

Série
Textos para Discussão
nº 2



**José Graziano,
Jean Marc e
Bianchini**

debatem

**O Brasil Rural
precisa de uma
Estratégia de
Desenvolvimento**

2001

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Raul Belens Jungmann Pinto

Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

José Abrão

Secretário-Executivo

Francisco Orlando Costa Muniz

Secretário Nacional de Reforma Agrária

Gilson Alceu Bittencourt

Secretário de Agricultura Familiar

Sebastião Azevedo

Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

José Eli da Veiga

Secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

Juarez Rubens Brandão Lopes

Coordenador-Geral do Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural

Edson Teófilo

Coordenador-Executivo do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

Ficha Catalográfica

Núcleo de Estudos Agrários e de Desenvolvimento

José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001.

110p.

1. Economia. 2. Controle da Terra. I. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. II. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. III. Ministério do Desenvolvimento Agrário. IV. Graziano da Silva, José. V. Weid, Jean Marc von der. VI. Bianchini, Valter. VII. Título.

CDU 330
333.1

Sumário

Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento?	5
---	---

José Graziano da Silva

*Professor-titular de Economia Agrícola do Instituto de
Economia da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp*

Qual estratégia para o desenvolvimento rural?	53
--	----

Jean Marc von der Weid

*Coordenador do Programa de Políticas Públicas da
Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa – AS-PTA*

Estratégias para o desenvolvimento rural.	71
--	----

Valter Bianchini

*Pesquisador do Departamento de Estudos Socioeconomicos Rurais.
Doutorando em Meio Ambiente e Desenvolvimento.
Universidade Federal do Paraná – UFPR*

Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento?

José Graziano da Silva

Introdução

Esse texto reúne alguns comentários sobre o estudo de José Eli da Veiga e colaboradores intitulado “O Brasil Rural Precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento” (Convênio Fipe-IICA(MDA/CNDRS/NEAD, texto provisório para discussão, agosto de 2001, 108 p.), doravante denominado Veiga e colaboradores (2001). O propósito dos comentários é ressaltar as concordâncias e apontar alguns caminhos para superar supostas divergências de abordagem.

Começo por dizer que estou de acordo com a proposta fundamental: é preciso definir uma estratégia de ação com vistas a reorientar, reformular e se necessário criar outros programas que compõem o atual Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS). Como dizem os autores no último capítulo,

“A mais óbvia consequência de tudo o que foi dito até aqui é a necessidade de entender o “PNDRS” como um plano que deverá oferecer novas e melhores perspectivas aos 4.500 mil municípios rurais, nos quais viviam quase 52 milhões de habitantes no último ano do século passado. Ou seja, não pode ser um plano que se limite a diretrizes,

objetivos, e metas de caráter essencialmente fundiário e creditício, como ocorre com os quatro programas citados (PNRA, Banco da Terra, Pronaf e Proger-rural), mesmo que alguns contenham “linhas de ação” de outra natureza¹. Um plano de desenvolvimento para os 4.500 municípios rurais deverá conter também outras diretrizes, objetivos, e metas que favoreçam sinergias entre a agricultura e os setores terciário e secundário das economias locais. Diretrizes, objetivos e metas que promovam todas as formas de empreendedorismo que possam explorar vantagens as comparativas e competitivas desses territórios” (*op. cit.*, p. 80).

Confesso que não me agrada nem um pouco a tipologia de municípios apresentada no texto, especialmente a denominação de “municípios rurbanos”. Mas acho que isso é secundário pois estamos de acordo em que as áreas metropolitanas e as grandes cidades (mais de 500 mil habitantes?) devam ser tratadas de uma outra maneira, muito embora suas dinâmicas não possam ser dissociadas das dos pequenos e médios municípios pois têm grandes impactos sobre elas². Vou tratar disso em detalhes mais adiante.

Mas, voltemos às conclusões de Veiga e colaboradores:

“A segunda mais óbvia consequência de tudo o que foi dito anteriormente é que esse oceano de municípios rurais só poderá exercer influência positiva na fixação dessas diretrizes, objetivos e metas, se conseguirem articulações locais com os demais municípios da microrregião. O desafio está, portanto, em propor uma estratégia realista que possa viabilizar uma factível transição de ações setoriais para uma articulação horizontal das intervenções.

“O grande risco é que propostas muito bem intencionadas sirvam para *perpetuar e reforçar o viés setorial dos programas existentes*, em vez de ajudarem a promover a referida transição” (*op. cit.*, pp.80-1, grifo meu).

Também estou de acordo que não resolve o simples apelo ao “desenvolvimento local”, essa nova panacéia que mais uma vez procura reduzir a dimensão da idéia de desenvolvimento como *li-*

¹ Por exemplo, o Pronaf, que não é apenas um programa de caráter creditício, contendo uma linha de financiamento de infra-estrutura e serviços a municípios, e outra de formação.

² Ver a respeito: Botelho Filho, Flávio. O Desenvolvimento rural do DF. Tese de doutoramento, IE/Unicamp, 2001.

bertação para expressar com mais ênfase as idéias de Amartya Sen, muito bem recuperadas no texto. De fato, nada ajuda adotar uma noção reducionista de desenvolvimento, colocando atrás dessa palavra um adjetivo, qualquer que ele seja. Assim, desenvolvimento local, regional, urbano, rural, agrícola, não-agrícola, qualquer outra palavra só atrapalha a noção de um processo amplo que vise, acima de tudo, à criação de novas oportunidades. Mas, concordo que às vezes é bom enfatizar as coisas sob pena de ser redundante: embora não se possa falar de um desenvolvimento apenas rural, nesse caso o adjetivo pode ser aceito para dar mais ênfase, desde que não se preste para excluir o urbano, seu espaço contíguo e, cada vez mais, fonte de seu dinamismo. Repito, porém, as palavras de advertência dos próprios autores: o grande risco é que, ao falar de desenvolvimento rural, perpetue-se a abordagem dicotômica rural-urbano (ou campo-cidade), que atualmente embasam o planejamento e as intervenções de políticas no país. Por isso, vou dedicar as seções um e dois a discutir essas dicotomias e o viés agrícola das políticas rurais.

Vou começar por comentar duas questões que permeiam todo o texto para ver se as divergências são apenas semânticas, como podem ser. Primeiro, a própria proposta de *desenvolvimento rural*, que começa no título do texto e é a última palavra da última linha antes do esboço do projeto de lei (p. 87). A questão de fundo é se podemos dissociar uma estratégia de desenvolvimento para um conjunto expressivo de municípios – quaisquer que sejam eles – de uma estratégia de desenvolvimento para o país. E aí nos avizinháramos perigosamente do impasse se fôssemos discutir o atual modelo de desenvolvimento do país e sua compatibilidade com um projeto de desenvolvimento rural. Vou deixar isso de lado para ir direto ao ponto: é possível estabelecer uma estratégia distinta de desenvolvimento (local, rural ou agrícola?) para os 4.500 municípios denominados de rurais pelos autores? E os outros mil e poucos municípios “não-rurais”, que abrigam mais de 100 milhões de habi-

tantes, teriam outra estratégia? E qualquer dessas poderia ser distinta da estratégia de desenvolvimento nacional? A propósito: ainda procede colocar a questão do desenvolvimento nacional na era da globalização? No esforço de não deixar essas questões maiores prejudicarem o esforço de construção de uma estratégia de desenvolvimento para as áreas rurais do país, vou deixar essa primeira questão de fundo fora desses comentários. Mas se tivesse que respondê-la, seria um taxativo *não*.

A segunda questão de fundo é que logo no início do texto depa-ramos com a afirmativa de que existem hoje no Brasil dois projetos antagônicos para o campo – o do *agribusiness* e o da agricultura familiar (p.5). Essa oposição se baseia, em última instância, num falso e maniqueísta conflito “patronal x familiar” que também não cabe discutir aqui porque implicaria fazer uma análise das classes sociais hoje no país. O que me parece ainda mais equivocado é derivar daí a oposição entre a “maximização da competitividade” do chamado *agribusiness* e a “diversificação das economias locais” propiciada pela agricultura familiar, como se fossem estratégias de desenvolvimento excludentes.

Segundo os autores, o que

“... os proponentes do segundo projeto mais valorizam é a dinâmica criada por famílias que vão se tornando tanto mais pluriativas quanto mais aumenta a produtividade do trabalho agropecuário. Muitos dos parentes que deixam o setor tendem a se tornar empreendedores nas cercanias. E muitos dos que emigraram acabam voltando para utilizar a propriedade agrícola paterna como retaguarda e trampolim na montagem de novos negócios nas proximidades.

“Ao mesmo tempo em que reduz a marcha da inevitável queda da população ativa no setor agropecuário, a pluriatividade favorece a industrialização difusa e a descentralização de serviços sociais, de serviços para empresas, e vários tipos de serviços pessoais. Como consequência, há absorção local da sobra de braços, o que alivia os outros mercados de trabalho dos setores secundário e terciário das regiões metropolitanas, aglomerações, e centros urbanos, permitindo que o país acelere a adoção de inovações tecnológicas sem temor de desemprego explosivo. Com essa alternativa, o Brasil terá mais chances de ser uma

potência econômica sólida e moderna por volta de 2020, atingindo um índice de desenvolvimento humano comparável ao da Espanha de hoje, com forte redução da pobreza" (*op. cit.*, p. 6-7).

Otimismos e esperanças à parte, não estou de acordo que no caso brasileiro "a palavra-chave é a diversificação" (*op. cit.*, p.6), nem com a interpretação do papel da pluriatividade associado ao aumento da produtividade na agricultura familiar. Veiga e colaboradores parecem tomar esses conceitos tal como utilizados na Comunidade Européia e nos EUA. Aqui a questão, na minha opinião, não é "diversificação *versus* especialização"; e muito menos se pode associar a diversificação à inclusão ou a especialização à exclusão. Até pelo contrário: a maioria dos excluídos pela primeira etapa da "modernização dolorosa" da agricultura brasileira foram os que não se especializaram, os que não continuaram a produzir basicamente para sua própria subsistência. Não podemos acreditar que serão essas a base da atual "segunda etapa", a da modernização ecológica da nossa agricultura, simplesmente porque eles já foram excluídos: não são agricultores familiares, são fundamentalmente famílias de empregados residindo em áreas rurais. O problema maior aqui dos agricultores que se modernizaram na "primeira etapa" da utilização de insumos químicos associada à mecanização são os "vazamentos" na cadeia produtiva que obviamente são maiores nos produtores agrícolas mais especializados. Vou dedicar a terceira e a quarta seções desses comentários a essa discussão do desenvolvimento local e dos "vazamentos".

Não poderia terminar esta introdução sem destacar aquela que me parece a maior das concordâncias com o trabalho de Veiga e colaboradores: que o essencial de uma estratégia de desenvolvimento para as áreas rurais (e também para as urbanas) hoje no Brasil tem que ser o combate à pobreza por meio da "criação de novas oportunidades e não simplesmente por meio das políticas compensatórias, sabidamente insuficientes para tirar os pobres da situação de exclusão em que se encontram".

Nas palavras dos autores,

“Há sobre esse assunto uma curiosa divergência existente entre os economistas brasileiros. De um lado estão os que propõem uma estratégia direta de combate à pobreza, que exigiria R\$ 34 bilhões por ano. Do outro, os que a repudiam por acreditar que tal desventura só diminui quando os pobres se tornam mais produtivos. O pomo da discórdia é, pois, a confiança no crescimento econômico. Para uns, a redução da pobreza induzida pelo crescimento é demasiadamente demorada. Para os outros, o único modo de apressá-la é corrigir desvantagens históricas e geográficas que habilitem os pobres a produzir mais. Em face do problema nordestino, por exemplo, estes desdenham os programas de renda mínima e clamam por medidas de estímulo ao crescimento econômico regional.

“(…) Tudo isso é muito importante para entender a evolução da pobreza nas mais precárias regiões rurais brasileiras. Com se viu no início deste trabalho, em todas elas tem havido tamanho adensamento populacional em parte dos pequenos municípios, que já não se pode mais falar em êxodo.

“Até agora quase nada se sabe sobre essa atração que exercem pouco mais de 1.000 municípios rurais sobre habitantes de municípios vizinhos e sobre uma parte dos conterrâneos que haviam emigrado. Mas as primeiras sondagens feitas no Nordeste indicam que a explicação mais geral está na habilidade de suas prefeituras em utilizar programas sociais – principalmente federais – que permitem ampliar e melhorar a oferta de serviços públicos básicos. Esse diferencial em questões de saúde e educação muitas vezes se combina a investimentos em infra-estrutura (eletricidade e água para os agricultores), ou a incisivas ações para também ampliar o acesso à terra e à moradia. E, em determinadas circunstâncias locais, essa ação de prefeituras mais próativas já favorece a emergência de pequenos negócios, tanto em atividades produtivas (artesanais ou agroindustriais), quanto no setor de serviços (principalmente transportes). Ou seja, crescimento econômico provocado pelo combate direto à pobreza, o que mostra o quanto é bizantino o dilema que continua a afligir a maioria dos economistas brasileiros”(op. cit., pp. 64-5).

É o que Tavares e Mercadante (ver Box 1) chamaram de “*a transformação do social na essência do desenvolvimento econômico*”: essa é a estratégia de que precisamos para incorporar milhões de pobres deste país à condição de cidadãos, independentemente de morarem na cidade ou no campo, em pequenos vilarejos ou gran-

des metrópoles. Ou seja, uma estratégia de desenvolvimento capaz de criar novas oportunidades de geração de emprego e renda para incluir os excluídos, tanto os pobres rurais como os urbanos.

Box 1

A transformação do social na essência do desenvolvimento econômico

(...)Embora a estagnação econômica e o descontrole da inflação tendam a penalizar os segmentos com menor capacidade econômica da sociedade, a miséria e a desigualdade, na nossa experiência, têm aumentado também em períodos de crescimento ou de relativa estabilidade de preços.

A constatação anterior sugere o óbvio: para além da inflação (transformada pelos ideólogos do neoliberalismo na vilã da exclusão social) e do crescimento do PIB, existem fatores estruturais – as relações de propriedade da terra e do capital, as relações de trabalho, as modalidades de organização e de integração dinâmica do sistema produtivo, o caráter do Estado e seus reflexos nos sistemas de tributação e de utilização dos recursos públicos, por exemplo – que determinam, em última instância, os padrões de apropriação e distribuição da renda e da riqueza. É precisamente sobre esses fatores que devem incidir as políticas redistributivas para viabilizar o crescimento sustentado – que constitui a base para a materialização de todos os demais objetivos econômicos e sociais – e torná-lo compatível com a elevação do emprego e a melhoria das condições de vida e de trabalho da maioria da população, num ambiente de relativa estabilidade de preços.

Desde essa perspectiva, a transformação do social no eixo do desenvolvimento não significa somente revalorizar, nos planos de governo, os chamados aspectos sociais – a fome, a educação, a saúde, o saneamento básico, a habitação e a cultura. Significa conceber os programas de investimento nesses setores como verdadeiros vetores de crescimento e transformação da economia e, fundamentalmente, subordinar toda a dinâmica econômica aos objetivos e prioridades macrossociais.

Quais são esses objetivos e prioridades no atual estágio da economia brasileira? São basicamente três: i) a inclusão de 56 milhões de brasileiros, subcidadãos que sobrevivem em condições de extrema precariedade, sem acesso aos bens e serviços essenciais a uma vida minimamente digna; ii) a preservação do direito ao trabalho e à proteção social de milhões de assalariados, pequenos e médios produtores rurais e urbanos, inativos de baixa remuneração e jovens que buscam ingressar no mercado de trabalho, todos eles ameaçados pelas tendências excludentes e concentradoras do atual modelo econômico; e iii) a universalização dos serviços e direitos sociais básicos, com a elevação progressiva da qualidade dos serviços prestados e o crescente envolvimento da população na sua gestão.

Avançar em direção a esses objetivos implicará um enorme e continuado esforço de crescimento econômico e de ampliação da capacidade de geração de emprego da economia, de expansão e redirecionamento do gasto público e de democratização dos direitos de propriedade e utilização da terra e do capital, no campo e nas cidades, inclusive através do fomento da economia solidária e outras formas criativas de associação de trabalhadores e pequenos produtores independentes. Implicará também elevar progressivamente o piso de remuneração da força de trabalho, para transformar o salário mínimo em um salário básico compatível com a satisfação das necessidades essenciais de cada família.

Extratos do texto "Eixos Estratégicos de um Novo Modelo Econômico" de Aloísio Mercadante e Maria da Conceição Tavares a ser publicado na Rev. Teoria e Debate, São Paulo, 2002

E se agregamos o adjetivo rural apenas para dar maior ênfase a um segmento desses excluídos, podemos dizer que a essência do desenvolvimento das áreas rurais é incluir os pobres do campo.

Mas quem são esses pobres que moram nas áreas rurais? E qual o futuro dos pobres do campo, como indagam Veiga e colaboradores (2001:26-37)? E aqui espero ter entendido mal a resposta dos autores: os pobres do campo são basicamente alguns segmentos dos agricultores familiares, invisibilizados pela primeira etapa da modernização porque têm pouca terra, não têm educação (formal ou não), nem assistência técnica etc. E a solução para isso são basicamente políticas de reforma agrária e de apoio à agricultura familiar. Ou seja, “mais do mesmo” como já disse em outra oportunidade criticando a proposta apresentada em 1994 pela FAO-Brasil, que passou a ser uma espécie de ABC dos viáveis e inviáveis da agricultura família e reaparece agora travestido de uma proposta de desenvolvimento local.

Como já disse, espero que tenha entendido mal a proposta de Veiga e colaboradores. Mas ela me parece demasiadamente marcada pela utopia de um desenvolvimento das áreas rurais com base exclusivamente na agricultura familiar. Essa proposta simplesmente ignora que praticamente metade dos pobres rurais no Brasil são famílias constituídas só de empregados (agrícolas e não-agrícolas). E para eles, qualquer solução não pode deixar de lado a questão da geração de empregos (não estou falando de ocupações) agrícolas e não-agrícolas. Nem da necessidade de se elevar a taxa de salário e particularmente o poder aquisitivo do salário mínimo, que é o grande balizador não só dos salários agrícolas, mas também da renda da agricultura familiar no Brasil.

Como procurarei argumentar na última seção destes comentários, uma estratégia de desenvolvimento para as áreas rurais do país não pode deixar de encampar a bandeira de “*mais e melhores salários*”, nem as demandas dos novos atores sociais que já marcam a sua presença nos espaços rurais brasileiros embora ainda não tenham

suficiente organização para se expressarem social e politicamente, como os aposentados e os neo-rurais.

Os salários são custos para a agricultura patronal, mas não para a agricultura familiar, tomando emprestada a (falsa) dicotomia tão utilizada pelos autores. Para os agricultores familiares, salários mais altos significam maior poder aquisitivo da população trabalhadora e, portanto, maior demanda de alimentos. Além disso, salários mais altos dão maior competitividade para a produção dos agricultores familiares que em geral não têm a mesma facilidade de obter as vantagens que o sistema capitalista oferece aos grandes, como financiamento, melhores tecnologias, facilidades na comercialização etc. Ou seja, a elevação da taxa de salários numa economia favorece a agricultura familiar porque amplia o mercado de alimentos e aumenta a sua competitividade. Não é por outra razão que as empresas capitalistas com base no trabalho assalariado têm expressão apenas naquelas economias onde se pagam salários muito baixos, como ocorre não só no Brasil e na maior parte dos países da América Latina, mas também em algumas regiões dos países desenvolvidos onde ainda há uma grande imigração de trabalhadores agrícolas de outros países – como é o caso da Califórnia nos EUA, da região mediterrânea e sul da Espanha e Portugal na Europa.

Quero com isso chamar a atenção para o fato de que não adianta ficar buscando cegamente “as vantagens da agricultura familiar”, olhando apenas para dentro dessas unidades de produção à “la Chayanov”. As razões que determinam a *performance* desse segmento expressivo de produtores no Brasil, como em qualquer outra parte do mundo, estão na “porteira prá fora” e nisso creio que estamos todos de acordo. O que eu gostaria de acrescentar é que a *performance* da agricultura familiar no Brasil depende tanto dos mercados de produtos, como das condições do mercado de trabalho. Nas economias retardatárias com excedente estrutural de mão-de-obra, como é o nosso caso, os baixos salário pagos e os elevados níveis de desemprego e subemprego existentes restringem o tama-

nho dos mercados de alimentos, deprimindo assim o nível de renda dos agricultores familiares voltados para o mercado interno, que são a sua grande maioria. Elevar a taxa de salários – em especial o poder aquisitivo do salário mínimo – ajuda a romper esse círculo vicioso perverso que se forma (baixos salários, redução da demanda de alimentos, aumento da capacidade ociosa na agricultura familiar voltada para o mercado interno), que é uma das causas mais importantes da fome e da pobreza rural hoje no Brasil³. Vou discutir essa e outras propostas de políticas que, na minha opinião, devem ter prioridade para um projeto de desenvolvimento das áreas rurais no Brasil nas seções 5 e 6.

Um último esclarecimento nesta introdução: não vou comentar nenhum dos números e cálculos utilizados no texto de Veiga e colaboradores. Não é esse o espírito deste texto. Reafirmo todavia as minhas ressalvas em relação ao uso da PPV (pela sua falta de representatividade nas áreas rurais) e uma total divergência em relação ao uso apresentado dos dados do Censo Agropecuário de 1995-6, pelas limitações intrínsecas aos seus conceitos básicos (o de estabelecimento, que não deveria jamais ser tomado como indicativo da noção de agricultor familiar; e o de população residente, que não deve ser usado como *proxi* de ocupação e muito menos de emprego) além daquelas decorrentes das alterações introduzidas no seu período de coleta que impedem a sua comparabilidade com anos anteriores⁴.

1. O rural e o agrícola

Veiga e colaboradores (2001) atribuem corretamente à grande confusão vigente na utilização dos termos rural e agrícola um dos erros

³ Ver a respeito Projeto Fome Zero. São Paulo, Instituto Cidadania, versão 3, out. 2001, 118 pag. (disponível no site www.icidadania.org.br)

⁴ Ver a respeito: Hoffmann, R. e J. Graziano da Silva (1999). O Censo Agropecuário de 1995-6 e a distribuição da posse da terra no Brasil. Anais do Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Foz de Iguaçu. Brasília, SOBER; e também Helfand, S. e L. F. Brunstein(2001). Mudanças estruturais no Setor Agrícola e as limitações do Censo Agropecuário de 1995-6. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 39(3): 41-66 (jul./set.)

básicos da estratégia de desenvolvimento vigente no país. Confusão, aliás, com fundamento no próprio Dicionário Aurélio, como se pode ver pelo Box 2, que considera o adjetivo rural como sinônimo de agrícola no Brasil, porque, como substantivo, o rural é a nossa velha utilitária “rurau” Willys, como se diz no interior de Santa Catarina.

O agrícola refere-se a um setor da atividade econômica que diz respeito ao cultivo de plantas, criação de animais e atividades diretamente relacionadas tais como preparo do solo, construção de cer-

BOX 2

Dicionário Aurélio 3.0

Urbano [Do lat. urbanu.]

Adj.

1. Relativo ou pertencente à cidade;
2. Que tem características de cidade;
3. Fig. Cortês, afável, civilizado.

Urbanizar [De urbano + -izar.]

V. t. d.

1. Tornar urbano;
2. Civilizar, polir. Urb. Proceder à urbanização de.

Rural [Do lat. tard. rurale.]

Adj. 2 g.

1. V. campestre.
2. Bras. Pertencente ou relativo ao, ou próprio do campo; agrícola.
3. Bras. Pertencente ou relativo ao campo;

S. f.

1. Bras. Caminhonete utilitária de marca Willys.

Rurícola

[Do lat. ruricola.]

Adj. 2 g.

1. Que vive no campo; camponês.
2. Que é agricultor, lavrador.

S. 2 g.

2. Agricultor, lavrador: &

Cidade [Do lat. civitate.]

S. f.

1. Complexo demográfico formado, social e economicamente, por uma importante concentração populacional não agrícola, i. e., dedicada a atividades de caráter mercantil, industrial, financeiro e cultural; urbe: &

2. Os habitantes da cidade, em conjunto:

3. A parte mais antiga ou mais central de uma cidade.

4. O centro comercial.

5. Bras. Sede de município, independentemente do número de seus habitantes.

3. Bras. Vasto formigueiro de saúvas constituído por vários alongamentos chamados panelas.

Cidadão [De cidade + -ão.]

S. m.

1. Indivíduo no gozo dos direitos civis e políticos de um Estado, ou no desempenho de seus deveres para com este.

2. Habitante da cidade.

3. Pop. indivíduo, homem, sujeito.

cas etc. Complementam as atividades agrícolas as atividades industriais e de prestação de serviços, tais como a fabricação de tecidos, máquinas e equipamentos, o comércio e atividades de prestação de serviços de modo geral. O termo atividades não-agrícolas, longe de representar um setor, é apenas uma agregação dessas atividades não relacionadas diretamente com as lides da produção agropecuária propriamente dita.

Já o rural é apenas um corte espacial, de natureza geográfica que nada define em termos de atividades econômicas. Ou seja, nas áreas rurais podem ser realizadas tanto atividades agrícolas, como não-agrícolas. E, como demonstraram à exaustão as pesquisas do projeto Rurbano, as atividades agrícolas nas áreas rurais vêm encolhendo quando medidas em termos de pessoas ocupadas e da renda gerada, ao passo que as atividades não-agrícolas – especialmente aquelas ligadas à prestação de serviços – vêm crescendo. Infelizmente – e essa é uma das características mais perversas do novo rural brasileiro: as atividades de prestação de serviços que mais crescem nas áreas rurais são aquelas ligadas ao trabalho doméstico assalariado que refletem, antes de mais nada, os altos níveis de concentração de renda no país e o baixíssimo nível do salário mínimo vigente⁵.

A grande diferença entre o que causa a pluriatividade das famílias rurais no Brasil e nos países desenvolvidos é que aqui ela não resulta de um crescimento da produtividade do trabalho agropecuário. Ao contrário, a pluriatividade é em grande parte uma estratégia de sobrevivência de famílias agrícolas mais pobres que vêm tendo perdas substanciais de sua renda em função da queda dos preços das nossas principais “*commodities*”. E não é porque os agricultores familiares produzem necessariamente essas “*commodities*”: é que o preço pago por elas baliza as não-*commodities* via os salários

⁵ Nascimento, C. Alves *et alli* (2001). Pluriatividade e emprego doméstico no meio rural do Brasil, 1992-99. Congresso da SOBER, Recife (disponível no site www.eco.unica.p.br/atividadesdepesquisa/Projeto_Rurbano)

pagos no setor agrícola. Assim, mudar de “*tradables*” para “*não-tradables*” não eleva substancialmente a renda agrícola a não ser que isso se reflita num crescimento dos salários pagos em uma determinada região. Aqui entra de novo a questão dos vazamentos a que já nos referimos anteriormente.

As opções para “diversificação” ficam assim restritas aos “nichos” articulados aos mercados urbanos de maior renda. Ou seja, não resolve “diversificar” apenas a produção agropecuária de uma dada região porque isso traz poucas melhorias na renda das famílias agrícolas mais pobres que dependem dos mercados locais de trabalho. Esse é o outro grande limitante do nosso desenvolvimento: os elevados índices de concentração e os baixos níveis de renda da maioria da população fazem com que os mercados regionais sejam muito reduzidos *vis-à-vis* o tamanho da população potencialmente consumidora.

Em outras palavras, a pobreza é um empecilho aos processos de desenvolvimento local por duas razões básicas: primeiro, porque drena parte substancial dos recursos despendidos localmente para bens de consumo corrente que têm pouco efeito indutor para a formação de circuitos virtuosos de geração de emprego e renda. Segundo, porque limita o tamanho dos mercados locais em função do baixo nível *per capita* da maioria da população.

2. O rural e o urbano

Já disse na introdução que aceitava discutir o desenvolvimento rural desde que isso não trouxesse implícita a exclusão do urbano, espaço que lhe é contíguo e que representa, na maioria das vezes, a sua fonte de dinamismo maior. Como também já disse anteriormente, a grande vantagem de se pensar políticas territoriais para o desenvolvimento local é a possibilidade de superar tanto o enfoque setorial (agrícola/não-agrícola) como a falsa dicotomia rural-urbano. Não vale a pena perder tempo em delimitar a separação de algo

que se quer integrar e já está sendo integrado pelos mercados de trabalho e de produtos, ainda que de uma maneira inteiramente caótica. Trata-se, portanto, de pensar políticas que procurem botar ordem nesse caos, ordenando a integração das cidades com as áreas rurais do seu entorno.

Nesse sentido, acho exagerada e desnecessária a carga de Veiga e colaboradores (2001) contra a nossa definição de cidade e o corte urbano/rural utilizado oficialmente no país. Na minha opinião, o problema não é o critério adotado pelo IBGE, porque é inevitável uma dose de arbitrariedade em qualquer definição. O problema está no uso que se faz no país dessas definições como orientadoras de políticas públicas como procurarei mostrar no item 5.

Aqui, gostaria de chamar a atenção para o duplo sentido das palavras urbanizar e cidadão, conforme se pode perceber pelo Box 1. Além de uma localização geográfica, a cidade é onde vive o cidadão, indivíduo no gozo dos seus direitos civis e políticos. Da mesma maneira, urbanizar tem tanto o significado de tornar urbano – ou seja, dar características de cidade – como de civilizar, polir, tornar civilizado.

Certa vez, acompanhando um trecho de uma das marchas dos sem-terra para Brasília, presenciei um diálogo entre um repórter de rádio e um senhor já de certa idade que participava da caminhada. Depois de ter se identificado como “assentado”, foi indagado porque ainda estava no movimento já que tinha conquistado seu pedaço de terra, qualquer coisa como “o que mais o senhor está querendo?” “Quero ser cidadão sem ter que ir morar na cidade”, respondeu o velhinho militante. E desfiou um rosário de reivindicações: liberação dos recursos para construir sua casa, luz elétrica, água, saneamento, escola, posto de saúde... Acho que só parou em Brasília! Mas sintetizou bem a idéia do que é desenvolvimento rural: ele queria ser um cidadão sem ter que ir viver na cidade. Acho que nisso estamos inteiramente de acordo; e é isso o que é fundamental: dotar os campos de infra-estrutura e serviços que

assegurem à população ali residente as mesmas condições de vida que poderiam encontrar na cidade.

Se uma determinada cidade tem uma “massa crítica” suficiente para assegurar as condições de cidadania a seus habitantes ou não, essa é uma outra questão. A caracterização fundamental das áreas rurais na minha concepção é a sua baixa densidade populacional. Isso faz com que muitas vezes as áreas rurais não tenham uma “população mínima” que justifique a disponibilização de serviços fundamentais de educação e saúde, entre outros. Ou seja, ainda não dá para se ter uma escola rural, assim como não dá para ter um hospital rural, uma orquestra sinfônica rural etc. Mas felizmente, hoje já é possível ter eletrificação rural, telefonia rural, transportes rurais e outros serviços importantes.

Mas será que numa aglomeração populacional de menos de 20 mil habitantes poderíamos encontrar as condições da cidadania satisfeitas? E num assentamento de 50 famílias? Em tese, a resposta teria certamente que ser sim, mas, na prática, desse “*hinterland*” brasileiro, a vida em municípios com sede de menos de 20 mil habitantes não se diferencia do seu entorno rural e essas cidades poderiam (ou deveriam) até ser chamadas de vilas rurais. Mas o que muda com essa troca de nome urbano para rural? Que seus habitantes vão ter que tirar seu sustento da agricultura? Que não podem ter luz elétrica? Ou que não são cidadãos?

Em resumo, acho que seria razoável um critério de população total residente na sede do município para classificar as cidades em muito pequenas, pequenas, médias, grandes e regiões metropolitanas, como aliás está feito na proposta do projeto de lei do texto; e critérios de densidade para separar as áreas urbanas das rurais, estabelecendo uma gradação, um verdadeiro *cotinum*, como adota o IBGE desde 1991, com as classificações de áreas urbanas, urbanas não-urbanizadas, rural extensão do urbano etc.⁶

⁶ Para uma discussão desses critérios, veja-se Graziano da Silva, J. (1999) **O Novo Rural Brasileiro**. Campinas, IE/Unicamp (Série Pesquisa, 1).

Como já disse anteriormente, não gostei dos nomes e apelidos dados por Veiga e colaboradores, especialmente da denominação de município "rurbano", que não traduz em absoluto a idéia de Gilberto Freire de uma "fusão" de culturas rurais e urbanas.⁷ Volto ao tema para dizer que não se deveria confundir o tamanho das cidades com a taxa de urbanização do município. O fato da população residir em menor ou maior proporção na sede do município tem muito a ver com a fome histórica com que se procedeu sua colonização e com o uso agropecuário que se faz do solo na região. Uma região de pecuária extensiva, por exemplo, tem uma população muito mais rarefeita que uma de horticultura; mas, dependendo das condições de transporte, infra-estrutura e distribuição dos serviços básicos, tanto uma região como a outra podem ter praticamente toda a população residindo na sede do município, a cidade, por ser esse o único local onde se pode ter acesso a água potável, luz elétrica etc.

Creio que se poderia testar uma tipologia dos municípios e das cidades a partir dessas duas variáveis: taxa de urbanização e tamanho populacional, tendo em mente que a separação dos espaços urbanos/rurais dentro de cada município se faria pelo critério apenas da densidade demográfica.

Há várias tipologias possíveis de municípios. Não se pode dizer que uma tipologia seja "melhor" ou "pior" que a outra sem explicitar o seu objetivo. Ou seja, a tipologia depende do uso que queremos fazer dela. É isso que não me parece suficientemente claro no texto de Veiga e colaboradores: qual o objetivo de classificar os municípios em rurais ou urbanos? Seria simplesmente para apontar distintas estratégias de desenvolvimento para uns e outros, como indagamos no início?

⁷ No mesmo sentido utilizado por Carneiro, Maria José (1998). O ideal rurbano: campo e cidade no imaginário dos jovens rurais. In Mundo Rural e Política Agrícola. Rio de Janeiro, Campinas, pp. 95-118. Vale a pena esclarecer que a denominação Projeto Rurbano nada tem a ver com o uso que fez Gilberto Freire, sendo um *short-cut* para a expressão "relações rurais-urbanas". Ver também Santos, R. (2001). Rurbanização e revolução agrária em dois registros clássicos. **Estado, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, 16:74-94 (abril).

BOX 3:

Rurbanização: Que é?

O livro de Gilberto Freire (Ed. Massangana, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 1982, 156 p.) é uma coletânea de 5 artigos e dois anexos "em torno de um assunto atual para o Brasil: as relações na sua sociedade em desenvolvimento do rural com o urbano: uma necessária rurbanização", como diz o longo título do primeiro ensaio aí reproduzido.

Na sua longa introdução (34 pp.) Freire chama a atenção para o fato histórico de que o "Brasil, chamado por muitos, essencialmente rural na sua formação que, assim predominantemente rural nas suas bases, cedo começou a acrescentar a tais predominâncias alguma coisa de urbano. E a praticar algum rurbanismo (...) sem o saber. Nisto, aliás, de acordo com a madrugadora vocação brasileira – acentue-se sempre – para a conciliação de contrários aparentemente inconciliáveis, que, vindo a conciliar valores senhoris com valores servis, traços característicos etnoculturais europeus com traços característicos não europeus, oceanidade com mediterraneidade, também soube se antecipar em juntar alguma coisa de urbano a uma formação predominantemente rural. Com o que, como que abriu o caminho para uma política nacionalmente rurbana, necessitada de sistematização, sem que lhe faltassem como que antecipações intuitivas". (p. 13).

E continua:

"Há que se modificar a imagem trágica do nosso homem do campo. A terrível imagem do trabalhador da Zona da Mata. Do homem triturado nas engrenagens do latifúndio e da monocultura. (...) O Governo pretende reabilitar o camponês, começando pela casa. Oferecer-lhe a segurança e a dignidade de um lar, arrancando-o da tapera, da indigência envilecedora das tocas de barro, como se fosse mais animal do que gente, totalmente alienado do quadro de riqueza que ajuda a criar, com o seu suor e sangue. Evidentemente, com a casa o Estado pretende levar todo um complexo de civilização, a água tratada, a fossa, a luz elétrica, o posto médico, a escola. É como se efetivasse um salto no tempo, espanando o lodo ignóbil de decênios de abandono e esquecimento. (p. 17)

"(...) uma moderna política social, de extensão nacional, de rurbanização, em que valores urbanos sejam introduzidos entre gentes rurais, sem que essas introduções importem em urbanizações, e sim em conciliações de seus valores com permanências rurais. (p. 24)

"Em sua primeira visita ao Recife, após esse triunfo do movimento de 1964, o presidente Castello Branco chamou o rurbanólogo para uma conversa reservada, só os dois, num canto da sala do Palácio. Anunciou-me, então, o seguinte: "vamos realizar a reforma agrária, desejada por você, pela rurbanização".

"A rurbanização, como política social, se aplicada, teria sido, em 64, oportuníssima. Quase uma reforma agrária sem os riscos de tornar-se ação reformista associada a uma indesejável conotação demagógica da expressão "reforma agrária". E é preciso reconhecer-se que, em iniciativas de ação política que importe em transformação social, é arriscado empregarem-se palavras ou expressões com tal conotação. Conotações inexatas, porém insistentes, podem prejudicar objetivos salutares. A semântica não existe apenas para lingüistas ou gramáticos. Existe também para os ouvidos do chamado homem comum" (p. 44-5).

Um estudo da Coordenadoria de Abastecimento da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo procurou relacionar a atividade predominante nos municípios do Estado de São Paulo com a incidên-

cia de famílias indigentes a partir de dados elaborados pela Fundação Faria Lima (Cepam) e o Mapa da Fome do Ipea. O resultado obtido foi surpreendente: 94% dos municípios paulistas que apresentam uma frequência de famílias indigentes superior a 25% têm base agrícola; e os municípios de base agrícola representam mais de 55% dos 625 municípios do Estado de São Paulo. No extremo oposto, apenas quatro dos 346 municípios (1,2%) que foram classificados como de base agrícola apresentaram uma incidência de famílias indigentes menor que 10%. Se considerarmos o conjunto dos municípios que apresentam atividade agrícola e comercial, os resultados são ainda mais aterradores: em 97% dos municípios paulistas que têm base agrícola e/ou comercial, pelo menos uma de cada quatro famílias foi considerada indigente pelos critérios do Ipea. A infeliz conclusão a que se chega é que mesmo no Estado de São Paulo, a predominância de atividades agropecuárias no município está fortemente relacionada a situações de pobreza das famílias aí residentes.

Um outro trabalho mais recente de Kageyama e Lenone (1999)⁸ mostrou que nas regiões mais urbanizadas e de maior nível de renda tendiam a predominar cultivos intensivos em mão-de-obra e de alto valor agregado, como as frutas de mesa e a horticultura, sendo que nos municípios mais pobres e de menor população, predominavam as atividades agrícolas tradicionais. Segundo as autoras,

“Utilizando um conjunto de variáveis que procuram refletir as condições de vida e de trabalho da população ocupada na agricultura e os municípios paulistas como unidades de observação, chegou-se a uma classificação em cinco grupos de municípios, delimitados segundo combinações em que predominam características de ruralidade/urbanização, pobreza/riqueza, alta e baixa densidade demográfica e agricultura familiar/empresarial. A denominação dos grupos ou “tipos” procura refletir esses aspectos, mas nela não se esgotam todos os componentes que definem cada classe. A classificação gerada – *rural muito pobre, rural pobre, intermediária, urbano em expansão e urbano denso* – foi baseada em indicadores sociais e demográficos, mas mostrou boa ade-

⁸ Kageyama, Ângela & E. Leone (1999). Uma tipologia dos municípios paulistas. IE/Unicamp, texto para discussão 66 (www.eco.unicamp.br/publicacoes)

rência com as características dominantes da produção agrícola em cada região. Assim, por exemplo, enquanto na primeira região predominam “culturas de pobre” como feijão e banana, nas mais urbanas encontram-se frutas de mesa (representadas pela uva) e na região intermediária, a mais forte em termos de população e produção agrícola, encontram-se a laranja, a cana e a soja, conspícuas representantes do complexo agroindustrial”.

E concluem:

“A aplicação do método de análise de componentes principais tem-se mostrado particularmente útil em estudos deste tipo (...), razão pela qual foi adotado como ponto de partida para a análise de classificação que permitiu propor uma tipologia de municípios que tenta dar uma primeira aproximação à construção empírica de ‘economias locais’.”

Essa me parece uma boa sugestão para criarmos uma tipologia dos municípios brasileiros.

3. Nem o desenvolvimento local, nem o desenvolvimento rural sozinhos levam ao desenvolvimento

O novo enfoque do desenvolvimento local sustentável tem o inegável mérito de permitir a superação das já arcaicas dicotomias urbano/rural e agrícola/não-agrícola. Como sabemos hoje, o rural, longe de ser apenas um espaço diferenciado pela relação com a terra – e mais amplamente com a natureza e o meio ambiente – está profundamente relacionado ao urbano que lhe é contíguo. Também podemos dizer que as atividades agrícolas são profundamente transformadas pelas atividades não-agrícolas, de modo que não se pode falar na agricultura moderna deste início de século sem mencionar as máquinas, fertilizantes, defensivos e todas as demais atividades não-agrícolas que lhe dão suporte.

Nossos trabalhos no âmbito do projeto Rurbano mostraram que a busca do desenvolvimento da agricultura por meio de uma abordagem eminentemente setorial não é suficiente para levar ao desenvolvimento de uma região. Mostramos também que a falta de organização social – especialmente da sociedade civil – tem se mostrado como uma barreira tão ou mais forte que a miséria das popula-

ções rurais, especialmente no momento em que a globalização revaloriza os espaços locais como arenas de participação política, econômica e social para os grupos organizados.

No caso brasileiro, por exemplo, as ações voltadas exclusivamente para o desenvolvimento agrícola, se bem lograram uma invejável modernização da base tecnoprodutiva em algumas regiões do Centro-Sul do país, não se fizeram acompanhar pelo tão esperado desenvolvimento rural. Uma das principais razões para isso foi a de privilegiar as dimensões tecnológicas e econômicas do processo de desenvolvimento rural, relegando a segundo plano as mudanças sociais e políticas como, por exemplo, a organização sindical dos trabalhadores rurais sem-terra e dos pequenos produtores. E com a globalização, as disparidades hoje existentes em nosso país, seja em termos regionais, seja em relação a agricultura familiar *vis-à-vis* o *agribusiness*, tendem a se acentuar ainda mais.

O enfoque do desenvolvimento local pressupõe ainda que haja um mínimo de organização social para que os diferentes sujeitos sociais possam ser os reais protagonistas dos processos de transformação de seus lugares. Mas essa organização nem sempre existe em nível local; e quando existe, está restrita àqueles “velhos” atores sociais responsáveis em última instância pelo próprio subdesenvolvimento do local.

Nesse sentido podemos dizer que o desenvolvimento local sustentável precisa ser também entendido como *desenvolvimento político* no que se refere a permitir uma melhor representação dos diversos atores, especialmente daqueles segmentos majoritários e que quase sempre são excluídos do processo pelas elites locais.

É fundamental também que se diga que o escopo desses atores não se restringe aos produtores agrícolas – familiares ou não – por maior que seja a diferenciação entre eles. Precisam ser considerados também os sujeitos urbanos que habitam o meio rural ou que simplesmente o têm como uma referência quase idílica de uma nova relação com a natureza. Isso porque um outro componente, cada

vez mais importante no fortalecimento dos espaços locais, tem sido as exigências e preocupações crescentes com a gestão e a conservação dos recursos naturais. Aqui também a organização dos atores sociais pode impulsionar a participação e a implementação de planos de desenvolvimento voltados aos seus interesses, apesar de haver ainda muitas restrições quanto às formas de participação e representação, não só devido à sua pouca mobilização como também à dificuldade de se ter todos os segmentos sociais devidamente representados, diante da presença de impedimentos e vieses operacionais vinculados às estruturas institucionais vigentes em nível local e à dominação das decisões pelos grupos mais fortes.

Na minha opinião é na participação das populações locais que reside uma das questões fundamentais das políticas públicas hoje no Brasil. Essa questão é geralmente negligenciada nos diagnósticos governamentais. A falta de participação dos beneficiários é apresentada muitas vezes como um fato inevitável, especialmente nos projetos que envolvem populações em contextos de pobreza extrema como ocorre na maioria das regiões rurais e/ou periféricas do nosso país.

A verdade é que o Estado, nos seus diferentes níveis, não se encontra aparelhado para oferecer respostas às questões levantadas pelas populações locais. E não se trata apenas das carências de meios técnicos, recursos humanos ou financeiros suficientes para enfrentar esses problemas. Também não basta diagnosticar a questão. É preciso ir mais fundo e reconhecer que, depois de séculos de regimes autoritários, nem a sociedade, nem os governos federal, estadual e municipal estão acostumados à “prática da consertação”, ou seja, de processos participativos que tenham por objetivo formar consensos – condição necessária (mas não suficiente) para que as políticas públicas sejam bem-sucedidas.

Como exemplo, pode-se citar o fato de que a resposta à necessidade de superar os procedimentos político-administrativos fortemente setorializados e centralizados para enfrentar as questões

mais prementes da população tem sido a criação de “conselhos genéricos”, com representação dos vários órgãos do próprio governo estadual que deveriam estar diretamente envolvidos nessas questões, mas que apenas eventualmente incorporam as prefeituras locais e raramente as representações da sociedade civil organizada, ou de “conselhos específicos”, como o de Educação, o de Saúde e o de Desenvolvimento Rural, imposição para o acesso de recursos favorecidos do governo federal, mas que reproduzem na sua constituição e prática do dia-a-dia, o mesmo clientelismo e enfoque setorial que tanto se quer superar.

Apesar disso concordo que houve, em várias regiões do país, um inegável progresso na organização dos movimentos sociais que vêm lutando por um desenvolvimento sustentável – entendido sustentável não apenas do ponto de vista ambiental, mas também pelo seu lado econômico, social e político, que é uma dimensão geralmente esquecida até mesmo pelos nossos militantes mais combativos.

Já no que diz respeito às condições de sustentabilidade econômica, social e política, não me arriscaria a dar um diagnóstico positivo em relação às melhorias das condições de vida da nossa população, especialmente das camadas mais pobres. Em resumo, diria que a visão de um desenvolvimento local sustentável no seu sentido mais amplo continua distante das preocupações da sociedade brasileira em geral e dos nossos formuladores das políticas públicas em particular.

4. Desenvolvimento local e “vazamentos”: só a diversificação resolve?

Numa das minhas andanças com as caravanas da cidadania, nos idos de 1994, passamos por Itinga, uma das mais pobres cidades do Vale do Jequitinhonha. O prefeito havia ganhado uma ambulância num daqueles famosos “programas” que permitem às montadoras desovarem seus estoques no momento em que se avizinha um modelo novo. A conta que o prefeito sabia fazer era simples: se comprasse a ambulância não ia ter dinheiro para a gasolina nem

para pagar o motorista; e ainda ficaria sem o veículo na primeira necessidade de conserto, o que não deveria tardar dada a precariedade das estradas que levavam ao hospital mais próximo. A solução foi simples: vendeu a ambulância e botou o dinheiro na poupança. Com parte desses recursos, pagou para os dois taxistas da cidade um curso de primeiros socorros, mandou dar uma "garibada" nos veículos na única oficina da cidade (o que incluiu uma pintura da cruz vermelha e "Ambulância" ao contrário, "como na original", segundo ele) e abriu uma conta especial no único posto de gasolina de Itinga. Assim os taxistas passaram a fazer o transporte dos doentes em troca da gasolina e de um valor prefixado da "corrida".

Não sei quanto tempo duraram os recursos, nem sou capaz de dizer se o atendimento era satisfatório. Mas o prefeito fazia questão de explicar para nós visitantes que além dos doentes, também se beneficiaram dos recursos os taxistas, o dono da oficina, os comerciantes locais e outros. Ou seja, o dinheiro gasto na cidade estimulou setores da economia local que se encontravam "estagnados" pela falta de demanda decorrente da extrema pobreza daquela pequena cidade. Se o dinheiro tivesse sido usado só para comprar a ambulância, nada disso teria acontecido em Itinga, pois a maior parte dos benefícios teriam ido parar na cidade de Betim, sede da Fiat em Minas Gerais.

Muito provavelmente, os recursos se acabaram sem que tivesse sido possível gerar "novas oportunidades" que permitissem gerar algum círculo virtuoso de crescimento econômico na região. E se perguntarmos por que isso acontece com as muitas Itingas deste país – grande parte dos 4.600 municípios rurais da tipologia de Veiga e colaboradores – vamos encontrar sempre uma das seguintes respostas, isoladas ou combinadas entre si:

- a) os recursos eram muito poucos para gerarem efeitos dinâmicos e duradouros;
- b) os recursos, apesar de gastos no local, não foram direcionados para "novas oportunidades" de geração de emprego e renda.

Se examinarmos a fundo essas respostas veremos que a “causa em última instância” é o “vazamento” dos recursos para o consumo imediato em função do nível de carência da população (pobreza).

Mas esse vazamento poderia ter acontecido também se o prefeito tivesse simplesmente comprado a ambulância, ou seja, se a maior parte dos recursos tivesse sido gasta ou fosse “drenada” para outro lugar. É isso o que ocorre, por exemplo, com as cadeias agroindustriais do *agribusiness*: o valor gerado que fica nos locais onde são produzidos os produtos agrícolas é mínimo porque grande parte é drenada para outros lugares via compra de insumos, máquinas e equipamentos. Além disso, o valor agregado ao longo da cadeia produtiva – que compõe a maior parte do valor do produto final – vai parar em geral nas grandes cidades do país ou do exterior porque é aí que estão concentradas a parte agroindustrial, os centros financeiros e as sedes das grandes empresas nacionais e transnacionais que dominam essas cadeias.

A falta de novas oportunidades de geração de emprego e renda numa pequena cidade pode estar associada a muitas variáveis econômicas. Entre elas merece destaque a sua estrutura produtiva – o seu grau de concentração é aqui sim, o seu grau de diferenciação. Mas não basta ser diferenciado: é preciso que essas atividades se conectem, se integrem de modo a constituírem verdadeiras redes de prestação de serviços e de produção. Esse é o ponto fundamental na nossa opinião: a possibilidade de constituir essas “redes locais”, como vêm sendo denominadas, funciona como uma espécie de proteção contra os “vazamentos”. Mas, para que essa rede seja efetiva, é preciso estabelecer conexões sólidas entre as várias atividades desenvolvidas no interior da região e nas suas relações com o exterior.

É comum também que “no início” da formação dessas redes locais haja uma grande “localização” dos gastos, a qual vai se diluindo à medida que a estrutura produtiva se torne mais complexa e aumente as suas conexões com o exterior. As atividades artesanais e de turismo são um bom exemplo disso. No início, a maioria dos agen-

tes são pessoas residentes na própria região. Mas, quando essas atividades locais são bem-sucedidas, atraem novos atores, em geral de fora, o que faz aumentar os vazamentos, diminuindo, assim, os efeitos retroalimentadores (*feedback*) na região. Isso ocorre quando as atividades “dinâmicas” do local não são capazes de reduzir novos circuitos virtuosos geradores de ocupação e renda, nem de se conectarem as tradicionais atividades desenvolvidas no local. As atividades primárias e terciárias – como a agricultura e a prestação de serviços – estão infelizmente entre aquelas que têm menor poder de inclusão na matriz tecnoprodutiva de uma região.

Em resumo, a condição necessária é ter o mínimo de “vazamentos” da renda gasta no local, seja no município ou na região. Mas essa condição não é suficiente: é preciso que a estrutura econômica e produtiva existente seja permeável à criação de novas oportunidades de modo a permitir a geração de circuitos virtuosos de geração de empregos e renda na rede econômica produtiva preexistente.

É o que mostram os trabalhos de Gilliam Hart⁹ criticando o que chama de “abstração do contexto agrário dos processos de industrialização”. Ele argumenta que boa parte da atual reestruturação em curso nos países da Ásia deve ser creditada às múltiplas trajetórias das relações agricultura/indústria e às inovações institucionais que ocorrem ao longo desses processos. Dois exemplos: o papel submisso das mulheres japonesas que facilitaram a aceitação da “flexibilização” das relações de trabalho; e o fato dos subsídios à agricultura terem servido como subsídio ao consumo dos “novos trabalhadores a domicílio” da indústria rural em Taiwan principalmente. Sobre os efeitos da reforma agrária, analisando o caso da África do Sul, Hart (1995) destaca que uma vez eliminado o grande proprietário de terras, em geral absenteísta – que drenava a maior parte do excedente para fora da região –, estão criadas as condi-

⁹ Ver a respeito: Hart, G. (1997). Multiple Trajectories of Rural Industrialization. In: Goodman, D. & M. Watts (org). Globalizing Food. Rutledge, London. E também: Hart G. Beyond. The Rural-Urban Dichotomy. Congresso sobre a Questão Agrária, Wageningen, may 1995.

ções necessárias para a formação de um “circuito virtuoso” nas áreas reformadas. Mas é preciso, a partir daí, cuidar para que as “novas *linkages*” que se estabeleçam não reproduzam, na essência, o mesmo “sistema de drenagem”, mantendo os mesmos vazamentos anteriores da compra dos insumos e venda dos produtos. Ou seja, não adianta distribuir a terra se a agroindústria de insumos e a agroindústria processadora permanecem tão concentradas como antes. Por isso, o sucesso de um programa de reforma agrária depende, entre outras coisas, do sucesso do processo de agroindustrialização e de agregação de serviços que se possa implantar de forma a permitir agregar valor à produção agropecuária proveniente das zonas reformadas.

Esse é o segredo do sucesso da “industrialização difusa” tanto da “Terceira Itália” como do nosso Vale do Itajaí em Santa Catarina: as conexões que ligam a produção agropecuária, – mesmo que parte dela seja destinada apenas à subsistência – com as pequenas e médias indústrias da região. É disso que se trata: ligar a produção local – agrícola e industrial – aos mercados locais. E os mercados estão concentrados nas cidades, por definição, porque aí a densidade populacional é maior. Portanto, o grande desafio é que o desenvolvimento supere tanto a segmentação setorial (desenvolvimento agrícola/desenvolvimento industrial) quanto a dicotomia cidade-campo (desenvolvimento rural/desenvolvimento urbano).

5. O Planejamento Territorial: por que separar o urbano do rural?¹⁰

O último capítulo de Veiga e colaboradores (2001) apresenta um “Esboço de um projeto de lei” com vistas a dar início a uma discussão sistemática no âmbito dos Conselhos de Desenvolvimento Rural, a começar pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentado, que permita “a elaboração de uma lei sobre o desenvol-

¹⁰ Essa sessão contou com a participação de Zoraide Itapura de Miranda que está finalizando uma tese de doutoramento sobre o tema “Urbanização do campo e seus impactos”, sob minha orientação.

vimento rural de importância equivalente ao *Estatuto das Cidades*, que acaba de ser promulgado. Mas essa lei não deve ser uma simples nova versão do histórico *Estatuto da Terra*, que volte a dispor apenas sobre a política fundiária e agrícola¹¹. Precisa ser uma lei que contemple as outras dimensões essenciais da vida rural. Uma lei que ajude as áreas rurais a garantir o bem-estar e a cidadania aos que nelas preferam viver. Enfim, uma lei que facilite o acesso da população brasileira à efetiva liberdade de poder optar pelos modos de vida mais diretamente relacionados com a natureza”.

Segundo os autores,

“A visão estreita e retrógrada que restringe o desenvolvimento rural à sua vertente agropecuária tem sido tão dominante na sociedade brasileira, que impregnou a própria Constituição Cidadã de 1988. Isso fica muito claro na estrutura dos quatro capítulos que compõem seu Título VII - *Da Ordem Econômica e Financeira* (arts. 170 a 192). Entre o primeiro - *Dos Princípios Gerais* (arts. 170 a 181) e o quarto - *Do Sistema Financeiro* - está estampada, de um lado, a confusão reinante entre o espaço rural e o setor agropecuário, e, de outro lado, a dificuldade de se regular o espaço urbano, pois, ao curtíssimo capítulo II - *Da Política Urbana* (arts. 182 e 183), segue-se o longo capítulo III - *Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária* (arts. 184 a 191), que, na verdade, aborda especificamente as questões relativas à política agrícola.

“Pela lógica, o título desse terceiro capítulo deveria ser *“Da Política Rural”*, e ele não poderia ficar restrito às questões agrícolas, fundiárias e de reforma agrária. Talvez não haja, portanto, melhor evidência de nossa incompreensão do processo de desenvolvimento rural do que esses dois capítulos intermediários da Constituição Federal. Eles refletem as carências e as mazelas do debate público sobre as questões territoriais do País. Por isso, não seria inteiramente exagerado dizer que as elites brasileiras pensam nessas questões com uma mentalidade muito mais próxima do século 19 do que do século 21” (*op. cit.*, p. 88).

Creio que os autores estão corretos na crítica ao rural como sinônimo de agropecuário. Mas essa é apenas parte da questão fundamental que se resume na concepção de opor o rural e o urbano,

¹¹ Ou seja, não deve se limitar às questões contempladas no projeto de Lei Complementar proposto pelo Exmo. Deputado Francisco Graziano, que procura instituir o “Novo Estatuto da Terra”.

como já mostramos anteriormente. Na minha avaliação, o erro fundamental está não no “curtíssimo capítulo terceiro”, que trata apenas do política urbana, dispensando inclusive os municípios com menos de 20 mil habitantes de um Plano Diretor. Resumidamente o que se diz aí é que os municípios com mais de 20 mil habitantes só devem se preocupar com o planejamento da área urbana, mancha de adensamento populacional que eles mesmos circunscrevem por meio dessa linha imaginária denominada perímetro urbano que servia no passado para delimitar as áreas para criação de animais e que hoje serve na prática apenas para definir quem paga IPTU e quem (não) paga o Incra. Isso significa, nem mais nem menos, que os municípios não têm responsabilidade pela regulação de áreas não contidas nesse perímetro definido pela Câmaras Municipais e sancionado pelo Prefeito, a partir de alguns parâmetros/critério básicos fixados pelo IBGE, denominadas *por exclusão* de áreas rurais.

Na verdade, em boa parte dos municípios de maior porte, e que estejam sofrendo um processo mais intenso de expansão urbana, e, portanto, estejam sendo vítimas de um “circuito imobiliário especulativo¹²” mais ativo, a definição de onde vai passar o perímetro urbano tem se dado muitas vezes para atender a interesses dos “empreendedores imobiliários”: de um lado, são proprietários de glebas rurais ociosas ou subutilizadas, que estão sendo mantidas como reserva de valor, aguardando o momento mais oportuno para realizar seus lucros e que não querem ter seus imóveis sendo passíveis de tributação urbana, mais onerosa; de outro, são proprietários de glebas e empreendedores imobiliários que querem ver seus imóveis pertencentes à zona rural, sendo passíveis de parcelamento urbano e, para tanto, sendo incorporados à zona urbana. Representantes do primeiro grupo pressionam no sentido de que os municípios não tenham competência para legislar sobre as áreas rurais, para não “correrem riscos” de ver seus imóveis passíveis de tributação urbana, ou até de algum tipo de projeto de interesse social.

¹² Lessa, Carlos. “A Crise Urbana e o Circuito Imobiliário”. Salvador, mimeo, 1981.

Representantes do segundo grupo pressionam e “negociam” para que as Câmaras Municipais e os prefeitos incorporem suas glebas ao perímetro urbano.

O resultado desse jogo de interesses é que os municípios brasileiros não têm poder de legislar sobre as áreas que compõem a grande maioria do seu território. Supostamente, quem deveria fazer a regulação das áreas rurais seria o governo federal por meio do Incra e do Ibama, o primeiro, de todos os imóveis situados em áreas rurais; e o segundo, dos recursos naturais (nascentes, córregos, rios, florestas, fauna, flora etc.). Mas, infelizmente, com o desmonte dos órgãos de extensão rural, hoje essa regulação é extremamente conflitiva ao definir as atribuições dos órgãos envolvidos, e extremamente falha na sua cobertura efetiva. O fato é que as áreas rurais – em particular aquelas que têm usos não-agrícolas, viraram uma verdadeira “casa da mãe Joana”.

Até os anos 70 essa dicotomia entre o urbano e o rural significou a diferença entre o moderno e o atrasado. Um exemplo caricatural dessa diferença está no significado até os dias de hoje do que é ser “urbanista” em contraposição ao que é ser “ruralista”.

Nos anos 90, a separação entre o rural e o urbano passou a refletir também outras características da chamada “modernidade”, ou seja, uma suposta diferença entre uma vida mais agitada e violenta e a sensação de poder desfrutar de momentos de bucolismo. Os espaços mais cobiçados para esse fim têm sido as áreas rurais próximas aos grandes centros urbanos. Por conta dessa proximidade, essas áreas vêm deixando de ser suporte de atividades agrícolas mais tradicionais. Muitas delas estão sendo estocadas, como reserva de valor à espera da chegada de um processo de urbanização obsoleto, no sentido de mal desenvolvido para os padrões atuais de *sustentabilidade ambiental*¹³.

¹³ Sem entrar muito no mérito das diversas correntes do “pensamento ambientalista”, estamos falando de *sustentabilidade ambiental* para distinguir um tipo de desenvolvimento que possa estar ocorrendo de forma a garantir, prioritariamente, uma qualidade digna de vida à população envolvida, e também, de forma a preservar o patrimônio histórico, cultural e natural de uma região.

Obviamente, essas diferenças se cristalizaram nos aparatos institucional e normativo de gestão pública do espaço. Esse tratamento dual acompanha a trajetória da história das economias agrária e urbana brasileiras.

A gestão do espaço urbano vem se dando mais efetivamente na esfera municipal, com resultados muito pouco satisfatórios do ponto de vista socioespacial. Nem a definição constante na Constituição Federal de 1988 sobre a função social da propriedade urbana, nem as exigências de ordenamento territorial por meio dos Planos Diretores, foram capazes de diminuir as carências sociais e, muito menos, a especulação imobiliária que continua jogando o perímetro urbano, os loteamentos e a população para áreas distantes, encarecendo muito a extensão dos serviços e da infra-estrutura urbana. O fato é que, ao longo da década de 90, o poder público não foi capaz ou não teve interesse em regulamentar dispositivos constantes na Constituição Federal de 1988, tais como: *parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo*¹⁴; *desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública*, cuja aplicação poderia ter diminuído os problemas sociais nos grandes centros urbanos.

Em relação às áreas rurais, historicamente, os municípios não tiveram praticamente nenhuma participação em programas ou políticas de desenvolvimento rural. As políticas fundiárias e agrícolas são, em sua maioria, competência privativa da União (art. 22, CF/88), especialmente as atribuições que dizem respeito à tributação da terra rural (ITR) e à política fundiária, ainda que em relação a este último a própria Constituição Federal abra a possibilidade de a União delegar atribuições aos estados por meio de Lei Complementar.

¹⁴ A questão da possibilidade de cobrança de alíquotas progressivas foi durante muito tempo uma matéria controversa. Em novembro de 1998 esse dispositivo foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal. Em agosto de 2000 foi aprovada uma emenda constitucional que prevê que este imposto possa ser progressivo, desde que regulamentado por lei municipal. Em julho de 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade, (Lei Federal nº 10.257) que define que o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU pode ser progressivo no tempo para os casos de descumprimento de determinações definidas por lei municipal, para área incluída no Plano Diretor, onde se prevê o “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado”.

A despeito dessa exclusividade da União em regular as atividades no espaço rural, ela nunca foi efetivamente praticada. O governo federal tem cobrado dos proprietários de terra o Imposto Territorial Rural, cujos efeitos na promoção do desenvolvimento rural, são, para se dizer o mínimo, bastante discutíveis.

Com o processo de descentralização das políticas públicas, vem surgindo, mais recentemente, a possibilidade de se atuar na regulação de uso e ocupação do solo rural, por meio do processos de municipalização das Casas de Agricultura, das propostas de ações integradas entre o Incra e algumas Prefeituras, e da criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e outros, como já vimos anteriormente.

Outro marco importante na tentativa de ordenamento territorial em geral, ainda que a ênfase maior tenha sido dada às grandes áreas urbanas, foi o processo de regulamentação da legislação ambiental e da criação dos órgãos públicos de gestão do meio ambiente que começou a tomar corpo a partir da década de 80 nas esferas estadual e federal, e na década de 90, chegando à esfera municipal. Porém, ainda que o processo de gestão ambiental tenha sido concebido de forma mais partilhada entre os três entes da federação, e mais integrada entre as áreas de atuação, na prática “as questões ambientais ainda estão tendo escassa capacidade de influir no conjunto das políticas de governo, ocupando um lugar secundário, restrito à ações de caráter mais corretivo”¹⁵. No entanto, nosso entendimento é que no campo da gestão ambiental existe um leque maior de atribuições concorrentes e suplementares entre os três entes da Federação, permitindo, assim, a montagem de um aparato integrado de gestão do território, inclusive no âmbito dos municípios, mesmo para as áreas rurais¹⁶.

¹⁵ Ferreira, Leila. “A questão ambiental”. Campinas, São Paulo: Boitempo Editorial, 1998, p. 122.

¹⁶ Leme Machado, Paulo Affonso. “Estudos de Direito Ambiental”. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

A despeito dos diversos problemas que têm surgido em relação à gestão ambiental do espaço, tanto a concepção como a prática das políticas ambientais têm buscado essa integração, conquistando adeptos por meio das ONGs e dos conselhos de meio ambiente. Nesse sentido, um dos desafios está em incorporar nesse processo, de uma forma mais ampla, outros movimentos sociais que não só aqueles que vêm atuando na proteção dos recursos naturais, dando assim um caráter menos elitista aos movimentos ambientalistas.

Um exemplo de proposta de ordenamento territorial que procura incluir a área rural é o recém-aprovado Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001, cujos objetivos expressos no texto legal são de *ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.*

O Estatuto da Cidade prevê ainda o fomento à participação social, por meio da promoção de *audiências públicas e debates, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade*, para garantir a *gestão democrática da cidade*. Nesse sentido, o que nos parece mais interessante, é que trata-se de uma proposta de gestão pública que inclui espaços e pessoas na sua regulamentação e aplicação.

A aprovação do Estatuto da Cidade teve destaque na imprensa nacional, com posições antagônicas entre os entrevistados do setor da produção imobiliária, juristas e urbanistas. A mobilização em torno dessa lei tem sido significativa, especialmente entre os chamados “movimentos sociais de reforma urbana”, como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, institutos como Fase, Pólis e da Cidadania, Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Política Urbana e Regional, Central dos Movimentos Populares,

entre outras, que estão organizando vários eventos, entre eles, o “Congresso Nacional pelo Direito à Cidade” ocorrido em agosto de 2001 que discutiu formas de regulamentação e de aplicação do Estatuto da Cidade. A luta dessas associações é antiga, vem desde a década de 70, com a intensificação do processo de urbanização e de exclusão social nas grandes cidades.

É justamente nesse processo de participação que reside, a nosso juízo, a alternativa que nos parece mais interessante do ponto de vista de se ampliar a democratização da gestão pública, ou seja, ações político-institucionais que permitam a renovação do processo decisório, de forma a combinar mecanismos tradicionais da democracia representativa com novas formas de participação direta.

A democracia participativa no sentido contemporâneo da expressão inclui na democracia representativa um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, que vêm a formar os direitos políticos que qualificam a cidadania, não só por meio das eleições, mas também pela vida partidária, sindical, e nos mais diferentes tipos de associações e conselhos.

Trazer essa participação para a esfera municipal, além de aproximá-la da população mais diretamente envolvida, permite que essa arena se democratize cada vez mais, ampliando a participação de outros atores que não só aqueles representantes da elite local, urbana ou rural. Esse é o grande desafio da gestão municipal democrática e os conselhos municipais são um caminho importante, sem dúvida. Mas não esses conselhos que aí estão, que reproduzem no âmbito da localidade a mesma segmentação setorial existente na formulação das políticas públicas de saúde, educação, habitação e até mesmo de desenvolvimento rural (leia-se agrícola na sua grande maioria)¹⁷.

¹⁷ Uma proposta interessante, ainda que possa se tornar apenas uma mudança formal, é criar um “Conselho dos Conselhos”, ou seja, um verdadeiro Conselho de Desenvolvimento Municipal que teria nos “conselhos setoriais” os seus instrumentos de operação e implantação das políticas públicas em nível local. Nas últimas eleições municipais o PT/SP elaborou um caderno detalhando essa proposta. E o PT/MT tem uma cartilha explicando como proceder à constituição de um Conselho Municipal de Desenvolvimento nos mesmos termos aqui propostos, onde sistematiza a legislação pertinente ao assunto.

Muito importante: a grande maioria das áreas rurais do país estão hoje polarizadas por cerca de 10 a 15 regiões metropolitanas. E nem mesmo essas áreas metropolitanas conseguem gerir ordenadamente seus espaços conurbados por meio de formas institucionalizadas de gestão compartilhada entre os vários municípios que o compõem. Como a maioria das regiões metropolitanas ainda dispõe de áreas de uso agrícola e de preservação ambiental, bem como pelo efeito polarizador que têm as metrópoles no seu entorno, seria importante resgatar a experiência de gestão dessas regiões¹⁸. Especialmente porque a gestão ambiental impõe uma planificação integrada do uso do solo e dos recursos naturais sem possibilidade de se admitir nenhum corte geográfico-administrativo, como é hoje a linha que separa o urbano do rural.

6. Quais são as prioridades?

As tentativas que fizemos no Projeto Fome Zero e outros trabalhos recentes para se estimar a população pobre no Brasil a partir dos dados das PNADs tomam como referência a linha de pobreza de um dólar diário *per capita*¹⁹. Procedeu-se também a correções nas rendas declaradas nas PNADs de modo a imputar uma estimativa para o valor do autoconsumo das famílias agrícolas e descontou-se o valor do aluguel e/ou prestação da casa própria das famílias que declararam essas despesas, que são as

¹⁸ Ver a respeito: Daniel, C. e N. Somekh (2001). Gestão compartilhada, limites e possibilidades: A experiência do grande ABC. Informativo CEPAM 1(2):159-170 (janeiro).

¹⁹ A inclusão do autoconsumo provocou a saída de apenas 314 mil famílias agrícolas (1,397 milhão de pessoas) do conjunto de pobres, 57% das quais residentes na região rural do Nordeste, muito embora as PNADs registrem 5,637 milhões de famílias com alguma forma de autoconsumo no universo de 7,581 milhões de famílias agrícolas ou pluriativas (74,3%). Já o desconto do aluguel e da prestação da casa própria somou ao conjunto de pobres 761 mil famílias ou 2,710 milhões de pessoas, representando um aumento das famílias pobres de apenas 1,8% da população, proporção essa que variou de 2,5% nas áreas metropolitanas para 2% nas áreas urbanas não metropolitanas (pequenas e médias cidades) e apenas 0,2% nas áreas rurais. Os resultados dessas correções, embora surpreendentemente pequenos em termos de alterar o número final de pobres, mostraram-se importantes no sentido de corrigir a distribuição relativa dos mesmos, reduzindo significativamente a pobreza estimada nas áreas rurais (especialmente na região Nordeste) e aumentando a das regiões metropolitanas.

únicas informações de gastos existentes. O valor final assim obtido foi considerado como sendo a *renda disponível* das famílias²⁰.

Procedeu-se ainda a uma estimativa dos pobres para as áreas rurais dos estados da região Norte não cobertos pelas PNADs (Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará), utilizando-se a proporção da população rural das estimativas preliminares do Censo Demográfico de 2000 e considerando-se a mesma proporção de pobres calculada para as áreas urbanas desses estados.

O resultado final indicou a existência de 9,324 milhões de famílias pobres ou 44,043 milhões de pessoas em 1999 no Brasil, o que representava 21,9% das famílias e 27,8% da população total, sendo 19,1% das área metropolitanas, 25,5% das áreas urbanas não-metropolitanas e 46,1% da população rural. Desagregando-se as famílias pobres, temos que 4,3 milhões (47%) eram constituídas de empregados, outras 3,2 milhões (35%) de trabalhadores por conta própria (autônomos urbanos e agricultores familiares) e ainda 1,65 milhão de famílias inteiras de pessoas não-ocupadas, a maioria delas formada de aposentados e pessoas procurando emprego, em geral famílias extremamente pobres ou indigentes na terminologia usual dos textos que tratam o tema.

Dentre as 7,5 milhões de famílias pobres com pelo menos um membro ocupado existentes em 1999, cerca de 2 milhões eram agrícolas ou seja, todos os seus membros trabalhavam apenas em atividades agropecuárias; outras 4,5 milhões de famílias eram não-agrícolas, ou seja, todas estavam ocupadas exclusivamente em atividades não-agrícolas e o outro milhão de famílias eram pluriativas, ou seja, os seus membros combinaram atividades agrícolas e não-agrícolas.

²⁰ Convertida pela taxa de câmbio do dólar comercial médio em setembro de 1999, essa linha básica de pobreza foi calculada como sendo de R\$ 62,29 mensais para as áreas rurais do Nordeste brasileiro e a partir daí regionalizada pelos índices de preços de custos de vida com base na PPV de 1996. Ver a respeito: TAKAGI, M., GRAZIANO DA SILVA, J., DEL GROSSI, M. *Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Campinas: Unicamp. IE, 2001. (Texto para Discussão, n. 101, ago.). E também Del Grossi, M.; J.Graziano da Silva e M. Takagi (2001). *Evolução da Pobreza no Brasil, 1995-99*. Campinas: Unicamp/IE 2001 (texto para discussão 104, nov.).

A análise da evolução do número de pobres no período 1995/99, o único possível de ser comparado sem as distorções monetárias introduzidas pelos planos de estabilização econômica do início da década, indicam um crescimento de 1,2% ao ano, o que resultou no aumento de quase 800 mil famílias ou 2,4 milhões de pessoas no período do Plano Real (ver Tabela 1). Mas, diferentemente do que se imagina, esse crescimento da pobreza não ocorreu nas áreas rurais, nem nas pequenas e médias cidades do país. O crescimento da pobreza no período 1995-99 concentrou-se nas regiões metropolitanas, onde atingiu a taxa de 5% ao ano, o que resultou num aumento de 420 mil famílias e 1,640 milhão de pessoas, o que corresponde a 2/3 do aumento total de pessoas pobres no período considerado. Esse crescimento do número de pobres nas áreas metropolitanas esteve fortemente associado à deterioração no mercado de trabalho (empregos precários) e ao crescimento do desemprego no período do Plano Real, segundo Sônia Rocha (2000)²¹, a primeira pesquisadora a identificar o fenômeno.

A constatação que nos parece a mais surpreendente de todas foi o não-crescimento da pobreza nas áreas rurais não-metropolitanas. Os dados apontam inclusive para uma aparente redução do número de pobres ligados à atividade agrícola, mas o que ocorre é antes um abandono das atividades agrícolas pelas não-agrícolas, como mostram as pesquisas do Projeto Rurbano.

Tabela 1 – Simulação do efeito da ausência das transferências governamentais na forma de aposentadorias e/ou pensões da previdência (com e sem) sobre o número de famílias pobres: Brasil, 1995-99 (mil famílias)						
Situação	1995		1999		1995/99 (% a.a)	
	Com	Sem	Com	Sem	Com	Sem
Total	8.342	12.640	9.139	14.402	3,2 ***	1,2***
Metropolitanas	1.646	2.883	2.064	3.635	5,8 ***	5,0 ***
Urbanas não-metropolitanas	9.861	6.185	4.317	7.056	3,2 ***	0,9
Rurais não-metropolitanas	2.715	3.572	2.758	3.711	1,0 ***	-0,4

Fonte: Tabulações especiais do Projeto Rurbano; *** indica significativo a 1%

²¹Rocha, S. (2000). Pobreza no Brasil: O que há de novo no limiar do século XX. Rio de Janeiro, Ipea.

Essa relativa estabilidade da pobreza nas áreas rurais do país pode ser explicada, em parte, pelo aumento do número de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas no meio rural e pelo avanço das transferências governamentais, na forma de aposentadorias e pensões rurais, que tiveram o efeito de estabilizar os rendimentos das famílias rurais nos anos 90.

Para testar essa hipótese, Del Grossi, Graziano da Silva e Takagi (2001) fizeram uma simulação, retirando da renda das famílias a parcela oriunda dessas transferências. O resultado apresentado também na Tabela 1 mostrou um grande acréscimo do número total de pobres, que saltam para 14,4 milhões de famílias. Mas o que mais interessa nesse exercício são as tendências: em todas as situações o resultado é o acréscimo do número de famílias pobres, mesmo nas áreas rurais do Brasil. Esse resultado confirma a importância das transferências para estabilizar os rendimentos das famílias rurais, e até mesmo reduzir o número de famílias pobres.

A desagregação regional mostrou que a pobreza cresceu significativamente apenas nas regiões Norte e Nordeste e em São Paulo, reflexo do forte crescimento da pobreza nas suas áreas metropolitanas (ver Tabela 2). Em termos de estados, o número de pessoas pobres aumentou significativamente no Acre, Amazonas, Roraima, Amapá, Rio Grande do Norte, Alagoas, São Paulo, Santa Catarina e no Distrito Federal. E diminuiu significativamente apenas nos estados do Rio de Janeiro e de Mato Grosso, sendo que o Rio de Janeiro foi o único a apresentar uma redução significativa da pobreza em áreas metropolitanas. A pobreza rural apresentou crescimento significativo apenas em Tocantins, Alagoas e Bahia; e apresentou redução no Ceará, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Mato Grosso. Nos demais estados, as variações não foram significativas.

Tabela 2 – Numero de famílias e pessoas pobres^(a) segundo as principais regiões brasileiras: Brasil, 1995-99.

REGIÕES	FAMÍLIAS			PESSOAS		
	1995 (milfamílias)	1999 (milfamílias)	1995/99 (% a.a)	1995 (milpessoas)	1999 (milpessoas)	1995/99 (% a.a)
Norte^b	334	460	8,3***	1.887	2.437	6,7***
Metropolitanas	34	57	10,6***	183	285	9,2***
Urbana ñ.metrop.	300	403	8,1***	1.703	2.152	6,4***
Rural ñ.metrop.	-	-	-	-	-	-
Nordeste	4.028	4.455	2,2**	21.013	21.870	0,8
Metropolitanas	538	638	3,9**	2.656	2.978	2,8*
Urbana	1.796	2.014	2,3**	9.062	9.440	0,4
Rural	1.695	1.803	1,5*	9.294	9.452	0,5
RJ+ES+MG	1.579	1.578	0,1	7.250	7.116	-0,4
Metropolitanas	473	508	1,7***	1.992	2.068	0,9**
Urbana ñ.metrop.	674	676	0,4	3.068	3.066	0,2
Rural ñ.metrop.	432	394	-2,3*	2.191	1.981	-2,6***
SP	859	1.006	3,8***	3.612	4.376	4,8***
Metropolitanas	391	556	9,2***	1.611	2.368	10,3***
Urbana ñ.metrop.	369	360	-1,1	1.550	1.566	-0,1
Rural ñ.metrop.	99	89	-2,5*	451	442	-0,7
Sul	912	991	1,5	4.024	4.392	1,8
Metropolitanas	156	213	7,8***	654	896	8,3***
Urbana ñ.metrop.	443	486	1,1	1.897	2.118	1,6
Rural ñ.metrop.	313	292	-1,6***	1.473	1.379	-1,4***
Centro-Oeste	638	663	-0,1	2.871	2.925	-0,6
Metropolitanas	57	94	10,1**	260	403	8,4*
Urbana ñ.metrop.	403	386	-1,5*	1.739	1.681	-1,3*
Rural ñ.metrop.	177	182	-1,0	873	840	-2,4
BRASIL^(b)	8.349	9.151	2,0**	40.656	43.115	1,2*
Metropolitanas	1.649	2.066	5,4***	7.356	8.998	5,0***
Urbana ñ.metrop.	3.984	4.325	1,7*	19.019	20.023	0,9
Rural ñ.metrop.	2.716	2.760	0,3	14.282	14.093	-0,4

Notas:

(a) Pobres: renda familiar *per capita* até US\$ 1,08 por dia (câmbio de setembro de 1999) com imputação do autoconsumo e deduzidas as despesas com aluguel e prestação de casa própria. Famílias residentes em domicílios particulares permanentes. Exclui a população sem declaração de renda, empregados domésticos que moram no local de trabalho e pensionistas.

(b) Exclusive as populações rurais de RO, AC, AM, RR, PA e AM. As diferenças de soma com o total devem-se a erros de arredondamentos. O deflator utilizado foi o INPC.

Fonte dos dados básicos: microdados das PNADs, tabulações especiais do Projeto Urbano.

A Tabela 3 mostra que a pobreza não é um “privilégio” das famílias rurais, nem das famílias agrícolas e, muito menos, das famílias agrícolas por conta própria, que seriam os nossos agricultores familiares “puros”. Como se pode notar, o maior número absoluto de pobres residindo nas áreas rurais é o de famílias agrícolas por conta própria (1,2 milhão); mas a maior proporção relativa de pobres rurais ocorre entre os empregados agrícolas (49,4%).

Tabela 3 – Número e proporção de famílias pobres ^(a) segundo a posição na ocupação: Brasil, 1999.				
	Milhões		Porcentagens	
	Todos	Rural n-m	Todos	Rural n-m
Conta própria	3,2	1,4	24,1	39,6
Agricultora	1,0	0,8	42,8	42,7
Pluriativo	0,6	0,4	35,7	40,2
Não-agrícola	1,6	0,1	17,1	26,4
Empregados	4,3	1,2	21,1	41,4
Agricultora	1,0	0,7	48,4	49,4
Pluriativo	0,3	0,2	33,9	41,0
Não-agrícola	3,0	0,3	17,2	30,6
TOTAL ^(b)	7,5	2,6	20,8	38,5

Fonte: Projeto Fome Zero

(a) familiares com renda *per capita* menos que um dólar por dia

(b) exclui as famílias sem pessoas ocupadas

Em resumo, se o objetivo do desenvolvimento é combater a pobreza não há porque privilegiar os rurais, nem só os agricultores familiares. Também, muitos dos empregados rurais são pobres e muitos dos agricultores familiares pobres vivem em áreas urbanas. Ademais, a pobreza não respeita essa linha imaginária dos perímetros urbanos fixada de acordo com os interesses políticos locais. Por isso temos que desenhar políticas estruturais de combate à pobreza que sejam para toda uma região, respeitando evidentemente as especialidades locais, das áreas urbanas e rurais.

Com a ênfase nas políticas estruturais não quero descartar a importância das políticas compensatórias para aliviar as situações de pobreza, especialmente, a ajuda àquelas regiões onde “falta

tudo". Mas, segundo Graziano da Silva e Del Grossi (2000)²², é a queda da rentabilidade agrícola que tem levado os produtores agrícolas familiares a dependerem cada vez mais de rendas não-agrícolas e das transferências sociais, especialmente dos pagamentos de aposentadorias e pensões, para sobreviverem. Essa queda da rentabilidade se deve a três elementos fundamentais: a queda dos preços dos produtos agropecuários; a elevação dos custos do trabalho e do crédito rural; e a redução do ritmo de inovação no setor agropecuário. Vejamos rapidamente o papel de cada um desses elementos no processo de diferenciação social dos produtores agropecuários.

Como sabemos, o governo Collor promoveu, em 1990 uma abertura indiscriminada das importações com o objetivo de auxiliar no combate à inflação vigente. Ocorre que os preços das *commodities* agrícolas estão em queda há 30 anos²³. O resultado foi uma internalização dos baixos preços vigentes nos mercados internacionais, os quais refletem fundamentalmente as políticas agrícolas protecionistas dos países desenvolvidos e especialmente os subsídios às exportações de produtos agrícolas praticadas pelos EUA, Canadá e CCE. Acrescenta-se a isso o desmonte do aparato institucional do Ministério da Agricultura e do Ministério da Indústria e Comércio (e de suas autarquias e empresas públicas tais como o IAA, IBC, Planalsucar, Emater etc.) que se refletiu na perda de eficácia dos principais instrumentos de política agrícola ainda vigentes no final dos anos 80, como a política de preços mínimos e dos mecanismos de regulação estatal de nossos principais complexos agroindustriais, como o do açúcar e álcool, do trigo e soja, do café etc.

O segundo elemento – a elevação dos custos de produção – deveu-se em parte à recuperação do valor real do salário mínimo promovida a partir do governo Itamar Franco (1992-94) que se

²² Graziano da Silva, J. e M. Del Grossi (2000). A Evolução da Agricultura Familiar e do Agribusiness nos anos 90. *in*: Rattner, H., org. O Brasil no Limiar do Século XXI. São Paulo, Edusp pp.139-158. O texto que se segue é um resumo do artigo.

²³ Monteiro, M. J. C. Trinta anos de queda. **Agroanalysis**, v.18, nº 2, pp. 26-31, fev. 1998.

refletiu no sistema de produção não apenas dos grandes empregadores, mas também daquelas empresas familiares que denominamos de “*farmers caboclo*”²⁴, que empregam poucos trabalhadores permanentes mas muitos temporários. Vale lembrar que o salário mínimo funciona como uma espécie de farol para os salários rurais, especialmente no caso dos trabalhadores temporários. Também contribuiu para o aumento dos custos de produção tanto desses segmentos patronais como dos conta-própria – as elevadas taxas de juros vigentes para o crédito em geral e, de forma específica, para o crédito rural de custeio, o qual já não embutia mais qualquer subsídio na medida em que se tornou pós-fixado com correção monetária integral desde meados dos anos 80. Ressalte-se que o aumento dos custos de produção só não foi maior pela defasagem cambial vigente até a desvalorização do real no início de 1999, que barateava os insumos químicos, grande parte dos quais passaram a ser novamente importados com a abertura da economia em 1990, especialmente fertilizantes e defensivos. Mas nunca é demais lembrar que essa defasagem cambial, por outro lado, contribuía para derrubar os preços internos na medida em que dificultava as exportações de nossas *commodities* e incentivava as importações de produtos agrícolas dos países desenvolvidos. Em resumo, os anos 90, do ponto de vista da lucratividade do “negócio agropecuário”, – ou *agribusiness*, para usar a terminologia já consagrada –, foi bem menos favorável aos setores patronais que a década anterior.

O terceiro elemento que responde pela queda da rentabilidade da produção agrícola é o arrefecimento do ritmo de inovação da nossa agropecuária neste final de século. Alguns querem ver aí um certo esgotamento desse padrão que denominamos “a primeira etapa” de modernização da agricultura, baseado no cultivo intensivo apoiado na mecanização e uso de insumos químicos e aproveitam para dis-

²⁴ Ver a respeito: Graziano da Silva, J. (1999). Tecnologia e Agricultura Familiar. Porto Alegre, Ed. da UFRGS.

correr sobre a utopia de uma segunda etapa – a da modernização ecológica que seria intrinsecamente incluyente. Mas todos nós concordamos que a queda dos recursos públicos para a pesquisa agropecuária e o desmantelamento das agências estatais de assistência técnica e extensão rural foram fundamentais para a redução do ritmo de inovação, especialmente dos pequenos produtores que não conseguiram ter acesso a novas tecnologias (informática, biotecnologias etc.) por mecanismos privados.

É importante que se diga que desde os anos 80, a expansão da produção agropecuária deixou de se basear no aumento da área cultivada e passou a ter ganhos expressivos de produtividade que se fizeram acompanhar até mesmo por maiores rendimentos físicos por unidade de área dos nossos principais produtos. A explicação para esses ganhos de produtividade estão, de um lado, na maturação dos investimentos em pesquisa realizados pelo “Sistema Embrapa”²⁵ nos anos 70, especialmente das novas variedades e sistemas de produção que permitiram a incorporação de vastas áreas muito bem localizadas e antes consideradas inproveitáveis dos cerrados brasileiros no planalto central. De outro, nos maiores níveis de mecanização não apenas dos grãos, mas também dos nossos cultivos tropicais como a cana-de-açúcar e o café, que estão entre os principais demandadores de força de trabalho agrícolas do país, também acelerados pela importação de máquinas e equipamentos agrícolas beneficiados pela defasagem cambial vigente especialmente durante o Plano Real²⁶.

Resumindo, a conjugação desses três elementos – a queda dos preços dos produtos agropecuários; a elevação dos custos do trabalho e do crédito rural; e a redução do ritmo de inovação no setor

²⁵ Inclui além dos centros e estações experimentais da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, também os institutos estaduais de pesquisa agropecuária como o IAC de Campinas, SP e o Iapar de Londrina, PR, entre outros.

²⁶ O lado perverso disso foi a queda do emprego agrícola que vem ocorrendo de forma agregada para o país desde meados dos anos 80. Ver a respeito Fundação Seade (1996), Força de trabalho na agricultura paulista. São Paulo, Governo do Estado. E também o boletim Sensor Rural (<http://www.seade.gov.br>)

agropecuário – resultou numa sensível queda da renda proveniente das atividades agropecuárias de modo geral.

É importante ressaltar que essa queda da rentabilidade do “negócio agrícola” teve um impacto muito forte na riqueza do setor. Isso pode ser percebido pela queda do preço do principal ativo dos produtores agrícolas – a terra, até então objeto de entesouramento e reserva de valor tradicional dos proprietários rurais do país há séculos. A queda do preço da terra nos anos 90 significou, nada mais nada menos, que uma reestruturação patrimonial de muitas famílias de grandes proprietários rurais. Uma fazenda hoje de mil hectares, por exemplo, equivale ao preço de dois ou três apartamentos. O resultado mais visível disso foi a redução da principal “barreira à entrada” do setor, fazendo com que os “negócios agropecuários” passem a ser acessíveis também a um amplo contingente de classes médias urbanas formado por profissionais liberais e comerciantes. Isso significa que o “poder de monopólio” desse setor patronal agropecuário também vem caindo talvez não tão rapidamente como o preço de suas posses, em função das distorções do sistema de representação político e sindical brasileiros, assunto que infelizmente não comporta desenvolver no âmbito deste trabalho.

Graziano da Silva e Del Grossi (2000) concluem que no período 1995-99 houve uma forte redução do número e da renda daqueles produtores que se denomina de agricultura familiar no âmbito do Pronaf, ou seja, das famílias agrícolas e pluriativas por conta própria e dos empregadores com até dois empregados permanentes. E que muitas dessas famílias estão buscando nas atividades não-agrícolas e na produção de subsistência uma forma alternativa de sobrevivência frente à queda de seus rendimentos provenientes das atividades agropecuárias. Esses resultados apontam para a mesma direção da hipótese apresentada por Delgado e Cardoso Jr.²⁷. de uma relativa

²⁷ Delgado, G. e Cardoso Jr., J. C. (2000). Principais Resultados da Pesquisa Domiciliar sobre a Previdência Rural na Região Sul do Brasil. Brasília, Ipea (Projeto Avaliação Socioeconômica da Previdência Social Rural, mimeo).

estagnação do *agribusiness* brasileiro na década de 90 e simultânea ampliação de um setor de economia familiar de subsistência no espaço rural. Segundo os autores citados, "a desorganização econômica e social do setor rural (SIC) brasileiro que ocorre com o fim das políticas intervencionistas que vigoraram do pós-guerra até o final dos anos 80, deixou profundamente alteradas as condições de reprodução capitalista na agricultura brasileira. O efeito cumulativo da liberalização comercial e financeira, do fim da intervenção nos mercados de *commodities* e da desvalorização patrimonial do estoque fundiário, culminaram com o rompimento do chamado pacto da 'modernização conservadora' sem abrir claros caminhos para um novo surto do crescimento agrícola (para fora ou para dentro) no país." (*op. cit.*, pp. 3-4).

Não vemos, portanto, a exclusão dos agricultores familiares como o resultado de um confronto com o *agribusiness*, mas sim como resultado de uma crise agrícola mais ampla, tema que também não cabe desenvolver aqui²⁸. O diagnóstico que realizamos no Projeto Fome Zero (disponível no site www.icidadania.org.br) indica que há uma insuficiência de demanda que inibe uma maior produção de alimentos por parte da agricultura comercial e da agroindústria no Brasil neste início do século XXI. As razões que determinam essa insuficiência de demanda – concentração excessiva da renda, baixos salários, elevados níveis de desemprego e baixos índices de crescimento, especialmente daqueles setores que poderiam expandir o emprego – não são conjunturais. Ao contrário, são endógenas ao atual padrão de crescimento e, portanto, inseparáveis do modelo econômico vigente. Forma-se, assim, um verdadeiro círculo vicioso, causador em última instância da fome no país – qual seja desemprego, queda do poder aquisitivo, redução da oferta de alimentos, mais desemprego, maior queda do poder aquisitivo, maior redução na oferta de alimentos.

²⁸ Ver a respeito: Goodman, D. e M. Redclift (1989). *International Farm Crisis*. London, The Macmillan Pres.

Para romper esse *ciclo perverso da fome* é necessário incorporar ao mercado de consumo de alimentos aqueles que estão excluídos do mercado de trabalho e/ou que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias, como propusemos no Projeto Fome Zero. Trata-se, em suma, de criar mecanismos – alguns emergenciais, outros permanentes – no sentido de baratear o acesso à alimentação para essa população de mais baixa renda, em situação de vulnerabilidade à fome, de um lado; de outro, incentivar o crescimento da oferta de alimentos baratos, mesmo que seja por meio do autoconsumo e/ou da produção de subsistência; e, finalmente, de incluir os excluídos, dado que o acesso à alimentação básica é um direito inalienável de qualquer ser humano.

Não se trata apenas de criar políticas compensatórias, do tipo bolsa escola ou renda mínima e outras medidas paliativas que não permitem engendrar mecanismos econômicos para mudar o quadro estrutural gerador da pobreza e da fome. Por isso propusemos como política fundamental do Fome Zero os *cupons de alimentação*.

A grande vantagem dos cupons de alimentos é que eles se inserem numa categoria de programas que permitem *combinar o caráter emergencial de assistência direta às famílias mais pobres com políticas setoriais de reestruturação econômica*, como a reforma agrária, a política agrícola e a geração de mais e melhores empregos. A esse respeito é significativo o acompanhamento de 40 anos de existência do programa nos EUA – onde complementa ainda hoje o consumo de alimentos de mais de 18 milhões de pessoas por mês – que mostra ser o *Food Stamp* o único programa de ajuda alimentar que preencheu simultaneamente as duas condições consideradas fundamentais de eficiência econômica: foi um programa contracíclico, aumentando nos momentos recessivos da economia e reduzindo nos de expansão; e foi o que atingiu a maior proporção das famílias pobres, podendo ser considerado assim um programa de caráter massivo que tem um grau de focalização também considerado muito bom.

BOX 4

Cupons de alimentação

O cupom é um programa que pode ser facilmente vinculado às principais políticas estruturais de combate à pobreza, uma vez que permite:

a) “amarrar” a ponta do consumidor pobre (ou seja com renda insuficiente para comprar os alimentos necessários) à outra ponta do agricultor familiar que está indo à falência porque não tem quem compre sua produção. Em outras palavras, o programa de cupons permite direcionar o esforço de combate à fome para os dois pólos mais graves hoje existentes no país: a falta de poder aquisitivo dos pobres urbanos com a capacidade ociosa da agricultura familiar;

b) restabelecer, no âmbito dos estados e municípios, uma política de compras institucionais sem que se perca o caráter descentralizado das compras públicas de alimentos. As prefeituras poderão dar incentivos à produção local de seus agricultores familiares, trocando os cupons por sementes e insumos, bem como garantindo a compra de determinados produtos (leite para merenda, por exemplo), ou ainda criando novos canais de comercialização (feiras, varejões, cooperativas de consumo). Além disso, é possível vincular o cadastro dos supermercados, mercearias, quitandas e feiras livres à priorização na compra de alimentos de produtores locais; tanto de produtos frescos, como de pequenas agroindústrias de alimentos que poderão ser incentivadas. Essas possibilidades ampliam em muito a escala de compra das prefeituras, criando um instrumento de dinamização do comércio e da agricultura local. Em outras palavras, o programa de cupom permite que se crie mecanismos de incentivo à produção agrícola nas pequenas e médias cidades do nosso interior, restabelecendo-se e ampliando-se o poder de compra direcionado dos órgãos públicos. Isso é importante ainda mais se considerarmos que metade dos muito pobres residem em pequenas e médias cidades e outros 20% em áreas rurais. Isso significa que quase 70% da população que hoje está fora total ou parcialmente do mercado de consumo de alimentos básicos moram fora das regiões metropolitanas do país.

c) Os cupons permitem *vincular* o benefício recebido pelas famílias a diversas formas de contrapartida além daquelas inerentes aos programas que entram como complemento. Nos últimos anos, há uma tendência crescente nos países que se utilizam de programas do tipo cupons de alimentos (como México e Estados Unidos, por exemplo) de exigirem uma contrapartida dos beneficiários em relação à procura de trabalho, seja por meio da obrigatoriedade de se vincular os programas de requalificação profissional, seja por meio de exigir até mesmo a prestação de serviços comunitários (limpeza de áreas públicas, trabalho em hortas comunitárias) para as pessoas que não conseguem encontrar trabalho num prazo determinado (seis meses, por exemplo). Essa exigência tem se revelado fundamental para recriar a “ética do trabalho” entre os desempregados e evitar a tendência de muitos a permanecerem indefinidamente buscando o amparo do seguro-desemprego como forma de sobrevivência cotidiana.

Ver a respeito: Rossi, P. *Feeding the Poor*. The AEI Press, Washington, Dc. 1998.

Mas só o combate à fome por meio dos cupons não basta. Como ressalto no meu livro *O Novo Rural Brasileiro* (IE/Unicamp, 1999), é necessário criar um novo conjunto de políticas não-agrícolas para impulsionar o desenvolvimento das áreas rurais. Trata-se, em última instância, de criar condições para que se possa alcançar a cida-

dania no meio rural sem necessidade de migrar para as cidades, estendendo ao morador da zona rural as mesmas possibilidades que encontraria nos centros urbanos.

No caso brasileiro, cinco grupos de políticas são fundamentais para o desenvolvimento das áreas rurais, a saber:

a) políticas de “*desprivatização*” do espaço rural tais como a criação de programas de moradia rural, recuperação de vilas e colônias, implantação de áreas públicas para lazer no entorno de reservas ecológicas, parques e represas; e a implantação de uma reforma agrária não exclusivamente agrícola nas regiões Centro-Sul do país;

b) *políticas de urbanização do meio rural* visando à criação de infra-estrutura de transportes e comunicações, bem como a extensão dos serviços urbanos básicos, principalmente água potável, energia elétrica, saúde e educação;

c) *políticas de geração de renda e ocupações agrícolas e não-agrícolas*, que visem estimular a pluriatividade das famílias rurais e outros usos para os espaços rurais (como o turismo, a moradia e a preservação ambiental), promovendo também a requalificação profissional necessária dessa população para a sua reinserção nesses novos segmentos de prestação de serviços pessoais que estão surgindo; para isso é fundamental que se generalize um sistema de crédito desvinculado do sistema financeiro tradicional na base de “Bancos do Povo”, crédito rotativo de ONGs, cooperativas de crédito do tipo Cresol etc.;

d) *políticas sociais compensatórias ativas*, tais como aposentadoria precoce em áreas desfavorecidas, estímulo a jovens agricultores, renda mínima vinculada à educação de crianças (como no caso dos cortadores de cana mirins, das carvoarias) etc.;

e) *um reordenamento político-institucional* que reconheça as novas formas de regulação que vêm surgindo e que permitam tanto superar o tratamento individualizado dado até aqui aos beneficiários das políticas públicas, como fortalecer novas estruturas do poder

local para que seja possível a efetiva descentralização das atuais políticas públicas do país. Para isso é imprescindível recuperar o papel do setor público como artífice do planejamento territorial, como já discutimos anteriormente.

Mas, antes de mais nada é preciso *remover o viés urbano e agrícola das atuais políticas públicas*, sem o qual o desenvolvimento do novo rural brasileiro estará comprometido (ver Box 5).

BOX 5

Viés agrícola das políticas rurais

No caso brasileiro, pode-se dizer que as políticas públicas não só não estimulam o crescimento das atividades não-agrícolas no meio rural, como se pode encontrar ainda várias restrições a elas que só podem ser atribuídas aos vieses urbano e agrícola com que as políticas rurais vêm sendo implementadas no país. Pela sua importância merecem destaque:

- a) a existência de uma área mínima de fracionamento das terras rurais, definida pelo módulo rural, que seria a área mínima capaz de prover a subsistência e o progresso social de uma família quando explorada dentro da tecnologia agrícola usual;
- b) restrição às atividades não-agrícolas em programas de assentamentos de famílias rurais de âmbito federal e estadual (como no caso do programa das Vilas Rurais no Paraná);
- c) exclusão desde 1978 da classificação de chácaras de recreio no cadastro de imóveis rurais para efeito de incidência do Imposto Territorial Rural;
- d) falta de legislação específica para disciplinar as construções em loteamentos rurais e áreas de lazer e recreação;
- e) conflitos entre a legislação ambiental e a exploração de novas atividades agrícolas e criação de animais silvestres e das atividades não-agrícolas de lazer e de turismo rural, como no caso dos pesque-pagues, dos hotéis-fazenda etc.;
- f) conflitos entre a legislação sanitária e a indústria doméstica rural;
- g) inexistência de uma política de incentivo à habitação rural;
- h) restrições no acesso ao crédito rural do Pronaf por parte de pequenos agricultores que possuem mais de 20% da sua renda total proveniente de atividades não-agrícolas;
- i) restrições burocráticas à concessão de benefícios permanentes tais como pensões e aposentadorias a trabalhadores rurais, especialmente quando já existe outro beneficiário na família;
- j) restrições aos domicílios rurais que não são de produtores agrícolas nos programas de eletrificação rural.

Extraído do meu livro *O Novo Rural Brasileiro* (IE/Unicamp,1999)

Qual estratégia para o desenvolvimento rural?

Jean Marc von der Weid

1. Um debate necessário

O novo secretário do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, professor José Eli da Veiga, tem o grande mérito de provocar um debate que ultrapassa em muito o interesse específico do Conselho, merecendo mobilizar a atenção tanto das organizações dos movimentos sociais como das ONGs, das entidades profissionais, dos partidos políticos e do setor público. Uma discussão organizada e ampla sobre o lugar do desenvolvimento rural no desenvolvimento da economia e da sociedade brasileiras e, mais particularmente, o lugar da agricultura familiar no desenvolvimento rural é uma necessidade imperiosa para esclarecer o sentido das políticas em curso e suas possíveis alternativas. Esse debate servirá também para qualificar o sentido maior das reivindicações dos movimentos sociais apontando para o significado estratégico das mesmas.

Ao trazer o debate para o terreno do desenvolvimento rural, extrapolando os limites mais estreitos do desenvolvimento agrícola, o professor José Eli deu, sem dúvida, uma importante contribuição para o debate. Mais ainda, essa abordagem foi solidamente

justificada pela demonstração da necessidade e da racionalidade econômica e social da descentralização do desenvolvimento e da ocupação do território frente às tendências fatalistas que admitem o perverso processo de ultraconcentração da população, da riqueza e da economia nos grandes centros urbanos.

Frente às correntes que pregam o esvaziamento do campo em nome de uma racionalidade econômica discutível e que enxergam no perfil americano de distribuição da população um sinal de progresso, o professor defende uma abordagem que constata a inviabilidade da absorção pela economia urbana da grande massa dos ainda rurais, sem contar que entre os já urbanizados a marginalização é uma realidade preocupante e sem perspectivas de solução. Devemos ainda lembrar que na Eco 92 o encontro dos prefeitos das megacidades, presidido pelo então prefeito do Rio de Janeiro, Marcelo Alencar, já tornava clara a inviabilidade ambiental, social e econômica do desenvolvimento ultracentralizado e pregava a necessidade da contenção do processo migratório e do esvaziamento relativo dos grandes centros urbanos.

O professor trabalha com o conceito de pluriatividade dos rurais para mostrar que um desenvolvimento dinâmico nessas áreas necessariamente implicará a diversificação do emprego e das fontes de renda. A consequência dessa compreensão é a óbvia necessidade de se ter políticas que favoreçam esse desenvolvimento dinâmico na sua complexidade e diversidade e que se articulem harmonicamente nos espaços locais. Essas políticas ultrapassam, como bem constatou o professor, as específicas para o desenvolvimento agrícola como a reforma agrária, a assistência técnica, a pesquisa agrônômica, o crédito agrícola etc. Por outro lado, também afirma o professor, com base em exemplos europeus e americanos, quanto mais dinâmica e numerosa a agricultura familiar, melhores as condições para a diversificação da economia rural e a multiplicação das outras oportunidades de empreendimentos econômicos associados ou não com a atividade agrícola.

Até aí, e isso é quase tudo o que colocou o professor José Eli em seu estudo, estamos em total concordância com ele.

2. Haverá uma primazia da agricultura no desenvolvimento rural?

A resposta espontânea de toda a gente, com base no senso comum, seria sim, mas a realidade pode ser diferente do que parece óbvio. O professor José Eli, embora pontue o texto com vários “a começar pela agricultura” nas suas propostas de desenvolvimento, deu nítida primazia às outras atividades, não-agrícolas, talvez para enfatizar o quanto estas estavam ausentes das formulações correntes do desenvolvimento rural.

O professor afirma que cerca de 770 mil agricultores familiares são competitivos nas condições atuais do mercado enquanto cerca de outros 900 mil podem tornar-se competitivos com o apoio de políticas públicas adequadas. Dois milhões de outros produtores familiares, entretanto, não poderão sobreviver tendo na agricultura sua principal fonte de renda. Por outro lado, constata que muitos rurais, agricultores e não-agricultores já sobrevivem com atividades não-agrícolas que necessitam de políticas de apoio. Essa leitura da realidade explica a posição do professor José Eli de dar primazia às políticas de desenvolvimento rural de cunho não-agrícola se quisermos manter um importante contingente de população na área rural em condições dignas de existência.

Alguns problemas, entretanto, ficam sem resposta no texto. Em primeiro lugar, as inquestionáveis constatações sobre a baixa renda e a necessidade de rendas não-agrícolas para a sobrevivência de milhões de agricultores não têm qualquer explicação. Por que apenas 1,67 milhão de agricultores (na melhor das hipóteses) são ou poderão ser viáveis? Quais as causas dessa inviabilidade? Serão essas causas “naturais” e irreversíveis?

Em segundo lugar, se a garantia de uma economia rural dinâmica tem como pressuposto uma agricultura familiar numerosa e dinâmi-

ca, será este 1,67 milhão suficiente para assegurar a base sobre a qual as outras dinâmicas econômicas, não-agrícolas, poderão se estabelecer? Sabendo-se que a economia patronal agrícola gera pouquíssimo emprego, agrícola ou não; que existe uma população ativa rural de cerca de 26 milhões de pessoas; que o número de empregos gerado por uma propriedade familiar é de cerca de 3,3 e que, portanto, os 1,67 milhão de agricultores teoricamente viáveis geram 5,511 milhões de empregos, teremos algo próximo de 20 milhões de pessoas que terão de achar emprego rural não-agrícola. A relação entre o emprego agrícola e o não-agrícola seria hoje de 1 para 3,63 se todos estivessem empregados.

Por outro lado, se examinarmos a distribuição espacial dessa população agrícola viável veremos que ela é altamente desigual, concentrando-se nos estados do Sul e em alguns bolsões de dinamismo em outras regiões, enquanto a grande maioria dos inviáveis, dos ocupados não-agrícolas e dos desocupados se concentram no Nordeste. O texto aponta para a inexistência de espaços dinâmicos de agricultura familiar com densidade suficiente na região nordeste para se conseguir criar demanda para as atividades não-agrícolas. Isso implicaria o esvaziamento do mundo rural nordestino que acabaria migrando para as zonas urbanas onde já não há possibilidade de sua absorção econômica e social, exatamente aquilo que o professor se propõe a reverter.

O texto contém, portanto, uma contradição entre a premissa de um desenvolvimento rural dinâmico, isto é, a existência de uma agricultura familiar viável, dinâmica e numerosa e a admissão de que essa agricultura familiar reduzir-se-á a, no máximo, 1,67 milhão de agricultores fortemente concentrados na região Sul.

Concordando com a premissa e a necessidade de políticas horizontais, territoriais e integradoras de várias atividades agrícolas e não-agrícolas, discordo da aceitação da inviabilidade de amplas parcelas da agricultura familiar e portanto, da ausência de orientações no texto e na proposta do projeto de lei que se refiram expli-

citamente à viabilização da agricultura familiar e à sua necessária expansão no campo brasileiro.

3. Quais as causas da inviabilidade da agricultura familiar no Brasil?

A agricultura familiar, no desenrolar da história do desenvolvimento agrário e agrícola do país, sempre ficou relegada às áreas não-ocupadas pelas grandes culturas de exportação ou pelas grandes fazendas de criação extensiva de gado. Com raras exceções essas áreas são as de maiores dificuldades naturais para a produção: as mais declivosas, menos férteis, mais sujeitas a secas, mais distantes dos mercados etc. Além dessas dificuldades estruturais a agricultura familiar ficou submetida ao poder do setor comercial que adquiriu freqüentemente características monopsônicas, de forma que mesmo a sua inserção no mercado se fez e se faz subordinada a regimes de preços sempre desfavoráveis aos agricultores.

Para completar a caracterização das condições da agricultura familiar deve-se constatar que a mesma reproduziu-se, historicamente, pelo emprego de sistemas produtivos tradicionais cuja produtividade por cultura (embora não necessariamente o *output* total de produtos por hectare) sempre foi baixa. Esse sistema viu-se ameaçado pela tendência à diminuição da área média das propriedades resultante da fragmentação dessas últimas devido aos processos sucessórios ocorridos a cada geração. Os sistemas tradicionais de cultivos sobre queimadas da vegetação nativa exigem a disponibilidade de amplas áreas de reserva destinadas aos pousios cuja duração depende das condições ambientais e de solos de cada lugar. Um agricultor no semi-árido nordestino que cultive, por exemplo, 4 hectares nesse sistema, necessitará de uma área agricultável de reserva para pousio de 80 hectares, se o tempo de reposição da fertilidade do solo for de 20 anos, ou seja, necessita de uma propriedade de, no mínimo, 100 ha. À medida que as propriedades vão diminuindo de tamanho essa disponibilidade vai desaparecendo e o

tempo de pousio tornando-se mais e mais insuficiente, o que provoca uma queda contínua na produtividade das culturas até a inviabilização do sistema.

Se adicionarmos a essas condições negativas o fato de que os agricultores familiares (e os rurais em geral) foram deixados à margem dos investimentos públicos – acesso à água potável, habitação, saneamento, saúde, educação, comunicação, transportes, eletrificação e lazer – podemos entender as maciças migrações ocorridas nos anos do milagre econômico, os anos 60 e 70, quando a demanda de emprego nas grandes obras de infra-estrutura e no desenvolvimento urbano e industrial atraíram cerca de 30 milhões de rurais. É verdade que nesse período houve fatores de expulsão tanto quanto de atração de mão-de-obra pois a seca de 60/71 foi das mais brutais da história do Nordeste ocorrendo no período a quase total extinção dos sistemas de moradores e de parcerias. É também nesse período que a grande empresa rural passa pelo processo de modernização chamado de revolução verde e que resultou em grande liberação de mão-de-obra assalariada (em muitos casos um complemento de renda dos agricultores familiares) devido à mecanização das lavouras.

Esse conjunto de fatores fez da agricultura familiar um empreendimento econômico de baixo rendimento que manteve uma grande massa de rurais em condições de vida precária e sujeita a riscos de fome e desnutrição.

Em resumo, as condições que inviabilizam a agricultura familiar são: difícil acesso à terra, má qualidade dos solos, arriscadas condições climáticas, ausência de direitos sociais mínimos, ausência de infra-estrutura produtiva, dificuldades de acesso aos mercados, tecnologia inapropriada e concorrência desigual com os grandes produtores ou importações.

Nenhuma dessas condições é uma imposição “natural” mas o resultado do predomínio dos interesses do latifúndio e das grandes empresas rurais e agroindustriais (ou dos setores urbanos) na defi-

nição das políticas públicas. São, portanto, condições que podem ser alteradas com outras políticas públicas que beneficiem os agricultores familiares em lugar de marginalizá-los.

4. Que modelo de desenvolvimento para viabilizar a agricultura familiar?

O acesso à terra é a condição necessária básica para garantir a existência de uma agricultura familiar numerosa. A reforma agrária em curso, além de ser lenta, assenta agricultores freqüentemente em lotes de tamanho insuficiente e em terras de má qualidade. Pode-se dizer que ela se faz na linha de menor resistência do latifúndio. Por outro lado, ela adquire, muitas vezes, um caráter mais de colonização do que de verdadeira reforma, com deslocamento dos agricultores de suas regiões de origem para outras onde as condições ambientais e de solos são muito distintas, exigindo o aprendizado de novos conhecimentos adaptados às novas condições. Esse aprendizado se faz da maneira mais brutal, na base da tentativa e erro, sendo que o erro muitas vezes se paga com a perda das condições de produzir.

Garantido o acesso à terra, entretanto, muitas outras condições são necessárias para viabilizar a agricultura familiar.

A única alternativa tecnológica apresentada pelo Estado para aumentar a produtividade das culturas da agricultura familiar é a sua modernização nos moldes da revolução verde, cujo “sucesso” para a grande produção é apontado como demonstração da sua vantagem comparativa. No entanto, inúmeras experiências apontam para a inviabilidade desse modelo tecnológico para a agricultura familiar. Em primeiro lugar, há o custo dos insumos e a baixa capitalização da agricultura familiar, que cobra a existência de um sistema de créditos acessível e uma cobertura de riscos (ambientais e de mercado) que lhes dê segurança.

Em segundo lugar, mesmo que tivéssemos políticas favoráveis nestes três campos (créditos, preços e seguro agrícola) é preciso

constatar que o modelo da revolução verde é intrinsecamente insustentável. Com efeito, os produtores – grandes ou pequenos, em várias partes do mundo onde predomina o modelo da revolução verde – não conseguem sobreviver sem um grande investimento público para sustentá-los. Crédito subsidiado, preços sustentados, tarifas defensivas a importações e outras medidas de proteção não impediram que a agricultura dos EUA e da UE se tornasse fortemente endividada e dependente dos gastos do setor público. Razões de Estado e capacidade de gasto de economias poderosas permitem que essa crescente insustentabilidade econômica se mantenha (até agora) nesses países mas não podemos imaginar que o Brasil tenha as mesmas condições para sustentar um modelo semelhante.

Por outro lado, os custos ambientais desse modelo e a degradação dos recursos naturais provocada pelo mesmo estão ameaçando a sua sustentabilidade mesmo nos países mais avançados economicamente. Os gastos com a poluição de rios, lagos e águas subterrâneas, com o assoreamento de rios e barragens etc., não são assumidos pelos agricultores mas pelos estados, falseando o custo verdadeiro da produção no modelo da revolução verde. Mais uma vez, não se pode supor que um país com menos recursos como o Brasil possa assumir esses gastos indefinidamente.

A questão tecnológica na sustentabilidade da agricultura é, portanto, uma questão-chave a ser enfrentada. Se o modelo tradicional é incapaz de produzir o suficiente para alimentar a população rural e entregar um excedente para a população urbana (além de prover disponibilidades para a exportação) e o modelo da revolução verde vai se mostrando inviável quer do ponto de vista de seus custos, quer da sua sustentabilidade ambiental, que modelo pode resolver a questão de produzir mais, com menos custos e conservando o meio ambiente e os recursos naturais?

Nos debates que atualmente se travam entre especialistas do desenvolvimento agrícola no nível internacional (na FAO, no GFAR, no CGIAR etc.) cada vez mais se aponta para a agroecologia como

alternativa para a sustentabilidade da agricultura. A outra alternativa, que discutiremos mais adiante, é a chamada “revolução duplamente verde” ou seja, a introdução dos cultivos transgênicos.

A agroecologia se define como uma abordagem que procura utilizar os bens e serviços da natureza da melhor forma possível como insumos funcionais. Ela favorece os processos regenerativos (como reciclagem de nutrientes, fixação de nitrogênio, inimigos naturais de pestes etc.) nos sistemas produtivos agrícolas, minimizando o uso de insumos que ameacem o meio ambiente e a saúde de produtores e consumidores. A agroecologia se constrói mobilizando os conhecimentos e habilidades dos agricultores e incorporando os conhecimentos científicos mais avançados trazidos pela ecologia, biologia etc.

Exemplos de experiências agroecológicas de várias partes do mundo, inclusive do Brasil, mostram que essa abordagem permite aumentar a produtividade dos cultivos em cerca de 98%, em média. Nos casos mais avançados, esses aumentos chegam a 600%. Tais dados foram levantados por uma pesquisa da Universidade de Essex, na Inglaterra, que apresenta desde experiências onde é incorporada apenas uma tecnologia agroecológica (plantio direto ou manejo integrado de pestes, por exemplo) até sistemas completamente convertidos para a agroecologia. São nestes últimos casos que se obtêm os resultados mais avançados em termos de aumento de produtividade. Em todos os casos há uma forte diminuição e, nos melhores casos, uma total eliminação do uso de insumos químicos, com notáveis reduções nos custos de produção. Por outro lado, a pesquisa constatou uma maior estabilidade nos sistemas, ou seja, as flutuações na produtividade de safra para safra foram bastante reduzidas. Finalmente, constatou-se também um aumento na qualidade dos produtos e na conservação dos recursos naturais. É verdade que em muitos desses casos estamos falando de aumento de produtividade, que tem como base rendimentos muito baixos obtidos por sistemas tradicionais em processo de degradação. Mas os resultados obtidos são, no mais das vezes, comparáveis e até supe-

riores aos obtidos por sistemas convencionais baseados no uso de agroquímicos. É preciso lembrar ainda que esses resultados não se obtiveram nas melhores condições ou nos melhores solos, mostrando o enorme potencial dessa abordagem para as difíceis condições da nossa agricultura familiar.

A agroecologia é ainda uma abordagem nova e que não tem recebido o devido suporte dos sistemas de pesquisa nacionais e internacionais, quase que totalmente dirigidos para o desenvolvimento científico e tecnológico dentro dos paradigmas da revolução verde. Muitos outros avanços poderão ser obtidos com o redirecionamento da pesquisa agrícola nesse novo paradigma. Finalmente, é preciso lembrar que os benefícios dos sistemas agroecológicos têm efeitos cumulativos, podendo-se esperar ainda maiores avanços e melhores resultados com a continuidade de sua aplicação.

Para concluir, o que queremos afirmar aqui é que a agroecologia é o modelo mais adequado para o desenvolvimento sustentável da agricultura, embora existam restrições na sua aplicabilidade em sistemas de grandes monoculturas.

5. Agroecologia e agricultura familiar: uma relação biunívoca

O princípio básico da agroecologia é o de explorar a diversidade biótica e abiótica dos ambientes naturais. Nesse sentido, a própria noção de monocultura está em contradição com essa abordagem. Se os sistemas agroecológicos são, por definição, policultivos combinados ou não com criações animais, fica a pergunta sobre qual o tamanho de uma propriedade capaz de aplicar esse sistema. O complexo desenho dos sistemas com base na agroecologia limita o uso de motomecanização em grande escala, muito embora não signifique necessariamente um aumento permanente no emprego de mão-de-obra. Essa complexidade exige grande habilidade do agricultor na gestão do espaço e do uso do tempo de trabalho, tornando limitado o uso de mão-de-obra contratada a não ser para serviços pontuais. Tudo isso aponta para sistemas de produção baseados na

mão-de-obra familiar, complementada ou não com contratação de serviços em algumas tarefas bem determinadas.

Teoricamente, nada impede uma grande produção de organizar-se segundo esses princípios, mas a prática mostra que as exigências de conhecimento no manejo desses ambientes diversificados tornam o uso de assalariados pouco eficiente. Há, portanto, uma forte tendência a uma relação privilegiada entre o emprego da agroecologia e as dimensões de uma propriedade familiar.

Nada impede, entretanto, e inúmeros são os exemplos, uma grande propriedade de adotar uma ou várias técnicas da agroecologia. Mas o uso de sistemas completos e integrados segundo essa abordagem não tem sido verificado na prática. O nível de complexidade do ambiente determinará o nível de complexidade do melhor sistema agroecológico a ser adotado e, portanto, o tamanho ótimo de uma propriedade. Na Pensilvânia, EUA, propriedades agroecológicas com policultivos de grãos, culturas forrageiras, adubos verdes e pastos para criação semi-intensiva de gado permitem, em ambientes de baixa diversidade biótica e abiótica, o funcionamento de sistemas familiares de produção de até 500 acres (cerca de 270 ha). Em sistemas agroflorestais na Mata Atlântica do sul da Bahia, uma família pode explorar com a sua mão-de-obra própria até 20 hectares utilizando desenhos muito complexos de alta produtividade total.

6. Quais as condições para se promover o desenvolvimento agroecológico da agricultura familiar no Brasil?

6.1 A geração do conhecimento agroecológico

Com todas as vantagens apontadas acima, o que impede a agroecologia de se tornar o modelo dominante, pelo menos para a agricultura familiar? O principal problema a ser enfrentado está na própria natureza da agroecologia. Como essa abordagem busca explorar a diversidade dos ambientes (como também das características sociais e culturais da agricultura familiar, dos mercados etc.), ela exige que se busquem desenhos específicos de sistemas produtivos para a

situação específica de cada agroecossistema e até de cada agricultor. É o que se chama, no jargão da agroecologia, da busca de soluções específicas para cada situação específica. É, portanto uma abordagem que é intensiva no uso de conhecimentos, ao mesmo tempo em que é econômica no uso de insumos externos à propriedade. Ocorre que esses conhecimentos não podem ser produzidos de forma homogênea para uso maciço por muitos agricultores e, portanto, cobra uma abordagem apropriada na geração e difusão de tecnologia. Isso vai a contracorrente dos paradigmas dominantes na pesquisa e na extensão rural, que buscam produzir e disseminar pacotes tecnológicos a serem aplicados com baixo índice de diferenciação por muitos produtores.

Essa exigência configura um problema complexo para o desenvolvimento agroecológico. Para produzir desenhos de sistemas com base nessa abordagem é necessário um processo de fusão dos conhecimentos dos agricultores com as contribuições científicas a que os técnicos devem aportar. Não só são poucos os técnicos formados em agroecologia como ainda em menor número os preparados para utilizar as abordagens participativas para a geração e difusão de tecnologia, que são as únicas capazes de resolver o problema da especificidade de soluções para cada agricultor de forma viável do ponto de vista do investimento em pesquisa e extensão.

As abordagens participativas para a geração e difusão de tecnologia agroecológica apostam na capacidade individual e coletiva dos agricultores de reavaliar os seus conhecimentos herdados ou próprios e de apreender os princípios da agroecologia de modo a construírem eles mesmos os novos desenhos de sistemas agroecológicos por meio de experimentação e aprimoramento em permanente processo de socialização de conhecimentos. Assim, o problema de descobrir a solução específica para cada agricultor fica sob responsabilidade de cada agricultor, apoiado nos processos coletivos de aprendizado e nos processos educativos introduzidos pelos técnicos.

Várias experiências mostram que movimentos sociais organizados em processos de desenvolvimento local necessitam do apoio de

um número relativamente pequeno de técnicos para, empregando as abordagens participativas de geração e difusão de tecnologia ou, melhor dizendo, de “difusão da geração” de tecnologia, resolver o problema de produzir uma infinidade de novos sistemas agroecológicos, de forma a responder aos problemas de cada agricultor. O custo desse processo é menos o dos técnicos engajados e mais o do apoio às dinâmicas sociais de experimentação e formação. Nas experiências da AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa – no sul do Paraná, o custo por agricultor assistido por ano foi, em média, nos últimos seis anos, de 35 reais, enquanto a estimativa do custo da ação das Emater da região Sul está em 500 reais. A relação entre o número de agricultores assistidos por técnico foi, em média, de 1 para 3.000, enquanto a norma do Banco Mundial para projetos de desenvolvimento rural é de 1 para 150.

O acima exposto mostra que não só é possível promover o desenvolvimento agroecológico de forma maciça como é possível fazê-lo com custos muito mais baixos que em sistemas convencionais. Essa avaliação vai ao encontro daquela apresentada no texto, de valorização do capital social como elemento essencial da promoção dos processos de desenvolvimento rural. Não foi explicitamente no mesmo sentido, mas acreditamos que o acima referido claramente qualifica o conceito de capital social citado no texto de uma forma bem vinculada aos processos concretos de desenvolvimento local.

6.2 O crédito para a transição agroecológica

A geração apenas de conhecimento agroecológico não é o suficiente para fazer avançar o desenvolvimento local pois muitas vezes se faz necessária uma injeção de recursos para acelerar o processo. A agroecologia não depende sistematicamente de insumos externos à propriedade mas pode necessitar de um impulso inicial. Sem esse impulso os agricultores tem podido converter seus sistemas produtivos para a agroecologia mas são obrigados a fazê-lo pouco a pouco, se usarem apenas recursos próprios. O crédito do Pronaf não

tem favorecido essa transição pois os agentes financeiros não entendem nada de agroecologia e teimam em exigir a aplicação dos pacotes da revolução verde para conceder o recurso. Os recursos necessários são mínimos e o efeito já se faz sentir desde a primeira safra, embora os avanços sejam progressivos. No sul do Paraná, a já citada experiência da AS-PTA com o Fórum Regional das Organizações dos Agricultores Familiares (que reúne 15 STRs e cerca de 200 associações de produtores) estima-se em 1.000 reais a necessidade de crédito no primeiro ano da conversão agroecológica de 7,2 hectares de cultivo do consórcio milho/feijão.

6.3 Beneficiamento da produção e comercialização

Além do crédito, há outro problema que não é específico da produção agroecológica e que diz respeito ao acesso aos mercados. O controle da comercialização por um pequeno número de intermediários permite que estes imponham preços sempre desfavoráveis aos agricultores. Os que produzem com técnicas agroecológicas enfrentam, além desse problema a exigência de entrega de uma ou duas variedades de feijão, para usarmos o exemplo da experiência da AS-PTA no sul do Paraná. Acontece que na agroecologia o uso de variedades tradicionais (também chamadas de locais ou crioulas) é um imperativo, pois procura-se estudar quais as que têm melhor resposta às condições ambientais de cada propriedade. É preciso notar que a exigência de uniformidade das variedades não é do mercado consumidor mas do atacadista, que visa simplificar suas operações (classificação etc.). Testes com supermercados no Rio de Janeiro mostraram que estes estão dispostos a comprar feijão com ampla gama de variedades, desde que tenham a mesma cor, formato, tamanho e tempo de cozimento. A grande maioria das cerca de 100 variedades de feijão utilizadas pelos agricultores agroecológicos no sul do Paraná pode ser combinada em alguns grupos de características semelhantes, se for possível superar o empecilho provocado pelos cerealistas. Para resolver esse problema a única solução viável a médio prazo é a das organizações dos agricultores assumirem o controle das opera-

ções de beneficiamento e comercialização. Para isso são necessários não apenas créditos bem mais substanciais do que para a transição dos sistemas produtivos para a agroecologia como também esforços de capacitação em gestão e em organização dos produtores.

6.4 A valorização do trabalho da agricultura familiar

A agroecologia permite produzir mais barato, em maior quantidade e com maior diversidade de produtos, tanto para o mercado como para o consumo familiar. Isso diminui o risco mercadológico e aumenta a segurança alimentar dos produtores, mas não dá para imaginar que a agricultura familiar possa sobreviver num mercado com uma permanente desvalorização do produto agrícola. A grande produção é mais cara e menos produtiva em termos de rendimento por hectare e, portanto, menos lucrativa, mas ela permite ao empresário faturar mais que o agricultor familiar em função do maior volume que coloca no mercado. Essa concorrência só pode ser derrubada se a legislação cobrar da grande propriedade o custo dos seus impactos ambientais, incluindo-se a destruição dos recursos naturais produtivos como o solo e a água. Será preciso introduzir o conceito de multifuncionalidade da agricultura na legislação, valorizando-se o papel dos agricultores familiares na conservação do meio ambiente, dos recursos genéticos, do solo e dos recursos hídricos. Só assim será possível reverter a tendência histórica de um modelo de desenvolvimento insustentável que “minera” os recursos naturais e desequilibra o meio ambiente, comprometendo a capacidade produtiva do país no futuro. É claro que a agroecologia melhora a competitividade e permite o aumento de renda dos agricultores familiares, mas a tendência à desvalorização do trabalho agrícola tem que ser revertida para fazer justiça ao papel essencial que eles jogam na gestão sustentável do meio ambiente e na garantia da segurança alimentar do país. Por outro lado, é preciso constatar que é mais barato e saudável para a sociedade pagar melhor o trabalho dos agricultores do que enfrentar a crescente crise social urbana provocada pelo desemprego endêmico e a degradação das condi-

ções de vida nas metrópoles, com todas as suas conseqüências de violência e insegurança coletiva.

6.5 Apoio especial aos setores mais desfavorecidos

Para viabilizar a transição agroecológica dos agricultores mais pobres e situados nos ecossistemas mais difíceis como o semi-árido nordestino, será preciso pensar em processos mais prolongados de suporte desse público. Com efeito, a prática mostra que é possível formular soluções apropriadas para a sustentabilidade de sistemas agrícolas no castigado semi-árido, mas as necessidades de apoio às dinâmicas sociais locais de experimentação e difusão de tecnologia agroecológica são de maior monta que no sul. Quando um agricultor está na situação de tentar conseguir o que comer para sua família, não há o mínimo de estabilidade para fazer fluir o aprendizado coletivo e a busca de soluções adequadas. Restaurar a viabilidade da agricultura familiar em situação de penúria e de degradação das condições produtivas exige um investimento maior e mais prolongado, envolvendo garantias de direitos sociais básicos, inclusive o de alimentar-se, como premissa para poder promover a recuperação dos agroecossistemas e viabilizar uma exploração agrícola sustentável.

7. Biodiversidade e biotecnologia

No texto do professor José Eli, o conceito de biodiversidade foi assimilado ao de cobertura vegetal natural ou de paisagem. Sua importância ficou reduzida ao seu uso eventual em turismo agrícola e/ou ecológico, vistos como uma importante fonte de emprego e renda não-agrícola. Na agroecologia, a conservação de importantes áreas de vegetação nativa manejada ou não tem ainda outras funções, vinculadas à própria sustentabilidade da agricultura. Com efeito, a manutenção e aumento dos equilíbrios naturais são buscados por meio da incorporação da vegetação nativa nos sistemas produtivos quer pelo seu manejo sustentável quer pela sua preservação como refúgios de inimigos naturais de pragas, reguladores das disponibi-

lidades hídricas e provedores de condições microclimáticas favoráveis. A conservação dos ecossistemas passa a ser não apenas uma imposição para outros fins, mas parte da própria lógica de produção sustentável agroecológica.

A biotecnologia, apontada no texto como uma alternativa a ser explorada para a viabilização da agricultura familiar, representa, a nosso ver e no de muitas lideranças dos trabalhadores rurais, mais uma ameaça do que uma vantagem potencial. Com efeito, o princípio da precaução assumido inclusive pelo governo brasileiro nos protocolos da Convenção da Biodiversidade aponta para a necessidade de uma avaliação científica rigorosa sobre os possíveis impactos negativos para o meio ambiente e para a saúde dos consumidores. Por outro lado, o monopólio dessas tecnologias nas mãos de umas poucas empresas transnacionais aponta para o risco de uma total dependência dos agricultores dos pacotes de sementes transgênicas e produtos químicos apresentados em venda casada. Pesquisas nos EUA e na UE apontam para graves riscos para a agricultura pelo aumento acelerado da resistência de pragas e invasoras a essa tecnologia, sem que tenham sido confirmadas até agora as vantagens econômicas e produtivas das plantas transgênicas. Finalmente, a resistência dos consumidores europeus a esses produtos mostra que o Brasil tem uma vantagem comparativa excepcional se mantivermos o país livre de transgênicos.

8. Conclusão

Apesar do valor da proposta do professor, não podemos deixar de comentar que ela se baseia na premissa de que uma grande parte da agricultura familiar hoje existente não sobreviverá à concorrência com a grande produção e com as importações muitas vezes subsidiadas em seus países de origem. O professor não discute as causas da crise da agricultura familiar que se situa no modelo de desenvolvimento agrícola adotado pelo Brasil e na manutenção de uma injusta distribuição da propriedade da terra. Embora seja da maior importância a visão de se buscar uma diversificação do em-

prego rural, ela deve ser encarada como algo complementar à consolidação de uma numerosa e dinâmica agricultura familiar, premisa aceita pelo professor mas que não encontra eco na sua proposta.

Embora não se possa negar a importância das prefeituras na articulação de projetos abrangentes de desenvolvimento local, achamos que faltou identificar a importância maior ainda da articulação dos movimentos sociais em nível regional como os principais motores dessa dinâmica. A experiência da AS-PTA tanto no Paraná como na Paraíba aponta para a criação de fóruns de desenvolvimento local envolvendo vários sindicatos, associações comunitárias, organizações de jovens, de mulheres e religiosas. Algumas prefeituras colaboram com os fóruns mas a partir da iniciativa desses últimos, impedindo que as oscilações político-eleitorais venham a quebrar a continuidade dos processos.

O projeto de lei deveria, à luz dessa argumentação, começar por adotar medidas que favoreçam um aprimoramento e aceleração da reforma agrária, a garantia de créditos para a transição agroecológica, o financiamento dos processos de geração e difusão de tecnologia, a reorientação da pesquisa agropecuária, o financiamento da verticalização da agricultura, garantias de preços que valorizem a multifuncionalidade da agricultura familiar, sanções para os impactos ambientais negativos e a depreciação do capital natural provocados pela agricultura convencional, estímulos para o fortalecimento das organizações dos movimentos sociais no campo, estímulos para a reciclagem e formação de técnicos em agroecologia e metodologias participativas e financiamento de entidades da sociedade civil promotoras do desenvolvimento local agroecológico.

Finalmente, o projeto de lei deveria orientar programas de melhoria das condições de vida envolvendo habitação, saúde, saneamento, acesso à água potável, educação adequada para o mundo rural, infra-estrutura de transporte, comunicação, eletrificação e lazer. Esses últimos programas, por eles mesmos, já provocariam uma grande diversificação do emprego e renda no mundo rural.

Estratégias para o desenvolvimento rural

Valter Bianchini*

O NEAD, por intermédio da Série de Textos para Discussão, nº 1, traz uma importante contribuição do professor José Eli da Veiga com a colaboração de um grupo de pós-graduandos com o título de O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento.

Com o objetivo de refletir sobre o conteúdo desse documento e contribuir com o movimento iniciado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, do qual o Deser – Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais – faz parte, apresentamos este texto que procura trazer nossas reflexões acumuladas ao lado das organizações de agricultores familiares nesses últimos anos.

Introdução

Nas últimas décadas, o meio rural seguiu estratégias de políticas traçadas a partir de interesses de grandes grupos econômicos, privilegiando os núcleos urbanos. Podemos afirmar que o Brasil nunca

* Colaboradores: Adoniram Sanches Peraci, Anael Pinheiro de Ulhôa Cintra e Sidemar Presotto Nunes (Pesquisadores do Deser).

teve uma estratégia de desenvolvimento voltada para os interesses das populações rurais, dos pequenos e médios municípios onde vivem mais de 40% da população brasileira.

Desde o pós-guerra tivemos diferentes enfoques de desenvolvimento em nível de políticas macroeconômicas que antecedem e orientam projetos em sua elaboração, execução e em seus resultados. Com diferentes níveis de centralização e setorialização, com maior ou menor grau de dependência externa, modelos de desenvolvimento sofreram alterações ao longo do tempo.

A explicação do significado do desenvolvimento, por sua vez, se reveste de enormes dificuldades. Do pós-guerra até os anos 70 prevaleceu a analogia simplificadora entre desenvolvimento e crescimento econômico, em que aumentar os dados de indicadores associados a renda era a primeira e única prioridade dos "projetos de desenvolvimento". Os limites dessa visão e dos projetos que ela orientava, as externalidades negativas provocadas nos campos social e ambiental e o crescente embate de uma importante parcela da sociedade, fez com que gradativamente uma série de aspectos sociais fossem sendo incorporados à idéia de desenvolvimento, entre os quais o emprego, necessidades básicas, saúde, educação, equidade, entre outros. A medida que o modelo de modernização da agricultura centrado na revolução verde começa a dar sinais de crise, por não resolver os problemas econômicos, sociais e ambientais do meio rural, o próprio conceito de desenvolvimento centrado no crescimento econômico passa a incorporar outros indicadores sociais e ambientais e institucionais, alterando também às metodologias de diagnóstico e planejamento do agro.

A percepção mais recente de que os modelos de crescimento estariam comprometendo os recursos naturais levou à rápida inserção da noção de "desenvolvimento sustentável" neste debate.

A noção de sustentabilidade nasceu a partir da noção de limites do uso produtivo de estoques de recursos físicos renováveis (respeito aos ritmos de regeneração) e dos não-renováveis (substitutos a serem achados).

Com as noções de “ecodesenvolvimento” introduzidas por Sachs, os princípios básicos do conceito de desenvolvimento passam a incorporar outras dimensões como a satisfação das necessidades básicas, solidariedade com as gerações futuras, participação da população envolvida, preservação dos recursos naturais e meio ambiente, elaboração de um sistema social de modo a garantir emprego, segurança social e respeito a outras culturas, programa de educação e defesa da separação dos países centrais e periféricos para garantir o desenvolvimento dos últimos.

Com o Relatório Brundtland, operou-se um esforço para fazer sustentável o próprio processo de desenvolvimento. Nessa mesma linha, no Relatório Brundtland em Nosso Futuro Comum (1987) não se faz uma contestação do funcionamento da economia de mercado. Afirma-se, pelo contrário, que graças aos avanços científicos e técnicos, a uma racionalidade econômica que integra a perspectiva do longo prazo, e uma ética mais atenta aos desdobramentos externos do processo produtivo (pobreza, desgastes ambientais), pode-se conseguir uma durabilidade do próprio processo de desenvolvimento: reduzindo hoje as contradições sociais e ambientais que ele tem gerido até então, e preservando o bem-estar das próximas gerações.

Assim, integrar aspectos e variáveis ambientais e socioeconômicos na conceituação e na operacionalização de ações de desenvolvimento tem sido a tônica do discurso e de experiências de Estados e Agências de Desenvolvimento.

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH definido pela ONU com contribuições de estudiosos como Amartya Sen, não somente define, como avalia o desenvolvimento em função do alargamento das escolhas das pessoas. Dentro desse aspecto, três opções básicas estão presentes em todos os níveis de desenvolvimento e aparecem como condições para as demais: a) desfrutar uma vida longa e saudável, b) adquirir conhecimento e, c) ter acesso aos recursos necessários a um padrão de vida decente. Assim, para dar conta dessa amplitude, o conceito de desenvolvimento humano deve in-

corporar as múltiplas dimensões em que se manifestam essas opções econômica, social, política, cultural e ambiental. Aspectos como a socialização dos frutos do crescimento, acesso igual às oportunidades, universalidade dos direitos de saúde, nutrição, habitação, educação, fazem parte do conceito de desenvolvimento humano.

Em relação à construção de um projeto de desenvolvimento local rural sustentável, é necessário levar em conta as diferentes expectativas individuais. Não podemos ter como objetivo a sustentabilidade sem partir do alcance de direitos (liberdades) individuais básicas para todo o conjunto da população levando-se em conta as diferenças de gênero, de idade, de renda, de cultura, de acesso aos direitos básicos etc. As pautas de reivindicações das organizações de agricultores familiares passaram a salientar políticas para uma agricultura de base agroecológica, políticas de educação, habitação, direitos à saúde e previdência, políticas diferenciadas para agricultores familiares, mulheres, jovens etc.

Cabe destacar que o desenvolvimento humano significa não apenas desenvolvimento para as pessoas, das pessoas, mas também, desenvolvimento pelas pessoas. Portanto, é preciso assegurar que as pessoas, por meio de estruturas apropriadas, participem plenamente das decisões e processos que afetem suas vidas. A participação de importantes organizações de agricultores familiares e ONGs no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, nos Conselhos Estaduais e Municipais e a elaboração de pautas de reivindicações com propostas de políticas públicas com base em experiências das próprias organizações refletem esse processo.

A própria função do meio rural se alterou com o tempo. Atualmente discute-se muito a perspectiva da multifuncionalidade da agricultura. No espaço rural se desenvolvem funções produtivas, de preservação do meio ambiente, da cultura, de espaço de moradia, de lazer, de localização de unidades fabris ou de serviços gerando empregos não-agrícolas etc. Atualmente esta visão multidimensional, que leva em consideração as variáveis socioeconômicas,

institucionais e ambientais e uma visão não mais setorial, mas sistêmica do território como um todo, requerem novos instrumentos de diagnóstico e planejamento do desenvolvimento. VEIGA (2001) traz uma rica contribuição para a definição de uma estratégia de desenvolvimento de um novo Brasil rural, mais amplo e complexo que aquele apontado pelo IBGE. Outros pesquisadores como José Graziano da Silva, Ricardo Abramovay, Zander Navarro, Guilherme Delgado, Maria de Nazareth Wanderley e outros em nível nacional e internacional, têm realizado grandes contribuições, ampliando nosso conhecimento sobre as famílias rurais e o território rural.

Para dar conta dessa complexidade, consideramos o desenvolvimento rural como um conceito espacial e multissetorial e a agricultura como parte dele repousa sobre três grandes funções indissociáveis: a função de produzir bens e serviços (econômica), a função de gestão do meio ambiente (função ecológica) e a função de ator do mundo rural (função social). Essa multifuncionalidade da agricultura provém do fato de que os sistemas agrícolas estão em interação permanente com os ecossistemas contíguos e com a sociedade humana pelo mercado e pelas relações de proximidade.

Parece haver um consenso de que a noção integradora do desenvolvimento pode e deve ser exercitada não apenas na elaboração de um projeto e no momento de indicar alternativas ou de propor políticas, mas também no desenvolvimento dos métodos que procuram caracterizar o meio em sua totalidade concebida. Isso implica buscar estratégias, métodos e técnicas que compatibilizem o diagnóstico da realidade em suas diferentes dimensões e correlações entre dados e fatos de distintas naturezas. A perspectiva do desenvolvimento integrado, portanto, pode e deve ser incorporada ao método.

Essa noção de desenvolvimento apresenta dificuldades em sua construção já por ocasião das estratégias de planejamento e caracterização dos espaços. Se há consenso de que o diagnóstico não pode se restringir a aspectos isolados da realidade, não há, por sua vez, uma metodologia padronizada para conhecer, diagnosticar e

analisar um espaço no âmbito de um processo de planejamento para o desenvolvimento de um território em todas as suas dimensões. VEIGA (2001) ao realizar uma reflexão sobre os macropólos, os macroeixos, e ao apontar o Zoneamento Ecológico Econômico como um importante instrumento de negociações e de ajustes entre diversas propostas de desenvolvimento, oferece uma importante contribuição para a construção de uma metodologia de diagnóstico para elaboração de planos de desenvolvimento regional que leve em conta as condições geossistêmicas e socioeconômicas de determinada região.

Para definirmos uma estratégia para um desenvolvimento rural sustentável nos campos econômico, ambiental e sociocultural faremos uma reflexão sobre diferentes categorias de análise: populações rurais, territórios rurais, municípios rurais, populações rurais periurbanas e a multifuncionalidade da agricultura.

Os municípios rurais

VEIGA (2001) aponta três categorias para classificar um território rural: a localização, a densidade demográfica e o tamanho da população.

Para ABRAMOVAY, não existe uma definição universalmente consagrada de meio rural e seria vã a tentativa de localizar a melhor entre as atualmente existentes. Mas há um traço comum nos trabalhos europeus, norte-americanos e nas tentativas mais recentes da FAO: o rural não é definido por oposição e sim na sua relação com as cidades. Por um lado, o meio rural inclui o que no Brasil chamamos de "cidades", em proporções que variam segundo as diferentes definições, abrindo caminho para que se enxergue a existência daquilo que, entre nós, é considerado uma contradição nos termos: cidades rurais. O autor, apontando uma convergência da literatura mundial, destaca três importantes características de um território rural além de critérios como o tamanho da população

e sua densidade demográfica: a relação com a natureza, a importância das áreas não-densamente povoadas e a dependência do sistema urbano (2001, p. 3).

MARTINE, citado por WANDERLEY, ao analisar os dados do Censo Demográfico de 1990, considera que apenas as aglomerações de 20 mil habitantes ou mais podem ser chamadas de cidades. No mesmo texto, FARIA define como população urbana a correspondente às "pessoas vivendo na sede urbana dos municípios", ao mesmo tempo que considera cidades "as sedes municipais com mais de 20 mil habitantes". Assim, as pequenas cidades, com população inferior a esse limite, não integrariam propriamente o "sistema de cidades" sendo consideradas como não-urbanas (2001, p. 3).

WANDERLEY, citado por SILVA, chama a atenção para o fato de que vários países utilizam o critério da dimensão da população residente para distinguir se uma área é rural ou urbana. Nos EUA, é rural o que não reside em aglomerado com mais de 10 mil habitantes ou nos limites externos de uma cidade de mais de 50 mil com uma densidade populacional inferior a 100 habitantes por milha quadrada. Na Alemanha, as áreas rurais são aquelas que têm uma densidade inferior a 100 hab/km² e pela ausência de cidades de mais de 100 mil habitantes. Também a distinção entre população rural e população agrícola se baseia em critérios diferentes de acordo com os países. "Na França, por exemplo, a população rural engloba todos os habitantes das pequenas aglomerações, quaisquer que sejam as atividades que exerçam, inclusive a parcela daqueles que se dedicam ao trabalho na agricultura, isto é, a população agrícola. No Brasil, é urbano quem habita as sedes urbanas dos municípios, independentemente do tamanho destas e das profissões desempenhadas. Assim, um pequeno comerciante residente num *village* francês, sem ser agricultor, é para a França um rural, enquanto um agricultor brasileiro que more na cidade é aqui considerado um legítimo urbano" (1996, p. 17).

Outros países utilizam o critério das atividades exercidas pelos habitantes para a definição de rural ou urbano. Segundo

FREDRICH, BRITO e ROCHA, citados por SILVA, "a repartição da PEA por setor de atividade é com freqüência utilizada internacionalmente como critério auxiliar para diferenciar o quadro urbano do rural. (...) Israel o emprega como critério absoluto: aglomerados onde mais de 2/3 dos chefes de família tenham ocupações não-agrícolas são classificados como urbanos. Tanto o Japão como a Índia usam o critério da PEA associado ao de tamanho, especificando-o do seguinte modo para a definição do urbano: Japão, tamanho populacional superior a 50 mil habitantes e pelo menos 60% da PEA total ocupada em atividades não-agrícolas; Índia, população superior a 5 mil habitantes com densidade de mais de 390 habitantes por km² e pelo menos ¾ da população adulta masculina empregada em atividades não-agrícolas" (2001, p.3).

Para SILVA, é relativamente arbitrário introduzir um parâmetro de corte relacionado a atividade exercida pelo indivíduo (se agrícola ou não-agrícola) para definir a situação de rural ou urbano do aglomerado onde residem essas pessoas. Parece que a distinção entre rural e urbano tem cada vez menos a ver com o tipo de atividade exercida pelo indivíduos que aí residem, mesmo porque o crescimento das atividades não-agrícolas nas áreas ditas rurais parece ser uma das tendências mais importantes dos anos 90, tanto nos países desenvolvidos como é o caso dos EUA, como na América Latina de modo geral e no Brasil em particular (1996, p.4).

SILVA aponta que não parece ser mais um critério fundamental do corte rural-urbano a busca de um local de moradia com acesso à luz elétrica, água encanada, asfalto, coleta de lixo e próxima de equipamentos de saúde, educacionais e recreativos. Ainda que persistam significativas diferenças entre o grau de acesso dos moradores de áreas urbanas e de áreas rurais, as políticas de desenvolvimento rural têm se esforçado em levar ao campo esses bens e serviços considerados hoje essenciais para uma vida digna e que nas décadas passadas pareciam ser privilégio das zonas urbanas (1996, p. 4).

Territórios rurais

WANDERLEY (2001) assinala que para compreender as relações entre a pequena cidade e o mundo rural e suas dinâmicas de desenvolvimento é importante definirmos algumas categorias de análise como a unidade territorial, as relações sociais de diferentes atores entre si e com diferentes fatores em um município rural, as relações de interconhecimento e suas diferentes formas de organização e de representação etc. Aponta a necessidade de se considerar em cada caso a trama social e espacial específica e as trajetórias de desenvolvimento, que geram simultaneamente a dinâmica interna e externa dos pequenos municípios. Essa trama, segundo a autora, é tecida pelo entrelaçamento de cinco dimensões complementares, a saber:

- O exercício das funções propriamente urbanas atribuído a toda aglomeração, sede municipal, qualquer que seja o tamanho. Concentra as atividades administrativas, organiza e centraliza as atividades econômicas e sociopolíticas e expressa a referência e identidade espacial local.
- A intensidade do processo de urbanização; na maioria dos pequenos municípios brasileiros esse processo é frágil, em função da concentração de atividades econômicas e de serviços nos médios e grandes centros urbanos e da ainda insuficiente rede de comunicação entre aglomerações de todos os tamanhos.
- A presença do mundo rural com indicadores como o peso da população rural, a presença de pessoas que vivendo nas áreas urbanas trabalham na área rural e a proporção das pessoas ocupadas nas atividades agropecuárias sobre o conjunto das pessoas ocupadas no município e pela predominância das paisagens naturais e das relações sociais de interconhecimento.
- Modo de vida dominante. WANDERLEY, citando CURIE, CAUSSADE e HAJJAR: o modo de vida, “que designa a crítica em atos de condição de vida”, constitui “o conjunto dos processos de organização das respostas dos atores sociais a suas condições de vida; é a maneira que tem o ator de produzir sua vida a partir do que a vida fez dele”.

- A dinâmica da sociedade local. O espaço social assim construído se complementa, por um lado, com referência às diferenciações sociais, os conflitos e as redes de alianças e associações, gerados especialmente pelas formas de uso e controle da propriedade da terra e do capital e pela estrutura do poder local; por outro lado, pela percepção desse espaço, tal qual reiterado pela memória coletiva, dos indivíduos, famílias e grupos sociais e que também funciona como elemento constitutivo de uma identidade local (2001, p. 4).

ABRAMOVAY (2000) refere-se ao município como importante unidade administrativa de um território. O território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas, identidades que desempenham um papel pouco conhecido no desenvolvimento econômico (2000, p. 23). O texto de José Eli da Veiga nos diz da importância das articulações regionais entre municípios.

De fato, em algumas regiões o território ultrapassa os limites de um município, o que facilita essa integração. A partir dos planos locais ou em sintonia com o desenvolvimento local podem se desenvolver planos de desenvolvimento regional. O desenvolvimento de uma região pressupõe necessariamente a existência de um processo de crescimento econômico que se caracteriza por uma série de “atributos” simultâneos:

- um crescente processo de autonomia da região na sua dinâmica de desenvolvimento, que significa uma crescente capacidade regional para definir seu próprio “estilo” de desenvolvimento e para usar instrumentos de políticas do Estado ou da União congruentes com tal decisão;

- uma crescente capacidade regional para apropriar parte do excedente econômico gerado na região para reinvestir na própria região, diversificando sua base econômica e conferindo sustentabilidade de longo prazo ao seu crescimento. Existe uma interação entre uma região com um desenvolvimento econômico sustentável diversificado, com equilíbrio entre o rural e o urbano, a partir de uma agricultura familiar forte e com o reinvestimento da poupança dessa agricultura no fortalecimento da cadeia de produção dos principais pro-

duto, agregando valor e riqueza na própria região, e também em outras alternativas econômicas fora da agricultura, como o pólo calçadista no Vale do Rio dos Sinos, no Rio Grande do Sul, ou do pólo das confecções no Vale do Itajaí, em Santa Catarina, ou ainda dos distritos industriais no Norte da Itália;

- um crescente processo de equidade social, mais equitativo de distribuição da renda regional e uma permanente possibilidade de participação da população nas definições de políticas regionais;

- um crescente processo de conscientização e mobilização social em torno da proteção ambiental e em torno do manejo racional de recursos naturais da região, o que pode potencializar o ecoturismo, os produtos regionais e a qualidade de vida dos habitantes da região e do entorno; e

- uma crescente identificação da população com sua região, valorizando sua história e sua cultura, fazendo com que as pessoas se sintam parte desse contexto regional.

Outro importante instrumento de diagnóstico e de construção de políticas são as bacias hidrográficas e que devem auxiliar o planejamento de um determinado território. As formas de organização social no meio rural nem sempre respeitam delimitações do meio físico. A microbacia, embora seja uma unidade de análise muito importante para o diagnóstico e planejamento, não abrange a totalidade das relações socioeconômicas que determinam a dinâmica da reprodução de um grupo. É preciso incorporar ao recorte da microbacia outras espacialidades características de cada local em nível de município ou região. As bacias hidrográficas podem compor diferentes territórios, um determinado território pode ser composto de diferentes bacias hidrográficas, uma comunidade pode se localizar em um divisor de bacias.

A prioridade em um planejamento deve ser a delimitação de uma unidade territorial e concordamos que o município é uma importante unidade administrativa de um território e que se buscar diferentes níveis de articulação entre municípios de uma região homogênea.

As bacias hidrográficas são unidades de planejamento ecológico econômico respeitando as instâncias territoriais.

O “empurrão” apresentado por VEIGA (2001) com políticas que facilitem um arranjo institucional, que ajudem articulações intermunicipais a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, a planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar os recursos necessários à sua execução pode reforçar esse movimento. As organizações de agricultores familiares já estão organizadas em microrregiões ou regiões homogêneas. Em todo o Sul do Brasil, os fóruns regionais articulam diferentes organizações e têm participado de diálogos e embates com as associações municipais na construção de políticas regionais de desenvolvimento. Esse processo contribui com os planos locais e são complementares e não-excludentes.

A multifuncionalidade da agricultura

A diversidade do rural existe desde que a agricultura deixou de ser itinerante e o homem passou a se fixar em um determinado território para realizar uma agricultura permanente.

Os sistemas agrários na agricultura permanente sofreram várias alterações ao longo do tempo. Ao contrário do sistema itinerante, os sistemas de cultivo permanente vão se caracterizar pela prática da agricultura ao longo dos anos em um mesmo local, exigindo alterações nas operações agrícolas, nos instrumentos de trabalho e na abertura do sistema para a entrada de diferentes insumos.

A partir desse processo de uma agricultura permanente, tivemos nos diferentes ciclos da história uma evolução dos sistemas agrários em uma interação entre, de um lado, as restrições agroecológicas, de outro, as restrições socioeconômicas e institucionais, além do posante movimento de inovações que é acionado sempre que se altera um dos elos tecnológicos que compõe um dado sistema produtivo. Nessa evolução, a agricultura sempre foi acompanhada por um complemento de serviços ao longo da cadeia produtiva que proporcionava

em maior ou menor grau um rural pluriativo com uma composição da renda familiar por atividades agrícolas e não-agrícolas.

CHAYANOV, em *La Organización de la Unidad Económica Campesina*, publicado em primeira edição em 1925, relata a pluriatividade como uma das características da agricultura familiar no início do século na Rússia e na Europa “Por volumen de actividad económica entendemos aquí y en todo el libro todas las formas de actividad económica de la familia, tanto en la agricultura como en la totalidad de las actividades artesanales y comerciales... Por lo tanto, cualquier análisis sectorial de trabajo económico – análisis de la explotación agraria familiar aislada en si misma, por ejemplo – resultará un análisis de producción, pero de ninguna manera un análisis económico. Sólo será económico cuando los problemas de la organización agrícola se analicen en conexión con el problema de la actividad económica total de la familia en conjunto” (1974, p. 56).

CHAYANOV já apontava a elevação do patamar de consumo em áreas de influência de um núcleo urbano. “Es evidente que este aumento de la producción puede ocurrir sin que se dé ningún cambio de la composición de la familia por el solo incremento del nivel de las necesidades debido a la influencia de la cultura urbana, por ejemplo” (1974 p. 88).

A busca de atividades não-agrícolas por família rurais com pouca terra ou sem-terra e pela pluriatividade pelos agricultores familiares de uma maneira geral também é confirmada empiricamente por CHAYANOV no início do século XX na Rússia (1974 p. 110).

CHAYANOV demonstra uma correlação com os objetivos da pluriatividade para atingir as necessidades da família rural com a sazonalidade da agricultura, com o equilíbrio da mão-de-obra familiar com a terra e capital disponível e em função de um mercado favorável para a pluriatividade (1974, p. 118).

Nas últimas décadas, com as novas tecnologias na agricultura tradicional e também na agricultura agroecológica, cresceu a produ-

tividade agrícola e do trabalho. A agricultura passou por um processo de especialização ao longo da cadeia produtiva, proporcionando o aparecimento de diferentes serviços nas áreas rurais (serviços de mecanização, produção de mudas, beneficiamento e comercialização da produção, comércio de bens e serviço etc.). No campo, o desmatamento, a mecanização intensiva e o uso indiscriminado de agrotóxicos na agricultura tradicional provocaram uma degradação ao meio ambiente. Nas cidades, a urbanização intensiva e a industrialização sem cuidados com a questão ambiental provocaram uma queda de qualidade de vida e um crescente debate sobre o meio ambiente.

Novas tecnologias, como a informática, aumentam as possibilidades de serviços não-agrícolas em áreas rurais. Em determinadas regiões, processos de desenvolvimento endógenos ampliam oportunidades da pluriatividade em muitas áreas rurais.

Cresce em todo o mundo uma revalorização de um rural multifuncional que exige um novo olhar sobre as populações rurais e as funções dos territórios rurais na entrada deste novo milênio.

O desenvolvimento rural passa a exigir, repito, um conceito espacial e multissetorial e a agricultura como parte dele repousa sobre três grandes funções indissociáveis: a função de produzir bens e serviços (econômica), a função de gestão do meio ambiente (função ecológica) e a função de ator do mundo rural (função social). Essa multifuncionalidade da agricultura provém do fato de que os sistemas agrícolas estão em interação permanente com os ecossistemas contíguos e com a sociedade humana pelo mercado e pelas relações de proximidade.

ABRAMOVAY cita um trabalho da OCDE, "serviço de desenvolvimento territorial" que trabalha em torno da formulação de indicadores de desempenho do meio rural que pouco têm a ver com a agricultura *stricto sensu*. Os resultados dos primeiros trabalhos mostram que "algumas regiões rurais fazem parte das zonas mais dinâmicas no interior dos países-membros da OCDE. Criaram até mais possibilidades novas de emprego que o conjunto da economia... A

ruralidade não é por si só um obstáculo à criação de empregos. A fraca densidade populacional e a distância são freqüentemente considerados como *handicaps* para o desenvolvimento rural... O sucesso das regiões rurais dinâmicas não se deve à existência de uma composição setorial favorável [e sim] a uma dinâmica territorial específica que não está ainda bem compreendida, mas que comporta provavelmente aspectos importantes como a identidade regional, um clima favorável ao espírito de empresa, a existência de redes públicas e privadas ou a atração do ambiente cultural e natural” (OCDE, p. 10 *in* 2000, p. 10).

Vem também da França por VILLAIN *et alii* a apresentação de um guia de utilização de indicadores de durabilidade para as explorações agrícolas na França (Método IDEA). A lei de orientação agrícola de 9 de julho de 1999 (França) traduz claramente a vontade de conduzir o conjunto da agricultura francesa para uma maior durabilidade e na direção da multifuncionalidade da agricultura. Esse método procura identificar uma série de indicadores da agricultura durável como um componente essencial do desenvolvimento durável. O método IDEA comporta três escalas de durabilidade, independentes e não-cumulativas; escala de durabilidade agroecológica, escala de durabilidade socioterritorial e escala de durabilidade econômica. Estas estão subdivididas em três ou quatro componentes reagrupando cada um uma série de indicadores. Cada indicador é constituído de um ou vários itens elementares definindo uma prática (ou uma característica) e contribuindo ao valor final do indicador. O número de unidades de durabilidade atribuídas a cada indicador toma um valor compreendido entre zero (menor durabilidade) e um valor teto próprio a cada um entre eles (durabilidade excelente) o que permite avaliar e comparar unidades de produção, comunidades e territórios nas diferentes escalas, agroecológica, socioterritorial e econômica (2000, p. 2).

ABRAMOVAY afirma que o que está em jogo na União Européia é a formação de uma nova agenda centrada no caráter público que o

espaço rural assume de maneira crescente. Até o final dos anos 1970 era aos agricultores que a sociedade havia delegado a gestão desta parte de seu território, com o objetivo de produzir bem, muito e barato. Com exceção das áreas florestais o uso do espaço submetia-se às necessidades da agricultura. Os agricultores então eram os mediadores fundamentais da própria relação entre a sociedade e a natureza. Sua missão central não consistia em preservar bens naturais, culturais, em manter paisagens ou a biodiversidade, mas em garantir o abastecimento de populações ainda traumatizadas pela escassez dos tempos de guerra. Hoje, os agricultores são minoria no próprio espaço rural: de cada 100 pessoas que vivem nas comunas com menos de 2 mil habitantes na França apenas 13 dependem diretamente da atividade agrícola. E os outros? A maioria trabalha em pequenas e médias cidades e outros em atividades não-agrícolas nos próprios estabelecimentos agropecuários (transformação de produtos agrícolas, turismo e uma gama variada de serviços). Essas pessoas – somadas às que possuem residências secundárias rurais e às que aí desenvolvem atividades de lazer que vão desde as caminhadas, passeios de bicicletas, até a caça e a pesca – tornam-se novos atores da gestão do espaço, com direitos que até então estavam reservados estritamente aos agricultores. Elas querem uma paisagem bonita, a água limpa, o ar agradável e isso coloca aos próprios agricultores o desafio de partilhar com outras categorias sociais o espaço do qual eram, até recentemente, detentores quase exclusivos. O que vai-se tornando cada vez mais evidente hoje na Europa Ocidental é que o espaço rural é composto por um conjunto variado de bens públicos aos quais estão ligados valores que vão muito além simplesmente da produção de alimentos, fibras ou energia. É exatamente isso que imprime interesse geral à discussão europeia e que dá à multifuncionalidade um caráter que extrapola a simples manobra protecionista. Base da dominação do campo pela produção agrícola, o espaço rural vê hoje sua dimensão ampliada, o que interfere diretamente nos seus modos de uso. Vão surgindo novas formas de relação entre o homem e o território onde

as necessidades da produção agrícola são apenas um componente – e cada vez menos importante – na utilização do espaço. As unidades produtivas multifuncionais e polivalentes consideradas até vinte anos atrás como marginais terão, nesse sentido, um papel cada vez mais importante. O grande dilema da União Europeia está na adaptação de sua política agrícola às novas exigências que a sociedade coloca ao meio rural (2000, p.13).

Segundo SILVA *in* Almeida e Bianchini o rural não é mais sinônimo de agrícola. Ou seja, as atividades agropecuárias não explicam mais sozinhas a dinâmica da produção e da ocupação dos espaços no meio rural. Alguns fenômenos estariam mudando a configuração desse meio e dos atores sociais envolvidos. Têm crescido as atividades rurais não-agrícolas tais como a moradia, o turismo, o lazer e outros serviços orientados para um público urbano. Ampliam-se as atividades de preservação do meio ambiente seja como oportunidade de gerar renda, seja como resultado de adequações a exigências legais. Acrescente-se a isso a expansão de um conjunto de pequenos negócios intensivos tais como floricultura, horticultura em estufas e através da hidroponia, criação de pequenos animais, entre outros (2000, p. 6).

Esse movimento tem provocado um reordenamento do rural que, segundo VILELA (1998),

“(...) se dá à luz de certa ‘migração de retorno’ da cidade para o campo ou para pequenas e médias cidades; de crescimento da demanda tanto por ‘novos’ produtos quanto por atividades não-agrícolas no meio rural (principalmente serviços); da revalorização do meio ambiente; da ascensão de novos atores/sujeitos no contexto sociopolítico; fenômenos esses, na maior parte dos casos, surpreendentes do ponto de vista da maioria das perspectivas teóricas clássicas adotadas até então”(VILELA p.75).

Próximo aos centros urbanos de maior porte em áreas rurbanas, esse reordenamento do rural assume uma maior complexidade. Além da pluriatividade anteriormente referida, o rural sofre pressões cada vez maiores, conseqüentes da expansão da ocupação urbana.

Esse conjunto de fenômenos coloca a necessidade de um redimensionamento setorial e espacial tanto para as atividades agrícolas quanto para o meio rural. O rural não se confunde com o agrícola e a perspectiva setorial tende a ser substituída pela perspectiva territorial, tendo como elemento central as potencialidades específicas de cada local. Nesse contexto, rural tende a ser crescentemente percebido (e valorizado) em quatro dimensões centrais: a de espaço produtivo, a de espaço de residência, a de espaço de serviços (inclusive os de lazer, turismo etc.) e a de espaço patrimonial (valorizado pela função de preservação dos recursos naturais, dos bens comuns e culturais).

Assumir essa diversidade de formas de organização social e da produção, de disponibilidade, características e manejo dos recursos naturais faz do exercício da caracterização dessas distintas realidades um instrumento básico e fundamental para pensar e planejar as opções estratégicas de gestão do rural. Para cada território existem demandas e potencialidades muito variadas para o desenvolvimento que se deseja, assim como opções de desenvolvimento que dependem de um contexto intra e extralocal particular.

Essa perspectiva de apreender o rural como um espaço de pluriatividades, como um espaço de vida e não-exclusivamente da produção de bens e serviços, sustenta-se no pressuposto de que o esvaziamento do campo não é um processo "natural" e inevitável e que vem ocorrendo com a mesma intensidade e em um único sentido em todas as áreas rurais. Fundamenta-se, portanto, na valorização do espaço rural e da agricultura em sua multifuncionalidade.

ABRAMOVAY (2000) afirma que cada vez fica mais evidente a necessidade de se buscar um equilíbrio entre as funções produtivas clássicas do campo que entretêm o mundo rural em sua lógica de oferta e das novas funções dos espaços rurais (residenciais, recreativas e ambientais etc.) que contribuem para transformá-los em espaços que se vem consumir (2000, p. 9).

A visão de rural aqui apresentada sustenta, portanto, a perspectiva de um território com atividades diversas (entre elas a agricultura), com atores sociais diversos, e que se contrapõe a uma visão desse rural com viés urbano. O rural não é percebido como inferior ou complementar ao urbano, mas como um espaço onde limites e potencialidades são analisados e propostos a partir de objetivos locais, ainda que pensados em suas limitações mais amplas. Essa noção aponta para o reconhecimento do local e dos atores locais como parâmetros de ações de desenvolvimento, aspecto que será melhor abordado mais adiante.

As diferentes dinâmicas populacionais em municípios rurais

Inicialmente queremos fazer uma distinção entre as populações rurais que vivem em torno dos municípios urbanos (aglomerações metropolitanas, aglomerações não metropolitanas e centros urbanos), das populações que vivem nos municípios rurais, distantes dos centros de aglomeração urbana. A proximidade com grandes aglomerados urbanos permite às populações rurais do entorno maiores possibilidades da pluriatividade bem como a conformação de sistemas agrícolas diferenciados com novas técnicas como a agricultura orgânica para os hortifrutigranjeiros, ou ainda sistemas intensivos como a hidroponia para as hortaliças e legumes, novas alternativas como a floricultura, a criação de pequenos animais, os açudes para os pesque-pagues, a combinação entre a agricultura e o agroturismo etc. Essa diversidade de possibilidades de diferentes oportunidades de renda dá oportunidade às populações caracterizadas como rurais desse entorno de se viabilizarem econômica e socialmente.

Para as populações dos municípios rurais mais distantes dos aglomerados urbanos, as oportunidades da pluriatividade para as famílias se torna mais difícil quanto mais o município está afastado desses pólos urbanos, exceto para regiões que conseguiram valorizar atributos próprios de um desenvolvimento endógeno. O nosso desafio está em entender essa diferenciação, ponderar o valor da

agricultura nessas diferentes localidades e de como, a partir de um fortalecimento da agricultura familiar, pode-se construir novas alternativas em diferentes setores.

VEIGA (2001) faz uma reflexão sobre populações rurais e desconstrói o conceito de população rural e urbano adotado pelo IBGE e aponta um novo critério (localização, tamanho da população e densidade) identificando 455 municípios urbanos com menos de 60% do total da população e 4.485 municípios rurais.

O Deser tem caracterizado, em seus trabalhos, a população rural como a aquela residente em áreas rurais, pelo critério do IBGE, bem como todos os núcleos urbanos, de municípios com população total inferior a 20 mil habitantes. É insignificante o número de municípios com menos de 20 mil habitantes com densidades superiores a 80 hab/km² na região Sul do Brasil.

População, área e densidade dos municípios com menos de 20 mil habitantes, segundo classes de tamanho populacional – região Sul

Classe	População total	Área total (km ²)	Densidade (hab/km ²)	Nº municípios com densidade > 80	Nº municípios com densidade < 80
Até 2.000	48731	3235	15,06	-	28
De 2.001 a 5.000	1237094	77367	15,99	3	362
De 5.001 a 10.000	2187553	119122	18,36	5	304
De 10.000 a 20.000	3269614	131414	24,88	24	208
Total	6742992	331137	20,36	32	902
REGIÃO SUL	25071211	563404,2	44,50		934

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Dos 25 municípios da região metropolitana de Curitiba, 12 são considerados rurais, um, rurano e apenas 12, urbanos. Dos municípios considerados urbanos, apenas o município-pólo de Curitiba não tem população rural, os municípios considerados urbanos da região metropolitana possuem parte da população caracterizada como rural. Seria um erro considerar toda a população de uma região metropolitana como urbana já que parte dela não se identifica como tal e não é beneficiada pelas políticas geradas pela metrópole.

População, área e densidade – Região Metropolitana Curitiba – 2000

Município	Área	Dens.	Pop. total	Pop. urbana	Pop. rural
Tunas do Paraná	683	5,29	3615	1422	2193
Doutor Ulysses	778,5	7,69	5984	700	5284
Adrianópolis	1330,2	5,27	7006	1614	5392
Agudos do Sul	191,3	37,72	7217	1463	5754
Bocaiuva do Sul	812,1	11,14	9047	3562	5485
Balsa Nova	346,2	29,33	10155	3185	6970
Tijucas do Sul	665,6	18,42	12258	1846	10412
Contenda	321,7	41,18	13248	6316	6932
Quitandinha	429,6	35,54	15267	3046	12221
Quatro Barras	180	89,71	16149	14509	1640
Cerro Azul	1343,6	12,17	16345	3916	12429
Mandirituba	400,8	43,80	17555	6273	11282
Itaperucu	299,2	64,67	19134	16109	3025
Campo Magro	268,3	75,91	20364	2503	17861
Rio Negro	603,4	47,46	28636	22385	6251
Rio Branco do Sul	820	35,75	29321	20039	9282
Campina Grande do Sul	540,6	63,93	35107	26510	8597
Fazenda Rio Grande	120,6	522,59	62618	58952	3666
Piraquara	227,2	320,54	72806	33779	39027
Almirante Tamandaré	266,1	331,26	88139	84627	3512
Campo Largo	1252,3	74,04	92713	77133	15580
Araucária	469,6	200,48	94137	85996	8141
Colombo	158,8	1154,36	183353	174971	8382
São José dos Pinhais	929,9	219,61	204198	183259	20939
Curitiba	430	3690,23	1586898	1586898	0

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

As populações dos pequenos municípios rurais

Como já definido, as populações rurais dos pequenos municípios se caracterizam por uma ruralidade própria. Existe uma trama de relações que identificam um território como rural. Aqui o continuum rural urbano não se evidencia como nas áreas periurbanas. A pluriatividade pode se evidenciar, mas, em um complemento com o rural agrícola, exceto para regiões do município com processos próprios de desenvolvimento endógeno. A agricultura, a lógica familiar,

a cultura comunitária, a identificação com os ciclos da natureza são valores que identificam esta ruralidade.

Na tabela acima elaborada por George Martine percebemos que, em 1991, 41% da população total vivia em pequenos municípios e em outros locais não-urbanos.

Apesar da tendência de urbanização da sociedade brasileira em 2000, 33% da população viviam em locais com menos de 20 mil habitantes e em áreas rurais de municípios com mais de 20 mil habitantes. No Paraná, esse percentual era de 34,9%.

Ao se analisar a evolução da população nos municípios rurais no período 1996/2001, VEIGA (2001) identificou 1.496 municípios rurais no país com crescimento médio de 16%, acima da média de seus estados, outros 1.497 com crescimento de 4%, abaixo da média de seus estados e finalmente 1.497 com perda da população de -6%.

Na média a população total dos municípios rurais cresceu 5% no período. Embora a definição de municípios rurais apresentado por VEIGA tenha um critério diferente, como já foi abordado anteriormente, ele coincide ao mostrar caracterização diferenciada de municípios rurais e ao apontar as diferentes dinâmicas populacionais que ocorrem.

Os três ritmos do Brasil Rural, 1996–2000

Brasil Rural	Municípios (número)	População (milhões)		Variação	
		1996	2000	(milhões)	%
Enérgico	1.496	17,1	19,8	2,7	16
Letárgico	1.497	18,4	19,1	0,7	4
Esvaente	1.497	14,6	13,7	0,9	-6
TOTAIS	4.490	50,1	52,6	2,5	5

Fonte: Resultados Preliminares do Censo demográfico de 2000

Elaboração: José Eli da Veiga

No Paraná identificamos diferentes dinâmicas de crescimento no período 1991–2000. Dos 399 municípios do Estado, 318 (80%) tinham menos de 20 mil habitantes, onde se concentravam 26,9% da população, correspondendo a 62% da população rural do Estado. A população desses pequenos municípios se distribuíam em 41% na área rural e 59%, na área urbana. Em 1991, essa proporção era de 51% e 49%, respectivamente. Uma das explicações para a queda da população rural foi a criação de 81 novos municípios no período em que muitas áreas rurais se transformaram em perímetros urbanos.

Do conjunto de 318 municípios com menos de 20 mil habitantes, 41 cresceram acima da média do Estado, 89 apresentaram taxas positivas de crescimento, porém abaixo da média do Estado, e 188 perderam população em termos absolutos. A redução da população ficou em -3,5% na década no conjunto dos 318 municípios com menos de 20 mil habitantes em todo o Estado.

Taxa de crescimento anual de população residente, segundo municípios com menos de 20 mil habitantes – Paraná – 1991–2000

Municípios	Nº	%
Total	318	100,00
> Estado	41	12,89
< Estado	89	27,99
Negativo	188	59,12

Fonte: Ipardes

Ainda segundo os dados preliminares do Censo Demográfico do IBGE 2000, a região Sul possui 1.159 municípios que abrigam 25,7 milhões de habitantes. Os municípios com menos de 20 mil habitantes correspondem a 80,5% do total de municípios e sua população (rural e urbana), 27% do total dos três Estados. Se acrescentarmos as populações rurais dos municípios com mais de 20 mil habitantes, estamos nos referindo como rural à 34% da população da região Sul. No período 1996/2000, dos 1159 municípios da região, 313 (27%) apresentaram crescimento acima da média de seus estados, 327 (28%) cresceram, porém, abaixo da média dos respectivos estados e outros 519 municípios (45%) perderam população na última década.

Taxa de crescimento anual de população residente, segundo municípios – região Sul 1996–2000

Municípios	Nº	%
Total	1159	100,00
> Estado	313	27
< Estado	327	28
Negativo	519	45

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Quais os fatores ou o papel de diferentes atores que levam a uma dinâmica de crescimento populacional para um conjunto de pequenos municípios e a um processo de contínuo esvaziamento para outros? Por que em uma mesma microrregião alguns municípios apresentam bons indicadores sociais e outros indicadores ruins? Por que alguns municípios vizinhos apresentam dinâmicas tão diferenciadas de desenvolvimento territorial?

Fatores que afetam o desenvolvimento dos municípios rurais

Em recente trabalho de pesquisa realizada por Denardi, Henderix, Bianchini e Sandri (2001), comparam-se oito pequenos municípios em diferentes mesorregiões do Paraná. Em cada uma destas mesorregiões foram selecionados dois municípios, um com bons indi-

cadores de desenvolvimento e outro com indicadores ruins. Dos oito municípios, sete eram beneficiários do Programa Pronaf Infra-Estrutura, contando com Conselhos de Desenvolvimento e Planos Locais. Para identificar o papel de diferentes atores e dos fatores que afetam o desenvolvimento considerados nesta análise, a pesquisa procurou identificar em cada município os seguintes temas:

- informações gerais;
- caracterização socioeconômica da microrregião (entorno do município);
- caracterização socioeconômica municipal;
- quadro natural do município;
- origem e colonização do município;
- dinâmica populacional do município;
- visão estratégica, iniciativas e compromissos do poder público municipal;
- organização e mobilização da sociedade civil local;
- parcerias, gestão social e agentes de desenvolvimento local;
- fontes de recursos e investimentos no município;
- organização econômica e rural do município.

Em um quadro comparativo entre municípios de cada uma das quatro regiões, entre os municípios com melhor e pior desempenho das quatro regiões, o trabalho conclui que os três mais importantes conjuntos de fatores que afetam o desenvolvimento pela ordem são:

As estruturas sociais de cooperação, isto é, a organização da sociedade local

Incluem-se aqui todos os tipos de contatos e vínculos horizontais de colaboração e solidariedade mútua que formam o tecido social e econômico. Por exemplo, os padrões de participação comunitária, as diversas formas de associativismo, o acúmulo de experiências cooperativas e as organizações sindicais. O capital social – representado

pelo conjunto de capacidades das pessoas e de suas organizações – e a cultura ou comunidade cívica – constituída pelos sistemas de participação e solidariedade social – são fatores decisivos para o desenvolvimento local. Esses fatores promovem não apenas a melhor utilização dos ativos econômicos, mas determinam, pela força de suas demandas e normas de convivência, a própria qualidade das instituições políticas e do governo local. O bom funcionamento e a força dos conselhos municipais dependem fundamentalmente da base ou “lastro social” (representatividade) de seus membros.

A qualidade da gestão pública municipal – o planejamento estratégico e participativo e a eficiência administrativa

A correta identificação dos problemas (e de suas causas) e, mais ainda, dos recursos e potencialidades locais; a subsequente definição clara dos rumos, objetivos e prioridades, a participação institucionalizada da sociedade nas principais decisões; a transparência administrativa; a capacidade do quadro de servidores públicos. Esses são os fatores fundamentais para o sucesso dos municípios em seus processos de desenvolvimento.

A localização do município, principalmente em relação à infraestrutura de transportes, educação e acesso a mercados

Os pequenos municípios localizados em eixos rodoviários, próximos às cidades médias e grandes, isto é, com fácil acesso aos pólos regionais, têm mais potencialidades de desenvolvimento. As vantagens desse tipo de localização são muitas, entre as quais:

- opções mais amplas de escolha para a educação superior, reciclagem profissional e melhor acesso aos serviços de saúde (hospitais públicos);
- mais oportunidades de acesso a mercados para produtos agrícolas e de pequenas indústrias, principalmente em termos de nichos de mercados para produtos diferenciados;
- viabilidade para o estabelecimento de diversas atividades não-agrícolas no meio rural, como estruturas de turismo de curta duração (final de semana);

- maior disponibilidade real de recursos humanos em especial de profissionais qualificados (especializados) em diversas áreas, inexistentes em municípios mais isolados;
- facilidades para encaminhar reivindicações e negociar demandas junto às estruturas regionais do governo estadual;
- mais possibilidades de cultura e lazer.

Esse trabalho aponta a necessidade de se ampliar estudos de desenvolvimento territorial para que se possam entender as diferentes dinâmicas de desenvolvimento e o papel dos diferentes atores e fatores nesse desenvolvimento e apontar novas políticas públicas na orientação de um desenvolvimento mais equilibrado em todo o país.

O rural periurbano

Como já citamos anteriormente, os municípios rurais localizados no entorno das regiões metropolitanas, aglomerados urbanos ou centros urbanos, bem como as populações rurais dessas cidades urbanas possuem características diferenciadas dos municípios rurais mais afastados destes centros.

Détang-Dessendré e Hilal *in* ABRAMOVAY, citando um estudo do INSEE/INRA, mostram a existência de áreas rurais inteiramente sob a influência das grandes cidades. É o que os franceses chamam de rural periurbano. As comunas rurais periurbanas, por exemplo, vêm conhecendo um crescimento demográfico notável que muitos não hesitam em batizar de “renascimento rural”. Percebe-se também que os pólos desempenham um papel decisivo na manutenção do tecido rural que os cerca e ajudam a manter atividades e população nas áreas não densamente povoadas (2000, p. 21).

Áreas rurais periurbanas são áreas que por sua proximidade com um núcleo urbano não-agrícola passam a sofrer interferências deste de maneira mais intensiva e em função disso o meio rural adquire uma função multifuncional com o seu espaço sendo utilizado para diferentes fins e diferentes atores sociais. Além da agricultura en-

contraremos nesses espaços periurbanos trabalhadores que se dedicam a atividades não-agrícolas, moradores que se deslocam para trabalho na área urbana, locais para turismo rural, moradores que têm na área rural uma segunda residência para passeios de fins de semana. Para os moradores urbanos, esse espaço rural passa a ter diferentes funções além do abastecimento alimentar. A preservação das áreas de mananciais, a preservação da natureza são atividades cada vez mais valorizadas pelos moradores urbanos em relação ao espaço rural principalmente o periurbano. Esses diferentes atores e essa multifuncionalidade do espaço rural requerem uma leitura diferenciada para as necessidades dos agricultores que vivem nas áreas rurais urbanas.

Graziano, no recente trabalho "Velhos e Novos Mitos do Rural Brasileiro", aponta que a pluriatividade adquire maior dinamismo justamente naquelas áreas rurais que têm uma agricultura desenvolvida e/ou estão mais próximas de grandes concentrações urbanas (2000, p. 4).

Ao examinarmos as diferentes dinâmicas populacionais na última década no Paraná, percebemos que os municípios rurais e as populações periurbanas do entorno das metrópoles, aglomerados urbanos e cidades pólos regionais apresentaram em sua grande maioria um crescimento populacional acima da média do Estado.

A região metropolitana de Curitiba pode ser um bom exemplo de um pólo urbano que dinamiza o seu rural periurbano ou de um rural periurbano que aproveita as oportunidades oferecidas por um pólo urbano. Concentra respectivamente 25,34% e 30,53% das populações total e urbana do Estado do Paraná. A população rural nessa região evoluiu de 165.711 habitantes em 1980 para 174.585 habitantes em 1991, atingindo 226.276 em 2000, o equivalente a 8,6% da população total da região e 9,6% da população rural do Estado. A região metropolitana de Curitiba possuía, em 1970, o maior percentual de população rural das regiões metropolitanas brasileiras, correspondendo a 20,09% da população total. Em 1980, 1991 e 2000 esse percentual tem se mantido entre 8% e 9% para o total da

população dos 25 municípios que compõem a RMC. Em 2000, Curitiba continuava com o maior percentual da população rural de todas as regiões metropolitanas, 8,6%. Outra característica da região metropolitana de Curitiba é que de uma população rural total de 226.276, apenas uma parcela de 13.264 era rural extensão urbana segundo critérios do IBGE.

A RMC pode ser dividida em três regiões distintas:

- municípios urbanos da RMC, em número de 11, representando 93% da população total, com índices de urbanização de 91,7%;
- municípios parcialmente rurais da RMC com parte da população residente e que trabalha em Curitiba ou em atividades industriais do ramo da mineração no próprio município (Rio Branco e Itaperuçu), com índices de urbanização de 68% e 84% respectivamente;
- municípios rurais com outros 12 municípios mais distantes de Curitiba, alguns deles como Tunas do Paraná, Cerro Azul, Doutor Ulisses e Adrianópolis não contam com estradas asfaltadas na sua ligação com Curitiba, com taxas de urbanização média de 26%.

A intensidade de diversificação da economia rural se dá com mais intensidade nas áreas periurbanas dos municípios urbanos, reduzindo-se nos municípios rurais mais distantes do pólo dinamizador que é Curitiba.

No período 1991–2000 a população rural dos 10 municípios do entorno de Curitiba cresceu 39%, enquanto que a população rural dos 14 municípios que em sua maioria são rurais e que não fazem divisa com Curitiba, cresceu 21%. A população rural total da região metropolitana de Curitiba cresceu 29% na década, passando de 174.585 para 226.276 habitantes. Desses 14 municípios não-limítrofes a Curitiba, em relação à população total, 10 apresentaram crescimento maior que a média do Estado, três cresceram, porém abaixo da média do Estado, e apenas um (Adrianópolis) perdeu população. O município de Adrianópolis é o mais isolado da região, possui uma

baixa densidade de agricultores familiares, um elevado grau de concentração fundiária com predomínio de florestas de pinus, bracatinga e áreas de pastagem.

Nos municípios da região periurbana da região metropolitana de Curitiba encontramos no meio rural um crescente avanço das atividades não-agrícolas. A própria atividade agrícola centrada na produção, de hortigranjeiros vai ganhando diferentes níveis de especialização ao longo da cadeia de produção necessitando diferentes serviços fora da propriedade como o de patrulha mecanizada, o de produção de mudas de hortaliças, o de beneficiamento e comercialização da produção realizado de forma associativa. A pluriatividade das famílias rurais já é comum com diferentes níveis de atividade com parte da família se dedicando a atividades agrícolas e outra a atividades não-agrícolas como serviços de fretes, trabalho em empresas na área rural ou urbana, trabalho em pousadas, hotéis ou chácaras de lazer. Novas atividades tem se intensificado como o turismo rural em propriedades que demandam produtos como geléias, conservas, vinhos e/ou serviços de lazer com cavalgadas, pesque-pague, restaurantes, ou ainda novas atividades como a produção de flores, a agricultura orgânica, os cultivos protegidos a hidroponia etc. Cresce o número de chácaras de lazer como novos moradores em definitivo ou em fins de semana, demandando e realizando novas atividades.

A realidade da região metropolitana de Curitiba evidencia uma correlação entre o desenvolvimento de cidades rurais e uma maior relação com áreas mais densamente povoadas das médias e grandes cidades, seja por meio de proximidade, ou de eixos de ligação de transportes ou de comunicação. Essa facilidade de contato facilita a pluriatividade das áreas rurais com um equilíbrio na oferta de bens e serviços para a construção da renda familiar.

Dinamismo territorial

Ainda não se tem claro o papel de diferentes atores e fatores no desenvolvimento de um território. Na seqüência comentaremos al-

guns deles que consideramos de fundamental importância no desenvolvimento de um território.

Ambiente educacional

Em relação ao efeito da educação sobre a dinâmica empreendedora, nossa opinião é de que um bom ambiente educacional é uma das condições para o desenvolvimento de uma determinada região. Por ambiente educacional entende-se aqui: a) o ensino regular básico oferecido nas escolas rurais; b) a quase inexistente formação profissional; e c) as redes de extensão e/ou assistência técnica e suas relações com o sistema de pesquisa agropecuária. Se para um novo paradigma tecnológico com base na agricultura agroecológica o ambiente educacional apresentava muitos problemas, a necessidade de uma visão multisetorial para identificar e viabilizar oportunidades em outros setores além da agricultura passa a exigir novos desafios em relação à educação nos municípios rurais.

Capital humano, capacidade humana e capital social

Outro conceito importante é o de capital humano e de capacidade humana. Um pressuposto importante é de que os seres humanos não são meramente meios de produção, mas também a finalidade de todo o processo. Entendemos que o capital humano tem uma correlação direta com o crescimento econômico, e a capacidade humana com o desenvolvimento integrado do ser em toda as dimensões, econômicas, sociais, culturais e ambientais.

AMARTYA SEN, em seu livro *Desenvolvimento como Liberdade*, analisa a relação entre a literatura sobre “capital humano” e o enfoque do livro sobre a “capacidade humana” como uma expressão de liberdade.

“O capital humano tende a concentrar-se na atuação dos seres humanos para aumentar as possibilidades de produção. A perspectiva da capacidade humana, por sua vez, concentra-se no potencial das pessoas para levar a vida que elas têm razão para valorizar e

para melhorar as escolhas reais que elas possuem” (2000, p.332).

“Ao buscar uma compreensão mais integral do papel das capacidades humanas, precisamos levar em consideração:

- sua relevância direta para o bem-estar e a liberdade das pessoas;
- seu papel indireto, influenciando a mudança social; e
- seu papel indireto, influenciando a produção econômica.

A relevância da perspectiva das capacidades incorpora cada uma dessas contribuições. Em contraste, o capital humano da literatura dominante é visto primordialmente em relação ao terceiro desses três papéis” (2000, p.334).

Ao citar exemplos de países que avançaram em estratégias de desenvolvimento humano, como Coréia do Sul, Taiwan, Japão, SEN ressalta a importância do alcance das capacidades humanas para o alcance do desenvolvimento econômico.

“Por diversas razões históricas, como ênfase na educação elementar e na assistência básica à saúde, além da conclusão de reformas agrárias eficazes no início do processo, a ampla participação econômica foi mais fácil de obter em muitas economias do Leste e Sudeste Asiático de um modo que não foi possível, digamos no Brasil, Índia ou Paquistão, onde a criação de oportunidades sociais tem sido muito mais lenta, tornando-se uma barreira para o desenvolvimento econômico” (2000, p.62).

O conceito de capital social vem sendo há muito tempo discutido por cientistas sociais nas mais diversas áreas. Os sociólogos Pierre Bourdieu e James Coleman, na década de 80, elevaram o *status* de capital social a um tópico específico de estudo, tentando entender como indivíduos inseridos em uma rede de relações sociais podem se beneficiar de sua posição ou gerar externalidades positivas para outros agentes.

Nas comunidades rurais encontramos diferentes formas de organização, na igreja, na escola, no clube de futebol, no sindicato, na

cooperativa e/ou associação etc. Essas diferentes organizações em forma de rede caracterizam um capital social que pode potencializar um processo de desenvolvimento. Diversos estudos apontam o capital social como um diferenciador em estudos comparativos de diferentes processos de desenvolvimento. As regiões e/ou comunidades com maiores indicadores de desenvolvimento possuem um maior capital social. A coesão de redes sociais promovem a formação de ações coletivas, propiciando o acesso a informação, aquisição de conhecimento, empoderamento político e maior solidariedade e engajamento cívico.

Esses atributos não são apenas nem fundamentalmente naturais. O mais importante é a formação daquilo que vem sendo chamado nas instituições internacionais de desenvolvimento de capital social: "...por analogia com as noções de capital físico e humano – instrumentos e treino que estimulam a produtividade individual, o capital social refere-se a características da organização social, como redes, normas e confiança que facilitam a coordenação e a cooperação para benefício mútuo. O capital social estimula os benefícios do investimento em capital físico e humano". Para ilustrar seu raciocínio, PUTNAM (1993–1996:173) cita David Hume:

"Teu milho está maduro hoje; o meu estará amanhã. É vantajoso para nós dois que eu te ajude a colhê-lo hoje e que me ajudes amanhã. Não tenho amizade por ti e sei que também não tens por mim. Portanto não farei nenhum esforço em teu favor; e sei que se eu te ajudar, esperando alguma retribuição, certamente me decepcionarei, pois não poderei contar com tua gratidão. Então, deixo de ajudar-te; e tu me pagas na mesma moeda. As estações mudam; e nós dois perdemos nossas colheitas por falta de confiança mútua".

Um exemplo de grupos de solidariedade aparece em relação à criação de cooperativas de crédito solidário do sistema Cresol Baser no Paraná. São pequenas cooperativas de crédito solidário que formam pequenas poupanças e negociam pequenos créditos públicos para os seus associados. Como a cooperativa tem sua base no

município e o crédito pode contar com o aval do grupo, o custo de monitoramento do crédito é muito pequeno e, com o aval solidário, a inadimplência é muito baixa. As Cooperativas de Crédito Solidário – Cresols – são municipais e contam na região com uma Base de Serviços – Baser – que oferece serviços às cooperativas locais. Essas cooperativas estão organizadas na Frente Sul da Agricultura Familiar ao lado de cooperativas de produção, sindicatos de agricultores familiares, ONGs e pastorais. A Frente Sul representa politicamente essas diferentes organizações. A todo esse conjunto de relacionamento dos diferentes grupos e instituições em redes horizontais e verticais chamamos de capital social.

Embora SEN não discorra com ênfase sobre a importância do capital social em um processo de desenvolvimento, o autor ressalta por diversas oportunidades a importância do papel reflexivo do ator e das diferentes organizações da sociedade civil como um componente essencial do processo de desenvolvimento.

“A liberdade individual é essencialmente um produto social, e existe uma relação de mão dupla entre (1) as disposições sociais que visam expandir as liberdades individuais e (2) o uso de liberdades individuais não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes. Além disso, as concepções individuais de justiça e correção, que influenciam os usos específicos que os indivíduos fazem de suas liberdades, dependem de suas associações sociais particularmente de forma interativa de percepções do público e da compreensão cooperativa de problemas e soluções” (2000, p.46).

“A expansão das ‘capacidades’ das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam pode ser aumentada pelas políticas públicas mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo da capacidade participativa do povo. Esta relação de mão dupla é central na análise aqui apresentada” (2000, p. 32).

ABRAMOVAY aponta que capital social, portanto, não é simplesmente um atributo cultural cujas raízes só podem ser fincadas ao longo de muitas gerações (Durston, 1998): ele pode ser criado, desde que haja organizações suficientemente fortes para sinalizar aos indivíduos alternativas aos comportamentos políticos convencionais: “as dotações preexistente de capital social são recursos valiosos na construção de relações sinérgicas [entre Estado e sociedade civil], mas não podem ser consideradas como a raridade decisiva. As comunidades que desfrutam os benefícios da sinergia não desfrutam necessariamente dotações prévias excepcionais de capital social” (Evans, 1996:1130). (1998, pg. 7).

Concordamos que o capital social faz a diferença na conquista de políticas públicas e que gestões políticas mais participativas fortalecem o capital social de um determinado território, e uma ação reflexiva entre as entidades públicas e as organizações fortalece o desenvolvimento de um determinado território.

Processos de diagnóstico socioeconômico ambiental participativo, ações públicas favoráveis ao desenvolvimento dos empreendimentos locais, ênfase na formação profissional, promoção de parcerias entre empresas e centros de pesquisa em busca de inovações e incentivos concretos à cooperação entre empresas explicam o dinamismo de determinadas regiões como o Vale do Itajaí em Santa Catarina e a chamada Terceira Itália... O problema é que as instituições governamentais tendem a raciocinar verticalmente por setor e não horizontalmente no espaço, como aponta Raud in VEIGA (2001, pg. 71).

Estratégias para o desenvolvimento rural

A partir dessas categorias: aqueles que vivem e trabalham no meio rural em sua individualidade (crianças, jovens, idosos, homens, mulheres), as atividades agrícolas e não-agrícolas desenvolvidas no local, a unidade familiar como forma associativa de gestão do agroecossistema na unidade produtiva, o capital

social como forma de gestão das relações nos âmbitos da comunidade e dos territórios locais, o poder público pode, através de um diálogo participativo contribuir com diagnóstico, planejamento, pesquisas, projetos, definição de políticas públicas para a construção de um desenvolvimento rural sustentável em nível dos territórios.

O desenvolvimento territorial, tendo o município e as articulações intermunicipais como importantes unidades de planejamento de um território, é o resultado da ação articulada do conjunto de diversos agentes sociais, culturais, políticos e econômicos, públicos ou privados, existentes no município e na região, para a construção de um projeto estratégico que oriente as suas ações de longo prazo.

Com todas as fragilidades que possam ser apontadas nos conselhos de desenvolvimento, acreditamos que esse ainda é o melhor caminho para essa ação articulada entre sociedade civil e governo. Deve-se buscar ampliar a representatividade desses conselhos, seu poder de diálogo e de decisão e oferecer formação e informação constantes aos seus membros.

Portanto, não se trata apenas de políticas públicas, mas de uma nova cultura e de ações voltadas para a construção de um objetivo comum como o de :

- promover o desenvolvimento rural que permita a melhoria das condições de vida e de trabalho dos homens e mulheres que vivem no meio rural, tanto nos aspectos econômicos como também no social, cultural e ambiental.

- fortalecer a economia de base familiar e todas as suas formas associativas para expandir a produção, propiciar novos empregos, e aumentar a qualidade de vida nos municípios rurais dando aos municípios rurais condições de igualdade de oportunidades e de qualidade de vida dos centros urbanos;

- democratizar o acesso à terra, como forma de desconcentrar renda, democratizar as relações sociais e de poder no campo. As políti-

cas fundiárias devem ser diferenciadas indo da reforma agrária ao crédito fundiário, passando pelos lotes rurais para áreas rurbanas;

- valorizar a multifuncionalidade do espaço rural: a função de produzir bens e serviços (econômica), a função de gestão do meio ambiente (função ecológica) e a função de ator do mundo rural (função social) e a preservação do rural, como um espaço diferenciado de articulação com o meio natural e privilegiado da agricultura como atividade socioeconômica;

- avançar para políticas e práticas multissetoriais descentralizadas que possam provocar uma ação conjunta do poder público em seus diferentes níveis, sociedade civil em suas diferentes organizações, na busca de um projeto para o futuro de seu território, identificando e valorizando os potenciais e riquezas locais com atividades múltiplas que permitam as pessoas condições dignas de vida sem o comprometimento das mesmas condições as gerações futuras;

- os esforços para um diagnóstico e um planejamento multissetorial não têm como objetivo colocar a agricultura familiar em um segundo plano. Ao contrário, a multifuncionalidade do espaço rural e a pluriatividade da famílias rurais devem ampliar as oportunidades e a qualidade de vida para o conjunto da famílias rurais.

Os estudos de municípios e regiões com bons indicadores de desenvolvimento (os de IDH mais elevados, os que têm apresentado crescimento populacional – atraentes –, as regiões com processos endógenos de desenvolvimento) devem ser incentivados para apontar novos conhecimentos sobre o papel dos atores e fatores nessas dinâmicas de desenvolvimento.

A estratégia apontada por José Eli da Veiga na Secretaria do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável pode contribuir para uma nova política para o desenvolvimento do Brasil rural. O envolvimento dos órgãos públicos em seus diferentes níveis e a participação da sociedade civil em uma ação reflexiva de dupla mão serão condições fundamentais para esse processo.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R., Inter-Relações entre as Transformações Demográficas e a Agenda Social. Brasília, NEAD, 2000.

ABRAMOVAY, R., A Formação do Capital Social para o Desenvolvimento Local Sustentável. II Fórum Contag de Cooperação Técnica. Mimeo. Maranhão, 1998.

DENARDI R.O. *et alii*, Fatores que Afetam o Desenvolvimento dos Pequenos Municípios Rurais. Sober, 2001.

ALMEIDA, L. e BIANCHINI, V., Métodos de Caracterização do Meio Físico e da Ação Antrópica: Um enfoque sistêmico visando o planejamento. Sober, 2001.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Resultados dos Censos Demográficos. Rio de Janeiro, 1991 e 2000.

PUTNAM, R. D., Comunidade e Democracia – A Experiência da Itália Moderna. Editora Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1996.

SEN, A., Desenvolvimento como liberdade. Companhia das Letras. São Paulo, 2000.

SILVA, J. G., O Novo Rural Brasileiro. Anais do XXXIV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Aracaju (SE), vol I, pp.71-90; e/ou: Anais da XXIV Reunião da Anpec, Campinas, vol. I, pp. 345-361, 1996.

SILVA, J. G., Sobre a delimitação do rural e do urbano no Brasil: testando as aberturas geográficas das novas Pnads – Versão revista do texto publicado nos Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Brasília, pp.114-146, 1997.

VEIGA, J.E., A Encruzilhada Estratégica do Brasil Rural. NEAD. Brasília, 2001.

VEIGA, J. E. *et alii*, O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento. Nead. Brasília, 2001.

VILAIN, Lionel *et alii*, La Méthode IDEA – Indicateurs de durabilité des exploitations agricoles. Divisão de Ensino e Pesquisa do Ministério da Agricultura e da Pesca da França. Educagri éditions, 2000.

VILELA, S. L. de O., Limites e Possibilidades da Agricultura Familiar ante a Globalização. *In*: SILVEIRA, M. A. da; VILELA, S. L. de O., ed. Globalização e Sustentabilidade da Agricultura. Jaguariúna: Embrapa-CNPMA, 156p. (Embrapa-CNPMA. Documentos 15), 1998.

WANDERLEY, Maria de Nazareth. Urbanização e Ruralidade: Relações entre a Pequena Cidade e o Mundo Rural e Estudo Preliminar sobre os Pequenos Municípios em Pernambuco. Mimeo. Recife, 2001.