

## Capítulo 2

---

### **Dr. Paulo Kitamura**

#### Embrapa Meio Ambiente

Vou tentar resgatar alguns pontos básicos para se pensar a questão da inclusão social de uma forma mais abrangente e a partir daí vou colocar, a partir da nossa experiência, casos de sucesso de inclusão social, seguindo o exemplo que o Mauro Almeida já colocou.

Quando falamos em inclusão social, estamos falando de um outro padrão de desenvolvimento, estamos saindo um pouco daquela esfera, daquele conceito de desenvolvimento tradicional, baseado no crescimento do PIB e controle da inflação e, na área social, baseada em políticas compensatórias e, na área ambiental, baseada só em unidades de conservação.

Estamos indo em direção a outro tipo de desenvolvimento, que creio temos discutido bastante nos últimos anos e praticado muito pouco, talvez. O chamado modelo de desenvolvimento que permeia a Agenda 21, esse ideário de desenvolvimento sustentável, que muitos acreditam somente como um ideário, mas que na realidade é possível ter uma aplicação prática. E, que recentemente, ganhou um grande reforço com a abordagem bem mais concreta e talvez mais interessante que é exatamente a aplicação na prática do conceito de desenvolvimento local de gestão de territórios, para onde está convergindo grande parte dos debates atuais.

Mas a questão então é discutir um desenvolvimento que tem que ir muito além do simples crescimento econômico, do crescimento do PIB e do controle da inflação. Significa considerar toda a diversidade social, econômica e ecológica, buscar novos arranjos institucionais, forma de participação popular e modelos de gestão compartilhada. Esse parece ser o ponto focal no debate de hoje, quer dizer, como é que se constrói esse arranjo, esse novo arranjo institucional e dos atores para se pensar e trabalhar o desenvolvimento local? É claro, sempre com

ênfase nas estratégias de desenvolvimento social e na busca de talvez novas formas de relação Estado - sociedade.

É também, buscar novos padrões de consumo e de produção que tem amplos desdobramentos, ou seja, quando falamos de desenvolvimento, não pensar só na produção e no consumo, mas também em outras questões associadas que podem tornar-se importantes, tais como a afirmação da identidade étnica e cultural e outras que estão nessa direção. Ultimamente, temos visto muitos debates nesse sentido, de posicionamentos vantajosos de espaços sócio-territoriais determinados. Em termos de inserção no mercado globalizado esse processo pode ser percebido como uma estratégia para competir e ter mercados garantidos, ou ainda como uma simples estratégia de resistência do processo de globalização.

Como o tempo é curto, gostaria de passar para alguns pontos que creditamos ser fundamentais em termos de discutir uma visão grande, de caráter macro, do problema da inclusão social.

Encontrei um texto pequeno de Aloísio Mercadante e Maria Conceição Tavares que José Graziano da Silva cita num artigo<sup>2</sup>, naquele debate do NEAD sobre o desenvolvimento rural, em que esses autores utilizam o termo transformação social, todavia aqui podemos interpretar como estratégias de inclusão social. Tavares e Mercadante observam que muito além da inflação e do crescimento do PIB, colocados pelos economistas neoliberais como vilões da exclusão social, há fatores estruturais que determinam, em última instância, todo padrão de apropriação e distribuição da renda e da riqueza. Então, que fatores seriam esses? Daí eles colocam como importantes as relações da propriedade da terra e do capital, as relações de trabalho, as formas de organização e a integração dinâmica do sistema produtivo, o caráter do Estado e seus reflexos no sistema de tributação e de utilização dos recursos públicos. A partir daí os autores defendem que é sobre esses fatores que devem incidir as políticas redistributivas para viabilizar um crescimento sustentável e que seja base dos demais objetivos

---

<sup>2</sup> Mercadante, A. e Tavares, M.C. Eixos Estratégicos de um novo Modelo Econômico, 2002. citado em Graziano da Silva, J. Quem Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento? In: NEAD/MDA. José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Brasília: NEAD/MDA. 2002, p.5-52.

econômicos e sociais, ou seja, a transformação social no eixo do desenvolvimento não significa somente revalorizar nos planos de governo os aspectos sociais.

Em outras palavras, falar em combate à fome, em acesso à educação, à saúde, ao saneamento básico, à habitação e a cultura, significa principalmente conceber programas de investimento nesses setores, colocados como vetores de crescimento e de transformação econômica, contudo sempre subordinada às prioridades sociais, o que quer dizer, inverter a construção causa-efeito. Daí, os autores colocam que no Brasil de hoje é importante ter como um dos grandes objetivos a inclusão de 56 milhões de brasileiros, que são “subcidadãos” e sem acesso aos bens e serviços essenciais. Da mesma forma, citam os objetivos de preservação do direito ao trabalho e à proteção social de milhares de assalariados, pequenos e médios produtores, inativos de baixa remuneração e também os jovens. E, finalmente, colocam como fundamentais os objetivos de universalização dos serviços públicos e direitos sociais básicos, a melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos e principalmente a participação popular na gestão das coisas públicas.

Outro texto interessante, de um autor que tem trabalhado bastante a questão de inclusão social, e que eu gosto muito, é o Ignacy Sachs. Na realidade, toda essa discussão do desenvolvimento local, muito presente hoje, partiu dele com os textos semanais sobre ecodesenvolvimento ainda na década de 60. Foi transformada posteriormente no ideário de desenvolvimento sustentável, e agora, todo esse percurso está fluindo de novo para esse mesmo autor com a convergência para o desenvolvimento local a partir de comunidades. É uma trajetória interessante. Então, eu gostaria de abordar algumas questões que esse autor tem colocado nos artigos mais recentes<sup>3</sup>.

Para Sachs, o desenvolvimento que leva à inclusão social tem a ver, principalmente, com as oportunidades de trabalho decente. E aí ele ressalta que é importante trabalhar nas diferentes áreas, tais como: consolidar a agricultura de pequena escala e acelerar a reforma agrária, dando oportunidade de acesso à terra para milhões que vivem em áreas

---

<sup>3</sup> - Sachs, I. Inclusive Development and Decent Work for all. Artigo preparado para a *World Commission on the Social Dimension of Globalization*, ILO. 2002. (no prelo).

urbanas e peri-urbanas. Sachs coloca também que é importante buscar a ocupação não-agrícola de áreas rurais, que pode ser em indústrias, em serviços, em turismo e outras atividades. Esse autor coloca também a necessidade de se expandir a oferta de empregos públicos por meio de projetos de rápido retorno econômico e de impacto direto na qualidade de vida dos mais pobres. Sachs cita o caso do Nordeste, em que temos oferta de postos de trabalho com o Programa “um milhão de cisternas”, que além dos benefícios sanitários imediatos, geram muitos empregos.

Além disso, ele afirma que é importante apoiar programas de auto-construção de moradias em áreas rurais, peri-urbanas e urbanas. O autor defende também a necessidade de assistir as micro empresas e de pequena escala para alavancar a competitividade, a superação das condições de informalidade e ainda a identificação de trabalhos urbanos e rurais de caráter ambiental, de preservação dos recursos naturais, reciclagem, etc. E, finalmente, ele coloca a importância dos serviços técnicos sociais e pessoais para gerar empregos. Veja que todas as estratégias apresentadas por Sachs estão preocupadas com a geração de empregos.

Feito isso, gostaria de colocar também o que temos hoje em termo de propostas de políticas para o desenvolvimento, vamos dizer, includentes, nas áreas rurais. Aqui, comendo as ofertas de diferentes autores, temos os argumentos, por exemplo, de que realmente é importante democratizar o acesso à terra. E nesse contexto, vários autores colocam que não só a reforma agrária é importante; há várias outras questões associadas ao uso de terra e à percepção de tipo de assentamento – também peri-urbano, e alguns falam até em arrendamento público – que poderia ser utilizado num processo de democratização do acesso a terra. Um outro ponto importante associado a esse tema é a reconversão de parte de espaços rurais (estamos falando de terras) por interesse público ou para promover políticas públicas, por exemplo, para fins de moradia, lazer e outras atividades.

Vários autores têm colocado também a importância de se apoiar o desenvolvimento da economia de base familiar nas áreas rurais, para que essa expresse em toda a sua plenitude o seu potencial para gerar emprego, gerar renda, melhorar a qualidade de vida e também para oferecer a equalização de oportunidades em relação, por exemplo, às áreas urbanas, que têm atraído muito dessas populações.

Associado a esse tema, nos tempos contemporâneos temos tido discussões de como estimular a pluriatividade e valorizar a multifuncionalidade da agricultura e das áreas rurais visando novos empregos. As áreas rurais poderiam ser percebidas para a prática da agricultura e/ou como áreas para preservação ambiental e da cultura local, ou ainda como um espaço para gestão do território com múltiplas funções.

Ainda nesse conjunto de políticas, a maioria dos autores colocam que é importante continuar com medidas compensatórias, mas aí talvez mudando o foco para que essas medidas compensatórias tenham caráter indutivo de transformar a economia. Alguns autores colocam ainda a necessidade de se oferecer meios de transporte, de comunicação, saneamento, e outros serviços básicos que são tipicamente urbanos agora voltados para as populações rurais.

E também enfatizam a busca de novos arranjos de atores sociais para a gestão e regulação desses territórios (entendidos como espaços rurais-urbanos onde se dá a dinâmica social), com novas formas de regulação social desses espaços. Veja por exemplo, nesse aspecto, os encadeamentos e conseqüências dos sistemas de integração da produção (na produção de carnes, hortaliças etc.), os diferentes tipos de certificação (orgânicas, produção integrada de frutas etc.) e de declaração de conformidades, e os consórcios multi-atores de gestão ambiental/territorial (de comunidades, microbaciais hidrográficas etc.)

Indo já para a parte final de minha fala, eu gostaria de fazer um pequeno resumo, a partir das experiências que nós temos visto de casos bem sucedidos, indicando alguns pressupostos e alguns pré-requisitos para que nós tenhamos projetos bem sucedidos em termos de inclusão social.

Primeiro, alguns pressupostos para se pensar a inclusão social.

Atualmente é quase que um consenso de que a pobreza no campo não se combate somente com políticas públicas que trabalhem só a agricultura (de agronegócios) e a agricultura familiar; é preciso também trabalhar a questão da geração de empregos. É necessário ter uma visão integrada da agricultura e do meio rural.

Por sua vez, mais que medidas compensatórias, necessita-se de políticas públicas que levem a uma reestruturação econômica baseada em prioridades sociais. Conceição e Mercadante colocam que o combate

à pobreza não pode ser setorial, só da agricultura, por exemplo. Isso porque há pobres também nas cidades e muitos processos hoje em dia fundem o rural e o urbano.

Por isso, uma abordagem como a de desenvolvimento local passa a ser bastante interessante, onde, por exemplo, a consideração da segurança alimentar e nutricional seja a tônica em termos de grandes objetivos. É importante pontuar que a segurança alimentar, ou o acesso físico e econômico aos alimentos, que nas áreas rurais pode significar simplesmente apoiar a produção de alimentos e geração de empregos, nas cidades representa renda e emprego e acesso a moradia, saúde, educação, saneamento, cultura, etc.

Uma questão importante que tem emergido no debate contemporâneo, é que no Brasil já temos vários exemplos de sucessos em termos de projetos que levam à inclusão social. O problema é que a maioria dessas propostas ainda está na escala piloto. Não conseguimos generalizar ou difundir isso, ou seja, modelos de desenvolvimento que possam ser aplicados em escala; isso é ainda um problema.

E, finalmente, gostaria de falar de alguns pré-requisitos para o desenvolvimento local/ desenvolvimento sustentável, baseados nas experiências que temos visto.

Primeiro, realmente é importante prover o acesso aos recursos naturais adequados em termos de quantidade e qualidade. Temos observado que geralmente populações pobres ou menos assistidas pelos serviços básicos essenciais, estão em áreas pobres também em recursos naturais. É importante trabalhar essa questão, que tem sido decisiva em termos de sucesso, no caso dos assentamentos rurais. Temos percebido que quando se tem solos muito pobres ou inadequados para agricultura, realmente é muito difícil pensar-se em uma estratégia de desenvolvimento rural que possa ser bem sucedida.

Outro requisito importante é a questão do nível de organização da comunidade para produzir, para elaborar e para implementar projetos de desenvolvimento. Esse é um ponto extremamente importante, que alguns estudos mostram: as comunidades que têm o que eles chamam de capital social, mais avançados ou desenvolvidos, têm uma possibilidade muito maior de sucesso. Algumas instituições, como o SEBRAE, já apresentam isso como pré-requisito para propostas de desenvolvimento. Ou seja, o SEBRAE está atuando principalmente

naquelas comunidades já organizadas, que tenham esses capitais sociais iniciais, já mais ou menos equacionadas. Então, como construir isso coletivamente, do zero?

Um outro requisito é o acesso às políticas públicas, tanto para produzir, para ser agricultor, como também para o exercício da cidadania. Esse é um ponto básico: crédito, assistência técnica, serviços públicos básicos, formar o capital humano. Onde temos trabalhado bem esse acesso, creio que temos chance maior de sucesso em termos de inclusão social.

Agora, uma questão que algumas vezes tem sido polêmica é a da diversificação e a pluriatividade. Penso que o problema não é só pensar em diversificação e pluriatividade, mas pensar isso, a diversificação e a pluriatividade, de uma forma funcional. Como é que podemos pensar em atividades agrícolas e não-agrícolas de uma forma que todas essas tenham fortes efeitos de sinergismo e de integração? Esse deve ser o ponto fundamental.

E, uma questão que tem aparecido cada vez mais, e de uma forma muito clara, é que todas as propostas interessantes que temos visto, de sucesso, tem sempre uma âncora econômica ou uma atividade muito forte na geração de renda. Temos que procurar essa característica para que se dê uma chance a mais para os projetos serem bem sucedidos. Esse é outro ponto importante. E, associado a isso, a verticalização da produção, na medida do possível, é extremamente importante em termos de agregação de valor no pós-colheita.

Mas, gostaria de colocar aqui uma ênfase especial a essa questão emergente, nova, que é trabalhar os arranjos institucionais e a articulação dos atores sociais, na construção do projeto de desenvolvimento e na implementação de projetos. Esse é o ponto que talvez tenhamos que trabalhar bastante ainda. Evidentemente, temos alguns exemplos que são bem interessantes; exemplos que fundem iniciativas públicas e privadas; privadas e a da sociedade civil organizada. Temos projetos que fundem interesses de grandes empresas e agricultores familiares, que são projetos equilibrados, em que as duas partes ganham. Temos projetos que trabalham uma cadeia produtiva, por exemplo, atores produzindo matéria prima, atores atuando na colheita, e atores na industrialização pós-colheita e, de uma forma bem sucedida para todos. Temos vários exemplos que mostram que, se

tivermos arranjos institucionais e a integração de atores, esse arranjo bem construído, temos a possibilidade de dar uma chance muito grande para que o desenvolvimento local, com essa visão integral de desenvolvimento, seja implementada e tenha sucesso.

E outra questão interessante e nova, essa já um pouco mais complicada que a maioria dos aspectos já citados. Sempre temos a figura do articulador ou de animador do processo presente na maioria dos casos estudados, o que torna esse extremamente importante para o sucesso dos projetos de desenvolvimento local. Não sei como podemos formar tantos animadores/articuladores para empreender grandes projetos de desenvolvimento local. Em outras palavras, necessitamos daquela figura ou pessoa que pode dar dinâmica, transparência, participação, trabalhar todas essas questões, liderar isso e servir de âncora a esse processo de inclusão social.

Finalizando, acredito que a abordagem sistêmica multisetorial, multifuncional e o método participativo, são também pré-requisitos fundamentais, quer dizer, nós não podemos arredar pé dessas questões, desses processos que são extremamente importantes nos dias atuais.

Cada vez mais está aparecendo, e fica evidente que temos que trabalhar sempre, talvez com uma delimitação espacial, um território, e a partir desse território pensar essa visão mais abrangente de desenvolvimento incluindo todos os atores. Essas questões recentes de delimitação espacial e territorial têm levado também, em muitos casos, a estratégias de diferenciação da comunidade, de produtos, de produtores ou ainda do local. Vende-se nesses casos uma imagem de particularidade: um diferencial, seja de produtores, seja comunidade ou mesmo de uma localidade. Particulariza-se a questão tanto para competir quanto como estratégia de sobrevivência.

Então, são questões extremamente importantes. Alguns desses pontos estão sendo estudados neste momento por autores de diferentes tendências. Creio que são temas que devemos debater, visando construir esse projeto coletivo, de pensar e implementar o desenvolvimento local, que creio, seja o modelo interessante para se pensar também a questão da inclusão social.

Muito obrigado.