

Política Territorial Brasileira: Entrevista com Tânia Bacelar de Araújo

Brazilian Territorial Policy: Interview with Tânia Bacelar de Araújo

Raquel Lopes Sinigaglia Caribé Grandó

End. eletrônico: raquelscg@yahoo.com

Recebida: 18.12.2013

Aceita: 19.12.2013

ENTREVISTA

Nesta entrevista, a Professora Tânia Bacelar de Araújo, uma das mais importantes especialistas no País em políticas públicas voltadas para o desenvolvimento territorial no meio rural, aborda o enfoque territorial de políticas públicas para a superação da pobreza em áreas rurais e analisa o papel de programas governamentais voltados ao tema.

Na entrevista – estruturada em quatro tópicos: 1) Trajetória profissional, 2) Programas de Desenvolvimento Territorial no Brasil, 3) Debate sobre o Desenvolvimento Territorial, e 4) Conceito de Rural; Bacelar também apresenta uma reflexão atual a respeito do conceito de rural, bem como os principais resultados do Projeto “*Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: Implicações para as Políticas Públicas*”, e suas prováveis implicações na elaboração de ações institucionais sobre o assunto.

Professora no Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, Tânia Bacelar é doutora em economia pública e sócia-diretora da Consultoria Econômica e Planejamento (CEPLAN). Atuando em cargos públicos importantes, foi diretora da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) e da Fundação Joaquim Nabuco, Secretária de Planejamento e da Fazenda do Estado de Pernambuco; Secretária de Planejamento do Município do Recife; e Secretária de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional.

SeD: A senhora é professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia. Como a senhora vê a contribuição da Geografia em sua formação em Ciências Sociais e em Economia, bem como no seu direcionamento profissional?

Tânia Bacelar: Tive, ainda bem, uma formação ampla, o que muito me ajuda a tentar entender a realidade social e nesta atuar. Trabalhando com a dimensão espacial do desenvolvimento, encontrei nas Ciências Geográficas muitos aportes. Enquanto os economistas lidam com o “espaço abstrato”, os geógrafos trabalham magnificamente com o “espaço concreto”; e tenho aprendido muito com eles.

SeD: A senhora destacaria um marco (política pública, programa ou instituição) que caracteriza o início do enfoque territorial nas políticas públicas de desenvolvimento no Brasil?

Tânia Bacelar: Penso que em meados do século passado, foi fato relevante a criação, pelo Presidente Dutra, da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1948, dentro das medidas resultantes do Plano Salte. Aí se inaugura a abordagem territorial de políticas de desenvolvimento com base em uma unidade criada pela natureza – a bacia hidrográfica – como fizeram os americanos no Vale do Tennessee. Um pouco mais tarde, com a criação da SUDENE, que buscava articular políticas públicas federais e locais para uma macrorregião plena de desafios (o Nordeste), é outro momento importante na experiência brasileira. Não é à toa que destaco experiências vividas pelo Norte e Nordeste, pois essas regiões ainda apresentam padrões socioeconômicos muito inferiores ao de outras regiões do Brasil.

SeD: A adoção da escala territorial pelos programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), na opinião da senhora, é adequada para a realidade geográfica do Brasil?

Tânia Bacelar: Num país continental, magnificamente diferenciado e exageradamente desigual, a adoção da abordagem territorial, numa escala subregional, ajuda muito a lidar com a realidade. Por sua vez, os espaços rurais de um País tão maravilhosamente diferenciado regionalmente como o Brasil, exigem tal abordagem, sob pena de cometermos dois grandes equívocos: tratar como iguais os desiguais e minimizar o potencial embutido na rica diversidade da vida rural brasileira. Articular agentes, negociar democraticamente prioridades, lidar com interesses distintos, são tarefas que podem ser mais bem realizadas com a adoção desse tipo de abordagem. A experiência brasileira recente aporta muitos ensinamentos, com base em erros e acertos vivenciados nos últimos anos. O saldo parece-se positivo, no geral, e o MDA é portador de uma nova visão do Brasil rural com base nesse tipo de abordagem. Pena que outros Ministérios setoriais e o próprio MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) não tenham avançado na mesma linha, apesar de esforços isolados de alguns gestores e técnicos.

SeD: Qual a avaliação da senhora em relação ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no País?

Tânia Bacelar: Penso que avançamos ao olhar para esses territórios. Estes foram abandonados no Brasil do século XX, pois abrigam uma base produtiva que não era priorizada. São espaços onde atuam produtores familiares, assentados da “reforma agrária”, comunidades extrativistas, entre outras. E o mapa usado no PRONAT é impressionante pela presença revelada deste tipo de produtores nas diversasmacrorregiões do país. Considerá-los um alvo importante de políticas públicas foi um avanço: os conservadores desconsideram-nos, pois fazem uma única aposta (a aposta





no agronegócio). Mas a produção familiar rural brasileira, além de diversificada, é importante na oferta de alimentos e outros produtos no mercado interno, como revelaram os dados do Censo Agropecuário de 2006. E o seu bom desempenho é importante numa estratégia nacional de desenvolvimento. Muitos países industrializados não desprezaram sua base agrícola familiar: ao contrário, valorizam-na muito. O segundo ponto positivo do PRONAT é justamente a abordagem territorial. Mesmo que enfrentando dificuldades, pois como o Programa é de um Ministério (o MDA), a necessária articulação com outras políticas (uma das vantagens do tratamento regionalizado) fica dificultada.

SeD: Em relação às políticas nacionais de redução de pobreza do Brasil, como a senhora avalia a articulação dessas políticas com os programas de desenvolvimento territorial?

Tânia Bacelar: Essas políticas são um lastro importante para outras. E foi nas políticas sociais que o País deu um grande avanço conceitual (fugindo do foquismo, na direção da universalização; tratando-as como direito da população). Basta lembrar que até a Constituição Federal de 1988 as políticas sociais não eram sequer políticas públicas: eram *affair* de primeira-dama! O Constituinte escreveu a LOAS (*Lei Orgânica da Assistência Social*), cópia da política social mais avançada que o País tinha na época: o SUS (*Sistema Único de Saúde*). E fez mais: levou a aposentadoria ao meio rural. Nesse contexto, as novas políticas sociais (Bolsa Família, BCP, entre outras) voltadas para os mais pobres, são importantes para assegurar “o mínimo”. Os programas territoriais encontram, assim, um novo ambiente para operar.

SeD: Recentemente, os resultados do projeto “Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: Implicações pra as Políticas Públicas” vêm sendo discutidos no Senado Federal, no âmbito da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária. Como a senhora avalia a participação da academia nos debates sobre o desenvolvimento territorial no âmbito governamental?

Tânia Bacelar: A Academia tem dado um aporte fundamental com sua leitura crítica e suas contribuições muito relevantes. A equipe mobilizada para esse projeto foi essencialmente de acadêmicos de várias formações e de universidades de vários estados do País. Claro que o debate sobre o Brasil rural contemporâneo não se inscreve apenas entre os muros das universidades. Os movimentos sociais, por exemplo, têm participado ativamente da revisão de conceitos, da construção de novas abordagens e exercitado a crítica sobre políticas públicas e empresariais. Muitos órgãos de Governo e entidades empresariais também atuam na construção de novas abordagens e experimentam novas práticas. Para uma visão ampla, precisa-se de todos, inclusive da classe política, daí a importância de debater a temática do desenvolvimento rural brasileiro no Congresso Nacional.

SeD: Em sua opinião, como a herança histórica do Brasil relacionada às questões agrárias e agrícolas vem sendo considerada pelos programas de desenvolvimento rural?

Tânia Bacelar: A herança sempre conta. Não se pode atuar sem ter a leitura do que a história construiu ao longo de séculos e dos desafios do futuro. No caso brasileiro, por exemplo, a herança de estruturação da base fundiária é um determinante importante, posto que o lastro do latifúndio predominou amplamente; os proprietários fundiários ainda têm muito peso na vida social, econômica e política do País. Tanto que modernizamos o campo sem priorizar a reforma agrária e isso gera uma trajetória muito especial, diferente da de muitos países mundo afora. E isso interfere fortemente na montagem de políticas para o desenvolvimento rural, até hoje.

SeD: A senhora poderia contar como foi o início do projeto “Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: Implicações pra as Políticas Públicas”? Quais foram as questões principais que levaram à sua elaboração?

Tânia Bacelar: A iniciativa foi do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em particular do NEAD, com apoio firme do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). Criado no final dos anos 1990 do século passado, o MDA acumulou uma experiência interessante no lidar com o Brasil rural, onde predomina a produção de base familiar, os assentamentos da nossa restrita experiência de reforma agrária, as comunidades tradicionais e outras realidades que não a do Brasil do agronegócio de base patronal (objeto de atuação do MAPA). Trabalhar esses dois “Brasis”, nas suas especificidades, é tarefa desafiadora... Em certos territórios, predomina amplamente um destes; em outros, há conflitos graves entre estes. O estudo tentou dar conta de ambos, e a abordagem territorial, concretizada no esforço de construir uma Tipologia Regionalizada capaz de revelar a rica diversidade do rural desse imenso País, pode ajudar a construir novas políticas públicas no futuro. A questão central era: há uma nova realidade no meio rural do País? Se esta existe, como tratá-la? A sociedade brasileira enxerga diferente o seu mundo rural ou continua a tratá-lo como periférico, secundário, *locus* do atraso, “fundão do país”, como o fez no passado recente? Um dado importante é que o estudo contou com o firme apoio de outras instituições estratégicas, como o IBGE (que tem avançado muito na leitura do Brasil rural), o MPOG (que, recentemente, tenta estimular a abordagem territorial em políticas federais) e o BNDES (um grande financiador e promotor do desenvolvimento nacional).

SeD: De maneira geral, a senhora poderia comentar a respeito dos resultados mais significativos do projeto até o momento?

Tânia Bacelar: Penso que dois resultados merecem destaque. O primeiro é a reafirmação de que o Brasil rural é mais amplo que o que pensa a maioria da nossa sociedade, estimulada a se ver como essencialmente urbana (posto que, pelo Censo Demográfico, mais de 80% dos brasileiros vivem nos perímetros urbanos dos milhares de municípios do País). Ora, esse conceito de urbano nivela quem mora

em São Paulo e os que habitam nas ditas áreas urbanas dos 70% dos municípios brasileiros que têm menos de 20 mil habitantes!!! Estimamos, no estudo, que somente 63% dos brasileiros moram no que chamamos de Brasil predominantemente urbano – em espaços metropolitanos ou em grandes centros (o que totaliza cerca de 120 milhões de pessoas). Os demais 37% estão em territórios predominantemente rurais (36,6 milhões de brasileiros) ou em territórios relativamente rurais. Estudos feitos com conceitos análogos em países desenvolvidos pela OCDE chegam a conclusões semelhantes, ou seja, ser industrializado não elimina a vida no meio rural. Estudo recente da OCDE concluiu que 74% das regiões da América do Norte podem ser consideradas como predominantemente rurais! O segundo resultado importante foi a reafirmação da magnífica diversidade do rural de nosso País. Diversidade que começa na diferenciação dos ambientes naturais, enriquece-se na trajetória da ocupação humana do País ao longo de séculos e consolida-se, impulsionada por múltiplas tendências recentes, dentre as quais a diversificação das atividades produtivas é um aspecto relevante. Ao invés de um rural fadado ao fracasso, ao desaparecimento gradual, ao esvaziamento fatal, encontramos o oposto em muitos lugares. Encontramos regiões com boa qualidade de vida (como no Tipo 6, que chamamos de cerrado paulista), com alta presença de jovens (como no Tipo 1, que compreende o Baixo Tocantins, a Região Bragantina e a Baixada Maranhense), entre outras.

SeD: Como a senhora espera que esses resultados possam contribuir nos desenhos de políticas públicas para o desenvolvimento do rural mais condizentes com a realidade brasileira?

Tânia Bacelar: Esperamos, todos que contribuíram neste estudo, que os próximos governantes analisem-no e utilizem-no ao montarem novas propostas para o Brasil rural.



Tânia Bacelar. Foto: Tânia Bacelar

Tânia Bacelar é professora do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Pernambuco e sócia-diretora da Consultoria Econômica e Planejamento (CEPLAN). É formada em Ciências Sociais na Universidade Católica de Pernambuco (1967). Possui o Diploma de Estudos Aprofundados (1977) e doutorado em Economia Pública, Planejamento e Organização

do Espaço pela Universidade de Paris I, Panthéon-Sorbonne (1979). Tânia Bacelar é especialista em políticas públicas para o desenvolvimento territorial, e é Conselheira do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo brasileiro. Atuou como Secretária Nacional de Políticas Regionais, do Ministério da Integração Nacional, e como Coordenadora do Grupo de Trabalho de Recreação da SUDENE e da SUDAM. Atuou também em importantes trabalhos de consultoria e pesquisa para diversas instituições internacionais e nacionais, como o IICA, PNUD, BID, OIT; IPEA, CUT, FUNDAP/IESP, e IPEA. Atualmente é uma das coordenadoras do Projeto “Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: Implicações pra as Políticas Públicas”, desenvolvido pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), com objetivo de elaborar uma tipologia atualizada dos espaços rurais no Brasil.