

Resenha: *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*, de Antônio César Ortega e Niemeyer Almeida Filho.

Leview: Territorial development, food security and solidary economy, of Antonio César Ortega and Niemeyer Almeida Filho.

Maurício de Carvalho Amazonas

A temática do desenvolvimento territorial constituiu-se em um campo que nos últimos anos vem adquirindo expressão, relevância e aprofundamento tanto em termos conceituais e analíticos, a partir da conjugação de referenciais das teorias do desenvolvimento, da geografia econômica e da sociologia econômica, quanto em termos das novas conformações normativas de políticas e planejamento em marcha, quando a partir das transformações da “era global” emergiram novas fisionomias para as políticas de desenvolvimento marcadas pela desconcentração e descentralização do seu exercício, vinculando-se a novas formas de arranjos sociais, novas formas de organização da produção, e novas formas de gestão política, pautadas por maior articulação com princípios e práticas relativos às dimensões local, territorial e de sustentabilidade. Neste terreno em que se localiza o tema desenvolvimento territorial, emergente e ainda carente de novos desenvolvimentos, aprofundamentos e integrações analíticas, fazem-se necessários trabalhos que sistematizem as principais formulações conceituais, as frentes de debates, o desenvolvimento histórico-normativo da implementação de políticas, bem como as principais interconexões e desdobramentos, necessidade esta que encontra franco acolhimento com a recente publicação de *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*, organizada por Antônio César Ortega e Niemeyer Almeida Filho.

Tendo como centro a questão do desenvolvimento territorial, a obra articula-se em três frentes: a primeira centrada no próprio conceito de desenvolvimento territorial, e as outras duas em temáticas que a este se associam e deste se desdobram, mesmo com possibilidades de leituras independentes. São essas as frentes: desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária.

A segurança alimentar e nutricional – SAN, nos termos em que concebida e implementada pioneiramente no Brasil com o governo de Luís Inácio Lula da Silva, possui demarcado caráter de política de reestruturação sócio-produtiva, incidindo sobre as diferentes realidades locais territoriais visando promover seu desenvolvimento, tendo por foco e eixo a busca pela superação das condições estruturais que mantêm as situações de miséria e fome. Por sua vez, a economia solidária, que também no governo Lula passa a assumir status de política de governo, persegue investidora teórica e lança-se à busca de resultados, apresentando inerente articulação com a temática do desenvolvimento territorial – muito embora nem sempre a política concreta relativa a ambos esteja do mesmo modo articulada – uma vez que, de um lado, a idéia de desenvolvimento territorial funda-se na dimensão societária do modo e capacidade de articulação e institucionalização dos papéis e ações dos diferentes segmentos sociais, em que a noção de capital social adquire centralidade, ao passo que, a política-ideia-ação da chamada economia solidária adquire seu sentido mais completo quando compreendida como integrante do campo mais amplo de estratégias de desenvolvimento territorial.

Enfrentando questões de ordem conceitual e epistêmica relativas aos próprios conceitos centrais, questões do universo histórico-normativo da recente adoção destes conceitos

como orientadores de políticas e questões de avaliação de resultados concretos associados, o trabalho reúne contribuições de importantes analistas, formuladores e mesmo protagonistas da temática, tanto nacionais quanto internacionais.

A obra se divide em três partes. A primeira centra-se na discussão conceitual, epistêmica e normativa de desenvolvimento territorial. No primeiro capítulo “Para uma teoria dos estudos territoriais”, Ricardo Abramoway envereda pelos escaninhos teóricos acerca do território e do desenvolvimento territorial, ressaltando o quanto, apesar das virtudes destas noções para o desenvolvimento e aparelhamento normativo vigentes, é todavia flagrante a ausência de fundamentos teóricos consistentes a estas por falta de uma teoria da interação social. Assim, para o autor, os diversos trabalhos empíricos recentes sobre a temática, ainda que com significativo esforço analítico e de síntese, figuram apenas como conjuntos de recomendações normativas derivadas das observações concretas, sem contudo derivar de adequado tratamento teórico destas, fazendo com que os necessários elementos cognitivos para a questão acabem apenas sendo substituídos por asserções normativas. Nestes termos, o autor avança em busca de fundamentos teóricos a partir da nova sociologia econômica, encontrando na idéia de cooperação – entendida como forma de dominação – e na idéia de mercados como campos – enfatizando a relevância dos mercados locais – ferramentas de potencial para o estudo das relações e forças sociais que conformam, organizam e definem os territórios.

No segundo capítulo, “Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder”, Carlos Brandão enfrenta a forma como se estrutura e se organiza o debate teórico presente sobre as articulações entre desenvolvimento e território, buscando apresentar e aprofundar uma perspectiva alternativa sobre esta relação e decorrentemente para a ação política que deriva. O autor mapeia as principais teorias, seu histórico, desenvolvimento e direções atuais, identificando nestas, vieses e limitações no que se refere especialmente a concepções que tomam o território como mero espaço receptáculo passivo e neutro; apenas um sítio locacional, e que, de modo “coisificado”, o tomam como um sujeito coletivo difuso e neutro, capaz de tomar decisões e estabelecer trajetórias próprias. Em oposição, o autor advoga uma agenda de construção teórica em que o território seja compreendido como uma construção social conflituosa, dinâmica e multidimensional, com arbítrio, nexos, poder e trajetórias históricas em aberto.

No terceiro capítulo, “Desarrollo rural com enfoque territorial: diferencias y semejanzas de las experiencias de la Unión Europea y América Latina”, José Maria Sumpsi analisa a emergência e a implementação do enfoque de desenvolvimento territorial rural na União Europeia e na América Latina, identificando seu surgimento na União Europeia – UE no final dos anos 1970, inspiradas nas noções de distritos industriais e “clusters”, e com base nas experiências italiana e alemã, anos 1980, irlandesa e espanhola nos anos 1990, tendo sido porém baseada na iniciativa LEADER da UE, em que o enfoque se transpõe para as áreas rurais deprimidas. Quanto à América Latina, a adoção do enfoque foi mais tardia, ganhando corpo nos fins dos anos 1990. Segundo o autor, muito embora se evidencie claro progresso conceitual para a AL, este não foi acompanhado *pari passu* por sua adoção na ação política. Para Sumpsi, a institucionalidade tradicional na AL, com centralização das políticas de desenvolvimento, relações clientelistas e assistencialistas, próprias de estruturas de poder *top-down*, configura-se como empecilho, devendo ceder lugar a mecanismos de ação de política de desenvolvimento centrados na participação efetiva dos atores e forças sociais, com valorização das

organizações locais e do capital social, constituindo assim estruturas *botton-up*. Neste sentido, o autor desenvolve propositura de adaptação do modelo LEADER para o contexto da AL, pois segundo ele não no sentido de uma transposição mecânica, e sim de aproveitamento do aprendizado deste modelo para o desenvolvimento de políticas próprias pela AL. Contudo, o autor ressalta o quanto a iniciativa LEADER em particular, e o desenvolvimento territorial rural em geral não seriam capazes de configurar uma via efetiva para o desenvolvimento das áreas rurais e redução da pobreza sem o concurso de outras políticas públicas vigorosas, o que na maioria dos países da AL se encontra ausente.

Adentrando pela análise do desenvolvimento e implementação das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, no capítulo 4, “Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas”, Antonio César Ortega e Nilton César Mendonça se debruçam sobre as distintas interpretações de desenvolvimento territorial, sobre diferentes estudos acerca das transformações do meio rural brasileiro – com destaque ao projeto Rurbano e ao estudo Cidades Imaginárias – e sobre as potencialidades de abordagem territorial para as políticas de desenvolvimento, avaliando como estas se deram nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso – FHC e primeiro de Lula. Inicialmente discutem a emergência das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil a partir de um movimento contraditório em que a descentralização das políticas públicas e seu compartilhamento com as instâncias de organização participativa da sociedade civil derivam, de um lado, da descentralização política ocorrida após a crise do governo militar, a redemocratização e a conquista da cidadania, valorizando os movimentos e ações locais, e de outro lado derivam da onda neoliberal que encontra na descentralização um caminho prescritivo dentro do conjunto de políticas voltadas à redução do papel do Estado e formação de superávits primários. Neste contexto, os autores analisam a estratégia de adoção da abordagem territorial no governo FHC, expressa no programa Comunidade ativa, com base na figura do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável – DLIS, e paralelamente na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, voltado ao fortalecimento da agricultura familiar. Além disso, analisam a estratégia no governo Lula centrada, de um lado, na criação de inovadora política de Segurança alimentar e nutricional, expressa no Programa Fome Zero – PFZ, com a implantação dos Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração – CONSAD, e de outro, com a criação dos territórios rurais implementados pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Segundo os autores, para além de ideais liberalizantes que vêm nas iniciativas de desenvolvimento local um caminho de redução do papel do Estado, as políticas de desenvolvimento territorial nos referidos governos demonstraram ao contrário o quanto a valorização da dimensão local e territorial requer ainda maior ampliação da intervenção pública, porém agora de modo pactuado com os objetivos da sociedade – isso a despeito de não retirarem o protagonismo das políticas econômicas ortodoxas.

No capítulo 5, “Estudo comparativo da distribuição de recursos do PRONAF Crédito e Infra-estrutura, nas regiões sul e nordeste do Brasil: uma abordagem estatística”, Fernanda Faria Silva, Vanessa Petrelli Corrêa e Henrique Dantas Neder analisam a aplicação do PRONAF crédito e PRONAF infra-estrutura nas regiões Sul e Nordeste do Brasil, principais regiões em termos da agricultura familiar. Construindo o Índice de

Desenvolvimento Rural – IDR¹ para as regiões e utilizando a técnica estatística de Análise de Correspondência, constatam a permanência de assimetrias na destinação de recursos tanto do PRONAF Crédito quanto do PRONAF Infra-estrutura, tendendo a priorizar os segmentos de agricultores familiares já integrados, especialmente para a região Sul, encontrando dificuldades maiores em atingir os segmentos mais marginalizados e que seriam os prioritários em uma política de desenvolvimento territorial e redução da pobreza.

Tomado como um dos pilares da política de desenvolvimento local e territorial do governo Lula, o PFZ é analisado por Maya Takagi, José Graziano da Silva e Mauro Eduardo Del Grossi no capítulo 6, “A política de segurança alimentar e nutricional do Brasil a partir do programa Fome Zero”. Discutem os princípios gerais norteadores da política de Segurança alimentar e nutricional, que coloca pela primeira vez a alimentação como pedra fundamental de política de governo estruturada, e em seguida apresentam os cinco eixos norteadores do PFZ, sendo esses: (1) o modelo operacional do PFZ – que buscou a articulação de políticas estruturais, transformadoras das condições de renda e emprego, políticas específicas, de caráter mais direto e emergencial, e políticas locais; (2) a gestão participativa dos beneficiários – com a criação de conselhos gestores; (3) a articulação do governo com a sociedade civil – com a realização das conferências nacionais de Segurança alimentar e nutricional; (4) a efetivação da coordenação da política de Segurança alimentar e nutricional – buscando integrar as ações dos diferentes ministérios, e (5) o compromisso de Estado – fazendo com que se torne uma política de Estado, materializando-se no corpo jurídico constitucional, terminando por concluir que, a despeito das mudanças organizacionais que unificaram as ações sociais do governo em torno da Bolsa-família e priorizaram as ações emergenciais de combate à fome, a concepção original da política de Segurança alimentar e nutricional ainda se faz necessária.

A segunda parte do livro abre-se com o aprofundamento da temática da SAN. No capítulo 7, “A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: entre a caridade e os gastos sociais”, Maya Takagi e Walter Belik avaliam a implantação, limites, dilemas e perspectivas da política de Segurança alimentar e nutricional no Brasil. Segundo esses autores, em que pese o sucesso e a amplitude do alcance obtido pelo PFZ, pesados desafios se mantiveram, face à própria magnitude do problema junto a uma imensa população a ser atendida, face à não percepção social da alimentação como um direito e não como um favor ou benesse política, face ao viés contrário da política econômica de ajuste fiscal voltada a corte de gastos, e face à definição de quais os melhores instrumentos para a proteção social e acesso à alimentação. Apontam como principais dilemas o fato de se a SAN deve voltar-se a ações emergenciais de combate à fome ou a ações estruturais de transformações das realidades produtivas e alimentares locais, a definição das formas de concatenação de conflitos intersetoriais e articulação interministerial, e a importante questão da coordenação da referida agenda, destacando o processo no qual em outubro de 2003 unificou-se a área de segurança alimentar e a área de assistência social, criando o Programa Bolsa-família e alterando o foco da política de SAN, que passa a retirar a ênfase nas ações territoriais estruturantes de dinamização econômica local e colocar ênfase nas ações de superação da pobreza por meio da transferência de renda a famílias

¹ Proposto por Kageyama, em: KAGEYAMA, A. Desenvolvimento Rural: conceito e um exemplo de medida. XLIII Congresso da SOBER, *Anais...* . Cuiabá, 2004.

individualizadas. Terminam por apontar perspectivas abertas, especialmente com o projeto da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN.

No capítulo 8, “A busca pela estabilidade econômica e os seus efeitos sobre o projeto Fome Zero no Brasil”, Niemeyer Almeida Filho e Luciana Rosa de Souza investigam mais detidamente a relação entre os rumos seguidos pela condução da política macroeconômica brasileira e suas implicações sobre os rumos e inflexões do PFZ. Segundo os autores, a primazia da estabilidade econômica foi tão imperativa para a sustentação política do governo Lula, que a concepção primeira da política social de combate à fome – marcadamente uma proposta de mudanças estruturais, materializada e participe do modelo de desenvolvimento expresso no PPA 2004-2007, apesar de todas as ambigüidades deste último –, deu lugar a uma política social convencional de transferência de renda – quando da unificação da agenda social no Ministério do Desenvolvimento Social – MDS e no Programa Bolsa-família –, nos moldes propostos pelos organismos multilaterais, mas que, todavia, dado não tratar-se no governo Lula de uma opção ideológica tal como no governo FHC, uma série de ambigüidades se mantém.

Eduardo Magalhães Ribeiro, Daniel Prado Araújo e Flávia Maria Galizoni, no capítulo 9, “Uma estimativa preliminar das receitas monetárias e não-monetárias de agricultores familiares do Vale do Jequitinhonha”, oferecem uma análise de resultados concretos recentes acerca da pobreza rural, avaliando o perfil das receitas monetárias e não-monetárias dos agricultores familiares no Vale do Jequitinhonha, região historicamente demarcada como uma das de maior pobreza e carestia do país, analisando os agricultores feirantes que comercializam sua produção nas sedes dos municípios e investigam a origem de seus recursos, bem como a contribuição da comercialização, da produção do autoconsumo, das transferências e das atividades não-agrícolas para o sustento das famílias rurais. Além disso, os autores identificaram que dois aspectos se destacam na composição da renda: os ingressos originários das atividades rurais e a renda originária de benefícios e transferências públicas, como o Bolsa-família. A primeira, a renda produtiva, apresentou lugar de destaque na renda familiar, mostrando que apesar do contexto de pobreza da região, sua agricultura familiar é pouco dependente de programas de transferências de renda. De todo modo, as rendas de transferências continuam representando importante papel na dinamização da economia local, no comércio e investimentos de pequenos agricultores, bem como fortalecer os laços internos da família, principalmente no que toca o importante papel representado pela renda das aposentadorias dos idosos.

Na parte 3, o livro discute a economia solidária e sua inter-relação com o desenvolvimento territorial. No capítulo 10, em específico, “Economia solidária e socialismo”, Paul Singer, influente pensador teórico na questão da Economia solidária e personagem chave na gestão da política de Economia solidária no governo Lula – como Secretário Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego –, realiza vigoroso e sintético ensaio que recupera a questão da luta histórica pelo socialismo, apontando como o fracasso do chamado “socialismo real” do leste europeu deveu-se por justamente ter restringido os pilares de liberdade de escolha política e de liberdade de mobilidade de associação produtiva econômica. Esses fatos obrigaram as esquerdas atuais a rever suas visões de caminhos para o socialismo, mas que faz recuperar o papel das formas socialistas no plano microssocial, ou seja, as formas cooperativistas e associativistas, hoje denominadas economia solidária, como formas de

construção social do socialismo no seio do próprio capitalismo, particularmente em um momento histórico que, após a onda imperativa neoliberal, a própria estabilidade da política no capitalismo em diversas partes do mundo passa a o desenvolvimento destes “implantes de socialismo” no seio do capitalismo.

No capítulo 11, “A economia solidária na construção social do desenvolvimento territorial”, Teódulo Augusto Campelo de Vasconcelos busca estabelecer um marco teórico de articulação entre os conceitos de desenvolvimento territorial e de Economia solidária. Esta é entendida como elemento impulsionador do primeiro, tendo como elemento de mediação o conceito de capital social, cujo progresso para o autor constitui condição central para o desenvolvimento territorial e inclusão social. Inicialmente, o autor discorre como, a partir da crise dos anos 1980 e da emergência da onda neoliberal globalizante, emergem formas de organização social e produtiva assentadas nos princípios do cooperativismo e da solidariedade, conformando o campo que veio a ser denominado de Economia Solidária, e discute o correspondente desenvolvimento teórico deste campo de ação. Em seguida, discute os conceitos de território e de desenvolvimento territorial, tomando-os como o resultado de um processo de construção social, envolvendo questões de escala, de poder e de construção de identidade social, capaz de conformá-lo como ator coletivo em um processo de desenvolvimento, a partir da interação entre as intervenções de políticas públicas e a ação da sociedade civil organizada. Em seguida, levanta o debate acerca do conceito de capital social, procurando delimitar a visão que em seu entender demarca o desenvolvimento deste capital como condição essencial para o sucesso de políticas públicas de desenvolvimento do território nos marcos da solidariedade. Conclui o autor, nestes marcos, com uma proposta que identifica no que chama “síndrome da privação cultural” – entendida como ausência de interações sociais que mobilizem o aparato cognitivo dos sujeitos – fator chave para o não desenvolvimento do capital social, propondo a adoção das teorias da mediação promotoras do desenvolvimento cognitivo como instrumento de promoção do capital social.

Em seguimento à discussão presente no campo da Economia solidária de construção social de caminhos autodeterminados, solidários e emancipatórios de organização econômica, no capítulo 12, “Visibilidad y autoconciencia de las prácticas emancipadoras”, Julio Gambina toma por base a experiência da Argentina para discorrer sobre a questão de a necessidade da visibilidade das experiências de emancipação, como caminho de contrarrestação das formas de saber dominantes que se colocam como pontos últimos de possibilidades históricas, e de recuperação dos significados e resignificação do cooperativismo, apontando para a necessidade destas formas de organização como via de transformação social e econômica. Com isso, busca-se de novos sentidos para a condição de humanidade, devendo estas estabelecerem vínculos com o aparato do Estado, não apenas pela disputa por recursos fiscais, mas em termos da institucionalização destas formas associativistas e participativas, bem como pensar a articulação destas experiências nos marcos local e global.

Por fim, certamente a obra se constitui em importante e obrigatória referência a todos os envolvidos com a temática e interessados, deixando porém o convite, dado o número de questões e frentes que abrem, para novos estudos e novas publicações que estimuladas e concretizadas, buscando desenvolver este campo de conhecimento tão prolífico de ações e reflexões, porém ainda demandante de aprofundamento e desenvolvimento conceitual e político-normativo.