

Entrevista com Arilson Favareto: Desenvolvimento Rural Sustentável

Sistematização das Informações

Tema Central: Estratégia territorial para o meio rural

- Tendência histórica de redução da absorção de mão-de-obra conforme a produção agrícola se desenvolve.
- Deve ser pensada uma estratégia que não deixe as regiões rurais totalmente vinculadas às estratégias agrícolas. Devem focar na qualidade de vida e oportunidades para a população.
- Regiões rurais devem ser bem definidas. No conceito dessa reunião, áreas rurais são aquelas essencialmente não metropolitanas, mais vulneráveis.
- Pobreza diminuiu em geral, mas no semi-árido do NE e na Amazônia, desigualdades se mantiveram ou aumentaram. Além disso, o aumento de renda se deu, majoritariamente, nas regiões de transferência de renda.
- Estamos passando por um processo de especialização das economias regionais no Brasil, que do ponto de vista da coesão social é negativo. Isso se reflete na dependência dos municípios em relação ao Governo Federal, concentrada no semiárido do Nordeste e Amazônia. **(Estudo do CEBRAP)**
- Atualmente, o modelo predominante de agronegócio paga poucos impostos no Brasil, contribui pouco para a diversificação econômica, emprega pouco e migra grande parte do capital para outras regiões do país, gerando impacto territorial indesejado.

Institucional

- Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) é, na prática, um ministério da agricultura familiar, em conflito com o MAPA e pouca integração com Ministério da Integração Nacional (MI).
- Complementaridade apenas com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), indicando que, na concepção governamental, desenvolvimento do meio rural só vem por políticas sociais ou agricultura familiar.
- Do ponto de vista da lógica de políticas públicas, o MDA não deveria existir. Parte de suas atividades deveria ser absorvida pelo MAPA e outra parte pelo MI. Entretanto, socialmente isso não seria aceito, além do que o MAPA atualmente é um ministério do agronegócio, que se apropriaria de recursos da agricultura familiar.
- Assim, a própria disposição das políticas não é capaz de fazer frente à estrutura do problema, que é o fato de que, quanto mais as regiões crescem baseadas na agricultura, menos promissoras elas são para as pessoas que ali vivem.
- Para além do crescimento econômico, todos os impactos territoriais do desenvolvimento agrícola são complicados, dos pontos de vista ambiental, mercado de trabalho, etc.
- Em relação ao equilíbrio de forças dos 3 poderes, há no Brasil um esvaziamento da importância dos Estados, em contraponto ao fortalecimento da União (arrecadador, concentra os recursos para repassar para os Fundos) e dos Municípios (executor, porém sem poder de adaptar a disposição dos recursos e estratégias segundo suas necessidades). Os

Estados acabam ficando relegados a algumas atividades, como segurança, gestão de incentivos fiscais, mas a questão de planejamento perde força nessa esfera.

Abordagem Territorial para Políticas Públicas

Se o objetivo é o desenvolvimento territorial do meio rural, e não da atividade agrícola, deve-se mobilizar estratégias, recursos e atores condizentes. Uma abordagem territorial tem 3 pilares:

- 1- A escala do planejamento: dificilmente são postas em curso estratégias numa escala menor que as microrregiões ou bacias hidrográficas, por exemplo. Algo mais amplo, teria muita diversidade e complexidade. Algo mais restrito, não se consegue mobilizar recursos e atores que saiam do âmbito municipal e conecte as potencialidades.
- 2- Deve ser intersetorial: salvo algumas atividades agropecuárias, como produção de leite ou de orgânicos, há pouca empregabilidade no meio. Portanto, a estratégia deve ser composta e integrada com outros setores. Regiões não podem ser desertos verdes.
- 3- Promover novas formas de uso dos recursos naturais.

Histórico de Políticas Públicas Territoriais Rurais

Se o objetivo é o desenvolvimento territorial do meio rural, e não da atividade agrícola, deve-se mobilizar estratégias, recursos e atores condizentes. Uma abordagem territorial tem 3 pilares:

- 2003: Governo implanta Territórios da Identidade. 2 caminhos:
 - 1- Regiões rurais deveriam se organizar em fóruns regionais (colegiados territoriais)
 - 2- Elaborassem um plano de desenvolvimento
- Sucessos: se disseminou entre os gestores públicos a retórica territorial. Ex: Plano Plurianual Territorializado, territorialização das políticas
- Fracassos:
 - Não houve abordagem territorial intersetorial (continuou setorial)
 - Não houve nenhum estímulo à inovação
 - Planos construídos eram meramente formais (para liberar os recursos)
- Territórios da Cidadania representou piora, pois em lugar do plano de desenvolvimento, pedia um plano de investimentos. Ou seja, não previa formas de organização para mudanças de paradigmas econômicos de médio e longo prazo.
- Os critérios utilizados para definir o que faria parte do Territórios da Cidadania foram:
 - 1- regiões baixo IDH
 - 2- peso importante da agricultura familiar, territórios indígenas e quilombolas.
- Ainda houve ajustes em função da existência ou não de algumas instituições nestes territórios, como sindicatos rurais, etc.

Competitividade do Pequeno Produtor

- Uma parte da agricultura familiar sofre menos impacto concorrencial do agronegócio, pois tem sua subsistência, tem sua terra que se valoriza, produz alimento para os animais e comercializa os animais, vende localmente, etc. Entretanto, há outra parte, como em Santa Catarina, que é uma agricultura familiar já especializada, ou seja, pessoas que plantam, por exemplo, soja, e que tem que concorrer com o agronegócio.

- As cooperativas pouco ajudam na questão de preço nestes casos, visto que é uma *commodity* com preços ditados pelo mercado internacional. A questão de compra conjunta de insumos, de armazenamento, pode ser uma vantagem, mas dado o estado atual do sistema cooperativo no Brasil, restrito ao sul do Brasil (áreas de colonização italiana e alemã) a despeito do ensaio de crescimento no interior do Nordeste, além do nível de especialização que se está atingindo, a situação torna-se preocupante.
- O Pronaf esgotou um ciclo, já que as bases do programa vem desde a época do Governo do PSDB. Atualmente, agricultores, principalmente, do Nordeste estão endividados, o que soma-se a outros problemas e gera necessidade de atualização do Programa.
- Programas como o PAA e o PNAE, esses do Governo do PT, retomaram e até promoveram uma diversificação da agricultura familiar. Porém, muitas vezes isso não vem acompanhado de um complemento. Ex. Governo só compra uma quantidade limitada de cada produtor. Se este expande sua produção, não tem mercado. Não há programas que envolvam a iniciativa privada, por exemplo, para aproveitar esse impulso inicial e potencializar a geração de renda. Onde a política pública chega no limite, deve-se criar incentivos (BNDES, linhas, Fundos, estruturas de mercado) que deem continuidade a esses impulsos.

O que existe que poderia ser utilizado?

- Escolha dos territórios foi predominantemente política. Não derivou de um bom diagnóstico estrutural das áreas rurais brasileiras (não metropolitanas). Alguns casos se salvam.
- Há cerca de 120 territórios desenhados. Marcados por 3 situações:
 - 1- Territórios totalmente artificiais. (Ex: Petrolina x Juazeiro). Dinâmica econômica, ambiental, etc, são as mesmas. Deveriam ter mesmo planejamento e não são. (3/5)
 - 2- Territórios definidos adequadamente. Ou por questões de identificação social ou por atividade econômica comum. (2/5) Esses se dividem em 2 situações:
 - a. Pessoas já se reúnem há muito tempo, tem uma visão partilhada dos problemas da região, etc. Geralmente através de um Fórum Regional, articulados pelo SEBRAE em alguns lugares, outros Comitê de Recursos Hídricos, sindicatos de base regional, varia muito. Não por cooperativas, que tem foco mais local. Trabalho seria mais sobre as vocações, aproveitar potencial, etc. Já tem de onde partir.
 - b. Não há coesão social. Deve-se criar união, instâncias para que as pessoas possam se reunir, criar diagnósticos primários para que as pessoas se identifiquem nos problemas regionais, etc.
- Portanto, o redesenho do que já existe, deveria se compor de 2 atividades:
 - 1- Revisão do processo de territorialização. Uma parte se aproveita, outra se repactua.
 - 2- Diferenciação entre territórios que já tem algum grau de amadurecimento da sua articulação e territórios em que se deva dar um impulso adicional a essa articulação.
 - a. Nos que já estão mais avançados, é preciso um tipo de política que hoje não é feita, nem de longe. É preciso integrar de fato as diversas políticas, que era o que se esperava que o Territórios da Cidadania fizesse. Aproveitar os potenciais de interiorização do desenvolvimento, mobilizando recursos de ministérios complementares. Ex: ampliação da capacidade de consumo nas regiões interioranas, baseada em políticas de transferência de renda, que deram um impulso inicial ao setor de comércio e serviços. Se não se implantam outras políticas para dar

sequência a este movimento, por exemplo do Ministério do Turismo, da Indústria, etc, sua continuidade fica dependendo da ampliação das transferências de renda.

- b. Não há coesão social. Deve-se criar união, instâncias para que as pessoas possam se reunir, criar diagnósticos primários para que as pessoas se identifiquem nos problemas regionais, etc. Um potencial não aproveitado, neste sentido, seria, por exemplo, a integração entre as redes de institutos de tecnologia das universidades, com unidades da EMBRAPA, ensino básico, etc., fortalecendo o contato da sociedade com a tecnologia rural.
- A estrutura institucional setorial (EMATERS, centros agrícolas, universidades) podem ser usados para promover a abordagem territorial e ampliar seus focos. Atualmente, a própria abordagem das universidades, assistências técnicas, centros de pesquisa, etc do meio rural (apresentadas por Eduardo Assad na Roda de Agronegócio) tem limitações:
 - 1- Também é setorial (agrícola)
 - 2- Está inflada, na medida em que a qualidade de muitas dessas instituições é precária.
 - Possível reestruturação dos Fundos Regionais do MI para atender a essa demanda. É importante que exista um Fundo Concorrente, isto é, que premie os melhores projetos, deixando de lado a lógica de apresentar o projeto de qualquer forma somente para obter recursos. Os critérios podem ser, por exemplo, novas formas de uso sustentável dos recursos naturais, intersectorialidade, etc. Mesmo que não sejam usados os fundos regionais, e sejam criados outros com essa finalidade, institucionalmente deve se concentrar no MI, e não no MDA. Poderia ser através do BNDES, também.

Propostas Mais Inovadoras

- Caso não existam capacidades para construção dos projetos para o fundo, cria-se outro fundo, focado na capacitação, compreensão das pessoas do que são esses critérios, etc.
- Não houve integração, por exemplo, com zoneamento ecológico-econômico para criação do Territórios da Cidadania. Por se basearem em dados municipais, não apresentam muitos dados ambientais. Tampouco fazem os estudos do grau de amadurecimento do tecido social local. Portanto, estudos deveriam ter 2 níveis iniciais de diagnóstico:
 - 1- Situação socioeconômica e ambiental
 - 2- Capacidades institucionais
- Possibilidade da criação de agência nacional de terras, que concentraria algumas das funções do INCRA, FUNAI e ICMBio, num conceito de integração estratégica. Já existe isso em outros países, como a DATAR (<http://www.datar.gouv.fr/>) na França. Deve ser um organismo dotado de muita capacidade de diagnóstico e planejamento. No Brasil parece não haver coesão política para racionalizar as competências em uma mesma direção.
- Um estatuto do meio rural poderia ser criado, na mesma linha que o Estatuto da Cidade, com todos seus problemas. A única coisa que há é o Estatuto da Terra, dos anos 60.
- ITR progressivo seria uma saída para “penalizar” aqueles setores do agronegócio mais atrasados e suas bases de competitividade espúria, isto é, um segmento patrimonialista, que subutiliza os recursos naturais. É uma alternativa à Reforma Agrária, que é muito difícil de ser realizada no contexto atual do Brasil, tanto por questões de contestação ao direito de propriedade (resistência política), e por uma demanda restrita por terra, isto é, as 150 mil famílias que o MST diz existirem na “fila” por terra, não seriam suficientes para mudar a estrutura fundiária no país.