

DO CRESCIMENTO AGRÍCOLA AO DESENVOLVIMENTO RURAL

José Eli da Veiga*

1. Breve discussão do cenário internacional

A atual metamorfose do padrão de política agrícola dos países da OCDE é uma ótima notícia para todos os países em desenvolvimento que são capazes de ampliar suas exportações. Apesar do sinal inverso emitido pela última lei agrícola dos Estados Unidos, há uma tendência à diminuição dos estímulos à superprodução, como mostrou o projeto divulgado, no início de Julho 2002, pelo comissário agrícola da União Européia, Franz Fischler. Por esse projeto, os agricultores europeus continuarão a receber subsídios, mas estes serão cada vez mais desvinculados da produção. A proposta altera a destinação dos subsídios e suas consequências econômicas. Em vez de favorecer o excesso de oferta que tem derrubado os preços internacionais, deverá servir para estimular a conservação ambiental, as novas exigências de sanidade alimentar e, *last but not least*, os “programas de desenvolvimento rural”.

O projeto europeu é uma resposta a um intrincado e duplo problema. À pressão exercida por muitos grupos e organizações civis a favor de uma agropecuária mais ecológica e sadia, soma-se, evidentemente, a perspectiva do breve ingresso de 10 novos associados à União Européia. Se os subsídios continuarem vinculados à produção, os custos da integração dos novos sócios serão elevadíssimos – provavelmente inaceitáveis para os principais contribuintes, como é particularmente o caso dos alemães. Todavia, seria enganoso imaginar que a mesma tendência – i.e., a de transferir recursos de velhos programas setoriais produtivistas a novos programas de promoção do desenvolvimento territorial – não esteja ocorrendo também na América do Norte. Infelizmente, a tempestade de críti-

* Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração de Empresas da Universidade de São Paul – FEA/USP.

cas feitas à última lei agrícola americana acabou por obscurecer a significativa criação de novas instituições para o desenvolvimento rural.¹

Em termos de pura racionalidade econômica, a desmontagem do padrão protetor de política agrícola dos países mais desenvolvidos poderia ter ocorrido há décadas. Entretanto, a inevitável inércia institucional, ajudada pela relativa fraqueza dos grupos de pressão contrários aos chamados “lobbies agrícolas”, fez com que esse desenlace político fosse “adiado” para o começo do século XXI.²

Tal contexto histórico sugere a hipótese de intensificação, nos próximos dez anos, da transição das políticas de proteção aos agricultores para políticas de promoção do desenvolvimento rural, nas quais os incentivos econômicos à salubridade alimentar e à conservação ambiental terão cada vez mais preponderância sobre os subsídios à produção e às exportações. Como consequência, ficará progressivamente mais viável a articulação de um amplo movimento internacional contra o protecionismo, no qual o Brasil certamente estará na linha de frente, juntamente com alguns de seus associados do combalido Mercosul e da indecifrável Aladi. São tão fortes as razões econômicas e sociais para que isso ocorra, que os obstáculos internos – sejam eles de natureza política, ideológica, ou cultural – dificilmente impedirão uma ascensão internacional do país como decidida liderança antiprotecionista. Isto não podia acontecer no período em que a industrialização dos países que agora são “emergentes” se ancorava na taxação de suas próprias exportações de *commodities*. Mas se tornou um imperativo, assim que tal política perdeu o sentido e o crescimento econômico voltou a ser fortemente condicionado por saldos da balança comercial.

Ocorre, contudo, que a capacidade de resistência dos três principais núcleos da economia mundial – Nafta, UE e Asean – é muito maior do que costumam supor os círculos empresariais que mais pressionam o governo brasileiro na direção de uma política externa centrada no desgaste das bar-

¹ “O Programa Estratégico de Investimento Rural – Seção 6030, estabelece um Conselho Nacional para a América Rural que cria fundos de planejamento e fundos de inovação para os Conselhos Regionais de Investimento oficiais. Uma Conferência Nacional para a América Rural fica autorizada a encaminhar os desafios nas áreas rurais. O provimento é de 100 milhões de dólares” No original: “Rural Strategic Investment Program - Section 6030, establishes a National Board on Rural America that will make planning grants and innovation grants to certified Regional Investment Boards. A National Conference on Rural America is authorized to address challenges in rural areas. Provides \$100 million.” cf. www.usda.gov/farmbill/

² O pacto agrícola fundado pelo New Deal resistiu a inúmeras ofensivas em seus quase 70 anos de existência. Esse panorama histórico pode ser encontrado em Veiga (1994).

reiras comerciais do Primeiro Mundo. Também há fortes indícios de que a diplomacia americana esteja inclinada a lançar mão das mais revoltantes chantagens para dissuadir o Itamaraty de sua pretensão vanguardista. E nos inevitáveis embates na Organização Mundial do Comércio (OMC), nada poderá impedir que os EUA e a Europa explorem em seu favor qualquer sinal de incoerência brasileira. Por exemplo, alegando que as constantes renegociações de dívidas de plantadores de soja do Centro-Oeste – ou de produtores de açúcar do Nordeste – resultam em subsídios similares aos que eles praticam, com a diferença de não serem antecipados e explicitados em leis agrícolas quinquenais, como as dos EUA, ou em solenes resoluções européias sobre a Política Agrícola Comum (PAC). De resto, várias pontas-de-lança do agronegócio até preferem que o Brasil adote o modelo protetor de política agrícola que vingou em todos os países desenvolvidos.

Claro, o Itamaraty não teria qualquer motivo de preocupação, se fossem vozes isoladas as opiniões favoráveis a um sistema de proteção aos agricultores brasileiros semelhante ao que foi construído nos Estados Unidos pelo New Deal do início dos anos 1930, imitado na Europa e no Japão depois da Segunda Guerra Mundial, e também pelos “tigres asiáticos”, nos anos 1970. Todavia, não é o que se pode deduzir do comportamento dos parlamentares que mais se destacam na defesa dos interesses dos agricultores. Abundam no Congresso projetos cujas aprovações colocariam a atual política externa do governo brasileiro em situação das mais incômodas. E não deve haver melhor exemplo do que o Projeto de Lei Complementar 215/2001, que visa a criar um “Programa de Garantia de Renda Agrícola” e um “Fundo de Sustentação da Renda Agrícola”. Este projeto determina que o Tesouro pague aos agricultores uma indenização trimestral por deficiência de renda, sempre que os valores médios efetivamente praticados por seus produtos no mercado tenham sido inferiores aos seus custos de produção. Nem o espetaculoso Partido Populista americano defendia proposta tão ambiciosa em seus intensos momentos de glória da virada dos séculos XIX para o XX.³

³ Não se trata de um daqueles inúmeros projetos de lei que não têm mínimas chances de vingar, por só contarem com o apoio dos membros de alguns daqueles partidos de pouquíssima expressão que, por esta razão, não devem ser levados a sério. Infelizmente, é exatamente o contrário. Foi unânime a aprovação desse projeto na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara. Estiveram presentes e votaram a favor 10 dos 12 deputados do bloco PSDB-PTB; 9 dos 11 deputados do bloco PFL-PST; 8 dos 9 deputados do PMDB; 4 dos 5 deputados do PT; 3 dos 5 deputados do PPB; os 3 deputados do bloco PSB-PcdoB; os 3 deputados do bloco PDT-PPS; e 1 dos 2 deputados do bloco PL-PSL. Entre os mais conhecidos precisam ser mencionados: o goiano Ronaldo Caiado (PFL), os paulistas Nelson Marquizezelli (PTB) e Xico Graziano (PSDB), os paranaenses Moacir Micheletto (PMDB) e Padre Roque (PT), a catarinense Luci Choinacki (PT), e os gaúchos Ezidio Pinheiro (PSB) e Luis Carlos Heinze (PPB), autor do projeto.

É inegável que existe um profundo abismo entre os freqüentes ataques do Presidente da República às barreiras comerciais dos países desenvolvidos e o comportamento dos 35 deputados que aprovaram o Projeto de Lei Complementar 215/2001, na Comissão de Agricultura da Câmara. Eles atestam que a idéia de que “Bush defende os interesses americanos e que os brasileiros deveriam fazer o mesmo” não pode ser vista como mais um “equivoco monumental” de Luiz Inácio Lula da Silva. Indicam, ao contrário, que o anseio por um padrão protetor de política agrícola é cada vez mais forte e generalizado entre os segmentos primários do *agribusiness* brasileiro. Este é um movimento que certamente comprometerá a capacidade de argumentação do Itamaraty na OMC, além de atrapalhar e retardar a inevitável ascensão do país como liderança regional antiprotecionista.

2. Breve discussão dos anos 90

Durante os anos 1990, dois projetos para o Brasil rural amadureceram e agora colocam a sociedade diante de uma incômoda alternativa estratégica. O primeiro, de caráter setorial, visa a maximizar a competitividade do *agribusiness*. Por consequência, a missão de seu segmento primário – formado por agricultura, pecuária, silvicultura e pesca – é a de minimizar custos de produção e transação dos gêneros e matérias primas, que são transferidos para o segundo elo da cadeia, formado por indústrias de transformação, exportadores, atacadistas ou centrais de compras das redes de varejo. A corrida tecnológica exigida por essa necessária redução de custos impõe uma especialização das fazendas, que logo torna redundante a maior parte da mão-de-obra não qualificada. Como os outros anéis das cadeias do agronegócio só podem empregar uma parcela minúscula desse imenso excedente de força de trabalho, sua absorção e sua inclusão ficam por conta dos outros setores da economia, e de outros grupos sociais.

Os principais defensores desse projeto estimam que “fatalmente, 15% da população brasileira deverá sair do campo nas próximas décadas”. Por mais esquisita que seja essa conta, o sentido deste enunciado é óbvio: a maximização da competitividade do *agribusiness* brasileiro não comporta a permanência de 18 milhões de ocupados nas atividades de seu segmento primário. Serão expelidos pelo menos dois terços desses efetivos. Para que isso não cause aumento exponencial do desemprego, tais defensores prescrevem inovação tecnológica moderada e diversificação interna lenta nas

demais indústrias e serviços. E assumem que essa estratégia faria o Brasil atingir, no ano de 2020, uma renda *per capita* superior à de Portugal de hoje, além de significativa redução do número de pobres.

O outro projeto visa a maximizar as oportunidades de desenvolvimento humano em todas as mesorregiões rurais do imenso território brasileiro, e no maior número possível de microrregiões rurais. Por isso, em vez da especialização devoradora de postos de trabalho, o projeto pretende diversificar as economias locais, a começar pela própria agropecuária. É buscado aquele tipo de dinâmica rural que resulta da diversidade multissetorial, fenômeno que costuma ser inviabilizado pela especialização produtiva do setor primário. A simbiose dos sistemas poliprodutivos de culturas e criações é muito melhor que a monotonia de ilhas monocultoras, cercadas de pastagens extensivas por todos os lados. Também em termos de salubridade e de meio ambiente – duas das principais vantagens competitivas do século XXI –, esta agrodiversidade é infinitamente superior à especialização.

O que os proponentes do segundo projeto mais valorizam é a dinâmica criada por famílias que se tornam mais pluriativas, na medida em que tal dinâmica aumenta a produtividade do trabalho agropecuário. Com acesso a um ensino de qualidade, muitos dos jovens que mudam de ramo tendem a se tornar empreendedores nas cercanias. E muitos dos que emigram acabam voltando, para utilizar a propriedade rural paterna como retaguarda e trampolim na montagem de novos negócios nas proximidades.

Ao mesmo tempo em que amortece a queda da população ativa no segmento primário, a pluriatividade favorece a industrialização difusa e a descentralização de serviços sociais, serviços para empresas, e vários tipos de serviços pessoais. Como consequência, há intensa absorção local da sobra de braços, o que alivia outros mercados de trabalho, e permite que o país acelere a adoção de inovações tecnológicas sem temor de desemprego explosivo. Com essa alternativa, o Brasil teria 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 redução da desigualdade, além de minimização da pobreza.

Desde a eleição de Tancredo, o único governo que optou exclusivamente pela primeira estratégia foi o de Collor. Os demais fizeram composições hesitantes, mesclando os dois projetos em suas políticas. O ápice desse hibridismo está ocorrendo no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, com a convivência pacífica de dois ministérios incumbidos dos assuntos rurais: o vetusto Ministério da Agricultura e o

novíssimo Ministério do Desenvolvimento Agrário – criado como Ministério do Desenvolvimento Rural e misteriosamente rebatizado logo depois. É improvável que essa ambivalência estratégica desapareça nos próximos anos. De qualquer forma, a atitude mais construtiva é promover um entendimento racional e sistemático entre as lideranças acerca dos dois projetos. Em vez de deixar os governos navegarem de acordo com os ventos soprados pelos dois grupos de pressão e respectivos *lobbies*, deve-se promover um eficaz arranjo entre eles. Nunca os dois lados poderão ser colocados numa mesma orquestra, mas, certamente, será possível evitar as disputas mais nocivas, e investir em questões que tragam as sinergias mais conseqüentes.

3. Desafios para o desenvolvimento do Brasil rural

Os sacrifícios exigidos pela consolidação da estabilidade político-econômica são condição indispensável para que o Brasil possa encontrar o caminho de seu desenvolvimento sustentável. Mas as chances de se obter uma estabilidade duradoura também dependem – e cada vez mais – dos avanços que puderem ser alcançados no esforço de encontrar um estilo de crescimento econômico que crie muitos empregos e outras oportunidades de geração de renda, num contexto internacional de globalização, forte instabilidade dos fluxos financeiros e concorrência cada vez mais acirrada nos mercados. De resto, além de ser um aval para a estabilidade econômica, um crescimento rico em empregos também será parte decisiva de qualquer solução para os crônicos problemas fiscais do setor público.

O maior desafio do país é iniciar a construção dessa prosperidade multiplicadora de novos empreendimentos que, simultaneamente, conserve a estabilidade e ponha fim às práticas de exploração predatória dos imensos recursos naturais. A busca desse desenvolvimento sustentável também exigirá um amplo rearranjo institucional, processo difícil e lento, devido à inércia imposta por fortes interesses cristalizados. Por isso, a possibilidade de acelerar mudanças dependerá, antes de tudo, da capacidade que terão os próximos governos em transformar suas agendas de modernização em fatos concretos que afetem a qualidade de vida no dia a dia das pessoas. No futuro próximo, quaisquer que sejam essas agendas de modernização, elas não poderão deixar de estar centradas no combate a dois males que não caminham juntos: a pobreza e a desigualdade.

A erradicação da pobreza deve ser o maior objetivo ético da sociedade brasileira neste momento de sua história. Além de ser muito mais importante que qualquer objetivo de natureza econômica, seu o cumprimento também poderá favorecer o crescimento econômico, se os meios empregados forem socialmente produtivos e financeiramente equilibrados. Em vez de esperar que o crescimento liquide a pobreza, é preciso virar o jogo: fazer com que a erradicação da pobreza ajude o crescimento econômico. Os meios para acabar com a pobreza devem ser políticas públicas que assegurem o acesso de toda a população aos bens e serviços essenciais – principalmente comida, educação, saúde, transporte e moradia. E o caminho para erradicar a pobreza é empregar a população diretamente na produção dos bens e serviços essenciais. Em outras palavras: transformar os pobres desempregados em produtores daquilo que o Brasil precisa para erradicar a pobreza de sua sociedade.

Já a desigualdade é um mal de solução muito mais difícil. A desigualdade só diminui, e aos poucos, se for submetida a uma árdua, ferrenha, incessante e paciente ofensiva social. Ela também depende muito mais de uma infinidade de mudanças institucionais do que do crescimento econômico, por mais forte que seja. Principalmente porque 1% de aumento da renda *per capita* tem um impacto sobre a redução da pobreza que pode variar de 1 a 5%. Ou muito mais de 5%, se o critério de aferição da pobreza não estiver aprisionado apenas à renda, mas incluir, por exemplo, a expectativa de vida. O desempenho do crescimento econômico como redutor da pobreza é determinado pelas maneiras como seus frutos são aproveitados. E essas maneiras são condicionadas por um imenso conjunto de regras formais e informais, que vão da Constituição ao mais simples dos costumes ou tradições, passando, é claro, pela distribuição dos direitos de propriedade, ou pelas transferências de renda operadas por todas as esferas governamentais.

Esse “detalhe” não deve ser esquecido quando se evoca o fato de o Brasil já ter atingido capacidade produtiva e nível de renda bem superiores aos que tinham as nações asiáticas no início do processo que lhes permitiu, no transcurso de uma só geração, reduzir a pobreza de mais de 60% para menos de 10% da população. Todos os estudos sobre a história econômica daqueles países constataram que justamente as sociedades que eram as menos desiguais, desde o início do processo, foram as que melhor sustentaram e aproveitaram o crescimento econômico. Mais do isso, concluem que a sustentação do crescimento esteve vinculada à menor desigualdade no acesso a dois ativos cruciais: educação e propriedade

fundiária. Além de aumentar o efeito do crescimento sobre a redução da pobreza, essa dupla democratização econômica também teve o poder de turbinar o próprio crescimento.

Não é novidade para ninguém que o ponto de partida do Brasil é diametralmente oposto, já que suas desigualdades são das mais aberrantes. Pior, há no país um dilema recorrente entre a vontade de reduzir desigualdades e a razão econômica. A queda da taxa de emprego, por exemplo, é uma das mais flagrantes manifestações de aumento da desigualdade. Mesmo se fosse possível compensar a perda de renda dos desempregados, isso não eliminaria seus impactos sobre a vida dessas vítimas e de suas famílias. São abundantes as evidências sobre a abrangência desses impactos, dentre os quais há meia dúzia que nunca será demasiado repetir: dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez, perturbação das relações familiares e da vida social, e acentuação das assimetrias entre os sexos. Por isso, nada combina mais com o lema “tudo contra a desigualdade” do que apontar a vasta artilharia das políticas governamentais para o aumento do nível de emprego.

É improvável que exista uma alternativa para o próximo governo que não passe pela aceleração do ajuste do déficit em conta corrente. Essa aceleração é um imperativo urgente, e só poderá ocorrer por intermédio de uma política mais agressiva de estímulo às exportações e de substituição de importações. Inicialmente, será imprescindível não somente centrar todos os esforços na construção de um superávit comercial crescente, como também fixar, nos mercados, a expectativa de que será rápida a redução do déficit em conta corrente. Não há outro caminho para se conseguir uma redução substancial e segura da taxa de juros.

Tal opção estratégica exigirá que todo o aparelho governamental atue coordenadamente nessa direção. Será preciso mostrar aos mercados que sacrifícios temporários serão impostos, para assegurar um superávit crescente. E a consciência do caráter crucial dessa aceleração do ajuste externo certamente levará a uma concentração, por parte da área econômica do governo, no cumprimento desse objetivo. Entre as providências básicas, indubitavelmente estará a montagem de mecanismos rápidos de tomada de decisões e de coordenação das ações entre governo e setor privado, assim como a mobilização total dos bancos oficiais e do sistema diplomático para a promoção comercial.

Todavia, também será aconselhável evitar que essa urgência em se obter um mega-superávit na balança comercial, como âncora para a retomada do crescimento, resulte em exclusividade de atenção aos comple-

xos industriais considerados os mais modernos. Afinal, os que menos criam emprego são justamente os setores eletrônico, químico, automobilístico, plástico, farmacêutico, siderúrgico, e de bens de capital. É preciso que também sejam estimuladas as indústrias alimentares ou de calçados, nas quais a expansão produtiva cria duas vezes mais empregos do que o faz nos citados complexos. É preciso que seja igualmente estimulada a agropecuária, atividade em que a expansão produtiva cria três vezes mais empregos do que os complexos modernos. É preciso que também seja estimulado o ramo de artigos do vestuário, no qual a expansão produtiva cria quatro vezes mais empregos do que o fazem tais complexos. E ainda, é preciso frisar que esses quatro setores, além de estarem entre os principais alicerces econômicos do Brasil rural, também podem ser dos mais dinâmicos, mesmo que continuem a ser chamados de “tradicionais”. Isso dependerá, entretanto, do estilo de crescimento que vier a ser favorecido.

E, retomando um argumento já tratado, para maximizar a competitividade sistêmica do agronegócio, por exemplo, o seu segmento primário – formado por agricultura, pecuária, silvicultura e pesca – deverá minimizar custos de produção e transação dos gêneros e matérias primas, que são transferidos para o segundo elo, formado por indústrias de transformação, exportadores, atacadistas ou centrais de compras das redes de varejo. A corrida tecnológica exigida por essa necessária redução de custos impõe uma especialização das fazendas, que logo torna redundante a maior parte da mão-de-obra não-qualificada. E os outros elos das cadeias do agronegócio só podem empregar uma parcela muitíssimo reduzida deste imenso contingente excedente de força de trabalho. Como serão absorvidos tais trabalhadores?

É bom lembrar que a massa de jovens adultos no Brasil – entre 20 e 24 anos – atingirá seu ponto máximo de prontidão para o mercado de trabalho justamente a partir de 2003. Em 2005, haverá cerca de 17,5 milhões de pessoas à procura de um primeiro emprego. Será um contingente 50% superior ao de 1980, e mais do que o dobro do registrado em 1970.

Há quem afirme – sem qualquer constrangimento – que no Brasil só há lugar para 600 mil dos atuais 5 milhões de agricultores. Isto equivale a dizer que a maximização da competitividade do agronegócio brasileiro não comporta a permanência de 20 milhões de ocupados nas atividades de seu segmento primário. Terão que ser expulsos pelo menos dois terços desses efetivos. E para que isso não cause aumento exponencial do desemprego, a receita seria uma moderada inovação tecnológica e uma diversificação interna lenta nas demais indústrias e serviços.

Entretanto, é perfeitamente possível evitar uma especialização devoradora de postos de trabalho com o estímulo à diversificação das economias rurais, a começar pela própria agropecuária. Para aumentar as oportunidades de geração de renda, a simbiose dos sistemas ‘poliprodutivos’ de culturas e criações é muito melhor que a invariabilidade das unidades monocultoras completamente ladeadas de pastagens extensivas. Conforme já apontado, também em termos de salubridade e de meio ambiente – duas das principais vantagens competitivas do século 21 – essa ‘agrodiversidade’ é infinitamente superior à especialização, pois que ela permite às famílias se tornarem tanto mais ‘pluriativas’ quanto mais aumentarem a produtividade de suas atividades agropecuárias. Vale repetir também que, mediante o acesso a um ensino de qualidade, muitos dos jovens que mudarem de ramo poderão se tornar empreendedores locais. E muitos dos que fizerem a opção de emigrar poderão ter a chance de volta à terra natal para utilizar a propriedade rural paterna como retaguarda e meio para a montagem de novos negócios nos arredores.

Também já foi salientado que, ao mesmo tempo em que amortece a inevitável pressão sobre o mercado de trabalho não-qualificado, a ‘pluriatividade’ favorece a industrialização difusa e a descentralização de serviços sociais, de serviços para empresas, e vários tipos de serviços pessoais. Como decorrência, ocorre um processo de grande magnitude de absorção local de mão-de-obra, o que permite ao país incrementar a adoção de inovações tecnológicas sem risco de desemprego explosivo. Como já abordado, através dessa alternativa o Brasil terá mais chances de ser uma potência econômica sólida e moderna, podendo atingir, por volta do ano de 2020, um índice de desenvolvimento humano (IDH) equivalente ao da Espanha atual, e ainda redução da desigualdade e minimização da pobreza.

Enfim, não há dúvida de que o aumento da competitividade sistêmica do agronegócio será fundamental para a obtenção de saldos no comércio exterior que contribuam para a retomada do crescimento. Contudo, esse não pode ser o papel exclusivo a ser atribuído ao Brasil rural, pois, se assim for, o desemprego só fará aumentar e, com ele, as desigualdades. Daí a importância estratégica de se adotar um estilo de crescimento que abra novas perspectivas para o Brasil rural, ao invés de esvaziá-lo.

O desenvolvimento do Brasil rural ajudará não somente o dinamismo do conjunto da economia nacional, como poderá pôr fim às práticas de exploração predatória dos imensos recursos naturais do país. É mais do que hora de acelerar o rompimento com a triste herança colonial e com os efeitos perversos do tamanho do território que, aos olhos de muitos,

aparece como fonte de recursos naturais inesgotáveis. Pior: são também esses mesmos modos de ver que acreditam que a população rural esteja condenada a minguar, exatamente devido à completa generalização de imensas pastagens extensivas, ao lado de sistemas de produção de grãos altamente mecanizados, numa combinação que, obrigatoriamente, tornaria redundante a maior parte dos quase 20 milhões de pessoas hoje ocupadas em 5 milhões de estabelecimentos agrícolas.

Essa obsessão por uma agricultura sem homens, somada a uma visão exclusivamente assistencialista dos programas que vêm promovendo o acesso de trabalhadores rurais a ativos físicos essenciais – como propriedade da terra, habitação, água potável e eletricidade – levam muitos a acreditar que um vultuoso “êxodo rural” seria uma imposição inescapável. Para tais fatalistas, esse seria o custo de um estilo de crescimento incapaz de estancar a proliferação das indignas favelas e das periferias metropolitanas como depósitos dos excedentes de mão-de-obra agropecuária. E, de fato, são milhões os candidatos à urbanização que estão em verdadeiros purgatórios, à espera das mínimas condições de vida e de trabalho que os aproximem do exercício da cidadania.

Todavia, a continuação do “êxodo rural” nada tem de inevitável. Esta continuidade tem sido cada vez mais desmentida por evidências que realçam o contrário, ou seja, o tremendo potencial, ainda inexplorado, de desenvolvimento do interior do país, desde que voltado à forte capacidade de absorção de força de trabalho de sistemas produtivos familiares, que se tornam cada vez mais ‘pluriativos’ e multifuncionais. O aproveitamento de sinergias latentes entre a agricultura familiar e as atividades dos setores terciário e secundário oferece amplas oportunidades de ocupação e geração de renda. Não somente pela carência de uma infinidade de serviços técnicos, sociais e pessoais, como também pelas imensas possibilidades de industrialização difusa de arranjos produtivos locais como os *clusters*, distritos ou pólos.

Foi a contagem de todos os que residem em sedes de municípios e de distritos, como se pertencessem à população urbana, que engendrou essa ficção de que a população rural brasileira já é inferior a 19%, se aproximaria de 10% por volta de 2015, e simplesmente desapareceria antes de 2030. Estimativas baseadas em critérios atualmente em uso nas organizações internacionais indicam, ao contrário, que quase um terço da população – 52 milhões de pessoas – vivem nas 500 microrregiões essencialmente rurais, de um conjunto de 600 microrregiões brasileiras. E que estas pessoas não serão forçadas a deixar as microrregiões rurais, se for

ampliado o seu acesso a bens públicos essenciais, com destaque para uma educação de qualidade aos potenciais empreendedores. Mas nada de parecido será possível sem a ampliação do acesso à terra e sem o fortalecimento da agricultura familiar, dois programas cruciais que avançaram muito nos últimos anos.

Os 20 milhões de hectares obtidos nos últimos oito anos – por desapropriação, compra ou crédito fundiário – correspondem a 6% da área total dos estabelecimentos agrícolas recenseados em 1995/6. Com isso, a área dos agricultores familiares aumentou mais de 15% em menos de uma década. Simultaneamente, houve inédito apoio ao fortalecimento dessa categoria, por meio das cinco linhas de ação do PRONAF: crédito de custeio e investimento; infraestrutura e serviços públicos; assistência técnica e extensão; capacitação; e comercialização. E foi por isso que se tornou possível enfrentar o desafio de dar um novo impulso ao Brasil rural, isto é, pelo aprofundamento desses dois programas no âmbito de uma orientação mais coerente de dinamização das economias rurais.

É preciso, então, que os próximos governos façam as seguintes opções estratégicas:

- assegurar digna existência e sadia qualidade de vida aos que preferiram habitar e/ou trabalhar fora das aglomerações metropolitanas e dos grandes centros urbanos;
- facilitar o acesso da população brasileira à efetiva liberdade de poder optar pelos modos de vida mais diretamente relacionados com a natureza;
- conservar e realimentar a fonte de recursos naturais do crescimento econômico, promovendo simultaneamente a justa repartição dos benefícios alcançados, em conformidade com os ideais da Agenda 21 das Nações Unidas;
- levar à prática cinco princípios constitucionais da atividade econômica: busca do pleno emprego, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais, função social da propriedade, e tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

4. Propostas de ação

Para oferecer novas e melhores perspectivas aos 4.500 municípios rurais, nos quais vivem 52 milhões de habitantes, é preciso favorecer as sinergias entre a agricultura e os setores terciário e secundário das economias locais. Ou seja, é necessário promover todas as formas de ‘empreendedorismo’ que possam explorar as vantagens comparativas e competitivas desses territórios. Mas essa imensa quantidade de municípios rurais só poderá exercer influência positiva, se os municípios da puderem formar consórcios locais entre si, no âmbito da microrregião. É absolutamente indispensável alguma forma de articulação microrregional dos municípios rurais, que inclua seu eventual centro urbano e seus municípios ambivalentes, para que possa haver diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional.

O rural é necessariamente territorial, e não setorial como os programas dos órgãos governamentais o concebem. O grande desafio está, portanto, em adotar uma orientação realista que possa viabilizar uma factível transição de ações setoriais para uma articulação horizontal das intervenções.

Para ajudar as microrregiões rurais a garantir bem-estar e cidadania aos que nelas preferirem viver, o que mais faz falta é um arranjo institucional que ajude consórcios intermunicipais a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar os recursos necessários à sua execução. Trata-se de encorajar os municípios rurais a se associarem com o objetivo de valorizar o território que compartilham, fornecendo aos consórcios os meios necessários ao desencadeamento do processo. Ou seja, o papel do governo federal deve ser o de estimular iniciativas que, no futuro, poderão ser autofinanciadas, mas que dificilmente surgirão, ou demorarão muito para surgir, se não houver a indispensável impulsão inicial.

Não se trata de propor uma simples transferência de recursos a consórcios intermunicipais. A idéia é que essa ajuda da coletividade ao planejamento de ações locais de desenvolvimento rural tenha o caráter de uma contrapartida a determinados compromissos, que deverão ser assumidos por esses consórcios. Ou seja, a participação do governo federal deve ser de natureza *contratual*, e não pode se restringir a um repasse de recursos financeiros. Nas fases de diagnóstico e planejamento, a ajuda governamental poderá até ser mais efetiva, no caso de envolver uma alocação temporária de recursos humanos com a capacitação necessária. Por exemplo, financiando grupos de estudos de universida-

des, e de outros centros de pesquisa, para auxiliar os consórcios intermunicipais. E, também, estabelecendo contratos de financiamento apenas com os consórcios que apresentarem os melhores projetos.

O caráter necessariamente seletivo deste tipo de arranjo deve ter como referência a qualidade dos planos de desenvolvimento apresentados, e não qualquer outro critério prévio à análise dos planos. Enfim, o que se propõe é o surgimento de um contrato territorial de desenvolvimento – CTD –, a ser firmado com os consórcios intermunicipais cujos planos microrregionais de desenvolvimento rural sejam selecionados por instâncias competentes. E explicitar o elenco de ações de desenvolvimento que devem ser estimuladas pelo CTD é muito mais pertinente do que antecipar o esquema organizacional que poderia ser mais eficiente.

As ações de desenvolvimento que precisam ser subvencionadas, no âmbito dos CTDs, são de três tipos básicos: aquisição de competência; programas de inovação rural; e criação de rede.

Aquisição de competência - prestação de apoio técnico aos consórcios intermunicipais, para um diagnóstico do território que inclua necessidades e desejos da população afetada, mobilização e formação de agentes, diálogo entre os interlocutores locais, e elaboração do plano microrregional. Tais ações deverão envolver interlocutores locais, além de ONGs, universidades e centros de pesquisa.

Programas de inovação rural - podem envolver uma imensa variedade de ações de dinamização rural microrregional, mas o critério seletivo deverá ser seu potencial inovador. Isto é, escolher iniciativas que possam trazer algum tipo de inovação ao contexto local, seja ela de método, de produto, de procedimento, de fabrico, de mercado, etc. E, de preferência, que também envolvam efeito demonstração e possibilidades de transferência. Em síntese, ações que deverão revelar os novos rumos do desenvolvimento local.

Criação de redes - formação de uma rede de solidariedade ativa entre as microrregiões rurais, que promova um efetivo intercâmbio de experiências, conquistas e conhecimentos. Essa rede deverá servir para a validação e a transferência de inovações surgidas no meio rural. E a participação ativa na rede deverá ser exigida de todos os consórcios intermunicipais beneficiados por ajudas dos dois tipos anteriores.

Os CTDs deverão:

- comportar cinco tipos de incentivos: a) incentivo à diversificação das atividades econômicas, a começar pela diversificação dos sistemas

- produtivos do setor agropecuário; b) incentivo à participação local no processo de Zoneamento Ecológico-Econômico; c) incentivo à valorização da biodiversidade, ao aproveitamento da biomassa e à adoção de biotecnologias baseadas no *princípio da precaução*; d) incentivo à expansão e ao fortalecimento das empresas de pequeno porte de caráter familiar, a começar pela agricultura familiar; e) incentivo à redução das desigualdades de renda, gênero, etnia e idade;
- integrar, pelo menos, dez dimensões das ações governamentais, a saber: educação, capacitação e profissionalização; assistência técnica e extensão, integradas às redes de pesquisa; manejo dos recursos naturais das *microbacias hidrográficas*; saúde; habitação; infraestrutura e serviços; crédito; seguro; cooperativismo e associativismo; e comercialização;
 - ter um forte componente de *ações afirmativas* voltadas às mulheres, às crianças, aos negros, aos índios, e aos deficientes;
 - ter um forte componente de educação ambiental, particularmente no que se refere ao manejo dos recursos naturais das *microbacias hidrográficas*.

O reordenamento da atuação governamental sob a forma de *programas*, agregando, portanto, as iniciativas por objetivos, projetos, atividades e demais ações, tem a finalidade de melhorar os resultados da administração e dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos. Destina-se, ainda, a propiciar a integração e a compatibilização dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei do Orçamento Anual – LOA.

Os programas instituídos pelo PPA estabelecem resultados a alcançar em cada área, expressos pela melhoria dos indicadores a ser atingida, quando do término do plano. A mensuração também é feita por metas regionalizadas e por custos explicitados.

Os programas são constituídos para:

- a) dar solução a um problema ou atender uma demanda da sociedade, mediante um conjunto articulado de projetos, atividades e de outras ações que assegurem a consecução do objetivo;
- b) estimular a geração de receita própria e a alavancagem de outros recursos, além dos orçamentários, mediante a aglutinação das diversas formas de atuação do governo federal, inclusive, por meio de

parcerias com o setor privado e da integração com os estados e municípios, visando a ampliar a base de financiamento da ação governamental.

O PPA 2000-2003 agrupou em seu Macroobjetivo 20 – “Promover o Desenvolvimento Integrado do Campo” – um total de onze programas de alcance e impactos potenciais extremamente heterogêneos. Estes programas são a seguir listados.

- Assentamento de trabalhadores rurais
- Consolidação de assentamentos
- Emancipação dos assentamentos rurais
- Gerenciamento da estrutura fundiária
- Gestão da política fundiária;
- Agricultura Familiar – Pronaf
- Apoio ao desenvolvimento do setor agropecuário
- Desenvolvimento dos cerrados – Prodecet
- Energia das pequenas comunidades
- Luz no campo
- Reassentamento de Itaparica

5. Um novo macroobjetivo

A intervenção governamental englobada no atual Macroobjetivo 20 permitiu alguma redução das distâncias que separam o Brasil rural do Brasil urbano. Há que se destacar a inédita concessão de crédito para agricultores familiares, com juros anuais fixos de 3% a 4%, e a aceleração, no passado recente, do processo de acesso à terra pelos trabalhadores rurais mais pobres.

Todavia, o Macroobjetivo era mais ambicioso do que a capacidade transformadora de seus programas permite vislumbrar. Não é crível que seja possível alcançar o “desenvolvimento integrado do campo” com os objetivos, em separado, de cada um dos onze programas, as metas estabelecidas e os instrumentos de que dispõem.

Para que se alcançasse o Macroobjetivo 20, seria necessário que seus programas integrassem ações relativas aos serviços básicos, à infra-estrutura, à capacitação, e às modalidades de assistência técnica e finan-

ceira requeridas. Além disso, programas vinculados a outros macro-objetivos deveriam responder, mesmo que parcialmente, por tais ações, discriminando metas para o Brasil rural e articulando-as operacionalmente, ou integrando-as espacialmente.

A proposta é que no PPA 2004-2006 o macro-objetivo tenha novo título – “*Promover o Desenvolvimento Sustentável do Brasil Rural*” – e seja centrado em, pelo menos, quatro programas estratégicos:

- a) promoção do acesso à terra;
- b) fortalecimento da agricultura familiar;
- c) renovação da educação rural;
- d) diversificação das economias rurais.

Justificativas

- a) Promoção do acesso à terra (assentamentos e crédito fundiário)

A verdadeira causa da pobreza é a falta de acesso aos ativos físicos e humanos que pode engendrar aumentos permanentes de renda. Tão importante quanto o acesso à saúde e à educação, é o acesso às várias formas de propriedade imobiliária, e aos direitos que permitem o ingresso no sistema formal de crédito. Se no Brasil a distribuição da riqueza patrimonial fosse semelhante à que caracteriza as democracias mais desenvolvidas, ou os tigres asiáticos, para não falar da China, a promoção do acesso à propriedade imobiliária poderia se dar apenas através do sistema formal de crédito. Todavia, ocorre exatamente o contrário numa sociedade na qual as mais graves formas de desigualdade estão sempre umbilicalmente presas a instituições herdadas de um sistema de plantações escravistas, que foi abolido tardiamente, sem, contudo, ter sido radicalmente transformado. A experiência internacional mostra que mais igualdade no acesso à propriedade da terra e à educação constitui uma condição exponencialmente benéfica ao desenvolvimento, já que, além de aumentar o efeito positivo do crescimento econômico sobre a pobreza, também turbina o próprio crescimento.

- b) Fortalecimento da agricultura familiar - Pronaf

Nas áreas mais favoráveis às grandes plantações especializadas, quase não existe a mobilidade e a articulação social que engendram a criação das redes de micro e pequenas empresas. Também não existe a organização espacial que permite evitar uma fratura urbano/rural. Contudo, se

as heranças institucionais de uma economia baseada na agricultura diversificada – que, em geral, é de caráter familiar – são condições necessárias, elas estão muito longe de ser suficientes. Para que muitas empresas e muitos empregos possam ser criados em microrregiões com predomínio da agricultura familiar, também é preciso que elas disponham de um mínimo de condições favoráveis em termos de comunicações, de serviços e, sobretudo, de ambientes que estimulem o ‘empreendedorismo’.

c) Renovação da educação rural

Houve sistemática falta de investimentos na educação rural. Como resultado, a qualidade das escolas rurais é muito inferior à das urbanas. Além disso, é comum que a necessidade de mobilizar o trabalho de toda a família, para gerar renda, faça com que os pobres tenham dificuldade de garantir tanto a frequência escolar de seus filhos, como as condições de saúde e nutrição que favoreçam sua capacidade de aprendizado. O resultado é que a pobreza, perpetuada pelo baixo investimento em capital humano, faz com que as novas gerações permaneçam despreparadas a empreender novos negócios e em situação de completa desvantagem nos mercados de trabalho.

d) Diversificação das economias rurais

As economias rurais mais dinâmicas são as polivalentes, porque simultaneamente importam consumidores de seus atributos territoriais e exploram economias de escala e de escopo na exportação de seus produtos. Mas, é muito raro que uma microrregião rural disponha de condições naturais e humanas tão privilegiadas. Assim, acaba por prevalecer uma divisão espacial dessas vantagens competitivas, de acordo com a qual, manchas dinâmicas de vários tipos, e com vários graus de diversificação, se entrelaçam aos enclaves resultantes da especialização. Por isso, o objetivo estratégico deste programa deve ser o de maximizar as manchas de dinamismo e minimizar os enclaves. Este é um duplo desafio, pois que torna crucial a descoberta de usos mais sustentáveis dos recursos naturais e, sobretudo, dos “três Bs”: biodiversidade, biomassa e biotecnologias.

6. Considerações finais

É tosca, para dizer o mínimo, a visão para o futuro do Brasil rural que consta da primeira versão do “Programa Brasil em Ação – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. Um de seus principais pressupostos é que continuará crescente “o esvaziamento rural”, basicamente “em função da implantação de técnicas mais modernas no meio rural”. Ou seja, nesta apreciação está a pura reprodução do estereótipo que prevalece sobre o Brasil rural, como se ele se resumisse ao setor agropecuário. Ou então ainda, a ingênua confusão entre a natureza espacial da categoria “rural” e a natureza setorial das atividades agropecuárias. No fundo, a visão da hierarquia urbano-rural que permeia a primeira versão do “Programa Brasil em Ação” é demasiadamente pobre. O máximo que dela se consegue extrair sobre as mudanças da configuração territorial do país é que a “crescente urbanização” resultará “no crescimento mais expressivo de cidades médias e pequenas, com desaceleração no crescimento das metrópoles”.⁴

Está em curso no Brasil um processo de recomposição territorial que dará origem a algo em torno de 600 microrregiões, isto é, agrupamentos de municípios com as mais diversas estruturas institucionais de *governança*, como são as “associações” gaúchas, catarinenses e mineiras, os pactos impulsionados por várias ações de desenvolvimento local, ou ainda a grande diversidade dos consórcios espalhados por todo o país. Dessas 600 microrregiões, no máximo 50 são predominantemente urbanas, e deverão concentrar metade da população. Esse Brasil urbano, ao qual pertencem as 12 aglomerações metropolitanas, certamente também abrangerá o entorno de outras 37 aglomerações que ainda não são de fato metropolitanas, embora algumas já o sejam por lei estadual (ou mesmo “RIDE” por legislação federal). Mais difícil é vislumbrar as características das demais 550 microrregiões que abrigarão a outra metade da população. Uma parte, polarizada por óbvios centros urbanos, cercados por alguns municípios ambivalentes e outros claramente rurais, até poderá ser entendida como extensão do Brasil urbano. Porém, nada de parecido poderá ocorrer com as cerca de 500 microrregiões amplamente constituídas por municípios rurais, como indicam suas den-

⁴ Cf. Consórcio Brasiliana & BNDES, Relatório Final de Caracterização e Análise dos Eixos – Memória, Tomo I – Visão Nacional, Apêndice, Setembro de 1999, página A – 5.

sidades demográficas. E nesse Brasil rural, onde moram e trabalham de 30% a 40% dos habitantes, não há apenas “esvaziamento”. Ao contrário, na década de 1990, houve expressivo crescimento populacional em significativo número de municípios rurais, como se verá mais adiante. Antes, é preciso que fiquem mais claras as grandes tendências da configuração territorial do Brasil.

Um expressivo aumento na diferenciação interna das macrorregiões brasileiras está em curso, como resultado das transformações econômicas verificadas nas últimas décadas. Essa maior heterogeneidade torna ainda mais evidente a inadequação da abordagem tradicional das políticas de desenvolvimento regional, sempre centradas em ações que utilizam as macrorregiões como referencial geográfico exclusivo. *Mutatis mutandis*, o mesmo pode ser dito da concepção dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, em seu esforço de equacionar a problemática macroterritorial do desenvolvimento brasileiro, tendo como principal objetivo a promoção da competitividade sistêmica. As questões relativas aos níveis micro e mesoterritorial, no entanto, continuaram a não ser cobertas de forma adequada, até mesmo devido à falta de um referencial geográfico menos abrangente, que permita um diagnóstico mais preciso dos problemas relacionados com esses níveis, e possibilite a formulação de ações adequadas para seu enfrentamento.

Todavia, a renovação das políticas de integração e desenvolvimento regionais exigirá a utilização de uma divisão territorial mais detalhada, que contemple áreas menores, as quais apresentam problemáticas mais homogêneas. Tal procedimento não implica abandonar as ações e os instrumentos baseados nos referenciais tradicionais, mais abrangentes. Pode-se criar novos instrumentos e introduzir novos programas baseados em uma divisão territorial menos abrangente, sem que isso necessariamente signifique desativar os instrumentos e programas focalizados nas macrorregiões.

As novas políticas, quando focadas em espaços menores como esses, devem ser capazes de: a) permitir uma melhor identificação dos problemas específicos de cada região; b) possibilitar uma melhor calibragem das intervenções; c) viabilizar uma participação mais efetiva da sociedade civil na formulação, no acompanhamento e na avaliação das ações que venham a ser desenvolvidas; d) facilitar a atuação integrada com as administrações estaduais e municipais; e) tornar mais viável a formação de parcerias com atores não-governamentais, cujas atuações tenham escopo local ou regional.

A recente atuação do Ministério da Integração Nacional tem se orientado na direção de operacionalizar unidades territoriais menores. O Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas toma, como referência, áreas cujas dimensões aproximam-se de uma base territorial mais adequada para o tratamento das questões regionais no país.

A vantagem deste tipo de ajuste instrumental é que, ao se trabalhar com áreas menores, torna-se mais fácil efetuar um diagnóstico detalhado dos problemas que afetam cada região. Além disso, a adequação territorial é extremamente importante quando se tem em vista a necessidade de articular ações com as instâncias subnacionais de governo e, ao mesmo tempo, a intenção de promover a maior participação dos segmentos organizados da sociedade civil nos programas de desenvolvimento. Quando os programas se referem a uma base territorial demasiado abrangente e heterogênea, ficam substancialmente reduzidas tanto a significação, quanto a eficácia da participação e da articulação dos atores regionais e locais relevantes.

O governo federal deve atuar nesses espaços mesorregionais como incentivador, articulador e promotor de ações integradas das diferentes instâncias governamentais. Além de estimular e criar condições para que os estados e municípios engajem-se em programas integrados de desenvolvimento regional, envolvendo as três instâncias de governo, através de parcerias com atores governamentais, a União deverá tomar a iniciativa tanto no caso dos programas relacionados a áreas que abranjam dois ou mais estados, como nos que envolvam regiões de fronteira com países vizinhos. E essa nova linha de atuação exige a identificação de áreas menores, que possam ser consideradas prioritárias no contexto dos objetivos das novas políticas regionais e de ordenamento territorial.

A Secretaria de Programas Regionais Integrados (SPRI), do Ministério da Integração Nacional (MI), vem se apoiando em ações de desenvolvimento local integrado e sustentável que vão desde o fortalecimento de áreas de fronteira, por meio do Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira, passando pelo desenvolvimento agroambiental sustentável de estados como Mato Grosso e Rondônia, em parceria com o Banco Mundial (Prodeagro e Planafloro). Essas ações centram-se também na capacitação massiva de importante parcela de população, buscando sua inclusão no mercado por meio do Programa Nacional de Emprego e Renda (Pronager).

As ações da SPRI estão compreendidas em dezoito programas do PPA 2000-2003, sendo dezessete gerenciados pelo MI. Além dos quatro já citados (Faixa de Fronteira, Prodeagro, Planaflores e Pronager), há treze Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas. O décimo oitavo programa é o do Zoneamento Ecológico-Econômico, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e com ações desenvolvidas sob a responsabilidade do MI.

Por outro lado, uma das estratégias de planejamento e gestão compartilhada que mais tem se difundido no país, através de diversas parcerias entre organizações governamentais e não-governamentais, é a promoção do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (Dlis).⁵ O Dlis é uma estratégia de indução do desenvolvimento local. Entende-se por “desenvolvimento local” o processo de tornar dinâmicas as vantagens comparativas e competitivas de uma determinada localidade, de modo a favorecer o crescimento econômico e, simultaneamente, elevar o capital humano, o capital social, a melhoria das condições de governo e o uso sustentável do capital natural.

O “local” é entendido aqui como qualquer recorte socioterritorial delimitado a partir de uma característica eletiva definidora de identidade. Pode ser uma característica físico-territorial (localidades de uma mesma microbacia), uma característica econômica (localidades integradas por uma determinada cadeia produtiva), uma característica étnico-cultural (localidades indígenas, de remanescentes de quilombos ou de migrantes), uma característica político-territorial (municípios de uma microrregião), etc. Enfim, o recorte do local depende do olhar do sujeito e dos critérios eletivos de agregação.

O Dlis fundamenta sua estratégia em aspectos como: a) a participação organizada da comunidade local; b) a capacitação continuada para o planejamento e a gestão compartilhada do desenvolvimento; c) a oferta articula-

⁵ Reproduz-se aqui passagens do artigo “Desenvolvimento & Gestão Compartilhada”, de Juarez de Paula, publicado na coletânea *Desenvolvimento Local: Dinâmicas e Estratégias*, organizada por Caio Márcio Silveira e Liliane das Costa Reis para o projeto de apoio à Rede Dlis, e publicado pela RITS – Rede de Informações para o Terceiro Setor (Rio de Janeiro, Julho de 2001). Certamente não seria muito diferente se a referência fosse o programa Comunidade Solidária, ou o Sebrae, principais promotores do Dlis. E o mesmo talvez também possa ser dito sobre o ‘Programa Farol do Desenvolvimento’, do Banco do Nordeste, ou sobre o ‘Programa Regional de Desenvolvimento Local Sustentável’, da parceria Adene/Pnud.

da e convergente de investimentos governamentais e não-governamentais; d) a difusão da cultura empreendedora e o apoio ao empreendedorismo coletivo; e) a oferta adequada de crédito para micro e pequenos empreendedores, mediante instrumentos de crédito produtivo popular (microcrédito).

Para tanto, a despeito das inúmeras variações e adaptações metodológicas possíveis e recomendáveis em um país com as dimensões e a diversidade regional que se conhece, as estratégias de promoção do Dlis têm seguido alguns passos elementares: a) mobilização e sensibilização da sociedade local; b) capacitação do fórum ou conselho de desenvolvimento local; c) diagnóstico participativo local; d) plano de desenvolvimento local; e) agenda local; f) negociação da agenda; g) implementação da agenda.

O “vácuo” microrregional

O maior desafio ao desenvolvimento sustentável do Brasil rural é oferecer novas e melhores perspectivas aos 4.500 municípios que simultaneamente não pertencem a aglomerações, têm pouca população, e baixa densidade demográfica. Neles viviam quase 52 milhões de habitantes no último ano do século passado. Para favorecer sinergias entre a agricultura e os setores terciário e secundário dessas economias rurais, bem como para promover todas as formas de “empreendedorismo” que possam explorar as vantagens comparativas e competitivas desses territórios, são insuficientes e inadequados os programas de âmbito mesorregional e local.

Cada um dos integrantes deste imenso conjunto de municípios rurais só poderá promover a diversificação de sua economia se for capaz de formar boas articulações com os demais municípios da microrregião. Não resta dúvida de que o desempenho socioeconômico de um município rural depende muito do dinamismo de suas prefeituras. Mesmo que não possam fazer milagres, são muito recorrentes os casos em que a dinamização socioeconômica pode ser atribuída à capacidade do poder local em atrair, para o município, decisivos investimentos privados e públicos. Quando fica patente a mudança de “atmosfera”, constata-se, inclusive, o retorno de emigrantes que adquiriram alguma qualificação profissional e fizeram poupança suficiente para abrir um pequeno negócio. Mas esse papel crucial da prefeitura não vai muito longe se estiver isolado, e não conseguir contrabalançar a força centrípeta do núcleo urbano que domina os vínculos socioeconômicos da microrregião.

É absolutamente necessária alguma forma de articulação microrregional dos municípios rurais; uma articulação que inclua seu eventual centro urbano e seus municípios ambivalentes, para que possa haver diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional. Infelizmente, muitas políticas do governo federal fazem com que os municípios só “se voltem para o próprio umbigo”, mediante criação de inúmeros conselhos municipais, em detrimento das articulações intermunicipais. Com certeza, é muito importante que a descentralização incentive a fiscalização da sociedade sobre o uso que as prefeituras fazem das verbas federais que recebem. Porém, é equivocado imaginar que um conselho de um minúsculo município possa diagnosticar e planejar o desenvolvimento rural.

É possível considerar que uma microrregião rural esteja em condições de começar a planejar seu próprio desenvolvimento quando existirem identidades políticas, culturais, sociais, econômicas e ambientais entre os municípios que venham a constituir-la. Os municípios se juntam em função de afinidades políticas e da existência de interdependências ambientais, econômicas e sociais, como é o caso, por exemplo, de barragens, projetos de irrigação, migrações, etc. Quando existem tais afinidades, tendem a ser também similares as possíveis cadeias produtivas capazes de gerar economias de escala, ou ainda, sistemas produtivos locais capazes de gerar economias externas.

A importância estratégica das articulações intermunicipais microrregionais para o processo de desenvolvimento exigirá, contudo, um aperfeiçoamento do pacto federativo, através de um novo marco no plano das relações intergovernamentais.⁶ Desde a década de 1980, vêm ganhando expressão os consórcios intermunicipais. Em meio ao primeiro impulso da redemocratização e da descentralização, os consórcios não surgiram como panacéias, mas apontavam para a necessidade de se criar algo novo. Talvez sejam, de fato, uma das respostas mais criativas e eficientes, sob o ponto de vista institucional, ocorridas entre os ensaios para uma profunda reforma do Estado. De início, este tipo de experiência esteve muito associada aos problemas da gestão de recursos hídricos. Com o tempo, os

⁶ Estes últimos parágrafos reproduzem a parte conclusiva do artigo de José Mario Brasiense Carneiro “Consórcios, *Kreise* e relações intergovernamentais”, publicado entre as páginas 68 e 89 da coletânea *Consórcios: uma forma de cooperação intermunicipal*, organizada pela Fundação Prefeito Faria Lima, (Informativo Cepam – Ano I, N. 2, São Paulo, Janeiro 2001, 307 p.)

consórcios avançaram fronteiras, chegando à gestão ambiental e às políticas sociais. E deram contornos às bandeiras de descentralização e participação conduzidas por governos eleitos imediatamente à abertura.

A crise institucional coloca-se, portanto, como oportunidade para a inserção dos municípios na qualidade de esfera autônoma da federação, bem como para a revisão dos papéis dos estados federados e da própria União. Nesse amplo movimento, os consórcios desempenham um papel fundamental e, até certo ponto, estratégico, na intermediação entre os poderes subnacionais. Além de aproximar municípios, servem à tradução dos conceitos – e à transformação de pré-conceitos – no complexo diálogo entre estes e os governos estaduais e federal. Servem, assim, ao rompimento de barreiras cristalizadas de poder. Contribuem para a invenção democrática do Estado. Permitem uma crítica às agências estatais e privadas responsáveis por serviços públicos, por conterem, na sua estrutura, a visão do bem comum e a lógica da agilidade gerencial. A informalidade atual dos consórcios deverá ser superada, mas espera-se que, com isso, não se esgote todo o seu potencial criativo. Neste sentido, a esperada regulamentação poderá significar o surgimento formal de um espaço de decisão e intermediação entre esferas governamentais do maior significado para a federação brasileira.

Referências bibliográficas

VEIGA, José Eli (2002) *Cidades Imaginárias, O Brasil é menos urbano do que se calcula*, Campinas, SP: Editora Autores Associados, 2002.

_____. (2001) “O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento”, *Estudos Avançados*, 43, Set.-Dezembro 2001, pp. 101-119.

_____. (2001) “Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico”, *Anais do 29º. Encontro Nacional de Economia*, Salvador, Dezembro de 2001 (em CD).

_____. (2001) “O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento”. *Série Textos para Discussão*, número 1, NEAD, Agosto 2001, (brochura), com a colaboração dos pós-graduandos: Arilson Favareto, Cristina M. Azevedo, Gerson Bittencourt, Karin Vecchiatti, Reginaldo Magalhães e Rogério Jorge.

- _____ (2000) *A Face Rural do Desenvolvimento*, Porto Alegre: Ed. Universidade, 2000.
- _____ (2000) “Pobreza rural, distribuição de riqueza e crescimento: a experiência brasileira”, in: *Distribuição de Riqueza e Crescimento Econômico*, Edson Teófilo (org.) et alii. NEAD (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural), Brasília: 2000, pp. 173-200.
- _____ (2000) “Biodiversity and economic dynamism”, *Anais do 28º. Encontro Nacional de Economia*, Campinas, 12-15 Dez. 2000, em CD-ROM.
- _____ (1999) “The Political Economy of the Emergent Agri-environmental Transition in the U.S.” *Revista de Economia Política*, vol.19, n.3 (75), julho-setembro/1999, pp. 113-130.
- _____ (1999) “A face territorial do desenvolvimento”, *Anais do 27º. Encontro Nacional de Economia*, Belém, 8-10 Dez. de 1999, pp. 1301-1318.
- _____ (1997) “A transição agroambiental nos Estados Unidos”, in: *Reconstruindo a agricultura: Idéias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável*, organizado por Jalcione Almeida e Zander Navarro, Porto Alegre: Editora da Universidade (UFRGS), 1997, pp.123-143.
- _____ (1997) “Crescimento, Agricultura e Meio Ambiente”, *Anais do 25º. Encontro Nacional de Economia*, Recife, Dez. 1997, volume 2, pp. 900-939.
- _____ (1997) “Uma estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil”, *21º. Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)*, Caxambu, MG, 21-25 de Outubro de 1997.
- _____ (1997) “Uma Estratégia de Desenvolvimento Rural”, *Anais da 49ª Reunião Anual da SBPC*, Belo Horizonte, UFMG, 13-18 de Julho de 1997, vol. I, pp. 413-416.
- _____ (1996) “Economia Política da Emergente Transição Agroambiental: O caso dos EUA” (*Relatórios de Pesquisa*, 2 vol.), São Paulo: Fapesp.
- _____ (1996) “Política Agrícola Diferenciada”, in: *Reforma da Política Agrícola e Abertura Econômica*, editado por Erly Cardoso Teixeira e Wilson C. Vieira, Viçosa, MG: IFV-FAPEMIG, 1996, pp. 31-47.

- _____ (1996) "The political economy of the emergent agri-environmental transition in the US", *Anais do 24º. Encontro Nacional de Economia*, Águas de Lindóia, SP, dezembro de 1996, vol. III, 77-96.
- _____ (1995) "Agribusiness", capítulo 4 do "atlas" *Os Ecossistemas Brasileiros e os Principais Macrovetores de Desenvolvimento: Subsídios ao Planejamento de Gestão Ambiental*, Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais e da Amazônia Legal, Brasília: 1995, pp. 15-20.
- _____ (1994) *Metamorfoses da Política Agrícola dos Estados Unidos*, São Paulo: Fapesp/Annablume.
- _____ (1994) "Problemas da Transição à Agricultura Sustentável", *Estudos Econômicos*, volume 24, número especial - 1994, pp. 9-29.
- _____ (1992) "Uma linha estratégica de desenvolvimento agrícola", *Revista de Economia Política*, volume 12, num. 2, tomo 46, abril-junho 1992, pp: 88-105.
- _____ (1991) *O Desenvolvimento Agrícola; Uma Visão Histórica*, São Paulo: Edusp/Hucitec, 1991.

