

AÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O NOVO RURAL BRASILEIRO SOB O ENFOQUE NO DESENVOLVIMENTO LOCAL¹

Clayton Campanhola²
José Graziano da Silva³

Resumo. O espaço rural brasileiro não pode ser mais considerado como exclusivamente agrícola, pois há muitas atividades tipicamente urbanas que geram emprego e renda para a população rural, como por exemplo aquelas que estão relacionadas com o turismo, o lazer e a moradia. Essa nova realidade requer uma adequação das políticas públicas e uma revisão na estrutura e nas formas de atuação das instituições públicas. Neste trabalho apresentamos propostas de diretrizes de políticas públicas que incorporem as novas tendências do meio rural brasileiro, de modo a facilitar, ao mesmo tempo, o melhor aproveitamento das oportunidades de rendas não-agrícolas e o verdadeiro exercício da cidadania nas comunidades rurais.

Palavras-chave: política pública, desenvolvimento rural, desenvolvimento local, participação.

PUBLIC POLICY FOR THE NEW BRAZILIAN COUNTRYSIDE WITH EMPHASIS ON LOCAL DEVELOPMENT

Abstract. The Brazilian rural area can no longer be considered as exclusively agricultural, since there are many typically urban activities that generate employment and income for the rural population, such as those related to tourism, entertainment, and housing. This new reality demands an adaptation of the public policies and a revision on the structure and apparatus of the public institutions. In this paper we present proposals for public policy approaches that take into consideration the new tendencies observed in the Brazilian rural area, with the objectives of fostering the improvement of income from non-agricultural opportunities and the truly citizenship exercising in the rural communities.

Key words: public policy, rural development, local development, participation.

¹ Versão anterior deste trabalho foi apresentada no 37.º Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, Foz do Iguaçu, PR, 01-05 de agosto de 1999.

² Pesquisador III, Embrapa Meio Ambiente. Rodovia Campinas/Mogi Mirim, km 127,5, CEP 13820-000, Jaguariúna, SP. E-mail: clayton@cnpma.embrapa.br.

³ Professor Titular de Economia Agrícola do Instituto de Economia da UNICAMP e bolsista I-A do CNPq. Campus Universitário "Zeferino Vaz", CP 6135, CEP 13083-970, Campinas, SP. E-mail: graziano@eco.unicamp.br.

I. Introdução

A dicotomia rural-urbano, que considerava o urbano como espaço das atividades não-agrícolas - indústria e serviços - e que atribuía ao rural as atividades agrícolas, vem perdendo a sua importância histórica. Sob a ótica socioeconômica e política, essa separação geográfica deixa de ter relevância, a ênfase passando, então, para as relações de troca, a divisão do trabalho, as relações sociais e as novas dinâmicas originadas na interface rural-urbano. Assim, longe do meio rural ser considerado como atrasado ou “caipira”, ele passa a ter características antes próprias do meio urbano, inclusive ofertando muitos atrativos de lazer, turismo e moradia para uma população brasileira majoritariamente urbana. O que se observa em consequência é uma crescente heterogeneidade de atividades e opções de emprego e de renda não-agrícolas, o que pode contribuir para que a população residente no meio rural tenha maior estabilidade econômica e social.

Os dados do Projeto Rurbano⁴ mostram que, no 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 nas grandes regiões geográficas, exceto para os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, onde o número de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas ultrapassa o daquelas ocupadas na agricultura. 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.

Contudo, 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 vise melhorar as condições de qualidade de vida no meio rural deve, além de

⁴ Realizado com apoio do PRONEX-FINEP e da FAPESP, tomando por base os microdados das PNADs.

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 observou 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. Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) em parceria com a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) mostrou que 82% dos 1837 responsáveis por estabelecimentos agropecuários (proprietários ou gerentes) tiveram outra fonte de renda fora de suas propriedades em 1997/98⁵. E uma pesquisa recente da Associação Brasileira de Marketing Rural⁶ mostrou que dos 2025 produtores rurais entrevistados na safra 98/99, 53% realizavam uma outra atividade econômica diversa da sua atividade principal no seu sítio ou fazenda. Dentre esses que desenvolviam outra atividade, 52% declararam a pecuária e 17% outra atividade agrícola, mas, 26% apontaram o comércio, 7% exerciam uma profissão liberal e outros 7%, trabalho assalariado. Ou seja, 40% dos produtores que têm mais de uma atividade na sua propriedade exercem uma atividade não-agrícola.

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.

Apresentamos neste trabalho algumas propostas de políticas públicas que incorporam as novas tendências do meio rural brasileiro. Elas exigem uma mudança no enfoque e nos instrumentos das atuais políticas de modo que,

⁵ Folha de São Paulo, cad. Dinheiro, 17/12/99, p.2-8.

⁶ Perfil do Consumidor de Insumos Agropecuários - 3a. onda - safra 98/99. São Paulo: ABMR, 134p. mimeo.

além de se encaminhar a solução de problemas próprios do meio rural, aproveite-se melhor as oportunidades de emprego e renda e promova-se o verdadeiro exercício da cidadania das comunidades que aí residem.

II. Ações de Políticas Públicas

A descentralização e o fortalecimento das representações locais oferecem uma nova perspectiva para o desenvolvimento rural. Permitem um enfoque regional, que leva em consideração as dimensões espaciais do desenvolvimento e o delineamento de soluções localmente compatíveis. Em complemento, entidades do governo local podem se constituir na força motora dos esforços de desenvolvimento.

O espaço deve ser visto como a arena onde as diferenças e conflitos entre os diversos grupos sociais se manifestam, permitindo a construção de novas relações sociais que assumam como premissa que os interesses comuns sejam respeitados, discutidos e compatibilizados. O limite físico do espaço pode ser estabelecido com base naquele em que os atores de uma comunidade conseguem se organizar e participar em defesa de objetivos e interesses comuns.

O processo de planejamento local precisa ser muito dinâmico para que possa 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.

Em suma, o planejamento local vai possibilitar o delineamento de políticas de desenvolvimento rural que dêem suporte à pluriatividade⁷, com o objetivo de

⁷ Segundo Fuller (1990, p.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)".

umentar a renda das famílias residentes no meio rural. 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 infraestrutura que dificultam o aproveitamento das oportunidades; d) reestruturar os instrumentos institucionais para que favoreçam as ações intersetoriais e e) rever as formas de atuação das instituições de pesquisa agropecuária e de extensão rural do setor público.

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”, como é o caso, por exemplo, das políticas que envolvem mecanismos que exigem a coordenação de mercados de preços e de produtos. Entretanto, essas estratégias não devem ser vistas como estanques, independentes ou opostas. Muitas vezes é possível e necessário que haja uma interação entre elas. Nada deve impedir, por exemplo, que além de diretrizes “de cima para baixo” para educação, habitação, combate à pobreza, haja ações “de baixo para cima” para esses mesmos temas, delineadas por iniciativas locais que visem atender objetivos mais particulares da comunidade.

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 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, ainda 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. As maiores dificuldades a serem enfrentadas são de duas naturezas: a primeira, como amenizar a sensação de perda de poder das administrações públicas municipais; e a segunda, como gerenciar os constantes conflitos de

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.

interesses emanados das diversificadas organizações sociais *vis à vis* os interesses do poder público.

III. Políticas Fundamentais para o Desenvolvimento Local no Caso Brasileiro

No caso brasileiro, as políticas de desenvolvimento local devem ter como eixo central a eliminação da **Pobreza Rural**. Não há no Brasil uma política mais abrangente voltada especificamente para eliminar a pobreza rural: o que existe são programas e projetos isolados, que acabam tendo pouca repercussão a 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 do 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. 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 levam vantagem no acesso aos recursos públicos em comparação com os demais. Cai-se, assim, num círculo vicioso de pobreza que exige políticas direcionadas especificamente para esses municípios menos favorecidos.

A partir de um patamar mínimo de cidadania que supõem a eliminação da pobreza, pode-se pensar em outras políticas que permitam: a) desenvolver a capacidade da população 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” dos interesses do local para divulgação e implementação dos programas e políticas, de modo a facilitar o acesso de todos os 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 infra-estrutura 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. A organização desses municípios “isolados” talvez seja a única forma de inserção nas representações e nos poderes superiores. 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. Os dados da PNAD de 1998 mostram, por exemplo, que 50,3% dos domicílios rurais brasileiros não têm canalização interna de água, 34,5% não têm esgotamento sanitário, 27,2% não têm energia elétrica e 93,5% não têm telefone (IBGE, 1999). Assim sendo, a falta ou a 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 modalidades⁸, e até mesmo a instalação de agroindústrias e de

⁸ 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. No conceito de turismo no meio

indústrias de transformação. A existência de redes de comunicações no espaço 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 escala. Ou seja, sem o mínimo de infraestrutura 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 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

rural 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 (Verbole, 1997; Graziano da Silva et al., 1998).

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 monetárias⁹ 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 Rurbano¹⁰ mostraram 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.

⁹ 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.

¹⁰ <http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano.html>

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 à 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?¹¹

c) Garantia de renda mínima

Como já registramos, 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 socioeconômica 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 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".

¹¹ Essa idéia encontra-se melhor desenvolvida no capítulo 6 de Graziano da Silva (1999).

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 1997¹².

A pesquisa de França revela também "uma particularidade da qual poucos têm conhecimento: em mais de 90 % 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 (incluídos 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;

¹² 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" (França, 1999, p.XV).

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 socioeconômicos.

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: educação básica para a cidadania, sistemas de extensão e pesquisa voltados para o desenvolvimento local e apoio às iniciativas associativistas, visando fortalecer principalmente os pequenos produtores e os grupos historicamente marginalizados dos processos sociais e econômicos tradicionais.

a) Educação básica para a cidadania

Uma das formas de viabilizar a diversificação das atividades econômicas no meio rural é investir no ensino básico e no ensino 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 a educação para o trabalho – que é uma concepção utilitária da educação. O desafio consiste em vincular a educação básica com a especificidade cultural e ambiental do meio em que o indivíduo está inserido. A educação formal sempre esteve voltada aos padrões e cultura urbanos, passando esse viés urbano pela própria formação dos professores e pelos livros didáticos. Assim, temáticas relacionadas com o cotidiano e com os desafios do homem do campo foram desprezados: o homem rural sempre esteve associado ao atrasado, ao sujo, ao doente (Rezende, 1999). 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. Da forma como está estruturada, inclusive com o fechamento de escolas rurais em alguns Estados do país, a escola rural contribui para o êxodo juvenil (idem, op. cit.). E mais, 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).

Rezende (1999) propõe uma escola alternativa para o meio rural baseado na experiência francesa: a Escola Família Agrícola¹³. Esta Escola tem concepção pedagógica mais humana e o estabelecimento de uma relação com as famílias dos alunos. Os princípios que norteiam essa iniciativa são: metodologia da alternância, com uma semana na escola e outra com a família, cujo objetivo é intercalar a prática com a teoria, estudando as próprias experiências vividas nas propriedades rurais; formação integral dos jovens, com apropriação de conhecimentos técnicos e humanos; participação da vida escolar e articulação da escola com o desenvolvimento regional. Segundo o autor, a Escola Família Agrícola deve respeitar a integridade do homem rural e concebê-lo como sujeito de sua própria história. Deve, portanto, preparar os jovens para gerar sua própria renda, buscar sua independência, sua autonomia e desenvolver sua capacidade decisória. Para isso deve romper as dinâmicas sociais que bloqueiam a participação dos jovens nas atividades rurais e respeitar os costumes, valores e crenças de cada local ou região.

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 fundamentalmente capacitando-as para o exercício da cidadania.

b) Sistema de extensão rural e de pesquisa agropecuária

Com a perspectiva de se incorporar atividades rurais não-agrícolas aos planos e estratégias de desenvolvimento, há a necessidade de se rever e se adequar tanto o sistema de pesquisa agropecuária como o sistema de extensão a ela articulado. Diante desse novo cenário, a preocupação dos pesquisadores e extensionistas rurais não pode mais se restringir à produção

¹³ Na França chamam-se "Maison Familiales Rurales": é mais um exemplo de uma tradução que aplica o reducionismo de rural para agrícola.

agropecuária: a unidade relevante de análise é hoje a família rural, seja ela agrícola e/ou não-agrícola, e não apenas a unidade de produção agropecuária (Graziano da Silva, 1999).

E tomar a família como unidade implica, primeiro, uma equipe multidisciplinar, onde o agrônomo-extensionista será um dentre outros profissionais, como a professora e o médico, que se tornam figuras centrais no processo. Segundo, que a "função do extensionista" deixa de ser a de apenas transmitir novas tecnologias, para ser também um agente de mudança para o desenvolvimento econômico e social daquela localidade. Ou seja, o extensionista deve incorporar a idéia básica de que os habitantes do mundo rural podem alcançar a cidadania sem ter que se mudarem para a cidade.

Esse novo enfoque requer uma mudança no papel do extensionista, que deve deixar de ser apenas instrutor para se tornar facilitador, o que exige dele novas habilidades e maior competência social para o seu desempenho profissional. O extensionista não deve mais transmitir mensagens e conhecimentos prontos, mas deve coordenar e organizar a aquisição de conhecimentos de várias fontes, principalmente aqueles provenientes dos próprios agricultores. Nesta perspectiva a inovação participativa da extensão para o desenvolvimento baseia-se na comunicação por meio do diálogo – e não do monólogo – na experimentação pelos próprios agricultores e no fortalecimento da capacidade de auto-organização da própria comunidade.

O extensionista deve então visar ao desenvolvimento local, que inclui o rural no sentido mais amplo envolvendo também as atividades não-agrícolas, o fortalecimento das instituições, o planejamento na comunidade local, a oferta de conhecimento e de opções, a experimentação pelos produtores, e a avaliação, a revisão e o compartilhamento de conhecimentos e experiências, mostrando-se receptivo para também aprender com os produtores (Hangmann et al., 1996).

Ou seja, os extensionistas rurais precisam se tornar muito mais "animadores" do processo do que protagonistas das decisões ou meros transmissores de "pacotes agropecuários" prontos.

Uma proposta de estrutura do sistema de extensão rural para o envolvimento da comunidade é apresentada na Figura 2 (Düvel, 1996). A sua base é um Conselho Central de Coordenação, que representa e serve de

porta-voz da comunidade. Algumas de suas características são: a) ser representativo de toda a comunidade e especialmente dos vários grupos de interesse e de instituições locais, tendo natureza de aconselhamento e não operativa; b) aceitar a total responsabilidade para o desenvolvimento de sua comunidade, e não somente dos agricultores; c) identificar, iniciar, acompanhar e coordenar todas as prioridades e ações de desenvolvimento; d) delegar a membros da comunidade as ações de desenvolvimento na forma de programas que, com a ajuda e apoio da(s) Agência(s) ou Organização(ões) de Desenvolvimento, aceitam a responsabilidade para sua execução e para o relato regular ao Conselho Central de Coordenação do Desenvolvimento. O Conselho Central deve ser o mais eclético e heterogêneo possível, sendo formado por associações de produtores, comitês conservacionistas, grupos de estudos, líderes comunitários, ONGs, entre outros. Deve também expandir suas atividades e responsabilidades para além dos limites da agricultura (Düvel, op. cit.).

Segundo o autor acima, o extensionista funcionará como um administrador ou executivo do desenvolvimento, atuando em nome do Conselho Central de Desenvolvimento e reportando-se a ele periodicamente. Em associação com os Comitês de Programas de Desenvolvimento, o extensionista e todas as outras Organizações ou Agências de Desenvolvimento que desejarem se envolver assumirão a responsabilidade pelo planejamento e pela execução de programas de desenvolvimento, os quais são identificados e comissionados pelo Conselho Central. Nos casos em que várias Organizações de Desenvolvimento estejam trabalhando na comunidade, o extensionista que estiver atuando como coordenador pode ser substituído por um comitê com coordenação rotativa entre seus membros. Desse modo, todo o desenvolvimento é coordenado e controlado pela própria comunidade, por intermédio de seu Conselho Central de Desenvolvimento. Ressalte-se também que a coordenação entre Agências ou Organizações de Desenvolvimento não se dá diretamente, mas ocorre com autorização da comunidade. Nessa estrutura, cabe ao extensionista um papel educacional facilitador atuando próximo ao Conselho Central de Desenvolvimento e lançando programas de desenvolvimento em conjunto com os Comitês de Desenvolvimento das comunidades. Entretanto, cabe ressaltar que o extensionista estará atuando

junto a profissionais de outras áreas, que exercerão funções complementares tendo como objetivo principal o desenvolvimento local.

Quanto ao sistema de pesquisa agropecuária, o enfoque não seria apenas no desenvolvimento de tecnologias agropecuárias, mas também no aprimoramento das atividades não-agrícolas que pudessem gerar emprego e renda no local. Ou seja, a pesquisa deve ser ampliada não só para as demais etapas da cadeia do agronegócio como também para as atividades emergentes do meio rural brasileiro, que visam principalmente ao atendimento de "nichos" de mercado - que abrem novas perspectivas aos pequenos produtores - e à incorporação de atividades do turismo rural e do lazer.

Para atender a essas tendências, torna-se necessário uma maior descentralização do processo de gestão da pesquisa científica que vise ao desenvolvimento rural, de modo a facilitar a sua integração com os diferentes locais, respeitando aqui também as características culturais das comunidades rurais, e desenvolvendo tecnologias que privilegiem a estabilidade dos negócios e das rendas muito mais que as altas produtividades no curto prazo. As pesquisas seriam essencialmente interdisciplinares com o envolvimento das representações sociais beneficiárias na definição das prioridades e na validação dos resultados gerados.

Na realidade, os sistemas de pesquisa e extensão deveriam caminhar muito mais próximos do que atualmente, com uma interação maior não só entre os seus profissionais, mas entre a programação institucional e programática, tratando a geração e a adoção de tecnologias e resultados da pesquisa como um processo único. Além disso, deve haver maior integração entre esses processos e outros setores e instâncias do poder público e da sociedade civil organizada, de modo que a comunidade possa se sentir participante não apenas dos seus resultados, mas também do planejamento e da execução das atividades de geração e difusão dessas tecnologias.

Em resumo, é preciso haver uma mudança da estratégia de ensinar para a de aprender. Deve haver uma requalificação, com a atribuição de novos papéis para os extensionistas e pesquisadores, que devem agir como participantes democráticos do processo de desenvolvimento local. 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) Associativismo e Cooperativismo

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, gado de leite, aves, suínos, 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 intersetorial, desvinculando-se do viés agrícola tradicional que as caracteriza.

Um dos grandes estímulos à organização dos produtores rurais tem sido protagonizado pelo Estado, que exige a constituição jurídica de cooperativas, associações, conselhos, comissões ou comitês para que aqueles possam ter acesso a recursos oferecidos por programas de governo¹⁴. Entretanto, nas

¹⁴ 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, induzir a ação cívica nas comunidades; 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 municipais por "corporações" de decisão que incluam representantes do governo estadual e da sociedade civil, assim como do governo municipal (Tendler, 1997).

comunidades, tem havido todas as formas de manipulação na composição de conselhos, comissões, cooperativas e associações, rompendo-se com a idéia original de representatividade democrática para a defesa do exercício da cidadania.

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.

IV. Considerações Finais

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 passam 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 a curto como a longo

prazo, através de um processo de planejamento local que preze a participação e o compartilhamento dos rumos a serem seguidos. O governo central ficaria com o estabelecimento de programas estratégicos; e para o local e regional ficaria a elaboração de programas operacionais que respeitassem as 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.

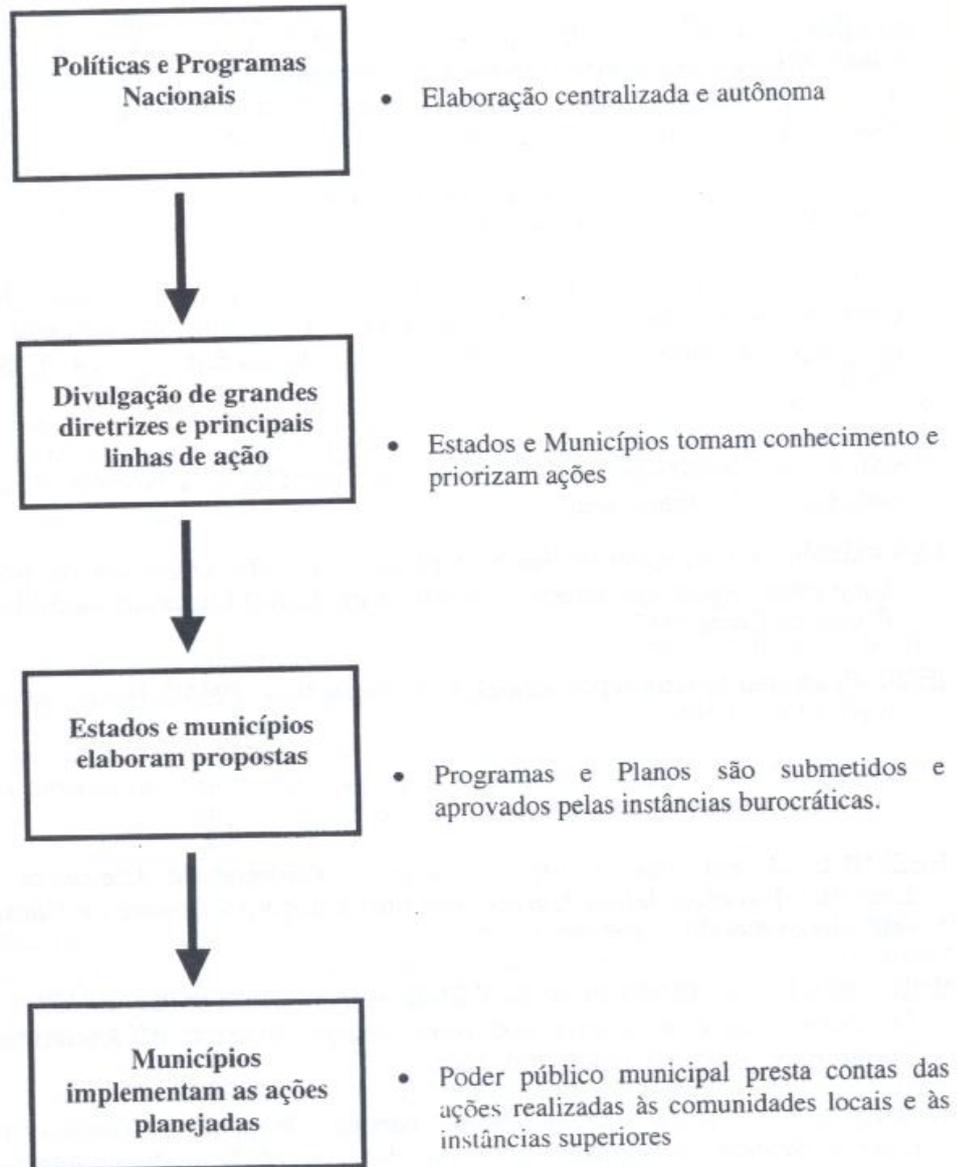
V. Referências Bibliográficas

- 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.
- 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.
- DÜVEL, G.H. In search of institutional linkages for participatory extension in agricultural and rural development. **J. Agr. Educ. Ext.**, v.2, n.3, p-1-6, 1996.
- 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.; FROELICH, J.M., (Ed). **Turismo Rural e Desenvolvimento Sustentável**. Santa Maria, RS: Centro Gráfico, p. 11-47, 1998.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. Campinas, IE-Unicamp, 1999. 153 p. Coleção Pesquisa, n.1.
- HAGMANN, J., CHUMA, E., MURWIRA, K. Improving the output of agricultural extension and research through participatory innovation development and extension; experiences from Zimbabwe. **J. Agr. Educ. Ext.**, v.2, n.4, p.15-24, 1996.
- 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.
- IBGE. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios - PNAD**. Rio de Janeiro. v.20, 113p., 1999.
- PORTUGUEZ, A.P. Pressupostos para a gestão participativa do turismo com base local. **Espaço e Geografia**. v.2, n.1, p.111-119, 1999.
- REZENDE, M. Educação: Campo x cidade. In: **Caderno de Textos do 1º Encontro Estadual Minas Gerais: Por uma Educação Básica no Campo**. Belo Horizonte/MG, 1999. 9p.
- SHUCKSMITH, M., BRYDEN, J., ROSENTHALL, P., SHORT, C., WINTER, M. 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.

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, combate à pobreza, exportação/ importação, reforma agrária.

B. DE BAIXO PARA CIMA

Políticas e Programas Nacionais

- Compatibilização das demandas locais com a estadual e regional

Interação com instâncias administrativas superiores

- Avaliação das distorções do processo

“Orquestração” de interesses locais

- Participação, tanto na fase de planejamento como nas fases de implantação das políticas, acompanhamento e avaliação das ações realizadas
- Levantamento e priorização de demandas

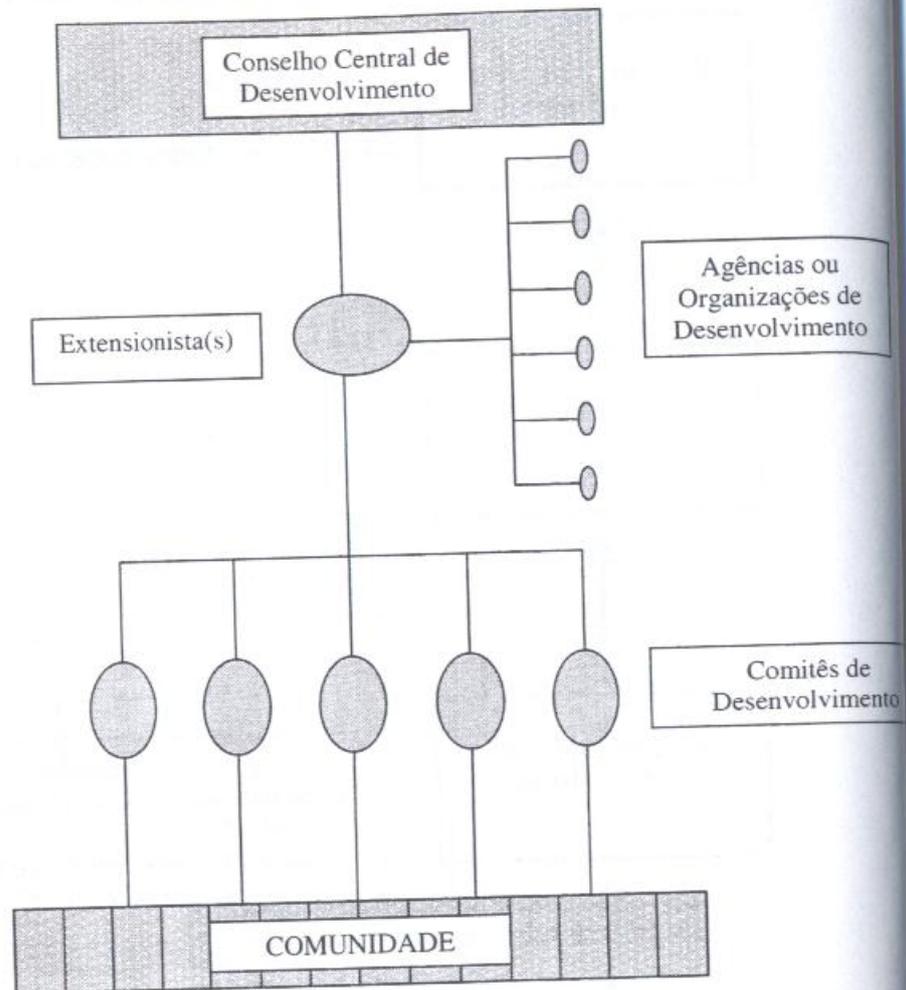
Organização dos atores locais

- Iniciativa conjunta do poder público municipal e ou a comunidade.

Exemplos de políticas:

emprego, renda mínima, bolsa-escola,, ordenação da ocupação territorial, conservação dos recursos naturais, bem-estar, reforma-administrativa municipal, infra-estrutura.

Figura 2 - Estrutura de um sistema de extensão rural



(Adaptado de Düvel, 1996).