Além da agricultura

As verdadeiras políticas de desenvolvimento rural devem considerar as diferenças e peculiaridades regionais e locais

RODOLFO OSÓRIO DE OLIVEIRA

As mudanças na agricultura e nos espaços rurais em países desenvolvidos, e mais recentemente em países em desenvolvimento, desafiam quem se dedica a explicar os fenômenos ocorridos nessas áreas e colocam em discussão até os parâmetros usuais da pesquisa acadêmica e o entendimento das mudanças econômicas e sociais que esses espaços envolvem. O renascimento de algumas áreas rurais européias; a inversão dos fluxos migratórios em direção aos espaços rurais; o crescimento de atividades industriais e de serviços nessas áreas e a permanência de estabelecimentos familiares supostamente fadados ao desaparecimento põem em xeque a própria forma de enquadrar tais espaços.

A antiga dicotomia rural-urbano trata o rural como o oposto de urbano: caracterizando o rural pela atividade agropecuária e baixa densidade populacional, essa concepção tende a fazer coincidir a categoria territorial com o setor agrícola e o urbano com o setor industrial e de serviços. Esse viés se reflete na elaboração e na implementação das políticas públicas voltadas para o espaço rural. O desenvolvimento agrícola não garante o desenvolvimento rural. O rural é mais que o agrícola, e as políticas aplicadas a seu desenvolvimento devem considerar outros elementos, atores e atividades.

Mais que as mudanças em curso nos espaços rurais, as mudanças na forma de entender e enquadrar esses espaços têm efeitos importantes na elaboração de políticas públicas para seu desenvolvimento. Importa mostrar a evolução dessas políticas na Europa, evidenciando os conflitos entre a política agrícola, de corte setorial, e as políticas de desenvolvimento rural, que pretendem um corte territorial.

O desenvolvimento agrícola não garante o desenvolvimento rural. O rural é mais que o agrícola, e as políticas aplicadas a seu desenvolvimento devem considerar outros elementos, atores e atividades.

Do setorial ao territorial

A evolução das políticas de desenvolvimento rural depende da própria evolução da concepção de desenvolvimento e do enfoque dado às diferenças e peculiaridades regionais.

Na Europa, até os anos 60 as diversidades regionais eram vistas como pontos negativos a serem eliminados, fruto da concepção unilinear do desenvolvimento econômico, segundo a qual as disparidades iriam reequilibrar-se, ou por meio da livre mobilidade dos fatores produtivos, ou pela adoção de políticas de desenvolvimento elaboradas para eliminá-las. O desenvolvimento de um determinado espaço era encarado como um *continuum* e os estágios percorridos rumo ao desenvolvimento sempre idênticos, não importando as condições prévias dos espaços considerados. Seguindo esse raciocínio, as políticas podiam ser sempre as mesmas para qualquer área com atraso no desenvolvimento. O resultado era a elaboração de políticas do tipo *top-down*, que não levavam em consideração as peculiaridades regionais nem a participação das populações beneficiárias.

A partir dos anos 70, o pressuposto da unilinearidade do desenvolvimento foi colocado em discussão, com impacto sobre as políticas voltadas ao desenvolvimento do espaço rural. As diferenças regionais e territoriais foram reconhecidas como fruto das inter-relações econômicas, sociais, culturais e institucionais entre os agentes, e da natureza das relações com o exterior (mercado global e outras regiões), e não mais como resultado de um desvio no *continuum* do desenvolvimento econômico.

A conseqüência mais importante desse redirecionamento das discussões acerca do desenvolvimento consistiu em se perceber o caráter positivo das diferenças regionais e territoriais e seu valor. Reconheceram-se as diversidades e peculiaridades regionais como elementos estratégicos para a competitividade de um dado espaço, e conseqüentemente para a formulação de políticas e instrumentos de apoio a seu desenvolvimento

– políticas do tipo *bottom-up*, pensadas a partir da realidade econômica, social, cultural e institucional desse espaço.

No âmbito da política agrícola comum (PAC), na União Européia, parece que as políticas para o desenvolvimento rural sempre tiveram o caráter de acompanhamento das políticas de mercado, voltadas para a sustentação dos preços agrícolas e a modernização da estrutura produtiva agropecuária. Na *Agenda 2000*, documento da União Européia que traz propostas para a reforma da política estrutural e da política agrícola comum, a missão da política de desenvolvimento rural é complementar à política de mercado. A proposta converte a política de desenvolvimento rural no segundo pilar da PAC.

Podem-se distinguir três etapas na evolução das políticas para o desenvolvimento dos espaços rurais na Europa desde a implantação da PAC. Na primeira etapa, que vai até o fim da década de 80, as políticas para o desenvolvimento rural acompanharam as políticas de mercado, com lógica marcadamente setorial. Essas políticas, chamadas de estrutura, objetivavam a modernização da estrutura produtiva: investimentos na racionalização do processo produtivo, aumento do porte das empresas agrícolas, compensação dos produtores em áreas desfavoráveis e, nos anos 80, criação de estruturas de comercialização dos produtos das zonas mediterrâneas.

Nessa fase, as políticas eram homogêneas e ligadas à produção agrícola. O objetivo era alcançar a especialização produtiva das áreas rurais e o aumento da competitividade setorial. Era forte a identificação do rural com o setor agrícola. A diferenciação espacial entre rural e urbano coincidia com a diferenciação produtiva: agricultura no meio rural e indústria e serviços no meio urbano. Considerando que todas as áreas rurais tinham a mesma especialização produtiva do setor agrícola, as políticas para desenvolvê-las podiam seguir um modelo de referência comum aplicável em qualquer lugar. Predominavam as políticas do tipo *top-down*, de lógica setorial.

A segunda fase foi marcada pela percepção do fracasso da concepção setorial das políticas voltadas para os espaços rurais, tanto do ponto de vista agrícola como do rural.

Do ponto de vista agrícola, a especialização produtiva das áreas rurais foi alcançada apenas em parte. Os estabelecimentos produtivos se modernizaram, mas nem os pequenos estabelecimentos com dimensões insuficientes desapareceram nem a diversificação das atividades produtivas deixou de ser a marca das áreas rurais. Na verdade se percebeu que a diversificação das atividades produtivas não só melhorava a competitividade da economia rural como um todo, pois aumentava a atratividade da região, como explicava a permanência dos pequenos estabelecimentos. Percebeu-se que a modernização da estrutura produtiva e a melhoria da competitividade do setor agrícola por si só não são suficientes, mas é necessário promover o desenvolvimento de um ambiente mais diversificado, sobretudo nas áreas marginais ou onde o processo de diversificação não fora espontâneo. A lógica passa então a ser territorial e não mais setorial. Há dissociação entre desenvolvimento rural e agricultura; a promoção do desenvolvimento econômico não se limita à intervenção política em um único setor. Percebe-se a necessidade de reconhecer a complexidade estrutural dos espaços rurais como foco da intervenção política.

As diferenças regionais e territoriais foram reconhecidas como fruto das inter-relações econômicas, sociais, culturais e institucionais entre os agentes e das relações com o exterior.

Essa mudança de foco abre a possibilidade de mudanças significativas na elaboração de políticas de desenvolvimento rural. O foco na promoção da economia de escala começa a mudar para a economia de diversificação; as especificidades locais começam a ser consideradas na elaboração de instrumentos de intervenção. Não é mais possível adotar tipologias simplificadas na elaboração das políticas, mas estudos detalhados das estruturas econômicas, sociais, culturais e institucionais regionais e locais. Abre-se espaço para que os atores locais participem e se responsabilizem pela elaboração e implementação das políticas de desenvolvimento rural.

Na terceira fase, a atual, integram-se os dois enfoques, ainda com predomínio da lógica setorial. O programa de desenvolvimento rural europeu se compõe de uma junção de políticas de modernização da produção, somadas às políticas agroambientais e de diversificação restringidas por um novo enfoque setorial. Essa restrição resulta principalmente da revisão das políticas de sustentação de preços e estruturas de mercados. A compensação da redução dos limites de sustentação de preços com pagamentos diretos aos produtores gerou uma forte demanda para que as políticas de desenvolvimento rural privilegiem principalmente os agricultores. O foco das políticas rurais fica restrito aos agricultores.

Desenvolvimento local

Apesar das restrições das políticas de desenvolvimento rural e de se alegar seu caráter secundário ou de apoio às políticas de mercado, essas mudanças na óptica do desenvolvimento e da forma de elaborar as políticas levaram ao fortalecimento da idéia do desenvolvimento local na Europa. O desenvolvimento local é uma forma de reação aos efeitos indesejados do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelos países desenvolvidos – desigualdades territoriais, desequilíbrios demográficos, problemas ambientais. Há quatro elementos envolvidos na idéia de desenvolvimento local:

- aproveitamento de recursos ociosos, recuperando atividades produtivas abandonadas e criando novas, que permitam aproveitar as oportunidades oriundas de novas tecnologias da informação, reorganizar os processos produtivos e acesso a novos mercados;
- descoberta dessas novas possibilidades não só nos territórios que já contam

com experiências empresariais e de trabalho, mas em outras áreas;
- identificar, estimular e apoiar os atores capazes de desenvolver tais atividades;
- mobilizar o conjunto de atores e recursos por meio da intervenção econômica e social viável.

A constatação de que o desenvolvimento rural não pode descansar somente nas atividades agrícolas abriu caminhos a iniciativas que pretendem estimular a criação de atividades complementares e mesmo diferentes nos espaços rurais europeus. Uma dessas iniciativas é o programa Leader (do francês, Ligação entre Ações para o Desenvolvimento das Economias Rurais). O programa Leader constitui um instrumento de intervenção com enfoque local de desenvolvimento em áreas rurais. O programa é desenhado para espaços territoriais de pequena escala: zonas que tenham entre 5 mil e 100 mil habitantes. Dirige-se às zonas menos favorecidas da União Européia – zonas dos objetivos 1 e 5b[1] – e se orienta ao aproveitamento de recursos ociosos em outros setores que não a agricultura. Principalmente, orienta a intervenção com base na participação da população beneficiária dos programas.

Os projetos a serem financiados pelo programa são articulados e montados localmente por grupos de ação que podem tomar distintas formas jurídicas. Desses grupos participam várias instituições públicas e privadas de âmbito local, provincial, regional e até nacional. O financiamento, a coordenação com outras políticas de desenvolvimento rural e a comunicação com a União Européia são efetuados nos níveis nacional e subnacional por comunidades autônomas e outras unidades territoriais. A União Européia se encarrega de definir as linhas de atuação e a proposição de recursos destinados a financiá-los. O programa é financiado com recursos dos Fundos Estruturais Europeus (Feoga-Orientação, Feder e FSE[2]).

O programa trabalha com a abordagem territorial de desenvolvimento nas zonas rurais, baseada na definição de um território-projeto. Na primeira fase do programa, o Leader I (1991 a 1994), foram definidos 217 territórios-projeto, e na fase II (1994-99) cerca de mil. Esses territórios-projeto visam a competitividade territorial, que supõe: ter em conta os recursos do território na procura de uma coerência de conjunto; implicação de atores e instituições nos vários níveis territoriais envolvidos nos projetos; integração dos setores de atividade numa lógica de inovação; cooperação com os outros territórios e articulação com as políticas regionais, européias e o contexto global. Grande importância é dada às peculiaridades locais e à participação dos atores sociais e suas instituições e entidades.

Entre os principais pontos positivos do programa estão o contato direto com a sociedade local e os agentes sociais protagonistas das ações de desenvolvimento e a capacidade para adequar a intervenção às possibilidades e características particulares de cada área.

A modernização da estrutura produtiva e a melhoria da competitividade do setor agrícola não são suficientes; é necessário promover o desenvolvimento nas áreas marginais.

Na experiência européia, as peculiaridades regionais e locais alcançaram importância na discussão sobre desenvolvimento e refletiram na trajetória das políticas voltadas ao desenvolvimento dos espaços rurais. Ficou clara a importância de se estimularem outras atividades além da agricultura para o desenvolvimento dos espaços rurais. Apesar de não ser possível transpor as experiências européias para o caso brasileiro, pelas óbvias diferenças de trajetória histórica, seu estudo pode ser de grande valia para o caso nacional.

As políticas públicas voltadas para o espaço rural brasileiro sempre tiveram caráter setorial. As políticas predominantes sempre foram as agrícolas, e não as verdadeiramente voltadas ao desenvolvimento do espaço rural, com seu potencial e complexidade. As políticas agrícolas são importantes – a produção agrícola é peça fundamental no desenvolvimento da economia brasileira via sustentação da balança comercial –, mas as ações voltadas para a produção não podem solucionar sozinhas outros problemas presentes nos espaços rurais, ligados a pobreza, desemprego, saúde e educação.

A construção de verdadeiras políticas de desenvolvimento rural deve considerar as diferenças e peculiaridades regionais e locais. É perfeitamente possível desenvolver no Brasil políticas de intervenção na realidade rural do tipo *bottom-up*, construídas sobre condições econômicas, sociais e institucionais reais e palpáveis; políticas que encarem o desenvolvimento agrícola como parte do desenvolvimento do espaço rural.

Notas

[1] No objetivo 1 dos fundos estruturais estão as zonas com atraso no desenvolvimento, cujo PIB *per capita* não alcança 75% do valor médio da UE. O objetivo 5b é destinado ao desenvolvimento e ajuste estrutural das zonas rurais em declive.

[2] Feoga (Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola), com duas seções: Garantia, destinada à política de sustentação de preços, e Orientação, destinada ao financiamento das políticas de desenvolvimento rural; Feder – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, destinado a co-financiar, junto aos Estados membros, ações de desenvolvimento em certas regiões em dificuldade; FSE (Fundo Social Europeu), destinado às atividades de formação, qualificação profissional e promoção do emprego.

Rodolfo Osório de Oliveira *é engenheiro agrônomo, mestrando do curso de Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp, sócio da ESA Consultoria e assessor técnico do Departamento Econômico da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo.*
rodolfo_oliveira@yahoo.com