

# **Diretrizes de Políticas Públicas para o Novo Rural Brasileiro: Incorporando a Noção de Desenvolvimento Local**

Clayton Campanhola<sup>1</sup>

José Graziano da Silva<sup>2</sup>

## **I. Introdução**

A dicotomia rural-urbano, que considerava o urbano como “foco” das atividades não-agrícolas - indústria e serviços - e ao rural as atividades da agricultura, vem perdendo a sua importância histórica. O que se observa é uma crescente heterogeneidade de atividades e opções de emprego e renda não-agrícolas, o que tem contribuído para que a população residente no meio rural tenha maior estabilidade econômica e social

Os dados do Projeto Rurbano<sup>3</sup> mostram que, ao nível agregado do país, houve uma redução na participação de pessoas ocupadas na agricultura, no período 1992-97. Por outro lado, nesse mesmo período, observou-se um crescimento do número de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas. Em 1997, do total de 14,1 milhões de pessoas ocupadas no meio rural brasileiro, cerca de 4 milhões estavam atuando em atividades não-agrícolas. Essa proporção aproximadamente se repete para as grandes regiões geográficas. Mesmo na região Nordeste, 25% das pessoas ocupadas no meio rural estão envolvidas em atividades não-agrícolas, no Estado de São Paulo as pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas já ultrapassam aquelas ocupadas na agricultura: do total. No que se refere aos ramos de atividades, a prestação de serviços pessoais, a indústria de transformação, o comércio de mercadorias, os serviços sociais, e a indústria da construção civil, são os mais proeminentes quanto à geração de ocupações não-agrícolas para a população residente no meio rural.

---

<sup>1</sup> Pesquisador III, Embrapa Meio Ambiente. Rodovia Campinas/Mogi Mirim, km 127,5, CEP 13820-000, Jaguariúna, SP. Fone: 019-867-8700. E-mail: clayton@cnpma.embrapa.br.

<sup>2</sup> Professor Titular de Economia Agrícola do Instituto de Economia da Unicamp e bolsista I-A do CNPq. (e-mail: graziano@eco.unicamp.br).

<sup>3</sup> Realizado com apoio do PRONEX-FINEP e da FAPESP, com o objetivo de reconstruir as séries históricas, para o período 1981-97, relativas às pessoas ocupadas, às ocupações das famílias, e às rendas agrícolas e não-agrícolas, tomando por base os microdados das Pnads.

Observa-se que, de um modo geral, a maior parte das atividades não-agrícolas exercidas por empregados que residem na zona rural exigem baixo nível educacional e baixa qualificação profissional. Portanto, qualquer conjunto de políticas públicas que visem melhorar as condições de qualidade de vida no meio rural devem, além de incorporar as perspectivas de atividades não-agrícolas, contribuir para que a população residente tenha acesso a empregos mais qualificados e que ofereçam melhores possibilidades para a realização pessoal.

Del Grossi (1999), analisando a evolução dos rendimentos do trabalho principal dos empregados rurais com base nos dados das Pnads do período 1981-95, mostrou que as rendas das atividades não-agrícolas tenderam a ser quase 50% maiores que as das atividades agrícolas. Graziano da Silva (1999) também obteve que, na média do país, em 1990, as rendas rurais não-agrícolas superaram em quase um terço a renda “per capita” das atividades agropecuárias. Os dados obtidos por Hoffmann (1998) para o ano de 1995 mostram que as pessoas com domicílio rural que se dedicam a atividades não-agrícolas ganham 29% mais do que as ocupadas na agricultura.

Portanto, ao se pensar em diretrizes de políticas públicas para o meio rural brasileiro não se pode ignorar essas tendências mais recentes de que as rendas familiares não provêm exclusivamente de atividades agrícolas, ou seja, não se pode desprezar o grande contingente de famílias não-agrícolas e pluriativas que residem nessa zona.

Uma outra observação importante para fins de políticas públicas é a importância das transferências de renda na forma de aposentadorias e pensões para a renda dos agricultores familiares por conta própria e exclusivamente agrícolas que possuem pequenas áreas de terra. Os dados da Pnad de 1997, analisados pelo Projeto Rurbano, mostram que o peso das aposentadorias e pensões chega a representar um terço da renda das famílias, independente do local de domicílio, se rural ou urbano. Destaca-se, portanto, a necessidade de se desenhar uma política providenciária ativa que possa, por exemplo, contribuir para amenizar o problema da pobreza de regiões desfavorecidas, como é o caso de extensas áreas rurais do Nordeste brasileiro.

Em estudo sobre a tipologia dos domicílios agrícolas paulistas, Kageyama (1999) concluiu que os domicílios pluriativos tendem a ter melhores condições de renda, habitação e educação do que os domicílios exclusivamente agrícolas. Com base nas características das famílias agrícolas obtidas a partir dos dados das Pnads, a autora propõe três grupos de políticas prioritárias. O

primeiro, de políticas de emprego, salário e qualificação da mão-de-obra, inclusive educação básica, combinadas com incentivos ao desenvolvimento da agricultura empresarial e de atividades não-agrícolas, que teria como público alvo cerca de 2,6 milhões de domicílios agrícolas que têm como característica uma alta inserção nos mercados de trabalho, mas com renda, instrução e qualidade de vida deficientes. O segundo, de políticas de fortalecimento da agricultura familiar (por exemplo, programas de crédito diferenciado e cooperativas), visando 1,8 milhão de domicílios agrícolas constituídos por famílias com baixa inserção nos mercados de trabalho, mas ocupadas em atividades agrícolas como autônomos e não-remunerados, com instrução e qualidade de vida razoavelmente adequadas, que provavelmente conseguirão ainda manter-se como produtores familiares. E o terceiro grupo, de políticas sociais e regionais de assistência, renda e educação, tendo como alvo 3,3 milhões de domicílios agrícolas formados por classes com baixa inserção nos mercados de trabalho, muito pobres, com baixa instrução e qualidade de vida precária, que provavelmente não conseguirão ter uma inserção econômica produtiva. Note-se que o público potencial das políticas de assistência e renda representa 43% do total de domicílios agrícolas do país. Ou seja, o desafio maior das políticas públicas é como incorporar essas categorias que estão marginalizadas do processo de desenvolvimento, de modo a garantir-lhes um padrão de vida digno por um prazo longo.

Apresentamos neste trabalho algumas diretrizes de políticas públicas que incorporem as novas tendências do meio rural brasileiro. Elas exigem uma mudança no enfoque e nos instrumentos das atuais políticas, de modo que além de se encaminhar a solução de problemas próprios do meio rural aproveite-se melhor as oportunidades de emprego e renda e se promova o verdadeiro exercício da cidadania das comunidades que aí residem.

## **II. Diretrizes de Políticas Públicas**

### **a) O desenvolvimento local**

Com o processo de descentralização das políticas públicas em curso no país, estão-se fortalecendo as iniciativas locais que acabam por estabelecer novas formas de integração e troca entre os diferentes segmentos espaciais e setores de atividades. Assim, o corte urbano-rural tem cedido espaço para o enfoque na economia local. Começam a haver iniciativas de mobilização e

organização social no sentido de promover uma maior representação dos diferentes atores sociais no processo de desenvolvimento. E aqui, mais do que anteriormente, o Estado assume papel relevante como agente facilitador desse processo de descentralização das políticas públicas que, para ser democrático, precisa garantir a participação da população local, a transparência de suas instituições, o equilíbrio das forças exercidas pelas diferentes correntes de interesse e o compromisso com a qualidade de vida da população afetada.

O tema do desenvolvimento local ganha importância no cenário de democratização do país como uma alternativa de intervenção articulada de novos atores sociais e políticos na reorientação da ação do Estado, no sentido de atender aos objetivos de construção da cidadania e da melhoria da qualidade de vida da sociedade (Bava, 1996).

O desenvolvimento local deve ser acima de tudo um processo de reconstrução social, que deve se dar "de baixo para cima", com a participação efetiva dos atores sociais. No entanto, as dificuldades para a organização de pessoas com interesses afins e para a prática participativa ainda se constituem em uma grande barreira ao exercício da democracia em nosso país. As estratégias para que haja envolvimento dos atores sociais na elaboração e implementação do planejamento local têm que estar sintonizadas com as condições específicas da região considerada (Volker, 1997), e para isso é necessário que haja colaboração entre os diferentes atores, que significa mais que apenas predisposição para negociar e buscar objetivos comuns. Selin & Chavez (1995: 190) colocam que:

*“a colaboração implica o processo de decisão comum para a solução de problemas, onde o poder é compartilhado, e os atores – indivíduos, grupos e organizações formais - assumem responsabilidades coletivas por suas ações e subseqüentes resultados dessas ações”.*

Não há regras ou modelos pré-determinados para a definição consensual dos objetivos e metas que conduzam ao desenvolvimento local, pois este é, em essência, um processo micro-social de construção coletiva, onde prevalecem as necessidades sociais e culturais, mas que devem estar sincronizadas com as oportunidades locais de desenvolvimento, tanto nos aspectos econômicos da inserção no mercado, como nos aspectos dos recursos naturais disponíveis e de sua conservação. A Tabela 1 procura resumir as diferenças entre duas concepções distintas de formulação de políticas públicas.

**Tabela 1 - Características de processos de gestão das políticas públicas**

Característica	“De cima para baixo”	“De baixo para cima”
• Princípio	• Centralização/rigidez	• Descentralização/flexibilidade
• Planejamento	• Ênfase nos controles	• Ênfase na negociação
• Metas	• Pré-estabelecidas	• Reformuladas passo-a-passo
• Processo	• Burocrático, sem estímulo à participação	• Construído socialmente através do estímulo à participação
• Instrumento	• “Pacotes” prontos	• Mobilização de experiências e do conhecimento local
• Método de decisão	• Autoritário, atores principais são externos	• “Orquestração” de interesses com participação relevante dos atores internos
• Relação com o Estado	• Mantém o clientelismo e a cultura paternalista	• Aumenta o compromisso das comunidades locais para a realização e acompanhamento das ações propostas.
• Implementação	• Ações essencialmente setoriais (agrícola)	• Favorece ações inter-setoriais
• Relação com o poder local	• Contraditório e excludente	• Colaboração obrigada, parceria
• Meio ambiente	• Restrições de caráter punitivo	• Ação educacional, viabilidade local

O processo de planejamento local precisa ser muito dinâmico, no sentido de rever qualquer decisão durante o transcorrer das atividades programadas. É muito comum haver frustrações e decepções, com conseqüente dissolução do grupo, devido a falhas e omissões no transcorrer do processo. Há necessidade, portanto, de haver flexibilidade institucional e organizacional e predisposição das lideranças e do poder público municipal estabelecido para que isso não ocorra. Como mencionamos anteriormente, um dos pré-requisitos para o sucesso do planejamento local é a participação comunitária, através de processos diretos e de representações, que priorizem a discussão das propostas o seu acompanhamento, a avaliação dos resultados alcançados e o redirecionamento das propostas, quando necessário.

Qualquer iniciativa de **planejamento local deve se iniciar pela caracterização sócio-econômica e ambiental dos recursos disponíveis** e pelo zoneamento territorial de modo a que se tenha uma ocupação territorial organizada aos níveis locais e regionais, respeitando os princípios do desenvolvimento sustentável. Evita-se com isso a instalação de atividades em locais

onde, por exemplo, haverá degradação ambiental, ou em áreas de maior risco para os mananciais superficiais e subterrâneos, ou onde haverá maiores riscos à biodiversidade, ou onde a população local não conseguirá manter os padrões mínimos de qualidade de vida.

As políticas públicas para o meio rural geralmente são elaboradas com um viés setorial, e sem levar em conta os seus efeitos no desenvolvimento local. Essa fragmentação contribui para o avanço de alguns e para a estagnação de outros setores, agravando mais os desequilíbrios do que propriamente solucionando os problemas que geram as desigualdades sociais. Por exemplo, uma política que viabilize o acesso à infra-estrutura e serviços básicos por uma comunidade rural menos favorecida, mas sem promover-lhe acesso ao crédito, sem oferecer-lhes assistência técnica, ou com mecanismos precários de comercialização, pouco irá contribuir para o seu fortalecimento sócio-econômico e para a melhoria do seu padrão de vida. Portanto, deve-se pensar a elaboração de políticas com orientação inter-setorial, ou seja, que se fundamentem em instrumentos integradores das diferentes necessidades e preocupações econômicas, ambientais, políticas e sociais da comunidade de um determinado local.

Estudos prospectivos devem ser realizados para que tanto as oportunidades atuais como as potenciais possam ser melhor exploradas. Dentre as possibilidades que se apresentam como mais promissoras no caso brasileiro, pode-se listar tanto aquelas que fazem parte da cadeia do agronegócio, como aquelas referentes a atividades não-agrícolas, tanto de bens como de serviços, como por exemplo: incentivos à instalação de agroindústrias de pequeno porte no meio rural integradas a cadeias de distribuição locais<sup>4</sup>; à exploração sustentada de áreas de proteção ambiental e de reserva legal através do seu manejo adequado e do ecoturismo; ao agroturismo<sup>5</sup>; à

---

<sup>4</sup> Ressalte-se que na medida em que se vise mercados maiores depara-se com o problema da escala da oferta de produtos, limitando a atuação de pequenos produtores de forma isolada. Desse modo, há nações, regiões ou locais que estão incluídos nas redes internacionais de alimentos, mas há outros que foram excluídos. Segundo Bonanno *et al.* (1997, no prelo): “nos países em desenvolvimento, a globalização acelera o processo de exclusão social dos pequenos produtores agrícolas, dos trabalhadores e dos consumidores mais pobres”.

<sup>5</sup> O agroturismo pode ser conceituado como “atividades internas à propriedade, que geram ocupações complementares às atividades agrícolas, as quais continuam a fazer parte do cotidiano da propriedade, em menor ou maior intensidade. Devem ser entendidas como parte de um processo de agregação de serviços aos produtos agrícolas e bens não-materiais existentes nas propriedades rurais (paisagem, ar puro, etc.) a partir do “tempo livre” das famílias agrícolas, com eventuais contrações de mão-de-obra externa. São exemplos de atividades associadas ao agroturismo: a fazenda-hotel, o pesque-pague, a fazenda de caça, a pousada, o restaurante típico, as vendas diretas do produtor, o artesanato, a industrialização caseira e outras atividades de lazer associadas à recuperação de um estilo de vida dos moradores do campo”, como por exemplo complexos hípicas, leilões e exposições agropecuárias, festas de rodeio (Graziano da Silva *et al.*, 1998).

especialização da produção visando a “nichos” de mercados locais e regionais; e às chamadas “novas atividades agrícolas”<sup>6</sup>.

Note-se que o conceito de sustentabilidade harmoniza-se com o de desenvolvimento local, uma vez que seus meios e fins deste variam conforme as condições ecológicas, econômicas, sociais e culturais, tanto nos âmbitos regionais como locais, que determinam as limitações e oportunidades disponíveis para as atividades humanas (Brooks, 1992). No caso do meio ambiente, os seus limites refletem ainda a capacidade de suporte ecológico<sup>7</sup> e a capacidade regenerativa dos sistemas e dos recursos naturais. Em outras palavras, o que é sustentável em um local, em um determinado período de tempo e em um certo estágio de desenvolvimento, não necessariamente será sustentável em outro. A estrutura e as inter-relações entre os componentes ambientais locais devem ser caracterizados e as iniciativas de sustentabilidade devem ser adaptadas às necessidades e capacidades particulares, além da necessidade de considerar as interações com os sistemas externos, pois o que é sustentável isoladamente pode não sê-lo quando está sujeito a fortes interferências externas. Portanto, como existem características ambientais particulares em cada espaço, independentemente da escala de trabalho ou de seus limites físicos, estas se somam às demais variáveis sociais e econômicas no sentido de reforçar a nova estratégia do desenvolvimento ao nível local, que é efetivamente onde as ações e reações ocorrem, e onde as políticas públicas específicas podem aprimorar ou reorientar os rumos e objetivos de políticas nacionais mais abrangentes. Ou seja, o planejamento e a gestão dos recursos naturais constituem uma excelente oportunidade para a mobilização das comunidades locais em torno de objetivos e metas comuns. Especificamente para implantação de um planejamento local, há vários estágios a considerar. O primeiro, refere-se à identificação dos problemas; e que se reconheça a interdependência entre eles e os atores sociais envolvidos. Para que o planejamento tenha êxito é fundamental que se busque um consenso mínimo entre esses atores; e que eles tenham claro a dimensão dos benefícios a serem gerados. O segundo estágio trata da definição precisa do ponto de vista qualitativo e quantitativo do rumo que se quer imprimir ao local. Para isso é necessário: o estabelecimento de metas e de regras de decisão em

---

<sup>6</sup> Piscicultura, criação de aves nobres e exóticas, criação de rãs, criação de outros animais para corte, produção orgânica de ervas medicinais, produção orgânica para o mercado internacional diferenciado, Produção de verduras e legumes para as redes de supermercados e de “fast-food”, floricultura e mudas de plantas ornamentais, fruticultura de mesa, produção de sucos naturais e polpa de fruta congelada, reprodução de plantas extrativas, cultivo de cogumelos.

<sup>7</sup> Capacidade de suporte ecológico é a máxima população que pode ser sustentada indefinidamente em um dado "habitat" sem danificar permanentemente o ecossistema (Rees, 1990).

vista das opções possíveis, e a organização de grupos de decisão. O terceiro estágio visa estabelecer uma estrutura operacional adequada e delinear sistemas de monitoramento e controle de modo a facilitar o inter-relacionamento entre os atores, o entendimento de suas atribuições e das tarefas a serem cumpridas. Por fim, é necessário que se construam os programas de ação e elaborem os seus impactos, bem como os seus benefícios.

Em suma, o planejamento local vai possibilitar o delineamento de políticas de desenvolvimento rural que dêem suporte à pluriatividade<sup>8</sup> no meio rural, com o objetivo de aumentar a renda familiar. Nesses casos, as diretrizes para as políticas públicas seriam no sentido de: **a)** identificar as potencialidades locais, incluindo as atividades não-agrícolas; **b)** organizar a participação das comunidades locais; **c)** solucionar os entraves de infra-estrutura que dificultam o aproveitamento das oportunidades; **d)** reestruturar os instrumentos institucionais para que favoreçam as ações inter-setoriais; e **e)** rever as formas de atuação das instituições de pesquisa agropecuária e de extensão rural do setor público.

**Atuação das Instituições Públicas.** Como já mencionamos, um dos requisitos básicos para implantar uma estratégia de desenvolvimento local é a revisão dos instrumentos de atuação do poder público de modo a facilitar as instâncias de coordenação entre as instituições estatais nos diferentes níveis hierárquicos - municipal, regional e nacional. Mais especificamente, as seguintes orientações são necessárias:

- a) desenvolver a capacidade de ação conjunta ao nível local das diferentes instituições públicas;
- b) ampliar a capacidade de coordenação das propostas, ações e avaliações entre os diferentes níveis de governo municipal, estadual e regional, por meio do aprimoramento dos instrumentos de planejamento do Estado no que se refere a temas abrangentes, tais como: orçamento, investimentos, sistema crédito, metas regionais e inter-setoriais, entre outros;
- c) fortalecer as instâncias de coordenação entre instituições diferentes; e

---

<sup>8</sup> Segundo Fuller (1990: 367), “a pluriatividade descreve uma unidade produtiva multidimensional, em que se empreendem atividades agrícolas e não-agrícolas dentro e fora do estabelecimento, e pelas quais diferentes tipos de remuneração são recebidos (rendimentos, rendas em espécie e transferências)”. Shucksmith *et al.* (1989) assumem que a pluriatividade é o resultado de uma ou mais estratégias das famílias agrícolas para a diversificação de fontes de renda. Esses autores incluem entre as estratégias: a) a busca de novos mercados em resposta a alterações nos preços relativos; b) as tentativas de redução de riscos; c) as mudanças no ciclo familiar; d) as mudanças na dinâmica interna da família; e e) as respostas à percepção de novas oportunidades de mercado



- d) adotar instrumentos descentralizados, flexíveis e participativos que garantam a participação das comunidades locais em todos os itens anteriores, sempre com o objetivo de buscar maior igualdade social, melhorar a qualidade de vida, bem como de promover o exercício da cidadania.

Na Figura 1, apresentamos as principais etapas de duas estratégias de descentralização de políticas públicas, que são complementares, pois nem todas as políticas podem ser delineadas pela via “de baixo para cima”. É o caso, por exemplo, das políticas que envolvem mecanismos que exigem a coordenação de mercados de preços, de produtos e de trabalho, que tem que ser necessariamente delineadas "de cima para baixo".

Em resumo, é necessário que se avance no processo de descentralização das várias formas de atuação do poder público de modo a possibilitar que as decisões relevantes para a implementação de políticas possam ser tomadas nos níveis regional e local. E que se estabeleçam instâncias efetivas de coordenação, de modo que estes possam aportar a execução das políticas de acordo com as condições e objetivos propostos sob a égide da co-gestão participativa, ou seja, em comum acordo e com comprometimento dos diferentes segmentos de atores sociais locais.

As maiores dificuldades a serem enfrentadas são de duas naturezas: a primeira, em como amenizar a sensação de perda de poder das administrações públicas municipais; e a segunda, em como gerenciar os constantes conflitos de interesses emanados das diversificadas organizações sociais *vis a vis* os interesses do poder público.

**Gestão participativa do território.** Os limites geográficos municipais, salvo honrosas exceções, não são os mais adequados quando se incorpora as variáveis de meio ambiente ao processo de desenvolvimento local. Por conseguinte, a união de municípios com o propósito de compartilhar a busca para a solução de problemas e a defesa de interesses comuns é uma estratégia eficiente, pois aumenta o seu poder e as suas chances de sucesso nas negociações com as instâncias burocráticas superiores para o atendimento de suas reivindicações.

A prática da agricultura sustentável encontra na bacia hidrográfica<sup>9</sup>. sua unidade básica de conservação do solo e da água. A orientação do manejo ambiental através de bacias hidrográficas

---

<sup>9</sup> Em uma bacia hidrográfica é possível caracterizar diferentes etapas e processos envolvidos desde as entradas até as saídas (Armitage, 1995). Há dois tipos de entradas: a dos recursos naturais (solo, água, etc.) e a de gestão (trabalho, energia, planejamento, etc.). Essas entradas são importantes pois elas determinam o tipo de sistema de manejo que vai ser implementado na bacia. Esse sistema consiste em ações de manejo dos recursos naturais, em instrumentos de

fundamenta-se na facilidade de se delimitar essas unidades ambientais através dos fluxos de água em direção a um manancial ou com base nos chamados “divisores de água”<sup>10</sup>. O fato de constituírem uma unidade adequada de planejamento e gestão ambiental é reforçado pela preocupação crescente com a qualidade da água, que é um dos recursos naturais que vem se tornado cada vez mais escassos, tanto para as atividades produtivas como para o consumo humano e animal.

Por essas razões, as bacias hidrográficas, além de se constituem primariamente em unidades, a gestão de outros recursos naturais, (como a conservação da biodiversidade, a gestão dos ecossistemas), podem facilitar também a organização da produção e da agro-industrialização rural, a recuperação de áreas degradadas, entre outros, favorecendo a articulação institucional e a participação das representações sociais rurais de uma região, rompendo-se os limites geopolíticos municipais.

A gestão participativa das bacias hidrográficas pode-se dar com a constituição de conselhos, comissões ou comitês temáticos, como por exemplo, de: ordenamento da ocupação territorial e avaliação dos impactos ambientais das atividades econômicas; turismo no meio rural; produção agropecuária; recuperação de áreas degradadas; uso, conservação e/ou recuperação de mananciais; qualidade do ar; produção agroindustrial, biodiversidade, águas subterrâneas; recursos naturais; e assim por diante. A composição, as atribuições e a forma de funcionamento desses conselhos devem ser amplamente discutidas e negociadas de modo a garantir a representatividade social, a participação, a transparência e a satisfação de seus membros. Trata-se de um novo processo de construção social que vai depender muito da predisposição das instâncias públicas em abrir mão do seu poder em prol de decisões coletivas.

Entretanto, os programas de microbacias hidrográficas que estão em andamento em alguns estados baseiam-se em objetivos técnicos que visam ao manejo da água e à conservação do solo,

---

implementação das ações e nos arranjos institucionais e organizacionais. Por sua vez, uma bacia hidrográfica gera saídas como produtos da agricultura, floresta, pecuária, mineração, pesca, turismo, etc. Mas durante qualquer um desses processos podem ocorrer efeitos de diferentes natureza e intensidade, tanto no interior da bacia (perda de nutrientes do solo, perda de diversidade biológica, etc.), como no exterior (distribuição de água, água subterrânea, sedimentação, etc.). Esses efeitos variam com a natureza das atividades e com o sistema de manejo ambiental adotado.

<sup>10</sup> As bacias hidrográficas podem ser subdivididas em unidades menores, que constituem as chamadas sub-bacias, mesobacias, microbacias, etc. A escolha da escala de trabalho vai depender das próprias características da bacia e dos objetivos das ações a serem realizadas.

mas pouco se preocupam com outras questões de caráter social, econômico e político-institucional.

A Lei Nacional dos Recursos Hídricos<sup>11</sup>, promulgada em janeiro de 1997, estabeleceu que o fórum de decisão ao nível de cada bacia hidrográfica fosse exercido por seu respectivo Comitê de Bacia Hidrográfica. Portanto, além de adotar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento, a sua gestão deve ser de caráter descentralizado e participativo. A proposta que apresentamos é uma expansão disso: ao invés de haver um único comitê específico para a gestão dos recursos hídricos, haveria vários comitês ou conselhos temáticos, que seriam definidos conforme as características dos recursos naturais, sociais e econômicos disponíveis ou a serem disponibilizados, de cada comunidade e do planejamento delineado para cada local.

Embora tenhamos apresentado a proposta de instâncias organizacionais que podem envolver a articulação de mais de um município e que visam romper a “prefeiturização” das propostas e ações, tomando como referência o espaço geográfico, entendemos que o que realmente importa não é o espaço definido pelo critério das bacias hidrográficas ou das micro-regiões, mas o modo como os atores sociais se organizam. Ou seja, embora com a introdução das preocupações com a conservação do meio ambiente se tenha a tendência de privilegiar o território como unidade organizacional, o que deve prevalecer é o processo de “orquestração” dos diferentes atores de modo que possam participar ativamente das decisões. Nessa mesma linha, Abramovay (1998) ressalta que mais importante que vantagens competitivas dadas por atributos naturais, de localização ou setoriais é o fenômeno da proximidade social que permite uma forma de coordenação entre os atores capaz de valorizar o conjunto do ambiente em que atuam e, portanto, de convertê-lo em base para empreendimentos inovadores.

Portanto, o que deve preponderar é a flexibilização tanto na natureza e composição, como no espaço territorial em que cada organização social atua, de modo que ela possa representar não apenas uma exigência burocrática, mas a melhor alternativa de fortalecimento das comunidades

---

<sup>11</sup> A lei federal no. 9.433, de 08/01/97, instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, adotando a bacia hidrográfica como unidade de planejamento. Esta lei propõe a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos através de três instâncias. A primeira refere-se aos Comitês de Bacias Hidrográficas, com a participação dos usuários, prefeituras, sociedade civil organizada, e demais níveis de governo (estadual e federal), e constitui-se no fórum de decisão no âmbito de cada bacia hidrográfica. A segunda, constituída pelas Agências da Água, é o braço técnico dos comitês, e tem como objetivo gerir os recursos oriundos da cobrança pelo uso da água, desenvolvendo a chamada engenharia do sistema. A terceira instância seriam as Organizações Cíveis de Recursos Hídricos, que são

locais que facilite o seu envolvimento na tomada de decisões nos assuntos de seu interesse. Nesse sentido, o território local ganha importância como força aglutinadora da organização social, em que se corra o risco de se estabelecer, *a priori*, critérios rígidos de organização que apenas mascaram as práticas tradicionais e, na maioria das vezes, clientelistas, corporativistas e autoritárias do poder local.

### **III. Políticas fundamentais para o desenvolvimento local no caso brasileiro**

No caso brasileiro, uma política de desenvolvimento local tem que ter como eixo central a eliminação da **Pobreza rural**. Geralmente não se encontra no caso brasileiro uma política mais abrangente voltada especificamente para eliminar a pobreza rural: o que há são programas e projetos isolados, que acabam tendo pouca repercussão no médio e longo prazos para a inserção social dos pobres rurais. Na grande maioria das vezes a ênfase das políticas de combate à pobreza rural é setorial e com uma abordagem parcial (geralmente agrícola) dos problemas. Além disso, as políticas voltadas para a pobreza são geralmente assistencialistas, de curto prazo, gerando mais dependência que formas de se resolver os problemas locais.

Nas áreas rurais mais pobres do país os municípios também são pobres e dispõem de menores capacidades institucionais e profissionais, inclusive para possibilitar o seu acesso aos programas e planos das esferas administrativas públicas, assim como para atraírem recursos e investimentos privados. Cai-se, assim, num círculo vicioso de pobreza que exige políticas direcionadas especificamente para esses municípios. A maior parte dos programas governamentais da atualidade são de livre acesso de modo que os municípios mais ricos, mais bem localizados, com servidores públicos mais capacitados, e com melhor organização institucional sempre levem vantagem no acesso aos recursos públicos em comparação com os demais. Portanto, políticas públicas abrangentes e de prazos mais longos devem ser desenhadas e implementadas para priorizar os municípios mais pobres, para que se inicie um processo em que ao menos alguns saiam da sua inércia e ofereçam patamares mínimos de serviços públicos, de oportunidades de emprego e renda e de qualidade de vida às suas populações.

---

atuantes no setor de planejamento e gestão dos recursos hídricos e podem ter destacada participação no processo decisório e no monitoramento das ações.

A partir desse patamar mínimo de cidadania pode-se pensar em outras políticas que permitam: a) desenvolver a capacidade da população rural mais pobre para a geração, execução e gestão de iniciativas de desenvolvimento local; b) enfatizar a ação pública de fomento e investimento, de modo que seus programas operem de forma descentralizada e desenvolvam as potencialidades locais, assim como a associação e a participação de seus destinatários; c) potencializar as instâncias de “orquestração” local para divulgação e implementação dos programas e políticas, de modo a facilitar o acesso dos beneficiários.

Mas a questão fundamental é como lograr esse patamar mínimo de cidadania. No caso brasileiro em geral - e do Nordeste em particular, onde se concentra quase metade dos pobres rurais do país, três políticas públicas nos parecem essenciais: a) os investimentos em infraestrutura básica; b) incentivos à auto-construção rural; e c) programas de garantia de renda mínima.

#### **a) Infra-estrutura básica**

A disponibilidade de infra-estrutura básica – rede de esgotos, água de abastecimento, eletrificação, serviços de saúde, educação, segurança, sistema viário, rede de comunicações, etc. - aos pequenos municípios do interior brasileiro ainda se constitui no grande desafio para que o desenvolvimento local se manifeste de modo efetivo.

O que tem acontecido é que muitos municípios não apresentam autonomia financeira suficiente para implantar empreendimentos de infra-estrutura devido à sua baixa arrecadação. Além da falta de recursos, pela sua desarticulação política e pela sua marginalização histórica, os municípios mais pobres não conseguem ter acesso a fontes hierarquicamente superiores da esfera pública, pois estas já se encontram “loteadas” por oligarquias de poder e por segmentos mais organizados da sociedade. A organização desses municípios “isolados” talvez seja a única forma de inserção nas representações e poderes superiores. A mobilização local e a sua organização por meio de associações e cooperativas parece ser o caminho mais adequado para o rompimento do estado das coisas. Porém, a forma como se dá esse processo é que vai ou não validar a sua legitimidade social.

No meio rural a situação ainda é mais crítica, uma vez que as restrições impostas muitas vezes pela inexistência de alguns serviços públicos básicos acaba por inviabilizar o

desenvolvimento de atividades não-agrícolas que poderiam contribuir para a maior oferta de renda e emprego para a população local rural.

Além da infra-estrutura básica anteriormente mencionada, há outras a serem consideradas que, dependendo da localidade rural tomada, podem ser relevantes para o seu desenvolvimento, como é o caso do reflorestamento e da recuperação de áreas degradadas, da irrigação e drenagem, das obras de conservação do solo, entre outras.

A falta ou precariedade da infra-estrutura pode inviabilizar o desenvolvimento de atividades emergentes no meio rural, como por exemplo o turismo no meio rural, incluindo as suas diferentes modalidades<sup>12</sup>, até mesmo a instalação de agroindústrias e de indústrias de transformação. Mais especificamente, a existência de redes de comunicações no meio rural tem sido fundamental para facilitar o acesso às informações das mais diferentes naturezas, pois auxilia a tomada de decisões e aumenta a qualidade e a competitividade dos negócios tanto nos mercados locais e regionais como nas redes de distribuição de maior porte. Ou seja, sem o mínimo de infra-estrutura de comunicação, as comunidades rurais tornam-se cada vez mais isoladas das oportunidades que surgem na economia local e na economia nacional ou globalizada.

## **b) Habitação rural**

Uma das conclusões fundamentais do Projeto Rurbano é a importância adquirida pelo meio rural brasileiro como um espaço de moradia, temporária ou permanente. E não apenas para as camadas de altas rendas (condomínios rurais, casas de campo, chácaras de fim-de-semana, etc.), mas especialmente para aqueles segmentos da população de mais baixa renda que buscam

---

<sup>12</sup> Devido às dificuldades de padronização conceituais já instaladas, optamos pela utilização de “turismo no meio rural”, que consiste de atividades de lazer, também chamadas de serviços não-materiais, realizadas no meio rural e que abrange várias modalidades definidas com base em seus elementos de oferta: turismo rural, turismo ecológico ou ecoturismo, turismo de aventura, turismo cultural, turismo de negócios, turismo jovem, turismo social, turismo de saúde e turismo esportivo (Verbole, 1997; Graziano da Silva *et al.*, 1998). Nesse conceito incluem-se, por exemplo, as seguintes atividades: os “spas” rurais; os centros de convenções rurais; os locais de treinamentos de executivos; os parques naturais para atividades esportivas; as caminhadas; as visitas a parentes e amigos; as visitas a museus, igrejas, monumentos e construções históricas; os festivais, rodeios e “shows” regionais; as visitas a paisagens cênicas e a ambientes naturais; a gastronomia regional; os “campings”, as colônias de férias, os hotéis-fazenda; os fazenda-hotéis, os esportes da natureza, como canoagem, alpinismo, pesca, caça; chácaras de recreio e condomínios rurais de segunda moradia, entre outros. Portanto, o turismo no meio rural envolve qualquer atividade de lazer e turismo que seja realizada em áreas rurais, envolvendo, além do agroturismo ou turismo rural, outras atividades não relacionadas com propriedades agropecuárias produtivas, ou com a produção agropecuária.

empregos urbanos num contínuo ir e vir diário, como é o caso, por exemplo, das empregadas domésticas, vigias, faxineiras, pedreiros, etc.

A análise dos dados de famílias revelou ainda que além dessas pessoas que vão e vêm diariamente, também os aposentados estão buscando de forma crescente uma moradia rural. Na maioria destes casos, a casa própria nas zonas rurais pode vir a significar além da residência, também uma alternativa de desenvolver atividades de subsistência e auto-construção, gerando ocupação para os membros mais idosos (ou mais jovens) da família que são os que geralmente têm maior dificuldade de conseguir trabalho.

Gonçalves (1997) mostrou que o déficit habitacional brasileiro era de 5 milhões de unidades em 1995, a maioria das quais concentradas nas regiões mais pobres do país como o Norte, Nordeste e Centro-Oeste. E ao contrário do que possa parecer, o déficit nas regiões metropolitanas é menor que no interior do país, onde o componente das habitações rústicas é fundamental; aí uma política de habitação rural com ênfase na auto-construção poderia ser de grande ajuda na redução do nosso déficit habitacional das regiões não metropolitanas.

Hespanha e Alves (1995), analisando a importância da auto-construção nas aldeias portuguesas, ressaltam que o sucesso das famílias rurais pobres em construir a sua residência própria baseia-se fundamentalmente na possibilidade de redução dos custos e na capacidade de gerar poupanças não monetárias. Ocorre que essas duas condições só se tornam possíveis em economias locais baseadas em relações de troca que não sejam exclusivamente monetárias que, em geral, localizam-se em zonas rurais. Assim, desde a obtenção do terreno, a troca de dias de trabalho, o recrutamento de ajudas especializadas, empréstimo de ferramentas, máquinas e equipamentos e até mesmo a obtenção de alguns materiais utilizados (areia, madeira, tijolos, etc.), fazem com que o processo de auto-construção nas zonas rurais – um verdadeiro trabalho de castores, segundo os autores citados – seja em geral bem sucedido. Eles propõem “algumas medidas aparentemente pouco dispendiosas – como a “infra-estruturação” de zonas destinadas à construção, a simplificação e clarificação dos procedimentos burocráticos e o financiamento da aquisição, pelas famílias de menores rendimentos, de terrenos e materiais - que permitiriam decerto aliviar a enorme privação das famílias durante o processo de auto-construção”, especialmente entre os recém-casados que não podem contar com a ajuda dos pais (op.cit., p.150).

É interessante observar que a PNAD introduziu a partir de 1992 um quesito para identificar as pessoas que estavam ocupadas apenas na auto-construção. As tabulações especiais que fizemos no âmbito do Projeto Rurbano (<http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano.html>) mostrou um número irrisório de pessoas ocupadas apenas em auto-construção residindo em áreas rurais: em 1995, eram 164 mil, sendo 131 mil urbanas e 33 mil rurais. Estas, por sua vez, estavam assim distribuídas: 11,4 mil no Norte, 41,5 mil no Nordeste, 74,6 mil no Sudeste, 27,1 mil no Sul e 9,6 no Centro-Oeste. É verdade que esses números indicam as pessoas que se dedicavam **apenas** à auto-construção. Mas nesse mesmo ano, constatou-se a existência de 160 mil **famílias** que residiam em áreas rurais que possuíam pelo menos um de seus membros procurando emprego. Em 1997, esse número já tinha aumentado para 202 mil famílias onde pelo menos um membro em idade ativa estava procurando uma ocupação.

Sem dúvida alguma as famílias rurais com pessoas não-ocupadas (ou ocupadas em tempo parcial) constituem um "público potencial" para um programa de incentivo à auto-construção no meio rural. Essa poderia ser uma linha especial dos programas de reforma agrária, por exemplo, onde na impossibilidade de absorver todos os membros das famílias em atividades agropecuárias, alguns deles se dedicassem a produção de casas nos assentamentos. Afinal de contas, por que a reforma agrária tem que produzir apenas arroz e feijão e não pode construir também casas?<sup>13</sup>

### c) **Garantia de renda mínima**

Como já dissemos, o peso das aposentadorias e pensões representa parte significativa da renda das famílias rurais, especialmente na região Nordeste. Como ressalta Delgado (1997), a elevação do gasto na Previdência Social Rural de cerca de US\$ 1,8 bilhão, em 1988, para cerca de US\$ 4 bilhões atualmente e a incidência social focalizada deste gasto é algo inteiramente inédito em termos de seguridade social contemporânea: representa fonte de subsistência apreciável para famílias rurais, cuja sobrevivência sócio-econômica estaria fortemente comprometida, a depender do desempenho específico da política agrícola no período. Segundo Delgado (1997), "os estados da Região Nordeste apresentam os mais altos índices de cobertura da população de idosos e inválidos. As aposentadorias desses grupos sociais somadas às pensões por morte de titulares desses benefícios correspondem hoje, nos estados do Nordeste, a um

---

<sup>13</sup> Essa idéia encontra-se melhor desenvolvida no capítulo 6 de Graziano da Silva (1999).



componente da renda domiciliar da maior relevância, não apenas como seguro social, como também enquanto vetor para a sustentação da renda rural. Como proporção desta, a renda dos inativos rurais representa hoje entre 1/3 a 50% do fluxo total de rendimentos familiares no meio rural. Em linhas gerais, o atendimento universalizado que o sistema previdenciário oferece sob a forma de benefício padrão atinge de maneira claramente diferenciada os pólos de maior vulnerabilidade econômica: pessoas residentes em pequenos municípios, regiões (ou estados) economicamente mais pobres, idosos do sexo feminino, e economias agrícolas relativamente mais débeis.”

De acordo com França (1999), em 75% dos municípios brasileiros com classificação de indigência relativa acima de 50% listados no “Mapa da fome no Brasil”, elaborado pelo IPEA, o valor do pagamento dos benefícios previdenciários é superior ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sendo que o primeiro é em geral a fonte mais importante de renda - e muitas vezes a única - dessas localidades mais pobres. Isso demonstra, segundo o autor citado, “que o pagamento de benefícios previdenciários é fundamental para a economia desses municípios, além de ser um instrumento poderoso para evitar o agravamento da exclusão social no Brasil.” (idem, op. cit, p. XIV).

Segundo o autor citado, "o maior volume de pagamentos de benefícios previdenciários em relação ao FPM não é um fenômeno estritamente nordestino. Esse fenômeno foi verificado em 3.154 dos 5.507 municípios brasileiros pesquisados, o que representa 57,3% dos municípios, segundo dados de 1997. Na Região Norte, o recorde fica com Acre (45,4%) e no Nordeste, com Pernambuco (74,4%). Os percentuais também são expressivos na região Sudeste. No Rio de Janeiro, em 74 dos 91 municípios o pagamento de benefícios previdenciários supera o FPM, o que representa 81,3%; no Espírito Santo isto se verifica em 61 dos 77 municípios (79,2%), em Minas Gerais em 476 dos 853 municípios (55,8%) e em São Paulo em 454 dos 645 municípios (70,4%). Na Região Sul o maior percentual está no Paraná: de 399 municípios, 274 convivem com essa realidade, ou 68,7%. Em Santa Catarina a relação é de 186 (63,5%) para o total de 293 municípios, e, finalmente, no Rio Grande do Sul, 271 do 467 municípios (portanto, 58%) registram maior pagamento de benefícios previdenciários em relação ao FPM. Reportando-nos aos números referentes a 1996, vamos verificar que, dos 4.980 municípios pesquisados, nada menos do que 3.125 dispõem de números referentes ao FPM inferiores ao total de pagamentos de benefícios previdenciários" (idem, op.cit.,p.XV).

A pesquisa de França revela também "uma particularidade da qual poucos têm conhecimento: em mais de 90 por cento dos municípios brasileiros o pagamento de benefícios previdenciários é superior à arrecadação da Previdência nesses municípios, o que induz à evidente conclusão de que a capacidade distributiva da Seguridade Social se verifica de forma ainda mais acentuada". De acordo com o autor citado "os benefícios previdenciários (incluindo aí benefícios rurais e assistenciais) representam 20,3% da renda monetária das famílias nos municípios de até 5 mil habitantes. Na média do Brasil esse percentual é de 7,2%. Nos municípios nordestinos com população entre 20.000 e 50.000 esse número sobe para 22,8%. Hoje, nada menos do que 7,9 milhões de brasileiros – o dobro da população do vizinho Uruguai e metade da população do Chile, recebem benefícios sem ter contribuído para a Previdência. Refiro-me aqui aos 6,1 milhões de aposentados rurais, para as quais a contribuição é apenas simbólica, mas que representa um importante passo para inclusão social desse grande e sofrido contingente populacional; aos 950 mil remanescentes da antiga Renda Mensal Vitalícia e aos recentes 860 mil idosos e portadores de deficiência que recebem benefícios assistenciais – o que dá um total de nada menos do que R\$ 13 bilhões anuais".

"Essas pessoas pouco ou nada contribuíram para a Previdência Social, o que remete à conclusão óbvia de que, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, a instituição acaba funcionando como um verdadeiro programa de renda mínima para os idosos no Brasil. Este é um ponto que merece destaque, quando se sabe que no Congresso a discussão sobre a renda mínima é uma preocupação de todos os partidos. Enquanto se buscam fórmulas para viabilizar esse benefício, de modo a minorar o sofrimento e as necessidades daqueles que vivem na miséria, temos a Seguridade Social exercendo um papel que acaba contribuindo para estancar a possibilidade de convulsão social devido às gritantes desigualdades no País. Essa função redistributiva só foi possível graças à inclusão do capítulo da Seguridade Social na Constituição. O benefício previdenciário no Nordeste brasileiro, por exemplo, significa antes de tudo a conquista da cidadania, muito bem ilustrada pelo diálogo travado entre um casal de idosos no Piauí, diante da constatação de que não precisariam mais "humilhar-se para os políticos" quando fossem comprar seus remédios" (idem, op.cit., pp.XII-XV).

O que se observa, portanto, é que as mudanças introduzidas na Previdência Social Rural acabaram por contribuir, de forma passiva e por mero acaso, significativamente na composição da renda domiciliar dos segmentos mais pobres da população rural. É preciso que esta política

seja efetivamente transformada em uma política socialmente ativa, privilegiando regiões menos favorecidas quer seja em termos ambientais, como é o caso do semi-árido nordestino, quer seja em termos sócio-econômicos.

Não devemos esquecer que os programas de renda mínima representam apenas o início de um processo, até porque o acesso a esse benefício deve ser associado a outras exigências, como por exemplo a condição de colocar os filhos na escola. Mas o que vai se fazer para que essas crianças mais bem formadas tenham acesso a empregos qualificados? De nada adianta uma formação básica ou profissionalizante se não há incentivos ao aproveitamento dessas pessoas pelo mercado de trabalho e para o desenvolvimento do meio rural, bem como para o seu próprio desenvolvimento humano.

#### **IV. Instrumentos de apoio específicos ao desenvolvimento rural**

Na nossa opinião os instrumentos fundamentais de apoio às políticas de Desenvolvimento Rural são três: a educação, a pesquisa associada à extensão rural, e o associativismo.

##### **a) Educação básica para o desenvolvimento**

Uma das formas de viabilizar a diversificação das atividades econômicas no meio rural é investir no ensino básico e profissionalizante para os jovens. Face às dificuldades crescentes de oferta de emprego no meio urbano, a capacitação profissional em atividades não-agrícolas dos jovens rurais pode-se constituir em alternativa viável para mantê-los no campo, desenvolvendo atividades inovadoras no seu próprio meio. Estariam, assim, contribuindo para o aumento da oferta de empregos não-agrícolas no meio rural, bem como para uma maior estabilização de renda das famílias que anteriormente tinham todos os seus membros trabalhando na agricultura.

Uma nova proposta de educação básica que contribuísse para impulsionar o desenvolvimento rural teria que buscar não somente o aumento da competitividade – que é uma concepção utilitária da educação. O desafio consiste em vincular a educação básica com a especificidade cultural do meio em que o indivíduo está inserido. Com esta visão, a escola urbana não pode servir de modelo para a escola rural, pois esta deve fazer parte de um projeto

mais amplo para o campo. Portanto, não adianta apenas pensar na construção de habilidades no meio rural para atender as grandes transformações dos mercados globais, deve-se antes pensar na criação de novos sujeitos, com novos valores, com novo imaginário, com nova sensibilidade. Assim, a identidade de cada espaço rural estaria sendo preservada e valorizada, contribuindo para que as tradições do campo deixem de ser confundidas com atraso, como ressalta Arroyo (1999).

Em suma, a educação formal básica no meio rural deve estar articulada com o desenvolvimento local, tendo não apenas a função de formar pessoas mais preparadas para o mercado, mas principalmente para fazer com que elas se articulem com as ações que ocorrem no seu entorno, capacitando-as para o exercício da cidadania.

#### **b) Sistema de pesquisa e extensão rural**

Com a perspectiva de se incorporar atividades não-agrícolas aos planos e estratégias de desenvolvimento rural, há a necessidade de se rever e adequar tanto o sistema de pesquisa agropecuária como o sistema de extensão rural. Diante desse novo cenário, a preocupação dos pesquisadores e extensionistas rurais não pode mais se restringir à produção agropecuária; a unidade relevante é a família rural, agrícola e/ou não-agrícola.

Desse modo, os extensionistas rurais precisam se tornar muito mais “animadores” do processo de decisão do que protagonistas das decisões locais ou meros transmissores de “pacotes agropecuários” prontos. A formação dos extensionistas deveria também capacitá-los como educadores, no sentido de resgatarem nas comunidades rurais a partir de suas características culturais, sociais e não apenas das econômicas.

Quanto ao sistema de pesquisa agropecuária, o enfoque não seria apenas no desenvolvimento de tecnologias agropecuárias, mas na interdependência entre as atividades agrícolas e não-agrícolas. Nesse sentido deve-se priorizar não somente a solução dos problemas tecnológicos, mas também, e principalmente, as questões relativas à geração de empregos, da distribuição de renda e da igualdade de oportunidades que estariam vinculadas à geração e à transferência dessas tecnologias. Para isso, as pesquisas precisam ser interdisciplinares. Na realidade, pesquisa e extensão deveriam caminhar muito mais juntas do que atualmente, com uma interação maior não só entre os seus profissionais, mas entre estes e outras instâncias do setor público e da sociedade civil organizada, de modo que a sociedade possa se sentir participante não

apenas dos seus resultados, mas também do planejamento e da execução das atividades de geração e difusão dessas tecnologias.

Nesse sentido é preciso haver uma mudança da estratégia de ensinar para a estratégia de aprender. Deve haver uma requalificação, com a atribuição de novos papéis para os pesquisadores, que devem agir com participantes democráticos do processo de desenvolvimento rural. As instituições também devem ser adaptadas nesse sentido, com maior descentralização e com ofertas multidisciplinares e heterogêneas, que respondam às demandas e necessidades dos agricultores e dos empresários rurais. Pesquisadores e extensionistas precisam entender que o desenvolvimento rural não se dá pela via única do desenvolvimento agrícola, devendo tratar a agricultura e as atividades a ela relacionadas como componentes de um amplo leque de atividades que também são importantes para as comunidades rurais sob a ótica social e econômica.

### **c) Cooperativismo e Associativismo**

Essas duas instituições são formas tradicionais de organização dos produtores rurais que facilitam o seu acesso aos programas de fomento oficiais, ao mercado, à assistência técnica, às informações, entre outros. Teoricamente, constituem-se em uma forma participativa de tomada de decisão, partindo do princípio de que a união dos produtores nessas organizações os fortalece tanto quanto à sua representatividade para a participação em conselhos, comitês, comissões, etc como no seu poder de barganha com os setores público e privado. No entanto, muitas delas passaram a atuar sem a participação dos seus associados ou cooperados nas decisões, as quais se apoiavam apenas nas opiniões de sua administração superior, outras restringiram suas ações à aquisição de insumos e à comercialização dos produtos dos associados ou cooperados. Muitas associações e cooperativas foram constituídas com enfoque em apenas um produto agropecuário específico - milho, soja, arroz, gado de corte, avicultura, suinocultura, etc.

Atualmente, com a diversificação das atividades de produção e serviços do meio rural, essas organizações precisam rever o escopo de sua atuação, no sentido de tornarem-se mais abrangentes e de incorporarem as atividades não-agrícolas que estão emergindo no meio rural. Com essas perspectivas, as associações e cooperativas devem se preparar para atuarem de forma inter-setorial, desvinculando-se do viés agrícola tradicional.

Um dos grandes estímulos à organização dos produtores rurais tem sido protagonizada pelo Estado, que exige a constituição jurídica de cooperativas, associações, conselhos, comissões ou comitês para que possam ter acesso a recursos oferecidos por programas de governo<sup>14</sup>. Entretanto, ao nível local, tem havido todas as formas de manipulação na composição de conselhos, comissões, cooperativas e associações, rompendo com a idéia original de representatividade democrática para a defesa do exercício da cidadania.

Para citar um exemplo: o programa de combate à seca do estado do Ceará, em que o governo do estado criou as condições para o fortalecimento da sociedade civil de modo diferente. Insistiu na criação de um novo conselho municipal e estabeleceu um conjunto de critérios claros e definidos para a tomada de decisões sobre projetos e alocação de empregos e estrutura de combate à seca. O conselho podia escolher entre projetos e nomes eleitos e submetidos pelas assembleias comunitárias, que eram convocadas e coordenadas pelo engenheiro agrônomo representante do governo estadual. Mas havia manipulação na composição desses conselhos: com exceção de dois membros representantes do sindicato dos trabalhadores rurais e da igreja local, os outros membros eram provenientes de associações civis que representavam as elites locais - associações de proprietários rurais, câmaras de comércio, Rotary Clube ou Maçonaria. O resultado foi que os conselhos assim constituídos acabaram por cooperar com o governo local para produzir os mesmos resultados clientelistas dos programas anteriores (Tendler, 1997).

A melhor maneira de se evitar a manipulação ainda parece ser aquela em que se estimulam mecanismos que privilegiem a livre organização das comunidades rurais. Os estímulos atualmente utilizados por meio de exigências legais de constituição de representações para o acesso ao crédito oficial, por exemplo, não legitimam a participação da comunidade no planejamento, na implementação, no monitoramento e na avaliação dos resultados obtidos, constituindo-se apenas uma forma operacional de contornar o problema, sem entrar no rompimento de barreiras originárias.

---

<sup>14</sup> As associações civis têm papel importante no desempenho do governo local, e o estado tem papel fundamental na constituição dessas associações, por meio das seguintes ações: a primeira, na condução de campanhas públicas de informação e divulgação de mensagens similares e de modo informal ao nível local, com vistas a induzir a ação cívica; a segunda, insistindo em oferecer serviços somente através das associações de produtores ao invés dos indivíduos ou empresas individuais, e trabalhando com esses grupos através de mecanismos contratuais; e a terceira, requerendo a discussão formal de decisões de investimentos públicos ao nível municipal por "corporações" de decisão que incluam representantes do governo estadual e da sociedade civil, assim como do governo municipal (Tendler, 1997).

#### **IV. Considerações Finais**

Em resumo, há muitas possibilidades reais e emergentes de geração de renda para a população rural que não estão sendo devidamente consideradas pelas políticas públicas. As novas dinâmicas sociais atualmente em curso no mundo rural não são homogêneas, mas apresentam algumas características comuns – como o aumento dos empregos não-agrícolas nos ramos de prestação de serviços, indústria de transformação, comércio de mercadorias, serviços sociais, e construção civil – que decorrem da chamada “urbanização” do espaço rural. Esses diferentes ramos de atividades podem ser desmembrados em diferentes ocupações, que por sua vez vão auxiliar na identificação das oportunidades e tendências de cada local. A partir dessa identificação é que se pode delinear políticas públicas que priorizem o desenvolvimento local.

Deve ficar claro que o que se pretende não é que os agricultores deixem as atividades agrícolas e migrem para atividades não-agrícolas. O que se propõe é que as novas oportunidades geradoras de renda para a população rural sejam contempladas por políticas públicas e que o Estado e suas instituições sejam agentes incentivadores e orientadores dessas transformações. No entanto, não se deve pensar em propostas únicas centralizadas, nem no estímulo isolado a uma ou outra atividade não-agrícola: as particularidades locais devem ser preservadas, tanto no curto como no longo prazo, através de um processo de planejamento local que preze pela participação e pelo compartilhamento dos rumos a serem seguidos. O governo central ficaria o estabelecimento de programas estratégicos, e para o local ou regional ficaria a elaboração de programas operacionais que prezassem pelas prioridades estabelecidas por meio de um processo aberto e transparente conduzido com a participação das comunidades, que também acompanhariam e avaliariam o desempenho desses programas e projetos em todas as suas etapas.

Com o objetivo de integrar as variáveis econômicas, sociais e ambientais de um local, é preciso que a gestão do espaço rural/urbano se dê por espaços que superem os atuais recortes meramente administrativos, como por exemplo, por meio de bacias hidrográficas. Como complemento, pode-se pensar ainda em instrumentos de planejamento e operacionais inovadores que não priorizem a individualidade municipal. Dessa forma, os limites geográficos municipais deixariam de ser relevantes, facilitando a agregação de comunidades de diferentes municípios para a solução de questões comuns. No entanto, mais importante que tentar estabelecer formas

espaciais de agregação *a priori*, é permitir que as organizações sociais se manifestem naturalmente de acordo com as possibilidades e interesses comuns de cada local, de modo que possam exercitar a democracia.

## V. Referências Bibliográficas

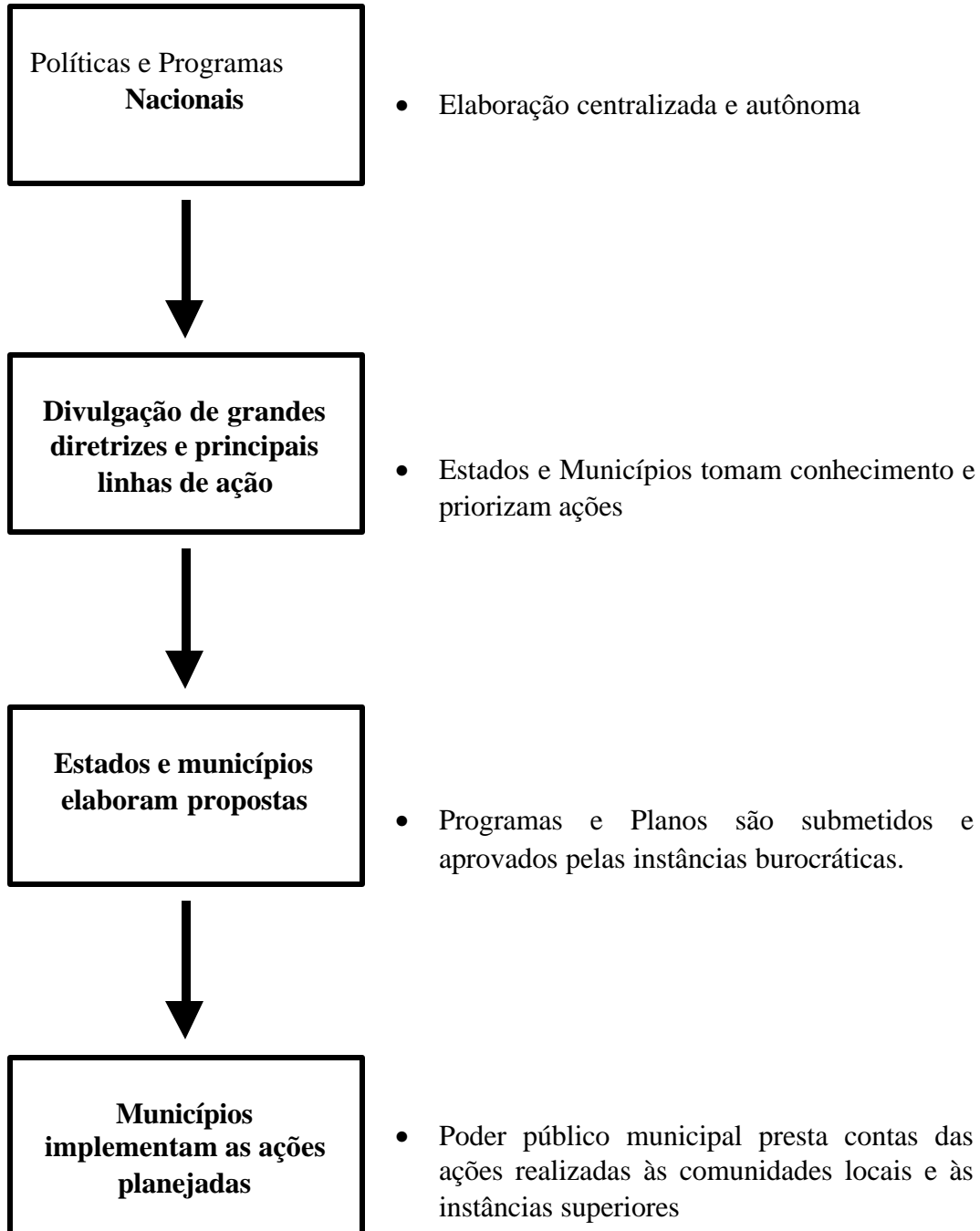
- Abramovay, R. *Comunicação Pessoal* - O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. Texto apresentado no **Seminário sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável**, Fortaleza, CE. 1998.
- Armitage, D. An integrative methodological framework for sustainable environmental planning and management (Forum). **Environmental Management**, v.19, n.4, p.469-479, 1995.
- Arroyo, M. Educação básica, cultura do campo, movimentos sociais e formação de sujeitos sociais. In: **Caderno de Textos do 1º. Encontro Estadual Minas Gerais: Por uma Educação Básica no Campo**. Belo Horizonte/MG. p.28-42, 1999.
- Bava, S.C. Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social? **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo: Fundação SEADE, v.10, n.3, p.53-59, 1996.
- Bonanno, A.; Marsden, T.; Graziano da Silva, J. Globalização e localização: Elementos para entender a reestruturação dos espaços rurais. **Anais**, no prelo, 1997.
- Brooks, H. The concept of sustainable development and environmentally sound technology. In: **Environmentally sound technology for sustainable development. Advanced technology assessment system**. New York: United Nations, n.7, p.19-25, 1992.
- Delgado, G. **Previdência rural: Relatório de avaliação sócio-econômica**. Projeto IPEA/MPAS. IPEA. Brasília. 1997.
- Del Grossi, M.E. **Evolução das ocupações não-agrícolas no meio rural brasileiro: 1981 – 1995**. Tese de doutorado. São Paulo, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas- UNICAMP, 1999. 230 p.
- França, A. S. de. **A previdência social e a economia dos municípios**. Brasília, ANFIP, 1999. 412 p.
- Fuller, A.M. From part-time farming to pluriactivity: a decade of change in rural Europe. **Journal of Rural Studies**, v.6, n.4, p.361-373, 1990.



- Gonçalves, R, Um mapeamento do déficit habitacional brasileiro,1981-95. **Estudos Econômicos da Construção**, Sinduscon, São Paulo, v.2, n.3, p.29-51,1997.
- Graziano da Silva, J.; Vilarinho, C.; Dale, P.J. Turismo em áreas rurais: suas possibilidades e limitações no Brasil. In: Almeida, J.A.; Riedl, M.; Froehlich, J.M., (Ed). **Turismo Rural e Desenvolvimento Sustentável**. Santa Maria, RS: Centro Gráfico, 1998. p. 11-47.
- Graziano da Silva, J. **O novo rural Brasileiro**. Campinas, IE-Unicamp. Coleção Pesquisa, n.1, 1999. 153 p.
- Hespanha, P., Alves, A. A construção da habitação em meio rural: um domínio da sociedade-previdência. **Revista de Ciências Sociais**, Lisboa v.42, p.125-154, maio/1995.
- Hoffmann, R. Equação de rendimento para pessoas ocupadas no Brasil: contrastes regionais e setoriais. In: **Anais do XXXVI Encontro da SOBER**, Poços de Caldas/MG, p.707-717, 1998.
- Kageyama, A. **Tipologia dos domicílios agrícolas no Brasil em 1995**, 1999. (Trabalho desenvolvido com Bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq).
- Rees, W. E. The ecology of sustainable development. **Ecologist**, v.20, n.1, p.18-23, 1990.
- Selin, S., Chavez, D. Developing a collaborative model for environmental planning and management. **Environmental Management**, v.19, n.2, p.189-195, 1995.
- Shucksmith, M. et alii. Pluriactivity, farm structures and rural change. **Journal of Agricultural Economics**, v.40, n.3, p.345-360, 1989.
- Tendler, J. Rural development without the urban-rural divide: Decentralization, participation, and other things local (Trabalho apresentado no Seminário Internacional: Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Taxco, Guerrero, México, 9-11 de abril de 1997).
- Verbole, A. Rural tourism and sustainable development: a case study on Slovenia. **Sustainable rural development**. Aldershot, UK: Ashgate Publishing, 1997. p. 197-215.
- Volker, K. Local commitment for sustainable rural landscape development. **Agriculture, Ecosystems and Environment**, n.63, p. 107-120, 1997.

**Figura 1 – Estratégias de Descentralização**

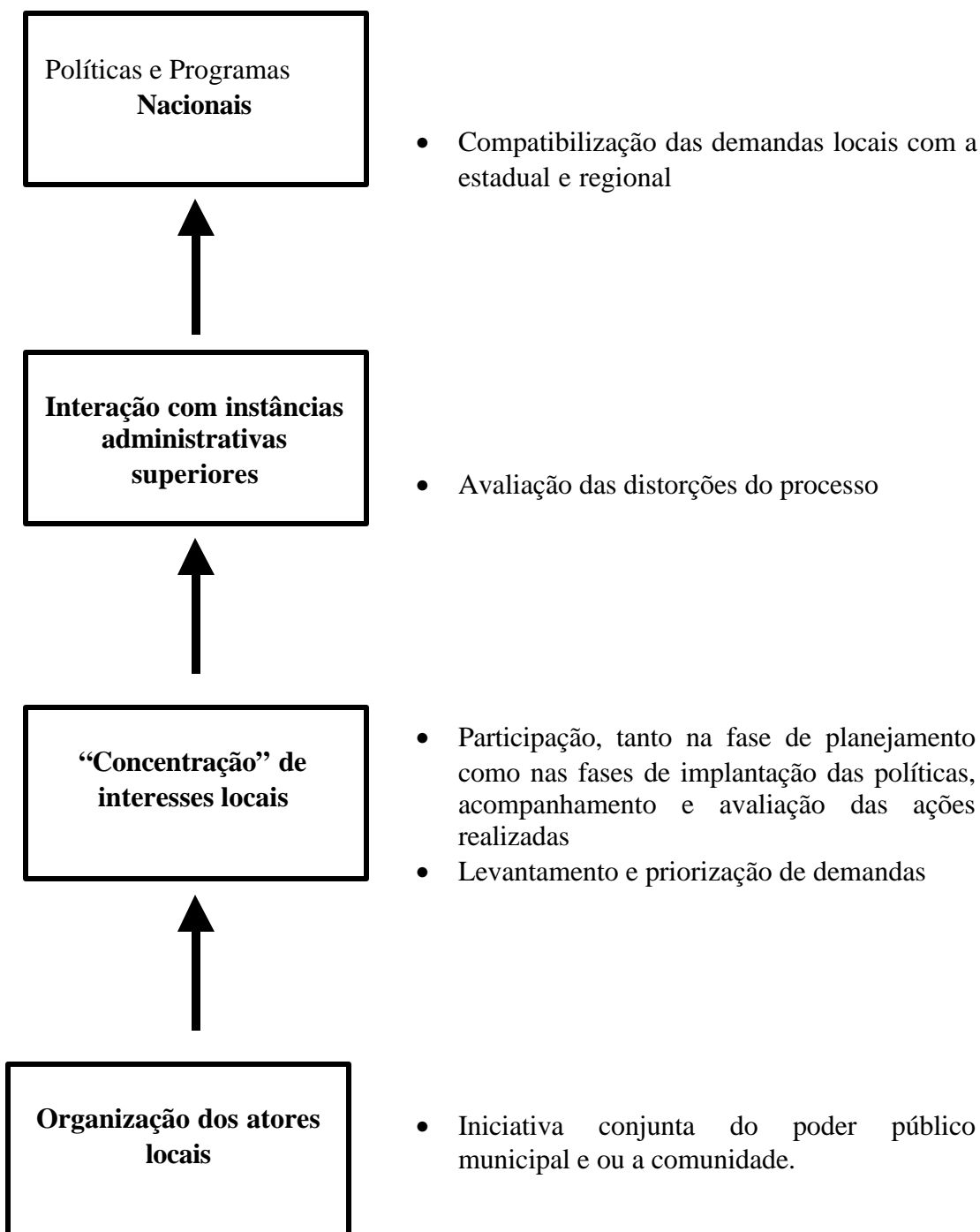
**A. DE CIMA PARA BAIXO**



**Exemplos de políticas:**

- crédito, subsídios, investimentos, educação, habitação, C&T, preservação de recursos naturais, biodiversidade,

## B. DE BAIXO PARA CIMA



### **Exemplos de políticas:**

- emprego, renda mínima, bolsa-escola,, ordenação da ocupação territorial, conservação dos recursos naturais, bem-