

SISTEMATIZAÇÃO DO PAINEL “DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL”

Georges Flexor*

O painel “Desenvolvimento Rural Sustentável” organizou-se em torno das palestras dos professores José Eli da Veiga (USP) e José Graziano da Silva (UNICAMP) e teve a participação de Guilherme Leite da Silva Dias (USP), Luiz Haffers (CNA) e Marcio Henrique (BNDES) como debatedores. Os trabalhos apresentados pelos dois palestrantes compartilham um argumento central: as representações do rural, sejam elas na forma de estatísticas ou de crenças e mitos, são muitas vezes equivocadas e isto influencia a formulação de política para o meio rural. Mas como veremos a seguir, embora compartilhem esse ponto de vista comum, José Eli da Veiga e José Graziano da Silva, ao enfatizar dados e aspectos diferentes, revelam posições diferenciadas quanto ao *design* das estratégias de ações que poderiam ser implementadas.

Existe um rural atraente e empreendedor

O ponto de partida da apresentação de José Eli da Veiga consiste em apontar os equívocos de se lidar com as fontes estatísticas oficiais e as representações do mundo rural que delas podemos extrair. O maior problema, segundo ele, está no fato de o recorte urbano/rural ser definido segundo um critério legal datado de 1938 e que assimila sede administrativa e cidade. Isso enviesaria uma representação estatística do urbano sobredimensionada, que pode ser revelada quando são comparados os mapas da urbanização e da densidade (hab/km²). Para José Eli da Veiga, este problema precisa ser solucionado, pois até convenções práticas,

* Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – CPDA/UFRRJ, sistematizador do painel “Desenvolvimento Rural Sustentável”.

tais como determinar que municípios de menos de 20.000 habitantes são rurais, se mostram mais efetivas e próximas à realidade. Segundo ele, todavia, é possível melhorar nossas representações do rural a partir de algumas pesquisas recentes. Com base no trabalho *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (IPEA-IBGE-Nesur/Unicamp, 1999), por exemplo, pode-se estabelecer uma tipologia esclarecedora das áreas urbanas e rurais no Brasil: por Aglomerações Urbanas entende-se o subconjunto formado pelas 12 Aglomerações Metropolitanas e pelas 37 Aglomerações Não-Metropolitanas identificadas com os critérios utilizados nesta pesquisa. Por “cidades médias” entende-se o subconjunto formado pelos 77 Centros Urbanos identificados em 2000 pelo critério seguinte: municípios com mais de 100 mil habitantes. Além disto, há mais os 567 municípios “ambivalentes” identificados pelos critérios propostos pelo próprio autor, isto é, municípios com população no intervalo 50-100 mil habitantes, ou com densidade superior a 80 hab/km², independentemente de seu tamanho populacional. Finalmente, por “Brasil rural” entende-se o subconjunto formado pelos 4.485 municípios que em 2000 tinham simultaneamente menos de 50 mil habitantes e densidade inferior a 80 hab/km². Com base nesta tipologia, por exemplo, o «Brasil rural» tem uma população de 51,6 milhões de habitantes, ou seja, mais de 30% do total brasileiro.

Além disto, é possível, em função da dinâmica populacional desses municípios, subdividir esse “Brasil rural” em várias categorias: uma “regressiva”, correspondendo aos 1.500 municípios com taxas de crescimento negativas (-9% de 1991 a 2000); uma “estável”, representando os 2000 municípios com taxas levemente positivas (8%); e uma “atrante”, simbolizada pelos 1000 municípios com taxa de crescimento (35%) bem acima da média nacional (15% no mesmo período).

Uma outra necessidade, segundo José Eli da Veiga, de melhorar nossas representações do “Brasil rural” está no reconhecimento de dinâmicas econômicas e sociais que, embora possam não ser percebidas, porque embrionárias, poderiam estimular estratégias de ação para o desenvolvimento rural sustentável. Uma delas remete ao alto grau de empreendedorismo presente em várias áreas rurais do Brasil, revelado por uma pesquisa realizada pelo Sebrae. Com base nesta pesquisa, procura José Eli da Veiga construir um indicador do tipo: em tal território existe uma MPE (Micro e Pequena Empresa) para cada “x” habitantes, enquanto em tal outro território existe uma MPE para cada “y” habitantes. A hipótese, segundo ele, que dificilmente teria sido contrariada é a de que a relação entre a

população e o número de MPE (POP/MPE) diminui conforme aumenta o grau de aglomeração populacional. Isto é, de que nas aglomerações urbanas há relativamente mais MPE/habitantes do que nas áreas de população mais rarefeita, como acontece no meio rural. No entanto, o que os resultados mostram é que há muita discrepância. São muitos os municípios rurais (i.é, que estão fora das aglomerações, têm pouca população, e de baixa densidade demográfica) nos quais o número de MPE por habitantes é surpreendentemente maior do que em cidades grandes e médias, e até capitais.

Com efeito, de forma geral observa-se a seguinte proporção:

- nas Aglomerações Urbanas há uma MPE para cada 35 habitantes;
- nas ditas “cidades médias” há uma MPE para cada 42 habitantes;
- no “Brasil rural” há uma MPE para cada 62 habitantes.

Porém, num nível mais desagregado, aparecem índices de que o empreendedorismo não é uma característica exclusiva dos espaços urbanos; seu grau parece responder mais a fatores institucionais regionais e microrregionais do que a condicionantes urbanos. Partindo da hipótese de que um município rural pode ser considerado de alto grau empreendedor quando a relação entre o número de MPE e a população não supera a razão 1/40 e de que no extremo oposto esta razão supera 1/70, podendo ser considerados de médio grau empreendedor os que ficam no intervalo entre essas duas razões, José Eli da Veiga procura *desenhar* uma divisão territorial do Brasil: os municípios rurais de baixo grau empreendedor chegam a ser minoria nos Estados do Sul/Sudeste/Centro-Oeste, e praticamente um quarto dos municípios rurais do Sul/Sudeste tem alto grau empreendedor; no extremo oposto, há meia dúzia de Estados nos quais a totalidade dos municípios rurais tem baixo grau empreendedor: Amapá, Acre, Sergipe, Amazonas, Alagoas e Pará. E na situação intermediária estão os 10 Estados que têm pelo menos alguns municípios rurais com médio grau empreendedor, com destaque para Rondônia e Tocantins, nos quais há, inclusive, alguns municípios que chegam a atingir o grau mais elevado.

Encontram-se, em particular, muitos municípios rurais com alto grau de empreendedorismo, e talvez isto seja o fato mais significativo, segundo ele. Localizado, sobretudo, no sul do país (Rio Grande do Sul e Santa Catarina), esses municípios são para José Eli da Veiga uma prova de que não se pode pensar o rural como exclusivamente o agrícola ou, no melhor dos casos, o agronegócio. Reconhecendo não dispor dos da-

dos que lhe permitiriam uma melhor compreensão dos fatores que impulsionam o empreendedorismo, acredita ser possível, com base em trabalhos preliminares, proporcionar alguns elementos de respostas que podem servir como propostas de ações.

Um possível caminho, segundo ele, está na construção de consórcios locais que incluam um eventual centro urbano e seus municípios rurais. Em termos de propostas de ação, trata-se, portanto, 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 de desenvolvimento. Nesta ótica, o papel das instituições federais deve ser o de estimular iniciativas que no futuro poderão ser autofinanciadas, mas que dificilmente surgirão, ou demorarão muito para surgir, se não houver o indispensável empurrão inicial. No caso, por exemplo, da fase de elaboração de diagnóstico e planejamento, a ajuda governamental pode até ser mais efetiva se envolver uma alocação temporária de recursos humanos com a capacitação necessária, financiando grupos de estudo de universidades e de outros centros de pesquisa para auxiliarem os consórcios intermunicipais. E também estabelecendo contratos de financiamento apenas com os consórcios que apresentarem os melhores projetos. Esse novo tipo de relação Estado/Território vislumbrado por José Eli da Veiga é o que ele denominou de Contrato Territorial de Desenvolvimento (CTD), isto é, um novo *design* institucional para o desenvolvimento rural no Brasil.

Os velhos e novos mitos do rural brasileiro

A apresentação do Professor José Graziano da Silva, baseada no amplo conjunto de pesquisas coordenado no quadro do projeto Rurbano, tem dois argumentos basilares: 1) o primeiro aponta os “velhos e novos mitos” vinculados ao mundo rural brasileiro, ou seja, um conjunto de crenças compartilhadas por muitos e; 2) o segundo ressalta que essas representações do rural servem de quadro interpretativo para a formulação de políticas para o campo.

O primeiro “velho mito” consiste em opor o rural ao urbano, este sendo associado à modernidade e o outro ao atraso. Embora reconheça a marca do atraso, fruto do passado, aponta a emergência de um novo rural composto tanto pelo “agribusiness” quanto por novos sujeitos sociais: *neo-rurais*, que exploram os nichos de mercados das novas atividades

agrícolas (criação de escargot, plantas e animais exóticos, etc.); moradores de condomínios rurais de alto padrão e de loteamentos clandestinos, empregados domésticos e aposentados; milhões de agricultores familiares e pluriativos e de famílias que trabalham por conta própria, não-agrícolas, que permanecem residindo em áreas rurais, além dos milhões de trabalhadores rurais assalariados empregados em atividades agrícolas e não-agrícolas; e ainda milhões de *sem-sem*, excluídos e desorganizados, que além de não terem terra, também não têm emprego fixo, não têm casa decente para morar, não têm saúde, não têm educação e nem mesmo pertencem a uma organização como o MST para poder expressar suas reivindicações. O autor, no entanto, enfatiza o peso dos *sem-sem*, cujo número vem crescendo (3 milhões de famílias) em decorrência da queda das rendas agrícolas especialmente após o Plano Real. Para ele, portanto, o cerne das políticas públicas deveria concentrar-se no combate à pobreza em conjunto com programas de acesso à terra e apoio à agricultura familiar.

O segundo “velho mito” é aquele que associa rural e agricultura. Os dados elaborados durante as pesquisas coordenadas pelo autor lhe servem para ilustrar o fato de que está crescendo o número de pequenas glebas (em geral com menos de 2 ha, tamanho do menor módulo rural) que têm a função muito mais de constituir uma residência rural do que um estabelecimento agropecuário produtivo. Demonstram também que um número crescente de pessoas que residem em áreas rurais estão hoje ocupadas em atividades não-agrícolas. Além disto, os dados mostram que a soma dos rendimentos não-agrícolas das pessoas residentes nos espaços rurais supera em 1998 e 1999 os rendimentos provenientes exclusivamente das atividades agrícolas. Essas informações apontam, segundo o autor, para o caráter ultrapassado das ferramentas convencionais para definir o espaço rural e elaborar as políticas para este espaço.

O terceiro “velho mito” consiste em acreditar que o êxodo rural é inevitável. O erro é que as estatísticas mais recentes do Brasil rural revelam um paradoxo que interessa a toda sociedade: o emprego de natureza agrícola definha em praticamente todo o país, mas a população residente no campo voltou a crescer; ou pelo menos parou de cair. Mas os dados indicam uma verdadeira “volta aos campos” que não se confunde com uma volta às atividades agrícolas, até porque parte significativa dessa população passou a residir em áreas rurais próximas às grandes cidades do interior e da capital do estado. Se há algo que lhe parece inexorável é o êxodo agrícola. Com bases nestas informações, o mais

prudente, segundo o autor, consistiria em promover políticas habitacionais para as áreas rurais e, de forma mais global, políticas de urbanização das áreas rurais. O autor ressalta, além disto, que a dinâmica migratória atual resulta muito mais do fraco desempenho da economia industrial urbana do que de uma tendência estrutural, o que lhe permite formular a hipótese de que o fluxo do êxodo rural poderá reativar-se assim que houver qualquer sinal positivo de retomada do crescimento urbano industrial no país. Neste sentido, os incentivos à mecanização agrícola do tipo “modern frota” não se justificam, pois, na ótica da retomada do crescimento, induziriam novos fluxos migratórios em direção aos grandes centros urbanos, alimentando os já críticos problemas das grandes cidades.

O quarto “velho mito” consiste em acreditar que o desenvolvimento agrícola leva ao desenvolvimento rural. Com efeito, os dados das pesquisas mostram que para as famílias rurais que trabalham por conta própria, agrícolas e pluriativas, a única parcela da renda familiar *per capita* que cresceu significativamente no período foi aquela proveniente das transferências sociais. Por outro lado, argumenta José Graziano da Silva, em países como o Brasil, as demandas de geração de emprego e renda originadas dos aglomerados urbanos, independentemente das atividades agrícolas locais, podem vir a ter uma importância decisiva para o crescimento das ORNAs (Ocupações rurais não-agrícolas). Isso porque o país possui em praticamente todas as suas regiões grandes aglomerados metropolitanos que determinam o sentido dos fluxos dos produtos e das pessoas, seja no sentido metropolitano – não-metropolitano, seja no sentido urbano - rural. Portanto, é fundamental a retomada do crescimento e a expansão dos direitos sociais para o campo.

O quinto “velho mito” supõe que a gestão das pequenas e médias áreas rurais é familiar. José Graziano da Silva ressalta que, na verdade, o que está acontecendo é que a gestão da propriedade está se individualizando, ficando apenas o pai e/ou um dos filhos encarregados das atividades, enquanto os demais membros da família procuram outras formas de inserção produtiva, em geral fora da propriedade. Também uma parcela maior das atividades agropecuárias antes realizadas no interior das propriedades está sendo hoje contratada externamente através de serviços de terceiros, independentemente do tamanho das explorações. Ou seja, em muitos casos, quem dirige efetivamente os estabelecimentos agropecuários hoje não é mais a família como um todo, e sim um (ou alguns) de seus membros. Este fato, segundo o autor, tem profundas

implicações para as atuais políticas de apoio à geração de ocupação e renda no meio rural, especialmente no que diz respeito ao papel e à atuação das EMATER's.

O primeiro “mito novo” consiste em acreditar que as ocupações rurais não-agrícolas representam a solução para o desemprego. Para o autor, os dados são afirmativos: apontam o crescimento das ORNA's. Porém, para a maioria expulsa pela dinâmica agrícola, essas atividades não são acessíveis, por causa da baixíssima qualificação deste segmento. Além disto, essas atividades, muitas vezes, são também precárias – o exemplo mais significativo é a atividade de empregada doméstica para as mulheres. Por causa disto urge estender aos empregados domésticos os mesmos direitos já conquistados pelas demais categorias de trabalhadores assalariados, especialmente o amparo do Fundo de Garantia e a obrigatoriedade da sindicalização.

O segundo “novo mito” é acreditar que as ORNA's podem ser o motor do desenvolvimento nas regiões atrasadas. Segundo José Graziano da Silva, uma das mais importantes contribuições do Projeto Rurbano foi mostrar que as atuais novas dinâmicas em termos de geração de emprego e renda no meio rural brasileiro têm origem urbana, ou seja, são impulsionadas por demandas não-agrícolas das populações urbanas. Daí que nas regiões atrasadas (aquelas que não possuem um grande centro urbano organizador, na visão do autor) não há nem emprego agrícola e muito menos ocupações não-agrícolas. Por isso, para essas regiões, o autor recomenda a extensão de políticas compensatórias, tais como os programas de Renda-Mínima e a previdência social; o melhor exemplo disto é o Nordeste, e a extensão de políticas de urbanização do campo.

O terceiro “novo mito” consiste em acreditar que a reforma agrária não é mais viável. Com efeito, embora a agricultura não seja mais a melhor forma de reinserção produtiva das famílias rurais sem terra, é possível e é cada vez mais necessária uma reforma agrária que crie novas formas de inserção produtiva para as famílias rurais. Além disto, o autor pergunta: qual seria o custo alternativo de deixar esse pessoal continuar a migrar de um lado para o outro como trabalhadores volantes? E qual outra política pública poderia ter propiciado casa, comida e trabalho para essas 400 mil famílias assentadas em todo o país – a maioria delas constituída de pessoas analfabetas, sem qualquer qualificação que não a de lavrar a terra como seus antepassados? Para estas questões, José Graziano da Silva aponta que não há respostas e que ainda vale a pior das reformas agrárias, porque, no mínimo, garante casa, comida e trabalho por uma geração.

O quarto “novo mito” é acreditar que o novo rural não precisa de regulação pública. Todavia, segundo ele, a emergência das novas funções (principalmente lazer e moradia) para o rural, somada à perda da regulação setorial (via políticas agrícolas e agrárias) resultante do esvaziamento do Estado Nacional, deixou “espaços vazios” que demandam novas formas de regulação pública e privada. Exemplos disso seriam a necessidade de regular os loteamentos dos condomínios rurais e a instalação de indústrias (poluidoras).

O quinto, e último, “novo mito” é acreditar que o desenvolvimento local leva automaticamente ao desenvolvimento. Para o autor, o problema está no fato de que as organizações sociais, aquelas que se acreditam ser as promotoras do desenvolvimento local, muitas vezes não existem ou são incipientes. Além disto, segundo ele, em razão do déficit em infraestrutura de muitas áreas rurais, não se pode esperar que dinâmicas estritamente locais sejam capazes de provocar surtos de desenvolvimento.

O primeiro debatedor, Guilherme Leite da Silva Dias, ressalta que as estratégias de desenvolvimento rural deverão contar com as capacidades de ações dos municípios, capacidades estas que estão limitadas por seus fracos poderes de arrecadação. Por isso não lhe parece muito judicioso minimizar tanto o peso agrícola do rural. Prefere destacar que um dos fenômenos emergentes mais interessante, e não apontado pelos dois palestrantes, expressa-se na emergência de um novo sistema de produção agrícola, intensivo e diversificado, em regiões onde predominavam até então o sistema extensivo. Baseado no aprofundamento da lavoura e da criação, este sistema permite um aumento da renda e da produtividade agrícola. O tradicional sistema de pastagem com desmatamento, queimada e solos exauridos é progressivamente substituído por outro baseado na correção dos solos, na adubação e na rotação das lavouras, assegurando maior sustentabilidade às atividades agrícolas. Se essa tendência se confirmar, Guilherme Leite da Silva Dias avalia que esse processo resultará na liberação de aproximadamente 40 milhões de hectares.

O segundo debatedor, Luiz Haffers, busca acrescentar alguns pontos às exposições dos dois palestrantes. Além dos velhos e novos mitos apresentados por José Graziano da Silva, aponta outros, tais como as categorizações antagônicas familiar/empresarial, pequeno/grande ou produção para exportação/produção para mercado doméstico. Segundo ele, este tipo de categorização tem sabor ideológico e não valoriza o excepci-

onal trabalho e potencial da agricultura e da pesquisa agropecuária brasileira, além de não reconhecer a emergência de novos empresários agrícolas simbolizados por alguns segmentos arrendatários. Ressalta, também, os problemas do lado da oferta de crédito e que derivam dos critérios equivocados seguidos pelo setor bancário – alfinetando as instituições bancárias que muitas vezes emprestam para quem oferece garantias mas não tem competência e não emprestam para aqueles que não possuem garantias mas têm competências.

Para o terceiro e último debatedor, Márcio Henrique, a dinâmica do capitalismo na agricultura brasileira foi um sucesso produtivo. Daí a pertinência da questão: tirando o agrícola, o que sobra do rural? Apon-ta, em particular, que, supondo que se possa abstrair o Nordeste, a problemática agrária está equacionada. Ressalta, no entanto, que o sucesso do capitalismo na agricultura definiu um certo padrão do espaço rural, diferenciando-o em quatro segmentos bastante heterogêneos: o grande moderno, o grande arcaico, o pequeno estruturado ou moderno e o pequeno arcaico (o sem/sem). Para o primeiro segmento, um dos entraves possíveis à sua expansão se encontra nas regras atuais da OMC, que freiam seu importante potencial. O segundo segmento deve seguir os passos já apontados por Guilherme Leite da Silva Dias ou continuar grande arcaico. O pequeno moderno está cada vez mais fragilizado (por exemplo, os produtores integrados), na medida em que sua articulação ao setor mais dinâmico exige escalas de produção cada vez maiores, exigência que, sem a possibilidade de acesso ao crédito, equivale à sua exclusão do moderno sistema agroalimentar. Por fim, há os pequenos arcaicos concentrados principalmente no Nordeste, mas que a crescente exclusão dos pequenos estruturais tende a aumentar. Neste quadro, configurado pela dinâmica capitalista da agricultura brasileira, Márcio Henrique argumenta que se poderiam incentivar investimentos em pequenas e médias cidades (em particular, no setor da infra-estrutura) com a esperança de que essas decisões sejam capazes de gerar um impulso inicial.

Possíveis propostas de ação para o BNDES

Embora nenhum dos palestrantes e debatedores tenha feito propostas de ação explícitas, algumas implicações podem ser extraídas do Painel. De forma geral, pode-se dizer que se remetem aos critérios que deveriam nortear as decisões de financiamentos e investimentos. Tomando por base os debates do painel, podemos sugerir as seguintes:

- estimular iniciativas que no futuro poderão ser autofinanciadas, mas que dificilmente surgirão ou demorarão muito para surgir, se não houver o indispensável empurrão inicial. Trata-se, especialmente, de estimular iniciativas que possam promover inovações institucionais em nível regional ou microrregional (do tipo consórcios de municípios e sistemas produtivos localizados);
- incorporar critérios territoriais (diferentes dos setoriais) no processo de decisão, uma vez que as dinâmicas econômicas são altamente territorializadas;
- apoiar os investimentos em infra-estrutura no meio rural;
- adotar critérios quanto às conseqüências sociais (geração de empregos, em particular) de certos programas de modernização da agricultura apoiados pelo BNDES;
- cobrar mais rigor nos financiamentos a grupos agroindustriais que tomaram vultosos empréstimos no que diz respeito ao Balanço Social das empresas;
- favorecer os investimentos nas pequenas e médias cidades que estruturam os espaços rurais;
- apoiar os mecanismos de acesso ao crédito para os agricultores que não têm as garantias exigidas pelo sistema bancário;
- apoiar as ações (sobretudo coletivas) que apresentam projetos inovadores.