento de instituições comprometidas com o desenvolvimento local sustentável;
6. Produção e circulação de material didático e de divulgação para a construção do planejamento participativo;
7. Realização de pesquisas e difusão de tecnologias adequadas para o melhor aproveitamento das potencialidades naturais de cada região;
8. Realização e atualização de zoneamento agroecológico;
9. Realização de eventos e produção e circulação de material didático e de divulgação que facilitem a comunicação, a informação e o intercâmbio entre as instituições públicas e privadas comprometidas com o desenvolvimento local sustentável;
10. Promover intercâmbio de experiências sobre educação formal e informal, visando o fortalecimento da cidadania, com a montagem de uma rede de intercâmbio;

11. Criação de um Centro de Formação para o Desenvolvimento Local Sustentável e escola de formação para a agricultura familiar;
12. Estimular a elaboração de um programa de educação não-formal;
13. Analisar propostas de reformulação e estruturação dos Conselhos Municipais, buscando influenciar na sua democratização e na ampliação e qualificação da representação dos trabalhadores;
14. Realização de estudos e promoção de debates sobre a organização da produção no nível local, beneficiamento dos produtos, e estudos de mercado e cadeias produtivas, identificando nichos de mercado para promoção da agricultura familiar;
15. Estimular a organização de uma bolsa de negócios de produtos de agricultura familiar e conhecimento das formas de comercialização e de oportunidades de negócios;
16. Elaboração de programa de assistência técnica e extensão rural;
17. Estimular a institucionalização da coordenadora do Mercosul, a fim de atualizar e consolidar conteúdos e definir apoio técnico e logístico, sensibilizando organizações para a consolidação da participação, incluindo a realização de um Fórum Regional;
18. Estimular a formulação de uma Agenda Social para o Mercosul;
19. Promover ações de intercâmbio de informações no Mercosul, utilizando *home page*, veículos de comunicação entre entidades;
20. Estimular a ampliação de espaços da agricultura familiar nas estruturas existentes no Mercosul, realizando programas de capacitação, informação e intercâmbio.

7. ENCERRAMENTO

Dando continuidade ao evento, foi apresentado o resultado dos trabalhos das oficinas temáticas. Durante três dias, foram discutidas e propostas alternativas para a continuidade desse processo de articulação entre a CONTAG e as agências multilaterais de cooperação técnica e financeira. Com essa caminhada, buscou-se ampliar a capacidade de interlocução do movimento sindical de trabalhadores rurais para a construção de estratégias de desenvolvimento rural sustentável. Hoje, a CONTAG é uma referência concreta para todos os envolvidos como o fomento ao desenvolvimento sustentável no país.

Vários temas e preocupações levantadas pelos fóruns anteriores já foram incorporados à pauta sindical. A CONTAG está negociando com o Ministério da Educação a adequação da oferta de serviços educacionais às demandas do meio rural. O projeto de crédito fundiário que está sendo negociado pela CONTAG, Banco Mundial e governo brasileiro representa a concretização desse discurso.

As propostas que foram apresentadas durante este encontro, com certeza, servirão de base para novas conquistas dos trabalhadores e das trabalhadoras rurais. Os grupos definiram eixos de ação, e também definiram as ações que estarão sendo implementadas para que esses eixos realmente sejam colocados em prática. Identificaram os atores que estarão responsáveis por essas ações e também quais os resultados esperados.

Em seguida, foi dado início à sessão de encerramento, tendo sido composta a mesa de trabalhos pelos senhores **José Gerônimo Brumatti**, representando a CONTAG; **Carlos Miranda**, representando o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA; **Raul Brignol**, representando a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO; **João Barbosa**, representando o Banco Mundial; **Ivanilson Guimarães**, representando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; **José Hoffman**, Secretário de Agricultura e Abastecimento do Rio Grande do Sul, representando o Governador do Estado; **Clóvis Fritz da Silva**, Secretário da Coordenação

e Planejamento do Rio Grande do Sul; e **Heitor Schultz**, presidente da Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Rio Grande do Sul.

JOSÉ GERÔNIMO BRUMATTI

Para nós, da CONTAG, o III Fórum vem consolidar a importância, desse tipo de debate. Primeiro, porque ele possibilita a nós, dirigentes das entidades representativas dos trabalhadores na agricultura, estarmos redimensionando, redirecionando os nossos conceitos na questão do desenvolvimento rural, que é um dos eixos principais da nossa ação.

Hoje, a CONTAG tem como o eixo mais forte de o Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável. Dentro desse projeto, uma série de instrumentos que vem implementando essa proposta. E, sem dúvida, um espaço onde conseguimos reunir técnicos, assessores, dirigentes é fundamental para fortalecer os conceitos desse projeto, os conceitos sobre desenvolvimento sustentável.

Outra questão que é importante, é que este Fórum permite aproximar as entidades que elaboram, que pensam, que discutem, e também os dirigentes que atuam no dia-a-dia com os trabalhadores rurais nas comunidades. É fundamental que haja essa aproximação, esse intercâmbio, para que as propostas que são pensadas, os conceitos construídos, estejam, realmente, junto dos trabalhadores rurais, atendendo aos seus interesses e em condições de serem efetivamente realizados e praticados no dia-a-dia das ações com as comunidades rurais, com os pequenos municípios, ou seja, com os trabalhadores e trabalhadoras rurais.

É fundamental que este Fórum traga no seu bojo esses dois pontos importantíssimos. E a gente espera poder estar continuando com esse tipo de debate. Não tiramos aqui uma meta de data ou de novo evento, mas já temos o sentimento de que a discussão deve continuar.

E tivemos a alegria de, neste Fórum, termos a participação de companheiros de outros países, do Uruguai, Paraguai, e do Chile, que vieram incorporar uma nova dimensão ao fórum, que começa a se preocupar e discutir também as políticas de desenvolvimento não só para o Brasil, mas também começar a debater e levantar as preocupações das políticas de desenvolvimento em nível do Mercosul. É fundamental que essas entidades que participaram do Fórum possam estar no processo de articulação no sentido de, daqui para a frente, conseguirmos um IV Fórum, um V Fórum, ou seja, que possamos continuar com essa formulação política importante para as entidades que atuam no campo.

As definições das ações que foram colocadas, os eixos, apenas mostram que estamos no caminho certo, que o debate de desenvolvimento deve ser popularizado, deve ser redimensionado, e deve fazer com que chegue aos agricultores, que chegue ao público interessado, e faça com que, realmente, possamos desenvolver um processo com os trabalhadores, com as organizações de desenvolvimento, e que dias melhores possam, realmente, serem construídos para os agricultores e todos os trabalhadores rurais.

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar às entidades que foram parceiras desde o início deste Fórum, que foram a FAO, o IICA e Banco Mundial, e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que esteve participando de todo o processo de organização e construção do Fórum. E, também, agradecer, já que contribuiu bastante com o processo de infraestrutura e de organização do evento, ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Pronaf, da Secretaria de Política Agrícola, e ao INCRA, ao Nead, e ao Procoder, que é um programa que articula ações em nível dos países do Cone Sul.

E, em especial, à Federação do Rio Grande do Sul, que, sem dúvida, foi uma das entidades que mais contribuiu para que este Fórum de Cooperação Técnica fosse realizado, colocando a sua estrutura à disposição, seus funcionários, todo o processo de articulação interna.

E também a todas as federações que estão aqui participando, todas as entidades que vieram para contribuir com o debate. Não esquecendo do PNUD, que é uma das entidades que promovem, e desde o início.

Com isso, quero deixar claro que a CONTAG tem interesse que continuemos o debate e, com isso, possamos estar fortalecendo nossas organizações, nossas entidades, que trabalham no dia-a-dia, com as organizações de trabalhadores, com os trabalhadores rurais.

E que consigamos, com essas propostas aqui tiradas, realmente, fazer com que nossas ações no dia-a-dia tenham o sucesso necessário para que o desenvolvimento rural sustentável aconteça na prática de nossos trabalhadores.

RAUL BRIGNOL

Há alguns anos a FAO vem-se abrindo, deixando sua forma tradicional de atuar, que era sempre por intermédio dos governos. Desde alguns anos, então, vem sustentando uma aproximação gradual, mas cada vez maior, com instituições, com organismos não-governamentais, e com instituições da sociedade civil. A tal ponto de que na última conferência, realizada no México em abril passado, um dos temas considerados foi a ação da FAO a organismos não-governamentais e a instituições da sociedade civil.

E, logicamente, se é importante para a ação da FAO participar de um evento como este, também ela tem interesse em poder continuar participando de eventos posteriores. E desse evento, permito ressaltar como elemento fundamental, o fato de que é um exemplo concreto de luta contra o subdesenvolvimento. Ou seja, são ações participativas, que envolvem muitas instituições, nacionais e internacionais, que permitem e se espera que permitam, ao longo do tempo, e num médio e longo prazo, enfrentar obstáculos típicos e característicos de uma situação de subdesenvolvimento.

E neste contexto, o que se espera, o que se deseja, é que os resultados previstos das ações propostas nesta reunião final possam ser alcançados e significativos. E se conseguirem ser alcançados, permitiriam, na minha opinião, enfrentar de forma decisiva alguns dos signos mais característicos de subdesenvolvimento, o que deveria possibilitar – e é isso que se espera, em última instância – a aumentar a inserção, a participação e a renda dos agricultores familiares.

JOÃO BARBOSA

Penso que os temas aqui propostos atingiram seus objetivos. Foram discutidos com bastante profundidade, e acreditamos que, no futuro, eles possam se tornar em práticas objetivas em benefício da agricultura familiar.

Neste Fórum, um dado em particular chamou-me a atenção, o fato de existirem cerca de 2 milhões de agricultores familiares com área de menos de 5 hectares. E, segundo Gilson Bittencourt, que fez uma exposição, essas famílias, não podem se tornar unidade familiar sustentável.

Se somados a isso, há inúmeros contingentes, em vários estados, de famílias de sem-terras, temos um contingente de pessoas, neste país, muito elevado, necessitando do insumo básico para a sua subsistência, que é a terra.

Portanto, entendemos que a luta pela terra, os programas de acesso à terra, devem ser intensificados, para que essas famílias, não só os sem-terra, mas as famílias de pouca terra, possam ter acesso a um pedaço de terra, onde possam gerar uma unidade familiar sustentável.

Por último, gostaria de enfatizar e dizer que o Banco Mundial está sempre aberto para discutir com a representação da sociedade civil os problemas e políticas para a redução da pobreza rural e para o desenvolvimento rural sustentável.

CLÓVIS FRITZ DA SILVA

Consideramos importante, e o governador fez questão que estivéssemos aqui, juntos, para dizer a todos da nossa identidade com a grande parte, se não com todos os itens da agenda comum do Fórum de cooperação.

Acreditamos, e com muita ênfase, com a agricultura como prioridade no nosso estado, que a gestão participativa e o desenvolvimento rural sustentável devem ser procurados por nós com muita pertinácia.

Estamos recuperando, de certa forma, em nosso país, e em especial no Rio Grande do Sul, uma visão de agricultura familiar e da produção múltipla de produtos de alimentos. Sei, por exemplo, de programas que nunca foram levados às últimas conseqüências, da produção de alimentos no nosso país, em especial no Rio Grande do Sul, e que num determinado momento da nossa história, por orientação de governo, elas passaram a ter uma visão de monocultura, de soja e trigo, de mecanização da lavoura. E que se, por um lado, parecia que estávamos resolvendo um programa com grande sucesso, por outro, estávamos ajudando a diminuir o número de pessoas que trabalhavam no campo; estávamos comprometendo os patrimônios dos menores, com os endividamentos; estávamos, de certa forma, fazendo uma reforma agrária às avessas, mandando o pessoal para as cidades.

Penso que essa política já tem o seu passado, deixou uma herança bastante difícil de ser superada. As cooperativas gaúchas, famosas pela sua qualidade, hoje estão num processo de tentar recuperar e voltar a existir como cooperativas, uma vez que num determinado momento a política financeira, em especial a política financeira nacional, arrasou com o processo produtivo do estado e de muitas regiões do país. Inclusive criando processos competitivos desiguais em localidades com uma política que, no nosso ponto de vista, é equivocada.

Por isso é importante este Fórum CONTAG, com essa parceria com o governo de estado e a Secretaria de Agricultura, em especial. Nós, indiretamente, como órgão de governo que tem uma participação bastante ampla em todos os setores, estamos acompanhando, por exemplo, o MRS Rural com muita intensidade. Estamos trabalhando com muita intensidade o Pró-Guaíba, na sua área de assistência de financiamento, na área rural do agricultor familiar em especial; estamos incentivando e tornando realidade o plano do Pró-Mar de dentro, que é também um programa, como o MRS Rural e o Pró-Guaíba, de desenvolvimento rural sustentável, e voltado fundamentalmente para as regiões do interior do estado.

A bacia do Uruguai é um projeto que se avoluma e começa a tomar corpo, e queremos, junto com Santa Catarina, oeste do Paraná, com o norte da Argentina, com parte do Uruguai, fazer todo um trabalho de recuperação dos mananciais hídricos de nosso estado, em especial dessa bacia.

Queríamos também dizer do nosso esforço na área também do microcrédito para a agricultura familiar, para o agricultor familiar, e para a instituição de novos agricultores, e voltar a ser o Reconvertul, que é um projeto do governo federal em convênio com o estado, e está sendo buscado com toda a intensidade, e tem dificuldades, pelos valores estipulados, mas também é um recurso que está sendo colocado.

A deficiência do nosso sistema financeiro é não poder atingir as famílias mais pobres. Não só a miséria rural, mas também o pequeno, o micro e o médio, têm dificuldades enormes de acesso ao crédito pelo sistema financeiro tradicional. E buscamos no Bird, que está patrocinando, por exemplo, o Pró-Guaíba, que tem essa importância muito grande no RS Rural, sem falar em outros projetos, os parceiros que conseguem canalizar recursos a custos bem mais baixos, inclusive parcela a fundo perdido.

Além do que estamos trabalhando com os japoneses, buscando juntar os interesses do Banco Mundial, do BID, e de outros bancos, que estão nessa linha de tentar colaborar com o desenvolvimento rural sustentável.

Para finalizar temos também um trabalho forte com o BNDES, principalmente na área do microcrédito, que vai-se instalando aos poucos e criando corpo, e com o BRDE, que se recupera em nível do Cone Sul, da região Sul, dos estados do Sul, o Barrisul, aqui no nosso estado, que volta cada vez mais a trabalhar com créditos na área rural.

JOSÉ HERMETO HOFFMAN

Conforme falávamos na abertura, para nós a discussão se insere no contexto de uma resistência contra a exclusão e, portanto, por si só há que se elogiar essa iniciativa. E pensamos que o tema central da gestão participativa é um tema que também é do nosso maior interesse, porque temos uma compreensão de que o estado não é propriedade de um governo, não é propriedade de megaindústrias, não é propriedade dos donos da grande mídia e, portanto, a relação com a sociedade civil tem que ser construída exatamente de uma forma de participação entre todos. Enfim, rompendo relações clientelistas, e, evidentemente, que isso não é fácil, porque significa romper com uma cultura que vem de longa data.

Evidentemente, até por isso, temos tido muitas incompreensões e temos certeza que é preciso vir aqui e se apropriar, o que, certamente, para nós, será um fator importante para sairmos desse isolamento que a grande mídia quer nos colocar e, evidentemente, por razões que todos nós conhecemos.

Quanto à Agenda Comum, estamos extremamente satisfeitos, porque está mostrado que foi mais do que justificada a nossa colaboração para este evento, em especial quando os organizadores estiveram conosco, trazendo a formatação do evento, já antevíamos o sucesso, e agora estamos comprovando isso.

Pensamos que a Agenda Comum é instigante, é estimuladora, e se constitui num brutal desafio. Realmente, temos aqui pontos da maior relevância, e um outro componente a mais, porque quando participamos, ao longo da nossa vida, de qualquer encontro de agricultores familiares, é comum termos, ao final, conclusões que mais ou menos vão no sentido de que estamos, mais uma vez, apreciando — claro que com alguns acréscimos importantes — mas a novidade aqui é que temos cooperantes importantes, que se comprometem com isso, como é especialmente o caso do Banco Mundial. Pensamos que essa, talvez, seja a melhor notícia, que temos uma instituição financeira com o caráter do Banco Mundial se comprometendo com uma agenda desse porte, o que sinaliza que tenhamos mais facilidades em obter linhas de crédito que caminhem no processo contra a exclusão dos agricultores familiares. Isso tem que ser saudado, reconhecido, como uma inovação importante no contexto da crescente exclusão decorrente das políticas neoliberais.

Essa agenda desafiadora traz questões importantes, e não irei me referir a todas, mas a algumas delas eu gostaria de fazer alguns comentários. Essa questão do estímulo ao fortalecimento das instituições dos movimentos sociais dos trabalhadores rurais. Penso que essa é uma compreensão da maior importância, que o avanço da agricultura familiar não pode depender de governos, e sim da consciência que os agricultores têm que se organizar entre si e criar consciência política. É dessa organização que surge o vislumbrar de um novo dia para a agricultura familiar. Não se pode pensar que os governos serão a salvação para os que estão no caminho da exclusão, e sim a sua consciência e organização entre si.

Uma outra questão neste contexto rico de conclusões da Agenda Comum, é a questão do treinamento dos agentes governamentais. Este é um desafio imenso para quem é governo comprometido com a agricultura familiar. Posso falar de cadeira, porque sou agrônomo, e sigo o que aprendemos nas escolas de agronomia, que é exatamente aquilo que não interessa ao agricultor familiar. Por isso, o capital humano tem que ser reciclado, e este é

um brutal desafio. Nós, que estamos lutando há um ano e meio, sabemos o que é isso. Temos que reciclar toda uma estrutura, toda uma cultura, mas especialmente conceitos aprendidos nos bancos escolares, ou na escola técnica de nível médio, e mesmo nos cursos de agronomia. E nos deparamos com uma dificuldade impressionante. Temos que fazer um trabalho muito forte no sentido de que nossas faculdades, nossas escolas técnicas, se reciclem e formem outros profissionais, e não esses que foram historicamente formados para serem vendedores de agrotóxicos, do que propriamente de serem colaboradores no processo de valorização da agricultura familiar.

Outra questão na mesma linha é a realização de pesquisas de tecnologias adequadas para os agricultores familiares e, claro, para cada região. Este é outro desafio. Historicamente, temos muitas pesquisas sendo feitas aqui no Brasil, mas elas sempre são sob uma outra ótica, e não sob a ótica da agricultura familiar, que é absolutamente majoritária no Brasil. A própria criação da Embrapa, na década de 70, tinha essa compreensão. Uma compreensão de caminhar no modelo americano de agricultura, no qual os agricultores empresariais dariam conta da produção tanto para o mercado interno quanto para a exportação.

Estamos vendo, agora, felizmente, um caminhar no sentido inverso por alguns segmentos da Embrapa, mas estamos muito longe ainda de direcionarmos os recursos públicos como um todo para uma outra ótica, uma outra visão de pesquisa.

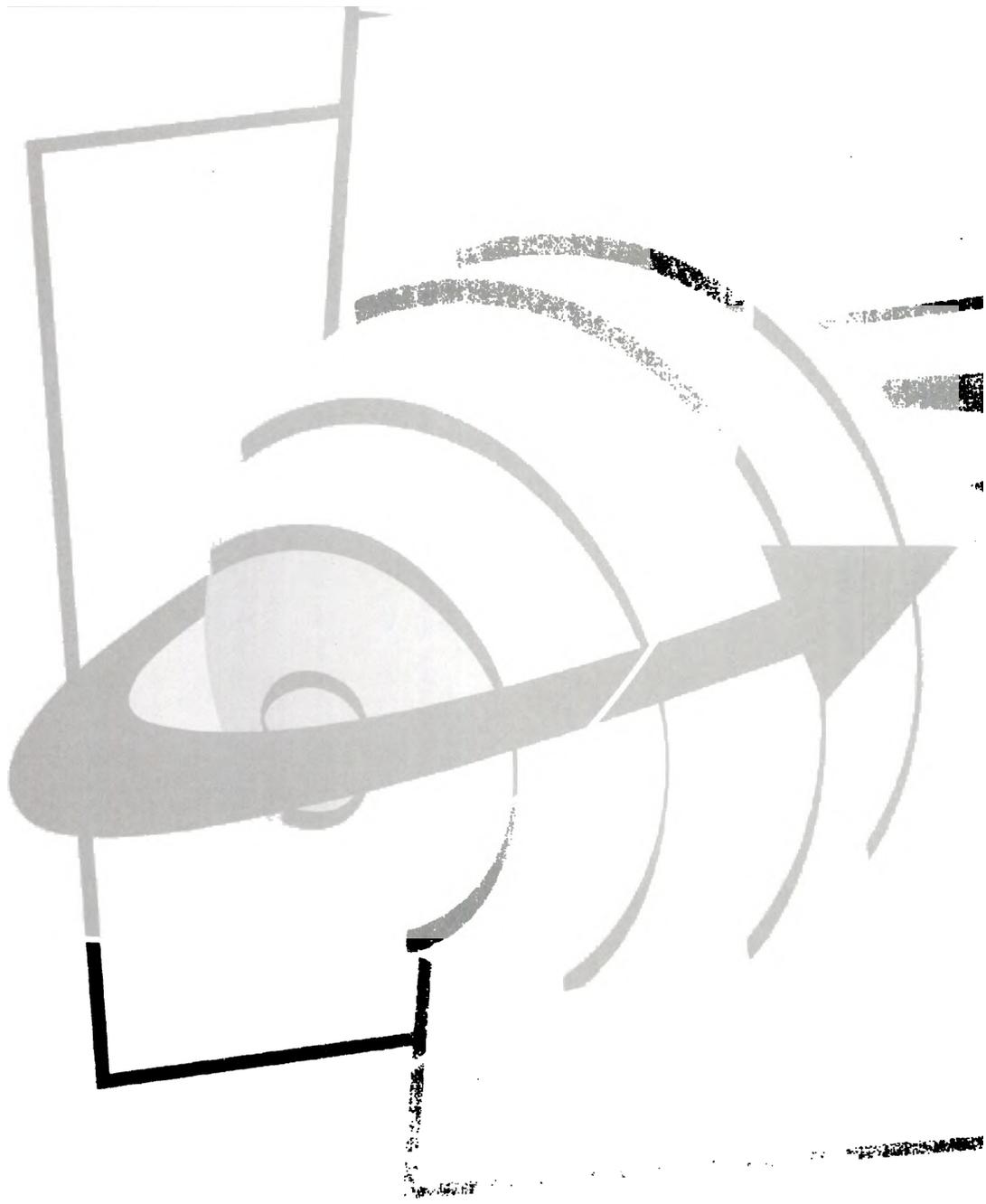
Penso que a prova maior disso é o fato de que os próprios agricultores mais bem estruturados, ou mais bem vinculados à agricultura empresarial, também não estavam sendo contemplados pela pesquisa da Embrapa, especialmente aqui no Rio Grande do Sul, onde as cooperativas criaram uma fundação, a Fundasete, que teve excelentes resultados ao longo dos poucos anos que vem pesquisando, no sentido do não uso do agrotóxico buscando a preservação do meio ambiente. Agora carece de uma difusão, o que estamos fazendo por meio de um acordo com o RS Rural.

Este é o grande desafio, e nesse sentido estamos revigorando a pesquisa agropecuária estadual, não pensando em paralelismos, em sombreamento, mas sim em ocuparmos lacunas não preenchidas pela pesquisa até agora desenvolvida.

Uma outra questão importante a qual quero ater-me é a da educação não-formal. Este é um aspecto importante, que visa o desenvolvimento da cidadania. A educação formal, as classes escolares, certamente, são da maior importância, mas a educação não-formal, certamente, é muito mais desafiadora, porque é o alicerce que vai fazer com que o agricultor crie consciência, e comece, em cima dessa consciência, a fortalecer as suas instituições, os movimentos sociais do campo.

Uma outra questão interessante é a questão da bolsa de negócios para produtos da agricultura familiar. Essa é uma outra compreensão, e temos tudo por fazer ainda. O sistema capitalista tem toda uma estrutura de negócios voltada para eles, mas não tem nada estruturado para que se viabilize bons negócios para os agricultores familiares. E por conta disso, muitas vezes, vem essa superexploração dos preços dos produtos vindos da agricultura familiar.

A questão de uma agenda social para o Mercosul é um ponto da maior importância, já que temos o Mercosul feito num acordo de cúpulas, onde se atendeu interesses econômicos dos grandes grupos, e a base social desses países está sofrendo as conseqüências do acordo. Assim, é legítimo, é justo, que se pense uma agenda social construída de baixo para cima. E, certamente, quando isso acontecer vamos ter uma outra relação respeitando a cultura desses povos todos, começando o acordo pelo respeito por essa cultura, pela valorização da cultura desses povos.



• LISTA DE PARTICIPANTES

8. Lista de Participantes

NOME	ENTIDADE	ENDEREÇO
ADEMAR VALDIR STRECK	EMATER/RS	RUA BOTAFOGO, 1051
AGNALDO DOS SANTOS MEIRA	CONTAG	VIANB1 - LOTE 280 - APTO 202
ALBERTO ERCILIO BROCH	CONTAG	CONTAG
ALDINO BERNARDO DICK	SEC COORD DE PROJ ESPECIAIS	AV: BORGES DE MEDEIROS, 1501 - 5º ANDAR
ALEJO LEZUNDI	IICA	RUA PROF.DOMICIO MAGALHAES, 4120
ALMIR NARAYAMOFASURUI	CUNPIR-COORD.NAÇÕES UNIDAS INDIGENA RONDONEA	RUA: BENEDITO B. SILVA, 5509
ALUISIO SANTOS RIBEIRO	ASCAR / EMATER	RUA: BOTAFOGO, 1051
AMARILDO CARVALHO	MODERADOR	SDS VENANCIO VI 1º ANDAR
AMAURI MIOTTO	FETAG/RS	FETAG/RS
ANDRE ANGELO SARTORI	MOVIMENTO DOS ATINGIDOS P/BARRAGEM	RUA ESPERITO SANTO, 164
ANDRE FERNANDO OLIVEIRA	RS RURAL	AV.GETULIO VARGAS, 1384
ANDRE RODRIGUES LIMA	SAA-RS	RUA: OSCAR PEREIRA 7450 - CASA 96
ANDREA AYMAR	NEAD	
ANSELMO PIOVESAN	FETAG/RS	FETAG/RS
ANTONIO ROCHA MAGALHÃES	BANCO MUNDIAL	SBN EDIF.CORPORATE FINANCIAR CENTER CJ 303
ANTONIO VITORINO DA SILVA	FETAG / AL	RUA: BARÃO DE JOROGUA
ARMANDO SANTOS NETO	CONTAG - MODERADOR	SDS EDIFÍCIO VENANCIO VI
BRUNO BECKER	STR LAJEADO	RUA BENTO GONÇALVES, 671
CARLOS MIRANDA	IICA - BRASILIA	SHIGS QI 5 BLOCO D
CAROLAINÉ GOULART DOS REIS	FETAG/RS	FETAG/RS
CIRIACO DE VASCONCELOS	ECONOMISTA - CONVIDADO	RUA 17 DE JUNHO, 810/302
CLAUDINO VERONEZZE	RS RURAL	AV.GETULIO VARGAS, 1384
CLEIA ANICE DA MOTA PORTO	CONTAG	SQS 412 - BL D - APTO 304
DARCY WALMOR ZIBETTI	ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE DIREITO AGRARIO	RUA BARROS CASSAL, 693/203
DENIANDRO ROCHA	RS RURAL	AV.GETULIO VARGAS, 1384
DENISE REIF KROEFF	RS RURAL	GETULIO VARGAS, 1384
DILMAR ZORTEA	MAB	RUA- ESPIRITO SANTO, 164
DIRCEU FRANTZ	MOVIMENTO DOS ATINGIDOS P/BARRAGEM	RUA ESPIRITO SANTO, 164
EDAIR NICOLAU	FETAG - RS	FETAG
EDAIR PEDRO NICOLAO	FETAG/RS	AV. BOA ESPERANÇA, 906
EDILSON DIAS DE SANTANA	FETAG-PE	RUA: GERVAZIO PIRES, 876
EDNA CRISTINA S. DE OLIVEIRA	FETAG/RJ	RUA: LEONOR SARAMAGO, 41
EDSON BARBEIRO CAMPOS	CONTAG	QE 01 - BLOCO E APTO 304
EDSON CADORE	MST	RUA- LEONARDO TRUDA, 98
EDSON FAGUNDES	FETAG/RS	FETAG/RS
EDSON TEOFILO	NEAD/MDA	ED.BRASILIA TRADE CENTER - SL: 512
EDUARDO RODRIGUES CHAVES	IN CRA	SBN-ED PALACIO DE DESENVOLVIMENTO 19º ANDAR
EDUARDO SAFONS SOARES	RS RURAL/SAA/RS	AV. PRAIA DE BELAS, 422/807
EGON SCHNEIDER	FETAG	FETAG
ELBIO PEREIRA GONÇALVES	FAMURS	15 DE NOVEMBRO, 867
ELIZIARIO TOLEDO	FETAG/RS	FETAG/RS

ENIO GUTRES	DRA-SAA	AV. PRAIA DE BELAS 1768
ESTER MARIA AGUIAR DE SOUSA	RELATORA	RUA: HOEL SETTE,144 - APTO: 702 - JAQUEIRA
EUGENIO CONOLLY PEIXOTO	CONTAG	CONTAG
EVANDRO JOSE MORELLO	CONTAG	SDS ED VENANCIO VI 1º ANDAR
EZIDIO PINHEIRO	BANCO DA TERRA	RUA NOVO HAMBURGO, 126
FELIPE GELCICH	INIA - CHILE	SANTA ROSA, 11610 - LA PINTANA - SANTIAGO DO CHILE
FELIPE OSCAR SAMPAIO GOMES DE ALMEIDA	MDA	SBN PALACIO DESENVOLVIMENTO 67 ANDAR - SALA: 613
FERNANDA COSTA CCOREZOLA	RS RURAL	AV.GETULIO VARGAS, 1384
FIDEL BRACERAS	PAINELISTA	PERDA DADOS
GABRIEL TENORIO KATTER	IICA	RUA: DA CONCEIÇÃO, 189 - SALA 102
GEANE DA COSTA LUCANA	FETAG/PB	AV: ACRE, 380 - BAIRRO DOS ESTADOS
GILBERTO CARLOS CERVINSKI	MAB	RUA- ESPIRITO SANTO, 164
GILBERTO LUIZ ZANATTA	FETAG	
GILSON DE CARVALHO	FAMURS	RUA- JULIO BRID, 523
GLEICE FABIANA R. HABIAGA	ASSOCIAÇÃO GAUCHA MUNICIPALISTA	AV.BORGES DE MEDEIROS, 1501/01 E 02
GLORIA LUCIA TEIXEIRA DE CASTRO ALMEIDA	FUNDAÇÃO LYNDOLFO SILVA	AV DOM BOSCO
GOBIND NANKANI	BANCO MUNDIAL	
HEITOR JOSE SCHUCH	FETAG/RS	FETAG/RS
HELMUT LEONARDO VOLKMANN	SCP/DPE	RUA JOAQUIM CRUZ, 103
HILARIO GOTTSSELIG	CONTAG	QNA 25 - CASA 2
HORÁCIO MARTINS DE CARVALHO	PALESTRANTE	RUA NOEL ROSA, 40
HUGO JORGE F. MILAN	FETAGGRI-MS	RUA ENG ROBERTO MANGE, 1217
IBERE DE MESQUITA ORSI	FAMURS	RUA: MARCILIO DIAS, 574
ILDEU VIEIRA VELOSO	INCRÁ	SBS- ED. PALACIO DO DESENVOLVIMENTO, 1910
ISABEL CRISTINA SANT'ANNA	RS RURAL	AV.GETULIO VARGAS, 1384
IVANECK PEREZ ALVES	CONTAG	SDS EDIF. VENANCIO VI - 1º ANDAR
IVANILSON GUIMARÃES	PNUD	EDIF.PAL.DESENV. SALA 1418 / 19
JAIRO MENEGAZ	SCP- PRO MARDE DENTRO	AV. BORGES DE MEDEIROS, 1501
JANE BERWANGER	FETAG/RS	FETAG/RS
JOÃO BARBOSA LUCANA	PERDA DE DADOS	
JOÃO BATISTA DE OLIVEIRA	FETAEG/CONTAG	AV REPUBLICA DO LIBANO, 979
JOÃO RIBEIRO DOS SANTOS FILHO	FETADFE	AV W4 QUADRA 912 BLOCO E
JOHN GARRISON	BANCO MUNDIAL	SCN QUADRA 2 - LOTE A
JORGE BUFFON	RS RURAL	AV.GETULIO VARGAS, 1384
JORGE HENRIQUE GARCIA	FETAGRE	CONJ UNIVERSITÁRIO 1 - QUADRA 50 - CASA 02
JORGE LUIZ ARISTIMUNHA	EMATER- RS	AV. MEDIANEIRA, 278- 201
JOSE DA GUIA VIANA ROSENO	FETAG-PI	FETAG-PI
JOSE GERONIMO BRUMATTI	CONTAG	SDS ED VENANCIO W 1º ANDAR
JOSÉ HUMBERTO OLIVEIRA	RELATOR	RUA: LEÃO COROADO, 45
JOSE JANSER FREIRE SANTANA	FETAG / MG	RUA: ALVARES MACIEL, 154 - BAIRRO SANTA EFIGENIA
JOSÉ LOURENÇO CADONÁ	FETAG/RS	RUA: VOL. PATRIA, 595 - 12º ANDAR
JOSE OURIQUE DE FREITAS	PC DO B	RUA PRINCESA ISABEL, 95
JOSEANE SILVAIRA DE MORAES	FETRAECE	AV: VISCONDE DO RIO BRANCO, 2198
JOSEMAR SOUZA LIMA	IICA - MARANHÃO	RUA: 45 QUADRA 17 - CASA 17 - ALAMEDA DOS SONHOS

GESTÃO PARTICIPATIVA PARA O
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

JUAREZ RUBENS BRANDÃO LOPES	NEAD	SCN ED.BRASILIA TRADE CENTER - SALA:512
KATIA S. DALPIAZ	EMATER/RS	RUA JOÃO ALFREDO MELO, 37
LEA DA SILVA OLIVEIRA LOPES	PERDA DE DADOS	
LEOCIR JOSE CAZAROTTO	MST/RS	RUA CRISTIANO FICHER, 206
LIRIO LUIZ OLDANI	FETAG- RS	FETAG- RS
LISIANE DOS SANTOS	FETAG/RS	FETAG/RS
LOTARIO JOSÉ VIER	FETAG/RS	FETAG/RS
LUCIANA DA COSTA JOB	INCRA	RAMIRO BARCELOS-1552
LUIS VALDÉS	IICA	RUA: GOV. TIBERIO NUNES, 260
LUIS VICENTE FACCO	CONTAG	CONTAG
LUIZ FERNANDO FLECK	EMATER CENTRAL	RUA: BOTAFOGO, 1051
MANOEL CANDIDO DA COSTA	PERDA DE DADOS	
MANOEL JOSE DOS SANTOS	CONTAG	CONTAG
MANOEL JULIO DE SANTANA	FETASE	AV: SEVERINO SOBRAL, 656
MARCELO DUNCAN ALENCAR GUIMARÃES	IICA / PROCODER	COND. SOLAR DE ATENAS MODULO J CASA 11
MARCELO VEIGA BECKHAUSEN	MINISTERIO PUBLICO FEDERAL	PRAÇA RUI BARBOSA, 57
MARIA DE FATIMA RODRIGUES DA SILVA	CONTAG	SDS ED VENANCIO VI
MARIA HELENA BAUMGARTEN	FETAG/RS	FETAG/RS
MARKUS BROSE	GTZ/PRORENDIA	AV.GETULIO VARGAS, 1384
MARLEIDE BARBOSA DE SOUSA	CONTAG	SDS EDIF. VENANCIO VI - 1º ANDAR
MIRIAM DE FATIMA CHAGAS	PROCURADORIA REGIONAL DA REPUBLICA	RUA SETE DE SETEMBRO, 1133
NAIDISON DE QUINTELLA BAPTISTA	RELATOR	RUA: CANAA, 112
NAILDO DOS SANTOS	FETACRI/MT	AV: IPIRANGA - ESQ. SENADOR METELO
NAZARENO SOARES DINIZ	FETAG/PA	RUA: CONCEIÇÃO, 83 - MATINHA
NELSON ANTONIO BALDASSO	EMATER-METROPOLITANA	RUA: BOTAFOGO,1050
NELSON WILD	FETAG -RS	FETAG- RS
OMAR SANTOS DE ALMEIDA	FETAG/RS	FETAG/RS
OTTMAR HAHN	UNION AGRICOLA NACIONAL	WESNESLAO LOPEZ, 151
OTTO G. KONZEN	CEDOPE/UNISINOS	RUA: BRASIL, 725
PAULO DE TARSO CARALO	FETAES	RUA: SÃO JOÃO, 216
PAULO TOMASI	PROF. LIBERAL- ADVOGADO	GENERAL CAMARA,243 C- 402
PEDRO PAULO NIENOW	FETAG/RS	FETAG/RS
PILAR LARREAMENDY	BANCO MUNDIAL	WOELI TRADE CENTER, 13 PISO
RAIMUNDA CELESTINA DE MASCENA	CONTAG	CONTAG
RAUL BRIGNOL MENDES	FAO-ORG.NAÇÕES UNIDAS P/AGRIC.EALIMENTAÇÃO	AV: DAG HAMMARSKJOLD, 3241 - VITACURA
REGINA MARIA POZZOBON	PAINELISTA	RUA: VIEIRA DE CASTRO, 141
REINILTON ZACARIAS DE SOUZA	FETAG-BA	PÇA ALMEIDA COUTO, 680
ROCICLEIDE SILVA	SEC. DO GOV. ESTADUAL	RUA- ADRIANO RIBEIRO, 85- AP.302
ROGERIO MAGALHÃES DE OLIVIERA	INCRA	SBN EDIFICIO PALACIO DE DESENV. 15º ANDAR
ROSANE MAIA MACHADO	FEPAGRO	RUA GONÇALVES DIAS, 570
ROSE MOURA	NEAD	
ROSELI BUENO	RS RURAL	AV.GETULIO VARGAS, 1384
RUDI JOAO SULZBACH	FETAG	FETAG
RUI POLIDORO PINTO	POA	ANDRADAS, 1137

SEBASTIÃO FRANCISCO MENEZES
 SERGIO AGUILAR GUTIERREZ
 SERGIO BUARQUE
 SERGIO CANTERO PEREIRA
 SERGIO DE MIRANDA
 SERGIO FRITZEN
 SILVIO MARZAROLI
 SONIA DE LEMOS CONTRI
 SONIA REGINA DA CRUZ
 TANIA BACELAR DE ARAUJO
 TÂNIA MARIA DE MELO
 TARCISIO MINETTO
 TERESINHA GASPARIN MAGLIA
 TEREZINHA VIER
 TETSUO NOHARA
 VALDIR BISOTTO
 VICENTE MARQUES
 VICTOR CUEVAS NUNEZ
 VULMAR SILVEIRA LEITE
 WALDEMAR GADELHA NETO
 WILLIAN REUBEN
 WILSON HERMUCH GOTTEMS

PERD DE DADOS
 FETAG / PR
 PAINELISTA
 DIR. EXT. AGRARIA
 FETAG/RS
 FETAG/RS
 FETAG/RS
 COORDINADORA MERCOSUR
 FETAG/RS
 ASCAR/EMATER/RS
 PALESTRANTE - UFPE E IICA
 MODERADORA
 FECOAGRO/RS
 SAA-RS
 FETAG
 FETAESP
 FECOAGRO
 RELATOR
 FDC
 SAA
 CONTAG
 PAINELISTA
 FETAEG-GO

RUA: SILVA JARDIM, 775
 RUA: HOEL SETTT, 144
 SAN LORENZO - PARAGUAI
 FETAG/RS
 FETAG
 ITUZAINGO, 461
 RUA MARQUES DE ERVAL, 1184
 RUA BOTAFOGO, 1051
 RUA SETUBAL, 860/903
 SQN 312 - 403
 RUA ANDRADAS, 1157- CONJ. 902
 AV: PRAIA DE BELAS, 1768
 FETAG
 RUA CONDE LHEUS BROTER, 456
 ANDRADAS, 1137- 902
 AV: GANZO, 105 - APTO. 202
 FED.ROSA / C/SGTO MARECOS
 RUA- FELIX DA CUNHA, 2233
 CONTAG



Governo do Estado
do Rio Grande do Sul

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO
AGRÁRIO

