

fevereiro de 2006



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONFERENCE

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE REFORMA AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL

Porto Alegre, 7-10 de março de 2006

DOCUMENTO TEMÁTICO TRÊS

NOVAS OPORTUNIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL DIRIGIDO PELAS COMUNIDADES

Sumário

O desenvolvimento rural é ainda um componente essencial das estratégias do desenvolvimento sustentado por três razões:

1) Como um imperativo social, através da inclusão social por “trabalho decente”: Dado que entrámos na era da des-industrialização, onde as indústrias de alta tecnologia criam poucos empregos, as áreas rurais continuarão a proporcionar oportunidades cruciais para “trabalho decente” (i.e. trabalho razoavelmente pago e condições de trabalho aceitáveis) para os biliões de pessoas rurais que não serão capazes de serem absorvidos pela urbanização (este último conceito sendo entendido como aplicando-se àqueles que tem um trabalho decente, um abrigo decente e condições de participar na vida cívica e comunitária).

Oportunidades para emprego rural deverão ser procuradas tanto no sector agrícola como não-agrícola (que é actualmente responsável por 40 a 60% do rendimento rural nos países em desenvolvimento), seguindo estratégias de desenvolvimento dirigidas ao emprego que combinem a multi-funcionalidade da economia rural e a pluri-actividade dos habitantes rurais. Estas oportunidades incluem:

- A melhoria de práticas agrícolas existentes, tanto em termos de produtividade como em condições de trabalho;
- A modernização de actividades de subsistência, de forma a libertar tempo para actividades orientadas para o mercado e/ou não-económicas (especialmente para as mulheres);
- A diversificação da produção agrícola adicionando novos nichos com preferência por produtos que requeiram mão-de-obra intensa;
- Sempre que possível, começar indústrias de agro-processamento locais e de pequena escala;
- A exploração de novas formas de organização de mercado, em particular através de empreendedorismo colectivo;
- A identificação de oportunidades de emprego fora da agricultura;
- A promoção de pequenos negócios não-agrícolas.

For reasons of economy, this document is produced in a limited number of copies. Delegates and observers are kindly requested to bring it to the meetings and to refrain from asking for additional copies, unless strictly indispensable.
Most FAO meeting documents are available on Internet at www.fao.org

2) Como um imperativo ambiental, através da promoção do “fazendo bom uso da natureza” pelas sociedades camponesas: Nos tempos de altos preços do petróleo e de riscos causados pelas alterações climáticas, algumas das mais promissórias avenidas para alcançar este fim, relacionam-se com a entrada na maturidade da agro-energia e de outras oportunidades oferecidas pelos mercados para serviços ambientais.

3) Como um sector com significativo efeito multiplicador sobre o resto da economia: Isto deverá ser atingido através da expansão de “mercados internos” que são elementos chave no reforço da competitividade das economias nacionais. Sendo assim, podem ser considerados como elementos essenciais do “desenvolvimento de dentro”, considerado por muitos como um motor essencial do crescimento em países em desenvolvimento.

Três elementos serão importantes para estratégias de desenvolvimento pró-rural e pró-pobre:

A) *Estados pró-ativos em (neo) desenvolvimento*, com as particularmente importantes funções de regular e re-governar mercados que é mais provável de assegurar padrões de crescimento virtuoso que são tanto inclusivos¹ socialmente como ambientalmente sustentáveis;

B) *Desenvolvimento territorial participativo e negociado*, como base para desenvolvimento local ao longo dos seguintes princípios:

- Baseado nos intervenientes;
- Baseado no território;
- Dinâmico;
- Sistémico;
- Multi-sectorial;
- Multi-nível, e;
- Participativo e negociado.

C) *A invenção duma civilização moderna baseada na biomassa*; que vai muito mais para além de apenas produção de alimentos, dado incluir comida e forragens, fertilizantes orgânicos, bio-combustíveis, rações para animais, materiais de construção, produtos farmacêuticos e cosméticos.

Os elementos acima apresentados deverão formar a base de um plano mundial inovativo dirigido a pequenos agricultores e coordenado pela FAO. Deveria dizer respeito a:

- Erradicação da fome, principalmente através do desenvolvimento de empresas agrícolas colectivas e amigas do ambiente;
- Promoção da agro-energia, compatível com a gestão sustentada dos sistemas de apoio à vida.

A compatibilidade entre estas duas componentes deveria ser assegurada averiguando os potenciais dos sistemas de apoio à vida.

As prioridades de investigação para apoiar a realização deste plano mundial deveria dizer respeito a biotecnologia, sistemas de produção integrados alimentação-energia e novos usos de resíduos florestais e agrícolas, metas e limites da manipulação genética, acesso melhorado às inovações tecnológicas e modernos meios de comunicação.

Outros elementos desse plano incluiriam:

- Promoção de emprego não-agrícola constituiria um recomeço, com um levantamento de experiências pertinentes;
- Reformas agrárias com metas e calendário com meios para, regularmente e eficientemente, rever progresso;

Desenvolvimento territorial participativo e negociado

¹ Dudley Sears costumava dizer que, fosse qual fosse o grau de crescimento económico, não se pode falar de desenvolvimento a menos que haja progresso naquilo que diz respeito à redução do desemprego, iniquidades sociais e pobreza.

Índice

Introdução	iv
I. Porquê desenvolvimento rural?	iv
A. O imperativo social	vi
B. Inclusão social através de trabalho decente	ix
C. O imperativo da sustentabilidade: fazendo bom uso da natureza	x
D. Uma oportunidade de aproveitar: A entrada na maturidade da agro-energia	xi
E. O contexto alargado	xii
Conclusões finais:	xiv
II. COMO É QUE LÁ CHEGAMOS?	xiv
A. Estados pró-ativos em (neo) desenvolvimento	xiv
B. Desenvolvimento territorial participativo e negociado (DTPN)	xv
C. Inventando uma civilização moderna baseada na biomassa	xvii
III. PARA ALÉM DOS OBJECTIVOS DO MILÉNIO: EM DIRECÇÃO A UM PLANO DE ACÇÃO	xviii
A. A geografia da fome zero	xviii
B. Plano mundial da agro-energia	xviii
C. Averiguando os potenciais dos sistemas de apoio à vida	xviii
D. Prioridades de investigação	xix
E. Emprego não-agrícola	xix
F. Reformas Agrárias	xx
G. Desenvolvimento territorial participativo e negociado (DTPN)	xx

Este documento foi preparado pelo Escola de Altos Estudos em Ciências Sociais, Paris, a pedido da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO). As posições e opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade do autor e não tem por intenção representar os pontos de vista da FAO.

Introdução

1. A reunião do ICARRD em Porto Alegre tem um profundo simbolismo. Há sessenta anos, o médico e cientista social Brasileiro Josué de Castro publicou o seu fecundo *Geografia da fome* que deixou uma impressão indelével na maneira de pensar e de agir da FAO. O livro influenciou por duas razões: denunciou vigorosamente o escândalo da fome endêmica no meio da fartura e, ao mesmo tempo, mostrou que todos os problemas sociais necessitam de ser mapeados, realçando desta forma a importância das dimensões territoriais e ecológicas no debate sobre desenvolvimento. O ICARRD revisita a agenda da reforma agrária mais de um quarto de século após a última conferência da FAO sobre o assunto e reunindo no Brasil, um país que mantém a reforma das terras como ponto alto na sua agenda política². O acontecimento é em Porto Alegre, uma cidade internacionalmente conhecida como o local dos Fórum Social Mundial que tem vindo a ajudar a dar forma a novas ideias e práticas da democracia participativa³.

2. Além disso, a conferência realiza-se num momento em que novas oportunidades para o desenvolvimento rural emergem com a chegada à maturidade dos bio-combustíveis em resposta à crescente subida dos preços do petróleo. Tal como será discutido neste trabalho, o fim da era do petróleo já começou. O desafio das próximas décadas está na utilização da crescente produção de etanol e bio-diesel como alavanca para promover o socialmente inclusivo, ambientalmente sustentado, desenvolvimento rural dirigido pelas comunidades.

I. Porquê desenvolvimento rural?

3. O desenvolvimento rural ainda é importante⁴ por três razões. Primeiramente, a história nem sempre se repete; migração massiva de mão de obra rural redundante da Europa para o Hemisfério Oeste no século XIX e das zonas rurais para as cidades, tal como ocorreu no período do pós-guerra nos países industrializados, não pode ser replicado a uma escala mundial. A idade da industrialização “Fordiana” acabou; entrámos na idade da des-industrialização⁵. Indústrias de alta tecnologia praticamente não criam novos empregos, sendo a ênfase posta no aumento da

² De 1964 a 1984 o governo militar distribuiu terras a 77 mil famílias. De 1985 a 1994, mais de 140 mil famílias beneficiaram de reformas do sector agrário. De 1995 a 2001, o governo de F.H. Cardoso estabeleceu 584 mil famílias em 19,7 milhões de hectares. O objectivo do presente governo, que tudo indica alcançará, é de 400 mil famílias para o período de 2003-2006 (dados citados de Filippi, E.E., 2005, Reforma Agrária, UFRGS Editora, Porto Alegre, p. 56). Em conjunto, a reforma agrária envolveu mais de 1 milhão de famílias, e muitas dezenas de milhões de hectares de terra. No entanto, a estrutura agrária do Brasil ainda é uma das mais desiguais do mundo. Alguns dos números acima citados são objecto de controvérsia principalmente por causa de dupla contagem. Para um levantamento globalmente positivo do trabalho do estabelecimento de comunidades da reforma agrária ver Leite, S., Heredia, B. e Medeiros, L. (coordenadores), 2004, Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro, NEAD, São Paulo, Sparovek, G., 2003, A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira, USP/MDA/FAO, São Paulo, França, C.G. e Sparovek, G., 2005, Assentamentos em debate, NEAD, Brasília. A reforma agrária Brasileira também tem os seus detractores; ver p. ex. Graziano, Xico. 2004, O Carma da Terra, São Paulo: A Girafa. Naquilo que diz respeito à agricultura familiar no Brasil, o estudo clássico é o relatório, patrocinado pela FAO, de Guanziroli, C.E. et al. 2001, Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI, Garamond Ed., Rio de Janeiro. Ver também Abramovay, R., 2003, O futuro das regiões rurais, Editora da UFRGS, Porto Alegre e Meireles de Souza Filho, H. E Batalha, M.O. (org), 2005, Gestão integrada da agricultura familiar, EdUfSCar, São Carlos.

³ Sobre este assunto ver De Sousa Santos, Bonaventura (2005). O Fórum Social Mundial: Manual de uso, Cortez Editora, São Paulo, Capítulo 4: O FSM e o Futuro; Das utopias realistas às alternativas.

⁴ Muito significativamente, a OIT Relatório Mundial sobre o Emprego 2004-05: Emprego, Produtividade e Redução da Pobreza dedica o seu capítulo 3 à questão “porque é que a agricultura ainda é importante”

⁵ Sobre o impacte da precoce des-industrialização nos países em desenvolvimento, ver Palma, Gabriel, 2004, *Four sources of 'de-industrialisation' and a new concept of the 'Dutch Disease'* (em publicação). Correio electrónico do autor: gabriel.palma@econ.cam.ac.uk

produtividade⁶; Estamos, pois, condenados, por assim dizer, a olhar para novas oportunidades de trabalho no seu cenário rural, tanto na agricultura como fora dela, desde que concordemos sobre a centralidade na agenda do desenvolvimento do “trabalho decente para todos” tal como definido pela OIT.

4. A agricultura ainda é responsável, em 2005, por 40,1 por cento do emprego total no mundo. No Sudeste Asiático e no Pacífico, esta percentagem é de 43,3 por cento, no Este Asiático, 49,5 por cento, no Sul Asiático, 61,2 por cento e na África Sub-Sariana 63,6 por cento. Em contraste, na América Latina e nas Caraíbas, é de apenas 17,1 por cento, enquanto nas Economias Desenvolvidas e na União Europeia reduz-se a 3,7 por cento⁷. Comentando estes dados, o estudo da OIT apenas cita os pontos relativos ao facto de que a agricultura ainda detêm a quota mais alta de emprego dos três sectores – agricultura, indústria e, serviços. Sendo que a grande maioria dos pobres, a nível mundial, vivem na Ásia e na África, sair da pobreza significa assegurar que os empregos no sector agrícola providenciam um nível de vida digno. Mais ainda, os trabalhadores tendem a sair directamente da agricultura para o sector dos serviços, em vez de para a indústria, na maioria dos casos, para trabalhos pior pagos, mais precários, e com más condições, na “economia informal”⁸ urbana. Por esta razão, a importância de encarar as oportunidades de emprego rural não-agrícola, tendo em mente de que em muitos países Latino-Americanos a percentagem do rendimento não-agrícola das famílias rurais já contribui com 50 a 60 por cento⁹.

5. Segundo, ainda existe potencial para um novo ciclo de desenvolvimento rural. É necessário produzir mais alimentos de forma a assegurar o respeito universal do direito à alimentação e um leque variado de bens podem derivar da terra, floresta e biomassa aquática: comida, forragens, fertilizantes orgânicos, bio-combustíveis, rações para animais, fibras e plásticos, materiais de construção, produtos farmacêuticos e cosméticos. Os mercados emergentes para bio-combustíveis poderão trazer uma contribuição duradoura para mitigar as alterações climáticas. No entanto, esta relação não é, de todo, simples, dada a crescente evidência de que, de momento, a produção de lenha e carvão aumenta a deflorestação. Os usos predadores da floresta nativa deverão ser banidos.

6. O desafio é fazer o desenvolvimento rural socialmente inclusivo e ambientalmente sustentado promovendo agricultura de pequena escala, modernizada, enquanto, ao mesmo tempo, incluindo alguns dos benefícios da vida urbana para o campo, começando pelas universais redes sociais e educacionais e os serviços de saúde. O tempo urge para fazer da Pobreza, História. Tal como Nelson Mandela disse, “pobreza massiva e iniquidade obscena são terríveis flagelos do nosso tempo – tempo no qual o mundo apresenta incríveis avanços no campo da ciência, tecnologia, indústria e saúde – que tem que ombrear com a escravatura e *apartheid* como perversões sociais¹⁰. Juan Somavía, Director-Geral da OIT, lembrou-nos que estamos em face de *uma crise global de empregos de enormes proporções e que o deficit de trabalho digno não vai desaparecer por si só*¹¹.

⁶ Em relação à elasticidade do aumento do emprego, deverá ser recordado de que a taxa de aumento é aproximadamente igual à taxa de aumento de produtividade mais a taxa de aumento do desemprego ($r=p+e$). O aumento de desempregados ocorre quando ‘p’ é igual a ‘r’.

⁷ OIT, 2006, *Global Employment Trends*, Genebra.

⁸ De acordo com o estudo da OIT “dado estas tendências, há a necessidade de reformular as estratégias de desenvolvimento; a realidade já não segue a teoria económica”. (neste caso, a teoria de que o excedente da força de trabalho rural será absorvida pelas indústrias urbanas)

⁹ Banco Mundial, 2004, *Beyond the city. The Rural Contribution to Development*, Washington.

¹⁰ Mandela, Nelson, *Fighting World Poverty, The Africa Report*, nº 1, Maio 2005, p. 14

¹¹ OIT News, 24 de Janeiro 2006.

7. Em terceiro lugar, o desenvolvimento rural tem um efeito multiplicador no resto da economia. Um relatório do Banco Mundial sobre a América Latina e as Caraíbas concluiu que a população rural é cerca de 42 por cento do total, quando comparado com as estatísticas oficiais de 24 por cento, e que um por cento de crescimento no PIB agrícola estava associado com 0,12 por cento de crescimento de produção não-agrícola¹². O crescimento dos mercados internos é a pedra de toque para o “desenvolvimento de dentro”, defendido por Osvaldo Sunkel e pelos neo-estruturalistas¹³ Latino-Americanos, o que não deverá ser confundido com “desenvolvimento voltado para si mesmo”. Mercados internos dinâmicos fortalecem a competitividade sistêmica das economias nacionais.

A. O IMPERATIVO SOCIAL

8. O século XX ficará para a história como um período de crescimento demográfico e urbanização acelerada sem precedentes. Os demógrafos prevêm uma estabilização da população mundial na metade do presente século. Ao mesmo tempo, antecipam um aumento da urbanização. Neste momento e de acordo com estatísticas das NU, cerca de metade da população mundial já vive em cidades. Isto é um crescimento muito significativo desde 1950 quando a percentagem de população urbana era de apenas 29,1 por cento. Se a tendência actual for extrapolada para 2050, a população urbana atingirá os dois terços do total, deixando a população rural estabilizada ao nível presente com cerca de 3 bilhões de pessoas a mudarem-se para cidades.

9. Esta é uma perspectiva aterradora, significando a necessidade de duplicar, em apenas meio século, todas as infra-estruturas urbanas existentes presentemente. Isto deverá ser visto mais como uma ameaça do que um símbolo do progresso social, sejam quais forem os méritos civilizacionais das cidades.

10. A questão central é como providenciar, no cenário urbano, oportunidades de trabalho decente para todos os novos recém-chegados e seus descendentes, muitos dos quais são refugiados de áreas rurais deprimidas, mais propriamente do que migrantes atraídos pela miragem e as luzes das cidades modernas¹⁴?

11. O conceito da OIT de trabalho decente implica um pagamento razoável, assim como condições aceitáveis em relação ao trabalho. O desenvolvimento não deverá ser confundido com estratégias de sobrevivência, nem o devemos encarar como a reprodução da praga que afligiu os trabalhadores migrantes na China conhecida como *ningong*¹⁵. Prosseguindo com este argumento,

¹² Banco Mundial, 2004, *Beyond the city. The Rural Contribution to Development*, Washington.

¹³ Ver: Sunkel, O., (Ed.), 1993, *Development from within: Toward a Neostructuralist approach for Latin America*, Boulder, Lynne Rienner. Ver também: Sachs, I., 2001. Um projecto para o Brasil: a construção do mercado nacional como motor do desenvolvimento, pp. 45-52, *In: A grande esperança em Celso Furtado. Ensaio em homenagem aos seus 80 anos*. Editado por Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Márcio Rego. São Paulo, Editora 34.

¹⁴ As cidades são atractivas como “lotarias da vida” como tão bem foi expressado pelo historiador Francês do século XIX Jules Michelet: “*La ville, un abîme inconnu, est (vue de loin) une loterie; là peut-être on aura des chances, tout au moins la misère plus libre*”.

¹⁵ Ver, em particular, Chen Guidi e Chun Tao, *Zhongguo nongmin diaocha (enquêtes sur les paysants chinois)*, publicado em Pequim, Janeiro 2004, citado por Cohen, P. e Richard, L., 2005, *La Chine sera-t-elle notre cauchemar? – les dégâts du liberal-communisme en Chine et dans le monde. Mille et une nuits*, Paris. Joshua Muldavin cita estimativas oficiais de 74 mil episódios de alteração da ordem pública em zonas rurais da China em 2005, principalmente motivadas pela apropriação de terra de camponeses para utilizações não-agrícolas. Estima em 200 milhões os emigrantes que vagueiam pelo país em busca de trabalho e uns espantosos 70 milhões de camponeses sem terra de acordo com estimativas oficiais (Muldavin, J., *Land grabs in rural China, a time bomb is ticking. International Herald Tribune*, 2 de Janeiro, 2006). De acordo com o *China Human Development Report 2005*, apenas publicado pelo PNUD, 250 milhões de Chineses passaram acima da linha de pobreza neste último quarto de século. No entanto, a diferença em rendimento entre comunidades rurais e urbanas duplicou durante o mesmo período. O relatório advoga a

temos que dar um significado muito mais restritivo ao termo urbanização mundial; deverá aplicar-se apenas àqueles que tem um trabalho decente, uma casa decente e condições para participar na vida civil e comunitária. Milhões e milhões de habitantes complementando os seus miseráveis rendimentos em bairros de barracas e vizinhanças deprimentes através duma panóplia de actividades informais, inseguras e mal pagas, não são urbanizados, pelo menos ainda não¹⁶. São, na melhor das hipóteses, candidatos a futura urbanização, o que requererá investimentos avultados em infra-estruturas, alojamento e disponibilidade de verdadeiro emprego. Numa visão optimista do futuro, bairros de barracas podem ser comparados a purgatórios¹⁷.

12. Deste modo, temos que examinar com grande atenção os custos comparativos de criar oportunidades de trabalho decente em ambientes rurais e urbanos, incluindo nestes uma avaliação do *faux frais* da urbanização, manifestado nos altos custos da construção de símbolos arquitectónicos de poder, riqueza e na proeza tecnológica.

13. Impõe-se dois comentários. Do ponto de vista metodológico, a dicotomia entre rural e urbano não faz sentido, dado que nos encontramos em presença dum contínuo rural-urbano. É por esta razão que a OCDE utiliza com mais frequência as três categorias de cenário rural, urbano e intermediário¹⁸.

14. Sob o ponto de vista substantivo, mais do que quarenta por cento da população trabalhadora nos países em desenvolvimento consiste de pequenos camponeses e trabalhadores agrícolas e 75 por cento de todos aqueles classificados como pobres pertencem a esta categoria. Nas palavras de René Dumont, os camponeses são “*a maioria silenciosa do mundo moderno – metade da população mundial e muito mais nos países subdesenvolvidos – os verdadeiros proletários dos Tempos Modernos*”¹⁹.

15. Em agricultura, a diferença de produtividade entre as técnicas modernas e tradicionais é muito elevada, de facto pode atingir, em casos extremos, uma relação de 500 para 1 ou mesmo de 1000 para 1. Por outras palavras, existe o perigo de extinguir a maioria dos agricultores tradicionais se as políticas agrícolas forem deixadas à mercê das forças de mercado.

16. Não podemos pôr totalmente de parte a possibilidade de um cenário catastrófico com o campo despovoado, metade utilizado por uma agricultura hipermoderna e sem pessoas, e a outra metade transformada em mega reservas naturais de forma a responder aos imperativos ambientais, com três biliões de refugiados do campo amontoados em campos de emergência e em bairros de barracas sem fim. Eis porquê, e longe de ser uma questão anacrónica, o desenvolvimento rural aparece como o maior desafio social para o nosso século.

extensão dos direitos à segurança social a todos os trabalhadores, incluindo migrantes da província, estimados em 150 milhões de pessoas.

¹⁶ Muitas cidades em países em desenvolvimento são incapazes de lidar com “urbanização prematura”. Isto é particularmente verdade em cidades Africanas, onde, cerca de 72 por cento do total da população urbana vive em bairros de barracas, ameaçados por expulsão, sem acesso a água, infra-estruturas sanitárias e outros serviços. Em Nairobi, quase um milhão de pessoas vive em Kibera, a maior área contínua de bairros de barracas (*Commission for Africa 2005, Our common interest: an argument*, Penguin Books, Londres, p. 83)

¹⁷ Para um conceito histórico de purgatório, ver: Le Goff, Jacques, 1991, *La naissance du purgatoire*, Gallimard, Paris e, do mesmo autor, 1997, *La bourse et la vie*, Hachette, Paris. Ver ainda: Abramovay, R. e Sachs, I., 1996. “*Nouvelles Configurations Villes-Campagnes*», FAO, Rome.

¹⁸ Sobre este assunto ver: Veiga, José E. da, 2002, *Cidades imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula*, Autores Associados, Campinas.

¹⁹ Dumont, R., 1978, *Paysans écrasés, terres massacrées*, Robert Laffont, Paris.

17. Os seguintes dados utilizados por Samir Amin, Presidente do Fórum Mundial para Alternativas e Director do Terceiro Fórum Mundial em Dacar, falam por si mesmos²⁰. Camponeses que beneficiaram da Revolução Verde, mas que estão pobremente mecanizados, produzem o equivalente entre 100 e 500 quintais de grão por trabalhador, enquanto que aqueles a quem a revolução passou ao lado tem uma produtividade que mal alcança os dez quintais por trabalhador. Por outro lado, a altamente modernizada agricultura capitalista, que apenas emprega umas poucas dezenas de milhões de agricultores, que já não são camponeses, alcança o equivalente entre 10 e 20 mil quintais por trabalhador e por ano.

18. Se, a qualquer coisa como 20 milhões de agricultores adicionais, altamente mecanizados, for dado acesso a terra, que teria que ser subtraída dos camponeses e, a capital, de forma a comprarem o equipamento necessário, poderiam produzir o total do que os consumidores urbanos compram, presentemente, dos camponeses.

19. O que acontecerá àqueles biliões de seres humanos, muitos dos quais já são os pobres de entre os pobres? De acordo com Amin, na melhor das hipóteses, um terço poderia ser absorvido pelas cidades, na presunção irrealista duma taxa estável de crescimento industrial anual de 7 por cento durante os próximos 50 anos. Os outros dois terços amontoar-se-iam nos bairros de barracas em busca da sobrevivência.

20. Nestas circunstâncias, é necessário aceitar a permanência de agricultura camponesa através do século XXI. “*A questão agrária, longe de estar resolvida, está mais do que nunca no centro dos maiores desafios de que a humanidade terá de enfrentar no século XXI. As respostas que forem dadas a estas questões influenciarão duma maneira decisiva o curso da história*” (p. 53). Não temos que seguir Samir Amin em todos os argumentos desenvolvidos no seu livro para reconhecer o centralismo do desenvolvimento rural e, por conseguinte, a questão agrária.

21. De facto, estamos perante um duplo desafio: como melhorar os níveis de vida de três biliões de homens e mulheres que vivem presentemente no campo, muitos dos quais em pobreza extrema? E como proporcionar oportunidades para, pelo menos, parte do aumento de população ainda por chegar antes de 2050?

22. Esta é uma tarefa gigantesca que não pode ser resolvida apenas pelo desenvolvimento agrícola. O desenvolvimento rural tem que incluir uma importante componente de emprego não-agrícola, auto-emprego e pequenos negócios. No que diz respeito à agricultura camponesa, a sua força reside, por um lado, na sua extraordinária elasticidade e habilidade para sobreviver a condições adversas e, por outro lado, na sua capacidade para combinar actividades orientadas para o mercado, subsistência e actividades de investimento não-monetárias, agricultura, agro-florestal e produção de gado, conjuntamente com trabalho artesanal sazonal, assim como actividades a tempo parcial nos sectores secundário e terciário, para não falar das funções desempenhadas como guardiões da paisagem e dos recursos naturais. Pluriactividade é a palavra-chave para o entendimento do futuro das áreas rurais²¹.

²⁰ Amin, Samir, 2005, *Pour un monde multipolaire*, Editions Syllepse, Paris, p. 50-55.

²¹ A publicação em Inglês, em 1996, do trabalho chave do sociólogo Russo Chayanov, naquela altura abafado na União Soviética, provocou um intenso debate científico sobre a natureza e especificidades da economia camponesa e o papel social e histórico dos camponeses (A.V. Chayanov, *The Theory of Peasant Economy*, ed. Daniel Thorner, Basile Kerblay e R.E.F. Smith, Homewood, I.L., R.D. Irwin, 1966). É impossível condensar numa nota de rodapé a extensa literatura sobre este assunto. O meu pensamento foi influenciado principalmente pelos seguintes escritores: W. Kula, J. Tepicht e Kochanowicz na Polónia; Daniel Thorner e K.N. Raj na Índia; Solon Barraclough, Jacques Chanchol, Rodolfo Stanvenhagen e Arturo Warman para a América Latina; René Dumont e Marcel Mazoyer em França; T. Shanin e E. Hobsbawm no Reino Unido. *The Journal of Peasant Studies* continua a ser a referência principal. Ver ainda: Shanin, T., 1989, *Peasants and peasant societies*, Blackwell Publishers, Oxford; Sahlins, Marshall, D., *Stone Age Economics* (Nova Iorque: Aldine, 1974), Mazoyer, M. E Roudart, L., 1997, *Histoire des agricultures du monde: du néolithique à la crise contemporaine*, Seuil, Paris e a deliciosa *Le voyage de mon frère Alexis au pays de l'utopie*

B. INCLUSÃO SOCIAL ATRAVÉS DE TRABALHO DECENTE

23. De acordo com a OIT, cerca de 30 por cento da população mundial economicamente activa consiste nos desempregados, nos sub-empregados e, nos chamados “trabalhadores” pobres. Qualquer que seja a importância das políticas sociais compensatórias e das doações distribuídas ao estrato mais pobre da população, a provisão de trabalho decente para todos constitui o maior desafio social do desenvolvimento, a única solução duradoura para a praga que aflige os pobres. Crescimento económico por si só não traz forçosamente desenvolvimento. Verdadeiras políticas *pró-pobre* deverão promover crescimento inclusivo (em oposição ao crescimento socialmente perverso), levando a uma simultânea redução do desemprego, iniquidade social e pobreza²².

24. Na procura de oportunidades para um trabalho decente em cenários rurais, os seguintes caminhos deverão ser explorados:

- Actualização das actuais práticas agrícolas de forma a aumentar a produtividade laboral e alcançar a eliminação parcial ou total do trabalho físico penoso e pesado, enquanto se melhora, simultaneamente, as produções por hectare, de forma a eliminar, através do maior rendimento, o possível impacte negativo que o processo de modernização possa ter no emprego;
- A modernização de actividades de subsistência, de forma a libertar parte do tempo consumido nestas actividades em novas actividades orientadas para o mercado e/ou em actividades não-económicas²³;
- Diversificação da produção agrícola adicionando novos nichos com preferência para produtos que requeiram mais mão de obra, tal como hortícolas, frutas e flores, produção leiteira, aviários, bio-combustíveis, agro-florestal, mudando, quando apropriado, a cultura e o leque de actividades. Introdução de sistemas integrados de produção de alimentos e energia, tornando os desperdícios agrícolas em riqueza, usando-os como alimento de gado e peixes, assim como fonte de energia de bio-massa²⁴;
- Sempre que possível, iniciar localmente pequenas indústrias de agro-processamento para aumentar o valor acrescentado à produção primária;
- Explorar novas formas de organização de mercado com especial referência a diferentes formas de empreendedorismo colectivo;
- Identificar oportunidades para empregos a tempo parcial ou a tempo inteiro para diferentes membros da família, fora da produção agrícola, em serviços sociais assim como nos sectores secundários e terciários da economia;

paysanne, uma novela utópica escrita e publicada, sob pseudónimo, por Chayanov no início do período pós-revolução (*L'âge de l'homme*, Lausanne).

²² Para uma discussão conceptual sobre desenvolvimento inclusivo, ver: Sachs, I., *Inclusive development and decent work for all*. *International Labour Review*, Volume 143, 2004/1-2 e; OIT, 2004. *A fair globalization: Creating opportunities for all. Report of the World Commission on the Social Dimension of Globalization*, Genebra. Ver ainda: Nações Unidas, 2005. *The Inequality Predicament*, Nova Iorque.

²³ O último ponto assume particular importância para as mulheres, dado que despendem muitas horas por dia em actividades domésticas de rotina.

²⁴ A Índia tem tido enorme sucesso na utilização de gado para a conversão de resíduos de culturas em leite, aumentando a produção mais de quatro vezes entre 1951 e 2002, ultrapassando os Estados Unidos como o maior produtor mundial de leite. O leite Indiano é produzido por cerca de 70 milhões de pequenos agricultores, organizados num rede de cooperativas, possuindo entre uma a três vacas e usando quase exclusivamente sub-produtos da exploração agrícola para as alimentar (ver Brown, Lester R., 2003, *Plan B: Rescuing a Planet under Stress and a Civilization in Trouble*, W.W. Norton, Nova Iorque, p. 141-142). Este livro, escrito por um famoso ambientalista, que, nos seus primeiros escritos tinha uma visão alarmista acerca das ameaças da falta de alimentos, contém muitos exemplos dos aumentos espectaculares da produtividade da terra e da água assim como os progressos no campo da irrigação gota-a-gota, principalmente derivadas das experiências da China e da Índia.

- Começar, sempre que apropriado, pequenos negócios não-agrícolas (alojamento para turistas, restaurantes, lojas, transporte de passageiros e mercadorias, transportes escolares, etc.)

25. Impõem-se aqui, um ponto de ordem. Por mais importante que seja, o desenvolvimento rural não deverá ser tomado como *pars pro toto*. Deverá ser substituído por um desenvolvimento mais abrangente com o objectivo de maximizar oportunidades de trabalho decente. Uma abordagem com três frentes parece apropriada.

26. Mais ênfase deve ser dado à expansão de redes sociais universais, serviços de educação e de saúde que actuam directamente no bem estar de toda a população, incluindo os pobres.

27. Para induzir as necessárias alterações estruturais na economia, o grosso do investimento deverá ir para o núcleo modernizador da economia liderado pelas indústrias de alta tecnologia. Enquanto que estas indústrias criam muito pouco emprego directo, geram, tanto a montante como a jusante, um significativo número de empregos indirectos e de pequenos negócios²⁵.

28. Para evitar a armadilha do crescimento do desemprego, é necessário, no entanto, explorar todas as possibilidades do emprego gerado pelo crescimento para além do desenvolvimento rural, particularmente no domínio da produção de bens “não negociáveis” e serviços que, por definição, não estão sujeitos à concorrência estrangeira e permitem, assim, maiores margens de liberdade para a escolha de técnicas que requeiram mais mão de obra. Assim, obras públicas e construção deverão ser encaradas com especial atenção, dado que, ao mesmo tempo que criam muitos empregos, melhoram as infra-estruturas que tão necessárias são para reforçar a competitividade sistémica das economias em desenvolvimento.

29. Num artigo muito importante, M. Kalecki mostrou que os verdadeiros limites para financiar emprego gerado pelo crescimento sem gerar pressões inflacionárias tem que ser vistos na capacidade de um país para produzir e/ou importar as mercadorias e bens necessários para responder à crescente procura originada pelos salários pagos aos trabalhadores envolvidos em actividade que exigem muita mão de obra²⁶. Por outras palavras, a velocidade de expansão das obras públicas e construção de habitação depende do dinamismo do sector agrícola e na sua capacidade para responder às necessidades da segurança alimentar numa situação de crescente procura de bens de primeira necessidade.

C. O IMPERATIVO DA SUSTENTABILIDADE: FAZENDO BOM USO DA NATUREZA

30. A sustentabilidade ambiental é, lado a lado com a inclusão social, o segundo pilar do conceito do desenvolvimento (o terceiro é a sustentabilidade económica sem a qual as coisas não acontecem e as melhores ideias desaparecem).

31. Desde tempos imemoriais, os camponeses desempenham o papel de guardiões das paisagens e dos recursos naturais. Num certo sentido, a prudência ambiental tem estado sempre presente na racionalidade camponesa. A sua sobrevivência, assim como a dos seus filhos e netos

²⁵ As ligações entre grandes empresas modernas e pequenos negócios, a montante e a jusante, tem que ser cuidadosamente explorados e encorajados através de políticas públicas com o objectivo de gerarem sinergias positivas entre elas.

²⁶ Ver: Kalecki, M. (1954, 1993), *The Problem of Financing Economic Development, Collected Works of Michal Kalecki*, Volume 5, *Developing economies*, p. 23-60, Clarendon Press, Oxford; Sachs, I. *L'Economie politique du développement des économies mixtes selon Kalecki : croissance tirée par l'emploi, Mondes en Développement*, Paris, Volume 27, n° 106, 1999, p. 23-34 e; Sachs, I., 2004, *Desenvolvimento inconcludente, sustentável, sustentado*, Garamond, Rio de Janeiro.

depende da administração cuidadosa da natureza, da conservação dos solos e da água, do uso parcimonioso dos recursos florestais e da plantação de árvores de crescimento lento para o bem estar das gerações futuras.

32. É essencial que nos tempos que correm continuem a ter essa função. Há mesmo boas razões para que os recompensemos por isso. É possível por uma variedade de maneiras: subsídios gerais pagos a todos os pequenos agricultores, remuneração para serviços ambientais específicos ou mantendo os preços dos produtos agrícolas num nível que compense os camponeses pelos serviços ambientais não remunerados.

33. A protecção ambiental é, algumas vezes, confundida com o estabelecimento de reservas naturais, que, frequentemente, são violadas devido à falta de controlo efectivo. Este problema pode ser parcialmente resolvido envolvendo os camponeses da vizinhança nesta tarefa. No entanto, o esforço mais significativo deverá ir para ajudá-los a fazer bom uso da natureza²⁷. A utilização sustentada dos recursos naturais através de actividades agrícolas e agro-florestais é, sem dúvida, a melhor forma de assegurar a sua conservação. Consequentemente, “créditos carbono” deveriam ser reservados para projectos económicos socialmente inclusivos que desempenham, ao mesmo tempo, a função de “sumidouros de carbono”, em vez de financiar florestação não económica.

34. Um problema crítico para a sustentabilidade ambiental planetária é a preocupação crescente sobre as alterações climáticas causadas pela emissão de gases de estufa. Neste contexto, a produção de bio-combustíveis deverá ser examinada, não só como uma oportunidade económica para o desenvolvimento rural, mas também como um serviço ambiental importante, permitindo-nos avançar para além dos limites dos objectivos de Quioto.

D. UMA OPORTUNIDADE DE APROVEITAR: A ENTRADA NA MATURIDADE DA AGRO-ENERGIA

35. O que não se conseguiu com trinta anos de discurso ambiental, conseguiu-se com seis meses de altos preços de petróleo. O ano de 2005 foi o ponto de viragem naquilo que diz respeito à entrada na maturidade dos bio-combustíveis. A gradual redução da utilização do petróleo e a sua substituição pelos bio-combustíveis, lado a lado com a procura de maior eficiência energética, estão agora em força na agenda do debate sobre o desenvolvimento.

36. O exaurimento das reservas de petróleo não acontecerá amanhã, nem talvez até neste século. No entanto, há boas razões para crer que ocorreu uma mudança estrutural em direcção a altos preços do petróleo, com consequências dramáticas para os países em desenvolvimento, exportadores e importadores de petróleo.

37. Os penúltimos gozarão de enormes lucros mas capazes de trazer a chamada “Doença Holandesa”. Os últimos serão confrontados com a deterioração dos termos de comércio e de dificuldades na balança de pagamentos. Mas esta previsão poderá vir como uma benção disfarçada induzindo os países tropicais para se envolverem na produção em larga escala de bio-energia-etanol, bio-combustível e carvão com origem em plantações²⁸. Com 30 anos de experiência na substituição da gasolina por etanol de cana-de-açúcar, e um abrangente Plano

²⁷ “*Du bon usage de la nature*” é o título dum importante livro de Catherine e Rapahël Larrère, 1997, *Du bon usage de la nature*, Aubier, Paris.

²⁸ Para análise dos possíveis impactes do fim da era do petróleo nos países menos desenvolvidos, ver: Sachs, I. *Expensive oil: for Least Developed Countries a Quiproquo of Curse and Blessing in Disguise*. Documento preparado para a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), Dezembro 2005.

Agro-energético para os anos 2006-2011²⁹, o Brasil espera transformar a agro-energia na jóia da coroa do seu agro-negócio.

38. O ponto de equilíbrio no preço do etanol de cana-de-açúcar, 35 dólares por barril, já foi há muito ultrapassado dado que o petróleo tem estado a ser vendido a cerca de 60 dólares por barril. De acordo com fontes Brasileiras, 60 dólares é o ponto de equilíbrio para o preço do bio-diesel, no entanto, é provável que os custos de produção do bio-diesel sejam altamente reduzidos nos próximos anos. Tanto quanto o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, criado pelo protocolo de Quioto, permite reclamar os “créditos de carbono” para a produção de bio-combustíveis, os seus custos de produção serão reduzidos. Para além disso, e a julgar pelo que aconteceu ao etanol de cana-de-açúcar nos últimos 30 anos, pode-se esperar uma rápida e continuada redução dos custos do bio-diesel nas próximas décadas.

39. Condições climáticas favoráveis dão aos países tropicais uma vantagem comparativa permanente na produção de bio-combustíveis, tanto para a substituição da importação de petróleo como para futuras exportações de bio-combustíveis que tendem a transformar-se numa importante mercadoria.

40. Até onde e quanto depressa podem ir nesta direcção? Quais são os limites a respeitar? De que forma o aumento da produção de bio-combustíveis afectam o supremo objectivo da segurança alimentar e da protecção das florestas nativas?

41. Estas questões tem que ser cabal e rapidamente respondidas, país a país, deixando de lado conjecturas, estimativas e preconceitos que abundam na literatura no trilho ecológico das civilizações industriais, a disponibilidade de terra arável e de água, as produções por hectare das culturas escolhidas para a produção de bio-combustíveis, a relação entre energia aplicada e a energia produzida, a utilização potencial dos sub-produtos, o volume de emprego a criar, as próximas inovações tecnológicas, etc. Em circunstância alguma as práticas predatórias correntes da utilização da floresta devem ser perdoadas. Nem os bio-combustíveis devem ser encorajados às custas dos objectivos da segurança alimentar.

42. Um comentário de ordem metodológica impõe-se. A maioria das estimativas das necessidades de terra para a bio-energia não tem em consideração as poupanças que possivelmente resultarão da concepção de sistemas integrados de produção de alimentos em vez de justapor a produção de alimentos e bio-combustíveis. Mais ainda, a questão principal para o futuro é a habilidade de extrair bio-combustíveis dos desperdícios agrícolas.

43. Recomenda-se que a FAO desempenhe um papel preponderante na realização de um estudo sobre o estado dos conhecimentos sobre a produção de bio-combustíveis e os recursos naturais necessários, para poder dar uma resposta às questões apenas levantadas.

44. Uma vez mais, a produção de bio-combustíveis não deverá ser tomada como a *pars pro toto* da estratégia energética. Isto deve basear-se, em primeiro lugar, na moderação da procura de energia e maior eficiência na utilização final da energia. Lado a lado com a agro-energia, todas as outras fontes de energia limpa e renovável deverão ser exploradas.

E. O CONTEXTO ALARGADO

45. Este documento argumentou que a produção agrícola inclui comida, forragens, fertilizantes orgânicos, bio-combustíveis, materiais de construção, rações para animais, produtos

²⁹ Ver: Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2005, Plano Nacional de Agroenergia 2006-2011, Brasília. Ver ainda: Macedo, Isaías de Carvalho (org), 2005. A Energia de Cana-de-açúcar, UNICA, São Paulo.

farmacêuticos e cosméticos. A exploração da biodiversidade é provável que abra novos caminhos no desenvolvimento de “química verde”. No entanto, a agricultura é apenas uma parte do desenvolvimento rural, assim como os bio-combustíveis são apenas uma parte da produção agrícola. As palavras-chave são: multi-funcionalidade da economia rural e a pluri-actividade das populações rurais, incluindo a migração sazonal e, em áreas localizadas próximo das cidades, até aqueles que se deslocam diariamente.

46. Tal como já foi dito, o rendimento proveniente de actividades não-agrícolas é responsável por metade, ou ainda mais, do rendimento dos agregados familiares rurais. Dadas as limitadas oportunidades de migração rural – urbana, os planeadores de desenvolvimento rural deverão averiguar com redobrada atenção as perspectivas de emprego não-agrícola, no sector de serviços: social, técnico, pessoal, comércio, serviços ambientais, turismo, eco-turismo (uma etiqueta que deveria ser regulamentada), “turismo de proximidade” de população urbana que passa fins-de-semana em áreas rurais e praias não muito distantes. Um importante estudo das áreas rurais Brasileiras levado a cabo por José Graziano da Silva, Clayton Campanhola e uma equipa muito alargada de investigadores, concluiu pela crescente importância de empregos relacionados com a manutenção de casas de campo e de praia pertencentes a uma influente classe média e a organização das suas actividades de desporto e lazer (montar a cavalo, pesca, etc.)³⁰. De acordo com algumas estimativas, 15 por cento dos Brasileiros fazem o seu modo de vida em actividades relacionadas com o tempo de “não trabalho” da sociedade Brasileira. Dados precisos sobre estas ocupações não estão ainda disponíveis³¹.

47. Áreas que tenham boas condições climáticas e uma paisagem agradável tem possibilidades de atrair um número crescente de pensionistas que preferem estabelecer-se no campo, criando uma procura regular para muitos serviços e bens. O mesmo pode acontecer com profissionais activos de alto nível que optam por viver no campo e que tiram vantagem das técnicas de informação e comunicação para trabalharem à distância. Por surpreendente que isto pareça, pelo menos em algumas áreas rurais, a perspectiva de criar *in loco* uma moderna “sociedade de serviços” oferece uma melhor oportunidade de emprego do que migrando para as cidades.

48. As modernas tecnologias de informação e comunicação favorecem mais a deslocação para áreas rurais de muitas indústrias do que a migração para áreas metropolitanas superlotadas em busca de baixos custos de produção e vantagens fiscais. O impacte destas indústrias nas condições de vida em áreas rurais ou semi-rurais tem duas faces: mais oportunidades de emprego por um lado e, por outro lado, um aumento de preços das propriedades à conta da chegada de mão de obra qualificada.

49. O apelo das áreas rurais para este tipo de novos residentes rurais depende, sem dúvida, no fornecimento de bens públicos tais como redes de serviços sociais, educacionais e de saúde e na melhoria das infra-estruturas.

³⁰ Ver o projecto: “O Novo Rural Brasileiro” que produziu vários livros, em particular:

Campanhola, Clayton (Org.); Silva, J. F. G. (Org.) 2004, O Novo Rural Brasileiro: Novas Ruralidades e Urbanização. Brasília/DF: Embrapa Informação Tecnológica, v. 7. 216 p.

Campanhola, Clayton (Org.); Silva, J. F. G. (Org.), 2004, O Novo Rural Brasileiro - Novas Atividades Rurais. Brasília/DF: Embrapa Informação Tecnológica, v. 6. 308 p.

Campanhola, Clayton (Org.); Silva, J. F. G. (Org.), 2004, O Novo Rural Brasileiro - Rendas das Famílias Rurais. Brasília/DF: Embrapa Informação Tecnológica, v. 5. 495 p.

Campanhola, Clayton (Org.); Silva, J. F. G. (Org.), 2000, O Novo Rural Brasileiro: Políticas Públicas. 1. ed. Jaguariúna/SP: EMBRAPA, v. 4. 176 p.

³¹ Sebrae está a começar uma investigação sobre a praia como espaço de convívio e de trabalho. Será muito interessante saber quantas pessoas trabalham nas praias Brasileiras num soalheiro dia de fim-de-semana e em que capacidades. A mesma abordagem poderá ser aplicada a outras áreas que atraem turistas (ex. A floresta da Tijuca no Rio de Janeiro, outros parques naturais, etc.)

50. Esta última, é crucial para todos os negócios que começam e para as ligações rural – urbana, turismo e viajantes. Razão pela qual deverá ser dada prioridade alta no planeamento do desenvolvimento rural, mais ainda porque, por natureza, são de mão de obra intensa. Existe considerável margem para o aumento das obras públicas locais se a recompensa for flexível; é tempo de visitar Keynes.

CONCLUSÕES FINAIS:

51. Vimos que as convincentes considerações sociais e ambientais falam em favor do desenvolvimento rural como a componente mais importante das estratégias de desenvolvimento para este século. Completar a agenda, inacabada, da reforma agrária, é uma pré-condição para endereçar a questão de como se lá chega. Como a reforma agrária será objecto de maior pormenor numa outra sessão da ICARRD, apenas um comentário sobre este assunto será feito aqui³². Regulamentação sobre o acesso à terra e de direitos de propriedade são a pedra de toque das reformas agrárias. Para que sejam eficazes, deverão incluir um pacote de, simultaneamente, políticas públicas pró-camponês garantindo o acesso ao conhecimento, treino, técnicas apropriadas e serviços de extensão, acesso ao crédito sob diferentes formas da concessão de financiamento, assim como acesso a mercados locais, nacionais e globais a preços justos através de contractos equitativos e transparentes com agro-indústrias e cadeias de distribuição, vendas directas aos consumidores e contratos públicos de compra.

II. COMO É QUE LÁ CHEGAMOS?

52. O já citado Relatório do Banco Mundial (2004) aponta para a necessidade de dar um maior pendor pró-rural e pró-pobre nas políticas públicas. Isto requer uma linha de curso para as instituições responsáveis pela concepção e realização das políticas de desenvolvimento.

A. ESTADOS PRÓ-ACTIVOS EM (NEO) DESENVOLVIMENTO

53. As instituições são importantes e as mais importantes de entre elas são os Estados nacionais. Na era das economias globalizantes, ainda tem importantes funções a desempenhar, começando por aquela de dirigir e regular os mercados³³.

54. Este último é, por natureza, de vistas curtas e insensível às preocupações sociais e ambientais. Deixados à sua sorte, tem a tendência de gerar padrões, socialmente perversos e ambientalmente disruptivos de crescimento económico. Mau desenvolvimento é a palavra apropriada para qualificá-los. O termo desenvolvimento deverá ser reservado para padrões de crescimento virtuoso que são socialmente inclusivos³⁴ e ambientalmente sustentados.

³² Ver os seguintes documentos preparados para a ICARRD: Reforma Agrária, Justiça Social e, Desenvolvimento Sustentado, documento preparado por Sérgio Leite; Políticas e Práticas para assegurar e melhorar o acesso à terra. Pobreza e acesso à terra, documento preparado por Camilla Toulmin e Lorenzo Cotula.

³³ Para aqueles que reclamam que, na era da globalização, as funções de desenvolvimento dos Estados ficam obsoletas e redundantes, advogando as primazias dos mecanismos de mercado e invocando o exemplo dos Estados Unidos, pode-se responder parafraseando o título dum artigo por Paul Krugman: “Não faças o que dizemos, faz o que fazemos”. O livro de Ha-Joon Chang, *Kicking away the ladder – Development strategy in historical perspective* (2002), Anthem Press, Londres), mostra que nenhum dos, hoje em dia países desenvolvidos, alcançou o seu estatuto actual sem a intervenção do Estado.

³⁴ Dudley Sears costumava dizer que fosse qual fosse o ritmo de crescimento económico, nunca se poderá falar de desenvolvimento a menos que fosse observado progresso no respeitante à redução do desemprego, iniquidades sociais e pobreza.

55. As próximas décadas verão a emergência de novas formas de “economias mistas” (públicas-privadas) e a entrada na maturidade de uma nova geração de Estados em situação de desenvolvimento, magros, limpos e pró-ativos, muito diferentes das várias formas de estatismo burocrático prevalecente no último meio século.

56. Estes Estados em (neo) desenvolvimento terão que ser construídos na base de uma profunda avaliação crítica do que foi alcançado e dificuldades da primeira geração dos Estados em situação de desenvolvimento, subida e queda do socialismo, do falhanço das alternativas políticas neo-liberais conhecidas como “Washington Consenso” e dos impasses da social-democracia apanhada no oxímoro “inqualificável sim para a economia de mercado, não para a sociedade de mercado”³⁵.

57. No ponto de vista do autor, os Estados em situação de desenvolvimento terão que assumir as seguintes responsabilidades:

- Articulação entre espaços de desenvolvimento, de local para trans-nacional, passando através de regional e nacional, sendo o mais vulnerável a interface entre o nacional e a economia global³⁶. Políticas pró-camponês poderão requerer o desligar dos preços internos dos preços a nível mundial. Articulação entre os espaços locais e o nacional, requer o estabelecimento de reciprocidade entre as abordagens “de cima para baixo” e “de baixo para cima”.
- A harmonização do social ambiental e dos objectivos económicos através de planeamento estratégico, flexível e participativo, trabalho decente para todos é a preocupação central.
- A criação de parcerias entre os intervenientes no processo de desenvolvimento através de negociações quadri-partidas entre o Estado, os trabalhadores, os empresários e a sociedade civil organizada.
- Financiar, em termos concessionários, investimentos em áreas prioritárias identificadas por planos estratégicos.
- Estimular o fluxo de inovações acessíveis aos pequenos agricultores através da promoção da relevante investigação pública.

B. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO E NEGOCIADO (DTPN)

58. Historicamente, a abordagem “de cima para baixo” dominava o cenário do desenvolvimento. Por este motivo, a importância de criar condições institucionais alargando a sua esfera de acção para abordagens “de baixo para cima”.

³⁵ Para uma análise clássica do Estado em situação de desenvolvimento no Japão, ver: Johnson, Chalmer, *MITI and the Japanese Miracle: Growth of Industrial Policy 1925-1975*, Stanford University Press, 1982. Ver também: Wade, Robert, 1990, 2003, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press; Stiglitz, Joseph, *Globalisation and its Discontents*, W.W. Norton & Company, Junho 2002; Chang, Ha-Joon, 2005, *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future*, Zed Books, Londres. Ver ainda: Sachs, I., 2000, *Understanding Development: People, Markets and the State in Mixed Economies*, Oxford University Press, Nova Deli e; Sachs, I., 1999, O Estado e os Parceiros Sociais: Negociando um Pacto de Desenvolvimento, pp. 197-217, *In: Sociedade e Estado em Transformação*, Editado por Luís Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhem e Lourdes Sola. São Paulo, Editora UNESP

³⁶ Esta é mais uma vez uma área onde a equidade pede um tratamento igual para parceiros em desigualdade de forças, com as regras do jogo favoráveis aos parceiros mais fracos, ocorrendo em países em desenvolvimento que sofrem dum padrão prevalecente de globalização assimétrica.

59. Enquanto que o objectivo final do desenvolvimento é a redução de disparidades sociais, isto terá que ser feito aproveitando-se da diversidade biológica e cultural, levando a uma pluralidade de trajectos, que apenas poderão ser traçados até a um nível aceitável de descentralização, beneficiando do conhecimento, experiência, imaginação e iniciativas das populações locais.

60. Considerações políticas apontam na mesma direcção: a difícil, mas indispensável, aprendizagem da democracia directa pode apenas acontecer a nível local em comunidades relativamente pequenas.

61. A escolha da escala territorial apropriada para planeamento local terá que ser pragmática. Quanto mais pequena a comunidade, maiores são as oportunidades para a participação dos cidadãos. Por outro lado, se a descentralização é levada demasiado longe, a complexidade do processo de desenvolvimento perde foco. Circunstâncias históricas, configurações ecológicas e identidades culturais locais deverão ser tidas em consideração, lado a lado com considerações económicas e conveniências administrativas. Para diferentes assuntos, diferentes geometrias poderão ser construídas pondo em conjunto comunidades em diferentes tipos de consórcios e coligações.

62. O conceito de Desenvolvimento Territorial Participativo e Negociado constitui uma excelente base para conceber pragmaticamente a estrutura institucional para desenvolvimento local, desde que seja pressuposta nos seguintes princípios:

- **Baseado nos intervenientes:** reconhecimento da heterogeneidade dos intervenientes interessados e visões do território.
- **Baseado no território:** baseado no território como unidades espaciais de análise, moldados pelas relações sociais e históricas entre os intervenientes e o território.
- **Dinâmico:** no entendimento de, e aprendendo com, a complexidade dum ambiente em mudança para apoiar padrões positivos de mudança e ajudar a mitigar padrões negativos.
- **Sistémico:** aceitação da complexidade dum contexto territorial e das interdependências dentro e entre territórios.
- **Multi-sectorial:** integração da dimensão ambiental, social, económica, política e, cultural da visão dos intervenientes sobre o território.
- **Multi-nível:** integração dos diferentes níveis e escalas territoriais na governação do sistema.
- **Participativo e negociado:** noção do território como arena negocial para reforçar o diálogo e confiança mútua e aumentar o poder negocial³⁷.

63. O conceito de DTPN tem que ser amplamente popularizado e confrontado numa base contínua com a enorme variedade de experiências em curso em desenvolvimento local e territorial, tanto em países industrializados como em países em desenvolvimento³⁸. A FAO deveria continuar a actuar como “*clearing house*” neste muito importante aspecto do desenvolvimento rural.

64. O desenvolvimento local não deverá ser confundido, no entanto, com “localismo autárquico”, o fechar da comunidade local sobre si mesma. Deverá ter como objectivo o favorecer

³⁷ FAO, Divisão de Desenvolvimento Rural, 2005, “*An Approach to Rural Development: Participatory and Negotiated Territorial Development (PNTD)*”. Ver também os seguintes documentos preparados para a ICCARD: “*Sustainable communities*” por Jules Pretty e “*Le renforcement des capacités des États et des Sociétés Civiles pour améliorer l'accès à la terre, à l'eau et aux ressources naturelles* » por Michel Merlet, Samuel Thirion e Vincent Garces.

³⁸ Em vez de se olhar apenas para as chamadas “boas práticas” deve dar-se considerável atenção à análise dos casos menos favoráveis onde interesses locais levou a práticas patrimoniais indesejáveis. Ver Abramovay, R., (2005), A Agricultura familiar entre o setor e o território. (www.econ.fea.usp.br/abramovay)

a cooperação entre todos os intervenientes no desenvolvimento, presentes na comunidade, para promover a “construção social das inovações” apontada a uma melhor inserção da comunidade na economia nacional e, se possível, na economia global³⁹. O futuro não pertence a um arquipélago de comunidades auto-contidas.

65. Impõe-se um comentário. Temos que ter uma visão evolucionista em relação à construção de instituições locais para desenvolvimento participativo e negociado. Requer uma longa aprendizagem da participação significativa. O processo poderia começar por criar fóruns de desenvolvimento local que, após algum tempo, se poderiam transformar em conselhos consultivos. Estes, por sua vez, poderiam tornar-se, mais tarde, em corpos deliberativos. O exemplo de planeamento participativo no Estado de Kerala⁴⁰, na Índia, aponta para a importância de associar as populações locais desde o diagnóstico inicial, identificando, não só os problemas mais urgentes, mas também os recursos inactivos ou latentes e oportunidades de desenvolvimento⁴¹.

C. INVENTANDO UMA CIVILIZAÇÃO MODERNA BASEADA NA BIOMASSA

66. A realização de estratégias de desenvolvimento rural pede ao mesmo tempo um fluxo contínuo de inovações levando a maiores produções por hectare, combinado com maior produtividade do trabalho e um mais variado leque de produtos derivados da biomassa.

67. As grandes civilizações do passado eram principalmente fornecidas por energia solar aproveitada através da fotossíntese. O desafio de hoje é inventar uma civilização moderna baseada na biomassa também fornecida de energia solar aproveitada através da fotossíntese, no entanto, situada num estado completamente diferente e muito mais avançado da ascendência científica do Homem. A palavra “invenção” não está mal aplicada. Celso Furtado tinha razão ao afirmar que o desenvolvimento requer sempre alguma coisa de invenção.

68. A função de produção para explorar, naquilo a que diz respeito aos países em desenvolvimento, tem as seguintes características: conhecimento e mão de obra intensa e, ao mesmo tempo, o mais possível de poupança de capital e de recursos. Para além disso, as soluções propostas terão de incorporar os princípios de “revolução sempre-verde” como foi definida por M.S. Swaminathan: terão que olhar para altas produções e ao mesmo tempo respeitando as regras da sustentabilidade ambiental e serem apropriadas para os pequenos agricultores⁴².

69. Tal como já foi dito, civilização baseada na biomassa vai muito além da produção de apenas alimentos. Inclui comida e forragens, fertilizantes orgânicos, bio-combustíveis, rações para animais, materiais de construção, produtos farmacêuticos e cosméticos.

70. O ponto de partida para começar a investigar os potenciais duma civilização baseada na biomassa é o exame minucioso da biodiversidade presente nos diferentes ecossistemas. As

³⁹ Ver: Trigilia, Carlo, 2005, *Sviluppo Locale: Un progetto per l'Italia*. Editori Laterza, Roma-Bari.

⁴⁰ Ver: Isaac, T.M. e Franke, R., 2000, *Local Democracy and Development: People's Campaign for Decentralized Planning in Kerala*, Nova Deli, Left World. As experiências Brasileiras sobre desenvolvimento local estão a ser coligidas e analisadas no projecto em curso, do Instituto Cidadania, sobre políticas nacionais para apoiar o desenvolvimento local.

⁴¹ O Governo Brasileiro convidou o Instituto de Cidadania para preparar directrizes para uma política nacional de apoio ao desenvolvimento local (ver: www.desenvolvimentolocal.org.br)

⁴² Informação exaustiva sobre o conceito de M.S. Swaminathan sobre “revolução sempre-verde” está disponível no *site* da sua Fundação www.mssrf.org

A “revolução sempre-verde” também é conhecida como a “revolução duplamente verde” dado que esta incorpora o critério de sustentabilidade ambiental que estava ausente da primeira revolução verde.

biotecnologias entram no jogo nos dois extremos do processo produtivo. Por um lado, potenciam as produções por hectare da biomassa produzida, por outro lado, são um veículo para abrir e alargar o leque de produtos daí derivados.

71. A perspectiva da civilização baseada na biomassa é particularmente brilhante para os países tropicais, que gozam uma vantagem comparativa permanente em relação ao clima com respeito à produtividade primária de biomassa⁴³.

72. Tanto quanto as propostas concretas no que diz respeito à produção e utilização da biomassa deverão ser, a nível de ecossistema, cultural e, até localmente, específicas, o progresso nesta área será condicionado pelas capacidades nacionais de investigação, muito mais do que pela transferência de técnicas Norte-Sul. Por outro lado, o campo está totalmente aberto a nível Sul-Sul para a cooperação técnica e científica, assim como para o intercâmbio de experiências, em particular entre países e regiões ambientalmente semelhantes. A FAO poderia servir como “clearing house” de tais experiências, mostrando como exemplo, casos de agricultura sustentada em curso em países em desenvolvimento.

III. PARA ALÉM DOS OBJECTIVOS DO MILÉNIO: EM DIRECÇÃO A UM PLANO DE ACÇÃO

73. Para concluir, algumas sugestões, derivadas deste documento, são apresentadas com a finalidade de um plano de acção para promover o desenvolvimento rural socialmente inclusivo, ambientalmente sustentado e dirigido pelas pessoas.

A. A GEOGRAFIA DA FOME ZERO

74. A FAO poderia tomar a liderança na preparação dum plano mundial para a erradicação da fome com metas e calendário estabelecido a nível de país de forma a alcançar e realizar o direito universal à alimentação. Este objectivo deverá ser primeiramente alcançado pelo aumento da produção pelos pequenos agricultores organizados em cooperativas e outras formas de empresadorismo colectivo e aplicando os princípios da “revolução sempre-verde”.

B. PLANO MUNDIAL DA AGRO-ENERGIA

75. Paralelamente, um plano mundial agro-energético, a médio e longo prazo, deveria ser estabelecido para os anos 2006-2015 e 2016-2025. O plano deverá ser compatível com os objectivos da segurança alimentar e com os objectivos da protecção das florestas nativas e gestão sustentada dos sistemas de vida. Tal como “A geografia da fome zero”, deverá ser dirigido, em primeiro lugar, aos pequenos camponeses agricultores.

C. AVERIGUANDO OS POTENCIAIS DOS SISTEMAS DE APOIO À VIDA

76. De forma a tornar os dois planos compatíveis, é necessário averiguar a disponibilidade de terra, água e recursos florestais, actualizando os estudos existentes sobre as pegadas ecológicas das civilizações modernas⁴⁴, examinando diferentes cenários da utilização da terra e da biomassa e

⁴³ Ver : Sachs, I., 2000, *Brésil: tristes tropiques ou terre de bonne espérance ? Tropicalité, tropicologie et développement*. Pp. 184-201, Hérodote; *Revue de Géographie et de Géopolitique*, Paris, n° 98 (n° Temático: *Nation Brésil*), 3° trimestre 2000

⁴⁴ De acordo com J.G. Speth, as perdas ambientais são já enormes: metade das florestas tropicais e temperadas do mundo, cerca de metade das zonas húmidas e um terço da floresta de mangal. O Homem já consome ou destrói todos os

incorporando hipóteses acerca do grau de progresso tecnológico levando a uma maior produtividade da terra e da água.

D. PRIORIDADES DE INVESTIGAÇÃO

77. O fluxo de inovações dependerá do desempenho da investigação. Os seguintes tópicos merecem atenção especial:

- Biotecnologias para aumentar a produção de biomassa por hectare e para ampliar o leque de produtos derivados da biomassa;
- Concepção de sistemas de produção integrados alimentação-energia adaptados a diferentes biomas;
- Novas utilizações para os desperdícios agrícolas e florestais (*transformar desperdício em riqueza*) na forma de bio-combustíveis e alimentação animal e a consequente libertação de terras de pastagem para agricultura.

78. Duas condições deverão ser respeitadas. Por um lado, a utilização de biotecnologias levanta importantes e difíceis questões éticas acerca das metas e limites da manipulação genética. Esta é uma área onde ética, política e economia se sobrepõem⁴⁵. Por outro lado, a acessibilidade das propostas inovações tecnológicas aos pequenos agricultores deverá ser tida em consideração. Canais apropriados para a difusão das inovações tecnológicas nas áreas rurais deverão ser idealizados, usando as oportunidades criadas pelas modernas tecnologias de comunicação⁴⁶.

79. A FAO deveria tomar a liderança na organização de programas internacionais de investigação sobre estes três assuntos prioritários e na promoção, à sua volta, da cooperação tecnológica Sul-Sul e intercâmbio entre países tropicais⁴⁷.

E. EMPREGO NÃO-AGRÍCOLA

80. Tanto quanto o desenvolvimento rural implica pluri-actividade dos agricultores e dos membros das suas famílias, deverá ser encorajada a criação, no cenário rural, de emprego não-agrícola, auto-emprego e, de pequenas empresas. A FAO deveria estabelecer um “*clearing house*” de experiências pertinentes neste campo, começando por uma análise profunda da particularmente estimulante experiência Chinesa neste campo.

anos cerca de 40 por cento da produção fotossintética da natureza, deixando muito pouco para as outras espécies. (Speth, J.G., *The Heart of the Matter, Environment Yale*, Outono 2003, p. 2). Os últimos dados são a chave para uma estimativa dos limites do aumento futura da produção de alimentos, bio-combustíveis e outros produtos derivados da biomassa. Deverão, pois, ser cuidadosamente estudados. Opiniões acerca dos últimos limites da utilização da produção fotossintética vão desde um rígido Malthusianismo a um grande optimismo. De acordo com J.L. Conceição Silva (Proposta para a reforma do setor primário da economia Brasileira (1999), 2002, Thesaurus, Brasília) a produção anual de biomassa no Brasil é estimada em 7 biliões de toneladas de matéria seca, correspondente a uma média de mais de 8 toneladas por hectare. Com base nesta estimativa, o autor chega à conclusão que teoricamente o Brasil, apenas, podia produzir alimentação suficiente para cerca de 10 biliões de pessoas.

⁴⁵ Ver: Sen, Amartya, 1987, *On Ethics and Economics, Blackwell Publishers, Oxford*.

⁴⁶ Para celebrar o sexagésimo aniversário da Independência em 2007, a Índia propõe-se abrir 600 mil centros de inovação rural no âmbito da chamada Missão 2007. A originalidade deste projecto consiste na forma como tem intenção de treinar aldeões a fazerem bom uso da informática para ter acesso a informação técnica.

⁴⁷ Um primeiro passo nesta direcção foi dado pelo programa “*South-South Cooperation on Environmentally Sound Socio-Economic Development in the Humid Tropics*” conjuntamente realizado pela Programa Homem e a Biosfera da UNESCO (UNESCO/MAB), a Universidade da Nações Unidas (UNU), e a Academia das Ciências do Terceiro Mundo (TWAS). Para mais informação ver: <http://www.unesco.org/mab/activity/s-s/s-shome.htm>

F. REFORMAS AGRÁRIAS

81. Os Governos deveriam ser convidados a estabelecer metas e calendário para a realização da reforma agrária e a FAO deveria organizar, a cada 5 anos, uma conferência para partilhar e avaliar relatórios de progresso dos países neste campo.

G. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL PARTICIPATIVO E NEGOCIADO (DTPN)

82. A FAO deveria actuar como “*clearing house*” de informação de experiências sobre DTPN e de fonte de assistência técnica para os países que desejassem ir nesta direcção.