

Desenvolvimento Rural Territorial e Capital Social

In – SABOURIN, Eric e Teixeira, Olívio (orgs) – *Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais – Conceitos, controvérsias e experiências* – UFPB/CIRAD/EMBRAPA pp. 113-128 – Brasília, 2002

Apresentação

O presente trabalho foi apresentado originalmente durante o Encontro Técnico da Contag sobre ““A formação de capital social para o desenvolvimento local sustentável”. O título do encontro insinuava o retrato de uma profunda evolução. Não que haja clareza sobre o significado de cada um dos termos que o compõe: nós não sabemos exatamente o que é “desenvolvimento local” e muito menos o sentido preciso do termo “sustentável”. A incorporação do “capital social” ao vocabulário das ciências sociais e das políticas públicas tem menos de dez anos e não é espantoso que, sobre ele, haja diferentes – e conflitantes – pontos de vista.

O que chama a atenção no título deste encontro é o fato de ele ser convocado sem que a mais importante organização sindical do País – e a de maior peso relativo dentro da Central Única dos Trabalhadores – faça menção ao setor ou à categoria profissional que, em princípio, ela representa. Não se está falando aqui simplesmente de agricultura ou de reivindicações de agricultores, nem mesmo do segmento de agricultores que forma a base social da CONTAG, os que produzem em regime de economia familiar e os assalariados. O encontro sequer tem por eixo enfatizar a luta - que se mistura com a própria história da CONTAG - pela reforma agrária.

O tema aqui proposto é tão amplo que a reforma agrária só pode ser vista como um meio – decisivo e insubstituível – para atingi-lo: trata-se de discutir **qual o destino das populações vivendo em áreas não densamente povoadas no processo de desenvolvimento**. Os movimentos sociais ligados às lutas dos trabalhadores rurais – e antes de tudo a CONTAG - têm a vocação de incorporar a sua agenda de reflexão, de lutas e de proposições a **dimensão territorial do desenvolvimento**. A acumulação de capital social de que estamos falando aqui não é genérica: **ela aplica-se especificamente à criação de processos capazes de revelar os potenciais que os mais de 50 milhões de brasileiros do campo e**

das pequenas e médias aglomerações podem descobrir em seus locais de vida e de trabalho.

Trata-se de um tema estratégico, que envolve, mais que um projeto político, uma idéia de civilização. Em seu último livro – “Desenvolvimento enquanto liberdade” – o prêmio Nobel de economia Amartya Sen fala de duas visões antagônicas do desenvolvimento, encontradas tanto entre economistas profissionais quanto na opinião pública em geral. A primeira delas, sustenta que o desenvolvimento é um processo violento, sofrido, envolvido inevitavelmente em “sangue, suor e lágrimas” (Sen, 1999:35) e onde o desafio de acumular riquezas o mais rapidamente possível pode levar até ao sacrifício imediato do bem-estar, que viria depois, aí então, sobre bases sólidas.

É claro que Amartya Sen repudia esta concepção ⁽¹⁾ e mostra a existência de outra corrente para a qual o desenvolvimento é um processo “essencialmente amigável” e “pode ser exemplificado por coisas como trocas benéficas (de que Adam Smith falava de maneira eloqüente), ou pelo trabalho de redes de segurança social, ou por liberdades políticas ou por desenvolvimento social – ou uma ou outra combinação destas atividades de apoio” (Sen, 1999:34, 35).

Vem de Amartya Sen (1988) a mais precisa – e ao mesmo tempo a mais bela - definição de desenvolvimento: é o aumento da capacidade de os indivíduos fazerem escolhas. É esta visão do desenvolvimento que o faz exigir uma **definição positiva de liberdade**: liberdade não é apenas a ausência de restrições, o direito abstrato de ir, vir, comprar, vender, amar e ser amado. A liberdade – e portanto o desenvolvimento - não podem ser pensados fora das condições concretas de seu exercício ⁽²⁾. Não basta que a lei garanta certos direitos: o essencial é que os indivíduos tenham as *capacidades*, as *qualificações*, as *prerrogativas* de

¹ Que entretanto – é importante frisar – nada tem de caricatural. Nos países capitalistas ela se exprime na curva de Kuznets (ou na idéia tão conhecida entre nós de que o bolo tem que crescer antes de ser distribuído), segundo a qual a etapa inicial do processo de desenvolvimento apoia-se, inevitavelmente sobre a concentração da renda, ingrediente indispensável da acumulação do capital. No bloco soviético, os camponeses foram vistos teoricamente (ver por exemplo, a obra de Preobrajenski) e tratados socialmente como a fonte fornecedora da acumulação primitiva socialista.

² Daí vem então a idéia de definir o desenvolvimento pela natureza de seus resultados, traduzidos por certos indicadores de saúde, longevidade e educação. Ver neste sentido, os relatórios que o PNUD publica anualmente, desde 1990 e dos quais Sen é um dos principais mentores intelectuais.

se deslocar, de participar dos mercados e de estabelecer relações humanas que enriqueçam sua existência.

Diante destas duas correntes, cabe então perguntar: o meio rural, as áreas não densamente povoadas, onde hoje se concentram os piores indicadores sociais, podem oferecer a base a processos consistentes de desenvolvimento ? Ou, ao contrário, por mais caudalosa que seja a corrente de “sangue, suor e lágrimas”, a vida em grandes aglomerações urbanas e metropolitanas é a premissa para a emancipação social dos milhões de brasileiros que vivem em situação de pobreza e miséria absoluta no campo ? Se, como diz Sen, “desenvolvimento é a possibilidade de avançar com um pouco de ajuda de meus amigos – ajuda que pode provir da interdependência no mercado...mas também dos serviços públicos, que conferem às pessoas mais capacidade para se ajudar a elas mesmas e aos outros” ⁽³⁾ - é desejável para a sociedade que estes amigos e estes serviços públicos floresçam também nas áreas não densamente povoadas ? Ou o ditado medieval (“o ar das cidades torna as pessoas livres”) que associava o meio rural fatalmente ao atraso, à dominação clientelista e à opressão é válido até hoje ? É possível que, nas áreas não densamente povoadas, construa-se o processo de ampliação das possibilidades que os indivíduos têm de fazer escolhas ?

Eu não tenho dúvida de que este fórum e o esforço de reflexão e de elaboração de propostas que a CONTAG vem fazendo nos últimos anos ⁽⁴⁾ representam uma importante contribuição para que se possa responder positivamente a esta última pergunta. Mas é claro que continua imensa a distância entre a nossa profissão de fé no potencial de desenvolvimento embutido no meio rural e a materialização deste potencial em políticas públicas e conquistas sociais efetivas, por maiores que tenham sido os avanços recentes neste sentido.

Reduzir esta distância é um dos objetivos fundamentais deste nosso fórum. Gostaria de contribuir neste sentido expondo algumas proposições sobre a construção do capital social. Meu desafio é mostrar que as discussões sobre capital social não precisam enclausurar-se

³ SEN, Amartya (1996) – Development thinking at the beginning of the 21st Century *in* BID – *Development thinking and practice conference, apud* Kliksberg, 1998:35)

⁴ Ver, por exemplo, a série Experiências do *Projeto CUT/CONTAG de Pesquisa e Formação Sindical* bem como os resultados do Projeto CUT/CONTAG (1998)

na torre de marfim do jargão acadêmico. Ao mesmo tempo, a elaboração teórica em torno deste tema é útil para auxiliar na reflexão prática. Procurei então formular algumas proposições – algumas mais, outras menos desenvolvidas – a respeito do tema e de suas conseqüências eventuais na ação do movimento sindical. Não há qualquer pretensão de fazer um levantamento completo e não tenho sequer a garantia de que as proposições são realmente relevantes. Se servirem para animar nossa discussão, já me dou por satisfeito. Sabendo que outros participantes da mesa irão definir capital social e tendo escrito sobre o tema em trabalhos recentes (Abramovay, 1999a e 1999b), não me preocupei aqui em iniciar por uma definição do tema. Vamos então às proposições.

1. É possível criar capital social ali onde ele não existe. Os movimentos sociais têm um papel estratégico neste sentido, especialmente o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais e a Extensão Rural.

A leitura da principal obra de referência sobre capital social (Putnam, 1993/1996) provoca uma impressão que mistura encanto e desalento. Por um lado, é fantástico constatar que na raiz do maior desenvolvimento político das regiões situadas no Norte da Itália, por oposição ao Sul encontram-se organizações que datam de quase mil anos como os coros de Igreja e as sociedades de ajuda mútua. No Norte da Itália formou-se, há muito, uma comunidade que se interessa por questões públicas, que valoriza a virtude cívica e para a qual cidadania significa deveres e direitos iguais para todos (Putnam, 1993/1996:103-104). Esta tradição de cooperação e laços de solidariedade horizontal que explica o melhor desempenho institucional das regiões situadas ao Norte da Itália está ausente da região Sul, “onde a pobreza e o atraso se devem em grande parte (mas não inteiramente) à incapacidade de seus habitantes de agir em conjunto pelo bem comum ou mesmo visando a qualquer objetivo que transcenda aos interesses materiais imediatos da família nuclear” (5). É a partir desta dicotomia que Putnam (1993/1996:105) se propõe a estabelecer uma conexão entre “o civismo de uma comunidade e a qualidade de sua governança”

O importante então é a base cultural, o enraizamento histórico do processo de institucionalização. Mas justamente aí, neste “culturalismo”, é que reside o desalento.

⁵ BANFIELD, Edward (1958) – *The Moral Basis of a Backward Society* – Chicago Free Press – *apud* Putnam (1993/1996:105).

Como bem mostra a interessantíssima síntese recente de Abu-El-Haj (1999:71), o ponto de vista de Putnam acaba sendo de profundo ceticismo: “associando as possibilidades de avanço democrático à existência de ingredientes culturais naturais a certas sociedades, o autor destitui a grande maioria dos países em desenvolvimento da possibilidade de alcançar a civilidade”.

Esta atitude intelectual é nossa velha conhecida e se exprime, por exemplo, na constatação de que é natural que a maior parte dos créditos do PRONAF vão para a região Sul, pois lá existe maior organização, maior tradição associativa de base entre os agricultores e, portanto, condições mais propícias de desenvolvimento (⁶).

Esta constatação não é errada: ela é insuficiente. Da mesma forma, o trabalho de Putnam é importante para mostrar que ali onde o capital social existe, ele é um elemento decisivo do desenvolvimento. Mas ele tem pouco a dizer quanto à pergunta central de nosso encontro: como se forma capital social ?

Uma outra vertente – que ao contrário da culturalista, pode ser chamada de neo-institucionalista - vai enfatizar o papel decisivo das **elites políticas** na formação de capital social. Estas elites não têm o poder, sozinhas, de criar capital social, mas elas podem bloquear sistematicamente sua acumulação (⁷). A leitura dos jornais dos últimos dias sobre os casos de corrupção no repasse de verbas destinadas a políticas sociais descentralizadas é um exemplo claro disso. É óbvio que a criação de laços de confiança, de compromissos, de vínculos de reciprocidade capazes de estimular os contatos sociais e as iniciativas das pessoas (em suma, o capital social) não é um atributo exclusivo dos agricultores do Sul. Mas é claro que ali onde estes laços de confiança são sistematicamente sabotados por elites corruptas, os indivíduos terão menores incentivos a dedicar energias à construção de redes permanentes de interação. Na prática, quando os indivíduos sentem não só que o poder é corrupto, mas que não existem alternativas ao desmando, será evidentemente maior a propensão a submeter-se **verticalmente** a estes poderes e a renunciar ao investimento em redes horizontais de cooperação, que são a base do capital social.

⁶ Uma análise dos dois primeiros anos de implantação do PRONAF pode ser encontrada em Abramovay e Veiga, (1999).

⁷ Ver neste sentido, os artigos do número especial sobre capital social da revista World Development de junho de 1996 e a resenha de Abu-El-Haj.

Um importante cientista político contemporâneo (Evans, 1998:24) resume esta idéia em três proposições básicas que, de certa forma, procuram representar uma alternativa – neo-institucionalista - à visão “culturalista” de Robert Putnam:

- a) As agências estatais necessitam das comunidades: as comunidades são coprodutoras de seus resultados e não seus clientes passivos;
- b) As comunidades necessitam de burocracias estatais, já que poucos serviços, nas sociedades contemporâneas, podem ser organizados num nível puramente local e sem o apoio dos conhecimentos e dos recursos que venham de Estados e da Federação;
- c) Neste sentido, a sinergia entre Estado e sociedade pode criar um círculo virtuoso de mudança institucional.

Capital social, portanto, não é simplesmente um atributo cultural cujas raízes só podem ser fincadas ao longo de muitas gerações (Durston, 1998): ele pode ser criado, desde que haja organizações suficientemente fortes para sinalizar aos indivíduos alternativas aos comportamentos políticos convencionais: “as dotações pré-existente de capital social são recursos valiosos na construção de relações sinérgicas [entre Estado e sociedade civil], mas não podem ser consideradas como a raridade decisiva. As comunidades que desfrutam os benefícios da sinergia não desfrutam necessariamente dotações prévias excepcionais de capital social” (Evans, 1996:1130).

O Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais e a Extensão Rural são as duas organizações nacionais mais capilarizadas pelo interior do País. Por maiores que sejam seus problemas e sua heterogeneidade, ambas definiram recentemente sua missão em torno do fortalecimento da agricultura familiar ⁽⁸⁾. Ambas portanto reconhecem na agricultura familiar a base social do processo de reconstrução institucional da vida política no interior do País. Esta é uma das premissas fundamentais para que elas contribuam para a formação de um quadro institucional que possa mostrar aos indivíduos que a cooperação oferece recompensas mais importantes que a submissão a poderes autoritários e tão freqüentemente corruptos.

⁸ Ver anais do I Workshop Nacional “Uma Extensão Rural para a Agricultura Familiar” – DATER/FAZER/CONTAG/ASBRAER/FAO/PNUD – Ver também Abramovay, 1998

2. Desenvolvimento local não é sinônimo de desenvolvimento municipal

Local é um dos inúmeros adjetivos de que a noção de desenvolvimento vem-se fazendo acompanhar desde que ela se transformou em disciplina autônoma no interior da economia, durante os anos 1940 e 1950 (Hirschman, 1981/1986). Trata-se de uma compreensível reação a dois pressupostos básicos. O primeiro rezava que as disparidades nos níveis de crescimento, na prosperidade e no bem-estar entre os países seria resolvida automaticamente pelo mercado. O segundo enfatizava a importância de certas infra-estruturas como pré-requisitos a que o desenvolvimento ocorresse.

A idéia de desenvolvimento local procura colocar a ênfase em mecanismos institucionais específicos capazes de mobilizar energias produtivas que o funcionamento dos mercados acaba por inibir e que a simples presença de certas infra-estruturas mostrava-se incapaz de despertar. Da mesma forma que o capital social, o desenvolvimento tampouco resulta da operação espontânea dos contatos sociais, mas exige uma intervenção consciente e deliberada de organizações públicas, estatais e não estatais.

Mas o que é este local ? Ou, em outras palavras, quais são os atributos que poderiam propiciar geração de renda e melhoria na qualidade de vida dos indivíduos e que o mercado, em seu funcionamento espontâneo, não consegue revelar. Existe hoje uma vasta literatura mostrando que mesmo com o impressionante avanço da globalização, **os processos inovativos tendem a ser localizados** e baseiam-se em contatos informais e personalizados entre indivíduos (⁹). O CIRAD – Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento, importante organização francesa com interessantes trabalhos no mundo todo, inclusive junto à EMBRAPA – anima um programa de pesquisa sobre Sistemas Agroalimentares Localizados que permitiu a descoberta de locais onde há uma verdadeira concentração de habilidades e serviços em torno de certos produtos. É assim que, por exemplo, a produção de rapadura em regiões interioranas na Colômbia vem conquistando importantes mercados e dando lugar a uma surpreendente interação entre vários atores econômicos. Da mesma forma, o CIRAD e a EMBRAPA localizaram no

⁹ “Conversas noturnas em bares e restaurantes, como o Wlaker’s Wagon Wheel Bar e o Grill in the Mountain View, fizeram mais pela difusão da inovação tecnológica do que a maioria dos seminários de Stanford”, constata Manuel Castells (1996/1999:72) referindo-se ao Vale do Silício, na Costa Oeste norte-americana.

interior de Sergipe uma grande quantidade de unidades artesanais de queijo de cabra com potencial para vincular um certo produto a um padrão de qualidade e a um determinado território.

O importante aí é a possibilidade de cooperação, de montagem de projetos visando o estabelecimento de marcas, bem como a organização de certos mercados, cujos protagonistas sejam os próprios agricultores. Mas o pressuposto é, ao mesmo tempo a existência de uma certa atmosfera de troca de informações, de uma disposição ao trabalho conjunto e uma ação pública capaz de valorizar para cada indivíduo as atitudes cooperativas.

Um território não consiste simplesmente em atributos naturais. Ele é construído segundo a capacidade dos atores de estabelecer relações organizadas – mercantis e não mercantis – que favoreçam não só a troca de informações e a conquista conjunta de certos mercados, mas também a pressão coletiva pela existência de bens públicos e de administrações capazes de dinamizar a vida regional.

Por maior que seja a importância política do município, é claro que ele é uma unidade insuficiente para criar esta dinâmica de valorização dos potenciais de um certo território. Mais que isso, em muitas situações a colaboração intermunicipal direta entre organizações de base – patrocinada pela extensão, pelo movimento sindical – pode representar um importante contrapeso ao poder clientelista de lideranças municipais encasteladas nos poderes de uma prefeitura (Abramovay, 1999a). Em certo sentido, a unidade municipal chega a ser um obstáculo à criação de uma verdadeira rede territorial de desenvolvimento, já que os prefeitos, muitas vezes, têm interesse em preservar a clientela que os elege e não recebem estímulos para uma ação que extrapole os limites do município. Felizmente, há um conjunto considerável de iniciativas em direção contrária.

3. Por maior que seja a importância dos agricultores familiares em sua construção, uma rede territorial de desenvolvimento é tanto mais forte, quanto mais ela consegue ampliar o círculo social de seus participantes e protagonistas.

Ruralidade é um conceito de natureza territorial e não setorial. Vale a pena examinar a definição recente da FAO/SDA (1998): “Ainda que em muitos casos a agricultura ofereça o essencial das oportunidades de emprego e geração de renda em áreas rurais, é preferível não defini-las por seu caráter agrícola. Há crescente evidência de que os domicílios rurais (agrícolas e não-agrícolas) engajam-se em atividades econômicas múltiplas, mesmo nas regiões menos desenvolvidas ⁽¹⁰⁾. Além disso, conforme as economias rurais se desenvolvem, tendem a ser cada vez menos dominadas pela agricultura. Finalmente, existem empreendimentos agropecuários, em alguma medida, nas áreas urbanas. A implicação é que em vez de uma definição setorial de áreas rurais, é necessário uma definição espacial. **Portanto, a unidade de análise não são os sistemas agrários nem os sistemas alimentares, mas as economias regionais e, mais especificamente, aquelas onde as pessoas vivem em áreas de povoamento menos denso que o restante do país. Em outras palavras, desenvolvimento rural é um conceito espacial e multissetorial e a agricultura é parte dele.**” (sublinhado por mim, R. A.).

A formação de capital social para o desenvolvimento não envolve apenas as bases sociais de um certo setor sindical. Em outras palavras, capital social não é simplesmente um termo novo para falar da organização dos trabalhadores. Seu pressuposto é o estabelecimento de relações entre indivíduos e grupos sociais cujos interesses comuns não são imediatamente evidentes. É exatamente por isso que sua construção exige uma ação voluntária e coordenada. A noção de capital social representa, de certa forma, uma importação, uma espécie de contrabando que a economia viu-se obrigada a fazer da sociologia: a sociedade não é a soma de indivíduos agindo de maneira independente uns dos outros e coordenando suas ações por meio de um instrumento supostamente neutro - o mercado. Ela possui uma estrutura, normas, valores, pressões, incentivos e restrições que pode constituir “um recurso para um ou mais atores” (Coleman, 1994:170).

¹⁰ É o que vêm mostrando os inúmeros trabalhos do “Projeto Rurbano”, hoje, uma das mais importantes contribuições para a renovação dos estudos rurais brasileiros.

O capital social será tanto mais forte quanto mais ele permitir a ampliação do círculo de relações sociais em que vivem aqueles que participam de sua construção. Esta visão é inteiramente compatível com a definição de desenvolvimento proposta por Amartya Sen. A abordagem territorial – e não setorial - do desenvolvimento supõe a ampliação das oportunidades de escolha por parte dos indivíduos, isto é, o alargamento das possibilidades de geração de renda além da atividade estritamente agrícola.

É muito freqüente que os resultados das pesquisas sobre a importância das atividades não agrícolas no meio rural sejam encarados com desconfiança por parte de sindicalistas. Afinal, pode-se perguntar, se é tão evidente o declínio da agricultura, qual o sentido da ação sindical – e mesmo da ação extensionista ? O declínio da agricultura não está associado nem teoricamente, nem historicamente ao declínio do meio rural. E quanto mais o movimento sindical souber liderar iniciativas multi-setoriais de valorização dos territórios rurais, maiores “oportunidades de escolha” ele estará abrindo a suas bases sociais. Além disso, quanto mais denso for o tecido social do meio rural, maiores serão as oportunidades para o crescimento de uma produção agrícola de qualidade.

Hoje, nos países desenvolvidos, assumem importância crescente as políticas públicas voltadas à valorização dos atributos territoriais no processo de desenvolvimento, como pude mostrar em trabalhos anteriores (Abramovay, 1999a e 1999b). A formação de redes de pequenas e médias empresas para o desenvolvimento local ⁽¹¹⁾ não é, entretanto, um atributo exclusivo de países desenvolvidos. Entre nós já começam a surgir experiências neste sentido e seria importantíssimo que tanto o movimento sindical como a extensão rural tivessem participação ativa em sua construção. É essencial entretanto que os movimentos sociais sejam capazes de motivar para isso os atores mais dinâmicos do meio rural, como será visto a seguir.

¹¹ Conforme sugere o título do mais importante livro brasileiro voltado para o assunto e que contém orientações e “dicas” indispensáveis para os que têm responsabilidades de campo neste tema: Casarotto Filho e Pires, 1998.

4. A formação de capital social exige uma ação voltada especificamente à juventude vivendo no interior do País.

O principal obstáculo à acumulação de capital social no meio rural brasileiro é a existência de um ambiente educacional incompatível com a noção de desenvolvimento. Os indicadores educacionais rurais do Brasil estão entre os piores da América Latina, como bem mostram os trabalhos da CEPAL (Durston, 1996). Mas não se trata apenas de educação formal. O meio rural brasileiro conserva a tradição escravista que dissociou em nossa formação histórica o conhecimento do trabalho, de maneira que quem trabalha não conhece e quem conhece não trabalha. Tanto é que tendem a ficar na atividade agrícola aqueles jovens que alcançam o pior desempenho escolar. Cria-se assim um círculo vicioso em que permanecer no meio rural associa-se a uma espécie de incapacidade pessoal de trilhar o suposto caminho do sucesso que consiste em migrar e em que não se investe na valorização do conhecimento nas regiões interioranas que se identificam, cada vez mais, como um reduto dos que “não conseguiram sair”, dos velhos e dos aposentados.

Um estudo da CEPAL (Rodríguez, 1996:38) constata que, na América Latina, “...é raro que surjam atores sociais organizados na representação dos jovens”. O Brasil (com exceção de algumas atividades das pastorais da Igreja e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) não escapa a esta regra. John Durston (1996) insiste com razão na **invisibilidade** da juventude rural latino-americana. Para muitos, uma vez que as pessoas, no campo, começam a trabalhar desde a infância, não é sequer evidente que se possa falar de uma juventude rural.

Poder público, organizações sindicais e extensão vêm assistindo de maneira conformada à aceleração do êxodo rural entre os jovens (¹²). Não existe no interior do Estado uma instância de reflexão sobre o que deve ser o processo de formação educacional e profissional da juventude vivendo em áreas não densamente povoadas. Tampouco há políticas que procurem estimular os jovens a assumir iniciativas econômicas que os motivem a organizar suas vidas em suas regiões de origem.

¹² A respeito da composição do êxodo rural por geração e sexo, ver Camarano e Abramovay (1998).

Não se pode, é claro, subestimar a importância dos fatores objetivos que contribuem ao intenso processo migratório dos jovens rurais. Mas uma ação voluntária dos movimentos sociais e do Estado no sentido de valorizar a opção dos jovens pelo meio rural pode servir de importante contrapeso a uma cultura tão difundida que enxerga no meio rural o contrário da “ampliação da capacidade de os indivíduos fazerem escolhas”.

5. Existe uma ambigüidade básica na ação do Estado brasileiro com relação à formação de capital social no interior do País. Por um lado considera a agricultura familiar como a base do desenvolvimento rural; por outro sinaliza aos agentes privados ações que os levam a desprezar os recursos e os potenciais das populações locais nos processos de desenvolvimento, como vem ocorrendo na ocupação recente dos Cerrados brasileiros.

É impossível negar que a agricultura familiar tenha se incorporado de maneira consistente às políticas públicas brasileiras, nos últimos quatro anos. O progresso no número de beneficiários dos créditos de custeio e investimento e o número significativo de contratos estabelecidos com agricultores com baixa renda anual e sem condições de oferecer garantias e contrapartidas ao sistema bancário, mostra, na prática, que o capital social é um recurso produtivo que pode ser criado pela ação organizativa. A recente avaliação do IBASE mostra que quase metade dos agricultores beneficiados pelos créditos do PRONAF não tinha acesso a estes recursos antes da implantação do programa.

Ainda não existe uma avaliação consistente do funcionamento das Comissões Municipais de Desenvolvimento Rural e é sabido que, na maior parte dos casos, elas simplesmente reproduzem as formas convencionais de poder político local. Mas o simples fato de o Movimento Sindical, juntamente com a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério da Agricultura terem organizado uma intensa formação dos participantes destas comissões já merece destaque e contribui para um enriquecimento da vida política das regiões atingidas por este trabalho. De qualquer maneira, o PRONAF vem acelerando, em muitas situações, o enriquecimento da vida associativa local, como se vê no dinamismo das cooperativas de crédito ligadas ao sistema CRESOL.

Mas há um outra face das políticas públicas voltadas ao meio rural que representa exatamente o contrário desta opção pelo desenvolvimento baseado na construção territorializada de capital social. O caso dos Cerrados é um excelente exemplo: embora a pesquisa agropecuária mostre que se trata de um ecossistema frágil, cuja biodiversidade pode ser explorada de maneira sustentável pelas populações locais, toda a orientação governamental vai no sentido de fazer dos Cerrados uma área de abertura de fronteira para a produção de grãos. Conforme mostrou o capítulo de agricultura sustentável da Agenda 21 brasileira (ver também Veiga, Abramovay e Ehlers, no prelo), trata-se de um duplo equívoco. Por um lado, porque há uma vasta superfície já ocupada – sobretudo pela pecuária – e cujos retornos são tão baixos que poderiam ser melhorados por meio de técnicas como a rotação entre lavouras e pastagens, propiciando assim um aumento de produção sem necessidade de abertura de novas áreas. Por outro lado, o avanço da fronteira agrícola nesta região traz uma inestimável perda de biodiversidade e de oportunidades de geração de renda para as populações locais. Exatamente pelo fato de os Cerrados estarem entre as últimas áreas agricultáveis do mundo é que sua destruição deveria ser objeto de um horizonte estratégico e não das ações imediatas dos agentes privados. Neste sentido, a Agenda 21 sugere uma moratória para os Cerrados e que os corredores de exportação de grãos se transformem em corredores de exploração sustentável da biodiversidade a partir da cooperação com a pesquisa agrônômica ⁽¹³⁾.

O comportamento do governo a respeito da mudanças na lei florestal brasileira também é igualmente um forte indicativo de que a idéia de apoiar o desenvolvimento rural na formação de capital social e na valorização dos recursos locais corre fortemente o risco de ser derrotada pelos interesses que vêem no campo simplesmente um local adequado para a produção de “commodities”.

¹³ O Centro de Pesquisa sobre Agricultura do Cerrado tem realizado relevantes trabalhos de levantamento destes potenciais produtivos locais. Ver Veiga, Abramovay e Ehlers (no prelo).

À guisa de conclusão

Poucos países como o Brasil apresentam tão forte viés urbano na visão de suas elites a respeito do processo de desenvolvimento. É uma conquista decisiva do Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra que hoje a valorização do meio rural já esteja – ainda que de maneira muito insuficiente e ambígua – incorporada às políticas públicas. Mas este é apenas o começo de um processo cujo desfecho ainda não está decidido. Os movimentos sociais têm uma responsabilidade fundamental na formação de elites políticas locais comprometidas não só com a participação popular, mas sobretudo com a transparência no tratamento das ações públicas. A energia para a renovação destas elites pode vir de projetos de desenvolvimento que mobilizem os atores para a valorização dos potenciais dos diferentes territórios. Não se trata mais simplesmente de agricultura e agricultores: mas não há dúvida de que ali onde a agricultura familiar for mais forte, maiores serão as chances de existirem movimentos associativos e instituições estáveis capazes de incorporar a sinergia sem a qual não há desenvolvimento. Em outras palavras, a idéia de desenvolvimento territorial só reforça a importância da luta histórica da CONTAG pela reforma agrária e pelo fortalecimento da agricultura familiar. É urgente que os jovens possam transforma-se em protagonistas organizados e ativos destas lutas e que sejam denunciadas e combatidas as ações governamentais que fazem dos territórios interioranos não locais de vida, mas simples base física para a produção de “commodities”.

Bibliografia citada

ABRAMOVAY, Ricardo (1999a) – “O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural” - *IV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Política* - Porto Alegre, junho.

_____ (1999b) – “Agricultura e desenvolvimento territorial” - *Reforma Agrária* vols. 28 e 29 n° 1:49-67

_____ (1998) “Agricultura familiar e serviço público: novos desafios para a extensão rural” – *Cadernos de Ciência & Tecnologia* – v. 15, n° 1, jan/abr – pp. 132-152

ABU-EL-HAJ, Jawdat (1999) – “O debate em torno do capital social: uma revisão crítica” – *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* – n° 47, pp. 65-79

CAMARANO, Ana Amélia e ABRAMLOVAY, Ricardo (1998) – “Êxodo rural, envelhecimento e masculinização: panorama dos últimos cinquenta anos” *Revista Brasileira de Estudos Populacionais* – v. 15, n° 2, jul/dez, pp. 45-65

CASAROTTO F°, Nelson e PIRES, Luis Henrique (1998) – *Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local – Estratégia para a Conquista da Competitividade Global com Base na Experiência Italiana* – Atlas – São Paulo

CASTELLS, Manuel (1996/1999) – *A era da informação: economia, sociedade e cultura – Volume I: A sociedade em Rede* – Paz e Terra, Rio de Janeiro

COLEMAN, James (1994) – “A Rational Choice Perspective in Economic Sociology” *in* – SMELSER, Neil e SWEDBERG, Richard (eds). - *The Handbook of Economic Sociology* - Princeton University Press e Russel Sage Foundation – Princeton, New York

DURSTON, John (1996) – “Estratégias de vida de los jóvenes rurales en América Latina” *in* CEPAL – *Juventud rural – modernidad y democracia en América Latina* – Santiago, Chile pp. 55-80

DURSTON, John (1998) - "Building Social Capital in Rural Communities (where it doesn't exist)" - Theoretical and Policy Implications of Peasant Empowerment in Chiquimula, Guatemala - *Latin American Studies Association (LASA)*, The Palmer House Hilton, Chicago, IL, September 24-26

EVANS, Peter (1996) – “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy” – *World Development* – Vol. 24, n° 6: 1119-1132

EVANS, Peter (1998) – “Re-envisioning the Reform Process: a State-Society Sinergy Perspective” – Trabalho discutido em Seminário do Programa de Ensino e Pesquisa em Reforma do Estado – *Convênio CAPES/MARE/CNPq/FINEP-CPDA/UFRJ* – mimeo, Rio de Janeiro

FAO/SDA. *Program on rural indicators*, 1998, mimeo.

HIRSCHMAN, Albert (1981/1986) – *A economia como ciência moral e política*- Ed. Brasiliense – São Paulo

PROJETO CUT/CONTAG (1998) – *Desenvolvimento e Sindicalismo Rural no Brasil* – Edição do Projeto CUT/CONTAG

PUTNAM, Robert (1993/1996) – *Comunidade e democracia – A experiência da Itália moderna* – Fundação Getúlio Vargas – Rio de Janeiro

RODRÍGUEZ, Ernesto (1996) – “Los desafios de fin de siglo y la problemática juvenil en América Latina” *in* CEPAL – *Juventud rural – modernidad y democracia en América Latina* – Santiago, Chile pp. 33-54

VEIGA, José Eli, ABRAMOVAY, Ricardo e EHLERS, Eduardo (no prelo) – “Em direção a uma agricultura mais sustentável” – artigo que vai compor o volume editado pelo Prof. Wagner Ribeiro sobre os 500 anos – Editora da Universidade de São Paulo

SEN, Amartya (1999) – *Development as Freedom* – Alfred A. Knopf – New York