



Munich Personal RePEc Archive

From agriculture to rurality: New approaches in territorial economics

PISANI, E. and FRANCESCHETTI, G.

Università degli Studi di Padova

6 April 2011

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/42806/>
MPRA Paper No. 42806, posted 30 Nov 2012 16:05 UTC

Da agrariedade á ruralidade: Novos enfoques á economía territorial*

*From agriculture to rurality:
New approaches in territorial economics*

Elena Pisani y Giorgio Franceschetti*****

Códigos JEL: O18, R11, R59

Recibido: 06/04/2011, Revisado: 25/04/2011, Aceptado: 20/05/2011

Resumo

O artigo apresenta, na primeira parte, a evolución das teorías do desenvolvemento das áreas extra-urbanas, dos anos 50 até hoje. Na segunda parte, o artigo enfrenta a cuestión de como a passagem da economía de subsistencia, à economía familiar tradicional, à economía agrícola e à economía rural podería se tornar un proceso de desenvolvemento virtuoso das economías locais. Este último asunto está sendo tratado na terceira parte, na qual procura-se estudar o desenvolvemento do territorio de acordo com as análises feitas a nivel internacional, e principalmente europeo; e também na quarta parte, onde o tema é focado de acordo com umas análises de estudiosos brasileiros.

Palavras-chave: teorías do desenvolvemento rural, sistema integrado local, economía territorial.

Abstract

In the first part the paper presents the evolution of the rural development theories from 50s to nowadays. Consequently, in the second part, it is addressed the issue of how the transition from subsistence economy, to traditional economy, to agricultural economy, to rural economy could delineate virtuous processes of local development in specific contexts. This concept is further developed in the third part, where territorial development is analysed in accordance with international studies, and more specifically with European ones, and in the fourth where the topic is critically focused in the framework of the Brazilian literature.

Keywords: rural development theories, integrated local system, territorial economy.

* Os autores expressam sinceros agradecimentos a Dr. Sandra Bagno, pesquisadora do "Dipartimento di Romanistica" da Universidade de Pádua, pelo trabalho de tradução feito.

** Pesquisador em Desenvolvimento Rural e Economia Territorial, Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali (TESAF) Università degli Studi di Padova Agripolis, Viale dell'Università, 16 35020, Legnaro, Padova, Italia. Correo electrónico: elena.pisani@unipd.it

*** Professor efetivo das Economías Territorial Dipartimento Territorio e Sistemi Agro-Forestali (TESAF) Università degli Studi di Padova. Agripolis, Viale dell'Università, 16 35020, Legnaro, Padova, Italia Correo electrónico: giorgio.franceschetti@unipd.it

1. As teorias do desenvolvimento das áreas rurais nos países em desenvolvimento: Um breve resumo

Na análise do papel desenvolvido pelas áreas rurais, para o crescimento em geral das economias da África, Ásia e América Latina, se distinguem três momentos principais de elaboração teórica (Staatz e Eicher, 1998):

- Período do crescimento econômico e da modernização (economic-growth and modernization era);
- Período do crescimento com equidade (growth with equity);
- Período das reformas macroeconômicas.

A estes momentos foram acrescentados mais recentemente os temas do desenvolvimento humano sustentável e da globalização da economia, tendo em vista oportunidades e riscos que possam a ela serem ligados (Stiglitz, 2002).

1.1. O período do crescimento econômico e da modernização

Ao longo do primeiro período, correspondente aos anos 50 e 60 do século passado, os economistas do desenvolvimento suportavam a hipótese de que o crescimento econômico era o principal instrumento para melhorar as condições de vida da população pobre a nível mundial. Estava sendo dada a maior ênfase no desenvolvimento de um moderno setor industrial, de maneira a determinar o crescimento do PIB e, portanto, da renda média per capita. Muitos economistas do desenvolvimento consideravam tal percurso virtuoso, de acordo também com quanto foi realizado na Europa, depois da segunda guerra mundial, com o plano Marshall.

Com relação às áreas extra-urbanas, o principal esquema dos programas teóricos de referência era o modelo de crescimento econômico com ilimitadas ofertas de trabalho, proposto por Lewis em 1954 (Hogendorn, 1995). A hipótese de fundo sustentava a presença de um desemprego escondido no setor primário, de modo a permitir a transferência da força trabalho em direção ao moderno setor industrial urbano, sem prejudicar o valor adicionado produzido pela agricultura.

A proposta, sucessivamente revista por Fei e Ranis (1964) que consideravam necessária a inovação tecnológica no setor primário para que o desenvolvimento industrial não parasse, foi o principal modelo econômico de referência para os planejadores do desenvolvimento nos anos 50 e 60, mais atentos aos aspectos da modernização da economia, e pouco propensos a analisar o papel das áreas rurais e da relativa economia, no âmbito de um processo geral de crescimento do sistema econômico.

O setor primário foi portanto considerado sub-ordenado ao setor industrial, tanto que, Lipton (1988) e Chambers (1983) afirmavam a presença de um *urban bias*, ou seja de um viés em favor das áreas urbanas, onde se concentrava o setor industrial, em detrimento do desenvolvimento das áreas rurais.

Somente nos anos 60 chegou o momento de reconsiderar o papel do setor primário em um processo de crescimento, graças aos estudos de Jorgenson (1961), e sobretudo de Johnston e Mellor (1961). Estes últimos re-avaliavam o papel da agricultura graças às seguintes cinco principais contribuições: 1) oferta de alimentos para o consumo; 2) oferta de mão-de-obra para o desenvolvimento industrial; 3) desenvolvimento do mercado, favorecido por maior propensão ao consumo, que favorece a produção industrial; 4) crescimento da poupança interna; 5) aquisição de divisa externa através de exportações de produtos agrícolas.

Além disso, Timmer (2002) evidenciava, a respeito dos anos 60, como o desenvolvimento industrial, realizado empobrecendo a agricultura tradicional, podia gerar uma difundida pobreza rural, elevando a insegurança alimentar da população. Ao contrário, o desenvolvimento de um setor primário dinâmico e em expansão, realizado com investimentos intensivos em trabalho, poderia reduzir o desemprego e o sub-emprego rural, a respeito das oportunidades oferecidas pelo setor industrial.

O novo objetivo nos anos 60 e 70 foi portanto transformar a agricultura tradicional em uma moderna economia agrícola, desfrutando as interdependências setoriais. Isso poderia ser realizado ou por meio de reformas institucionais (a reforma agrária) ou tecnológicas (revolução verde), que foram analisadas no âmbito dos seguintes modelos conceituais:

- Modelo de difusão das inovações tecnológicas (*diffusion model*);
- Modelo dos insumos com elevada rentabilidade (*high payoff input model*);
- Modelo da inovação induzida (*induced innovation model*).

A dificuldade de atuação de reformas institucionais que modificassem a malha fundiária, levou progressivamente a classe política à adoção de reformas tecnológicas, *in primis* a revolução verde. A mesma foi analisada no âmbito de um modelo de insumos de produção de elevada rentabilidade, elaborado por Schultz (1964). O economista americano considerava a agricultura tradicional um sistema eficiente de alocação dos fatores produtivos, organizados por agricultores racionais. Os baixos níveis de produtividade, registrados no âmbito de um sistema tradicional ou de subsistência, poderiam ser explicados através da limitada produtividade dos insumos de produção localmente utilizados, que deveriam portanto ser convenientemente substituídos por outros insumos externos de maior rentabilidade. Além disso, seriam necessários o desenvolvimento da pesquisa aplicada no setor primário e uma adequada atividade de formação dos agricultores.

1.2. O período do crescimento com equidade

O melhoramento do PIB –que especialmente nos Países asiáticos, dependeu nos anos 60-70 do crescimento do setor primário– nem sempre determinava melhor distribuição de rendas; e além disso, havia efeito de substituição (*trade-off*) entre a ocupação e a produção, seja no setor industrial seja no setor primário. Emergiam, portanto, nos anos 70, novas linhas de pensamento e estratégias de desenvolvimento, também a respeito da inovação tecnológica, que deveria adequadamente avaliar a dotação relativa dos fatores de produção do País, a fim de propor a melhor solução tecnológica também no setor primário (modelo de Hayami-Ruttan, 1984).¹

Quanto ao aspecto ocupacional, tornou-se evidente que o setor industrial, se bem que protegido pela relevante política de substituição de importações, não podia gerar uma suficiente ocupação. Era portanto necessário reavaliar o papel das áreas rurais, onde habitava a maior parte

da população pobre, e individualizar as possíveis atividades econômicas, alternativas à produção agrícola, que poderiam ser realizadas, nas mesmas áreas rurais, a fim de elevar os níveis ocupacionais.

Mellor (1976), a tal respeito, afirmava que a principal contribuição da agricultura residia mais no efeito indireto (crescimento da demanda de consumo de outros bens e serviços) gerado pela mesma, do que nos efeitos diretos (aumento da produção). A fim de impedir a emigração da população rural em direção das áreas urbanas –determinada também por um crescimento agrícola gerado por insumos com elevada dotação de capital– era necessário desenvolver ocupações alternativas em âmbito rural, para diversificar as fontes de rendimento das famílias (chamadas *Rural Non Farm Activities-RNFAs*).

Nos anos 70 se desenvolveram, contextualmente, os programas de desenvolvimento rural integrado (IRDP), promovidos pela escola do *basic needs* que se afirmava progressivamente entre os economistas do desenvolvimento. Estes programas organizavam-se em torno dos seguintes aspectos (Dusseldorp, 1995):

- Dimensão multi-setorial dos projetos, muitas vezes realizados por várias agências;
- Área de intervenção limitada (a nível de distrito, ou município, etc.);
- Ênfase na participação local e sobre a mobilização da população;
- Explícita referência à redução da pobreza e à sustentação das necessidades primárias da população pobre.

Os projetos de desenvolvimento rural integrado foram posteriormente objeto de crítica por causa da complexidade de gestão e da sobreposição de competências entre diversas agências patrocinadoras. Uma outra crítica foi uma quantificação irrealista dos objetivos a serem alcançados em um limitado intervalo de tempo, enquanto os processos de desenvolvimento necessitam, por sua própria natureza, de tempos muito longos. A abordagem dos IRDP, de qualquer maneira, foi interessante por ter focado, pela primeira vez, uma planificação do território que deveria provir de baixo para cima (*bottom-up*) de acordo com as necessidades da população local.

Se as décadas 50 e 60 foram caracterizadas pelas abordagens de natureza macroeconômica pelas áreas rurais, os anos 70 colocaram maior ênfase nos estudos de natureza microeconômica. O período posterior, a década 80, foi caracterizado pelo retorno à imposição macroeconômica, por causa das crises econômicas geradas pela crise da dívida de muitos Países em Desenvolvimento (PEMDs).²

1.3. O período das reformas macroeconômicas

As medidas adotadas pelas instituições financeiras internacionais previam a condicionalidade, ou seja, que a liberação de novos empréstimos, conseqüente à renegociação da dívida, devia ser subordinada à adoção de políticas específicas, como por exemplo:

- A desvalorização da taxa de câmbio, muitas vezes sobre avaliada pelas políticas de substituição das importações;
- A redução das barreiras protecionistas ao comércio internacional;
- As medidas adotadas para o desenvolvimento das exportações, sobretudo de produtos agrícolas;
- As medidas adotadas para conter o crescimento dos salários e dos preços;
- A redução da taxa de expansão monetária a fim de frear a inflação;
- A redução dos subsídios da economia;
- O corte na despesa pública.

Estas políticas tiveram uma pesada repercussão no setor primário: da queda dos preços das *commodity* no mercado internacional, ao aumento das taxas de juros sobre as dívidas adquiridas pelos agricultores; da redução da produção agrícola comprovada em geral pelos PEMDs, à queda das exportações de produtos agrícolas, dificultadas ainda mais pelas barreiras comerciais impostas pelos governos dos Países industrializados para proteger a própria agricultura.

1.4. O período mais recentemente: Desenvolvimento humano sustentável e globalização da economia

O crescente empobrecimento no âmbito rural e urbano dos PEMDs e as novas considerações dos economistas do desenvolvimento sobre o papel da capacidade humana e sobre as necessidades de desenvolvimento do capital humano e social (Sen, 1986), abriram, no começo da década de 90, uma nova perspectiva: ou seja, de modelos de desenvolvimento focados no crescimento, passou-se a modelos de desenvolvimento focados na pessoa (Kirkpatrick, Clarke, Polidano, 2002). Entre estes modelos, o que obteve maior ressonância foi aquele do desenvolvimento humano proposto, em 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em 1992 o tema do desenvolvimento humano foi conjugado ao tema da sustentabilidade. Estas últimas propostas salientaram novamente o papel do setor primário como atividade econômica que plasma o uso dos recursos naturais, colocando numerosas interrogações sobre o tema da equidade inter-e intra-generacional.

Evidentemente tais aspectos devem ser adequadamente analisados, mesmo em relação ao recente fenômeno da globalização que evidencia um desenvolvimento sem precedentes do comércio internacional, do investimento direto estrangeiro, das atividades das empresas multinacionais, da mobilidade das pessoas a nível internacional e da intensificação dos processos de urbanização. Se por um lado os economistas da escola neoclássica saúdam favoravelmente a liberalização do comércio internacional dos produtos agrícolas, por outro lado os analistas da FAO afirmam que os países de menor desenvolvimento tornam-se importadores diretos líquidos dos produtos do setor primário com um déficit de balanço estimado em 35 bilhões de dólares previstos para o ano de 2030 (FAO, 2005).

2. Da agrariedade à ruralidade

O estudo das principais características das diversas formas de uso e organização do território extra-urbano é condição preliminar para

formular idôneas políticas de desenvolvimento e programas-projetos de cooperação. A tal respeito, apresentam-se, a seguir, as principais diferenças entre a economia agrícola e agrária, a economia rural e a economia territorial. Tal distinção pode ser lida seja como possível percurso histórico, relacionado a um contexto circunscrito, seja como uma diferenciação de natureza espacial-tipológica.

2.1. A economia agrícola e agrária

A economia agrícola se diferencia da economia tradicional e da economia de subsistência principalmente pelo crescimento quantitativo da produção de cada operador do setor primário, na medida excedente das necessidades alimentares dos mesmos operadores. O capital investido, seja endógeno como exógeno, é a variável chave que influencia o incremento produtivo. Para maximizar a produtividade é necessária uma progressiva especialização em termos seja de produções seja de atividades laborais dos empregados no setor primário. Conseqüente é a implementação da mecanização (*capital intensive*), com a finalidade de maximizar a economia de escala. A fase mais evoluída da economia agrícola é representada pelo agro-negócio (*agribusiness* - termo criado pelos estudiosos americanos Davis e Goldberg em 1957) que evidencia a progressiva integração entre agricultura e indústria.

Relacionado à economia agrícola é o desenvolvimento agrícola (ou agro-pecuário), que depende das:

condições da produção agrícola e/ou agropecuária, suas características, no sentido estritamente produtivo, identificando suas tendências em um período de tempo dado. Refere-se, portanto, à base propriamente material da produção agropecuária, suas facetas e evolução –por exemplo, área plantada, produtividade, formatos tecnológicos, economicidade, uso do trabalho como fator de produção, entre outros tantos aspectos produtivos. (Navarro, 2001, p. 86).

Diferente é, pelo contrário, o conceito de desenvolvimento agrário:

Sob tal expressão, as condições próprias da produção (o desenvolvimento agrícola) constituem apenas uma faceta, mas a análise centra-se usualmente também nas instituições, nas políticas do período, nas disputas entre classes, nas condições de acesso e uso da

terra, nas relações de trabalho e suas mudanças, nos conflitos sociais, nos mercados, para citar alguns aspectos (Ibidem).

Quanto ao contexto brasileiro, o desenvolvimento agrário está relacionado com a distribuição e o acesso ao uso dos recursos produtivos. Esta partição teórica reconhece-se bem na atual previsão do governo brasileiro de instituir dois ministérios que tratem dos diferentes aspectos evidenciados acerca do setor primário, ou seja o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA).

2.2. A economia rural

De acordo com a visão internacional, a economia rural pode ser considerada como a progressão econômica em direção a um sistema local integrado, que ofereça oportunidades de rendimento ou de emprego à população residente.

O tema da ruralidade nasce nos países industrializados nos anos 60-70 como conseqüência de duas tendências opostas: de um lado, o desenvolvimento agrícola chega a um ponto limite realizando produções pouco remunerativas e com acúmulo de excedentes, de outro lado, o desenvolvimento industrial, em âmbito urbano, tende a uma difusão progressiva no território, dando início a novas economias de localização.

Caso contrário a economia rural nasce, nos países em desenvolvimento, como contraposição aos modelos de desenvolvimento urbano dos anos 50 e agrícola dos anos 60, que haviam facilitado a emigração da população em direção à realidade urbana. Da economia rural falou-se brevemente acerca das teorias de desenvolvimento rural dos anos 60-70, ou seja em relação à escola da necessidade humana básica (*basic needs*) e aos programas de desenvolvimento rural integrado, e ao modelo de Mellor (1976) sobre a estratégia para aumentar o emprego no âmbito rural. Esta primeira expressão de ruralidade encontrou, desde o início, dificuldades de natureza aplicativa e foi bloqueada ao longo dos anos 80, depois do retorno às políticas macroeconômicas atentas ao desenvolvimento agrícola *tout court*.

Em fins da década de 90 emergem novas escolas de pensamento, principalmente no âmbito latino-americano, que focalizam a atenção sobre

um novo conceito de ruralidade, amplificando os conteúdos da anterior imposição com base também na experiência europeia da programação para o desenvolvimento rural e da iniciativa comunitária LEADER.

A este respeito, a FAO afirma que a principal diferenciação de pensamento teórico, acerca da economia rural, entre Europa e América Latina, consiste nos diversos objetivos perseguidos relativamente às respectivas diferentes necessidades, quer dizer:

In Europe rural economy is important to create job alternatives in favour of the population ready to drop agriculture for its reduced productivity. In Latin America, in return, the diversification is important because it is the only possible answer to, i) an increased rural population, ii) to redundant workers released by agricultural modernization, iii) to poor peasantry with unsustainable economic activities (FAO, 2003, p. 11).

Com a progressiva globalização da economia, emerge também nos países PEMDs a necessidade de reformular uma política de desenvolvimento das áreas rurais. Gómez (2008), observando o caso Brasil, evidencia a tal respeito os seguintes pontos críticos:

- a) o capitalismo revolucionou o mundo agrário e transformou os seus aspectos mais tradicionais, principalmente nas relações com países terceiros;
- b) a substituição parcial ou total das matérias-primas de origem agro-zootécnica com os produtos químicos de síntese importados, transforma o sistema de produção da economia tradicional;
- c) a redução drástica dos trabalhos agrícolas, em consequência da mecanização, determina uma progressiva emigração em direção à realidade urbana;
- d) a população rural tende a imitar os estilos de vida da urbanidade, não só a nível nacional mas também internacional.

Estas mudanças, portanto, levam também as zonas rurais mais marginalizadas, se bem que com modalidades diferenciadas, a se confrontarem com um mundo que empurra cada vez mais em direção a mudanças, requerendo a revisão das modalidades de produção e

organização. Tal evolução não é somente determinada por fatores exógenos, mas também por fatores endógenos que requerem a mudança em direção de modelos de vida considerados melhores (em termos de acesso aos serviços públicos, de melhores oportunidades de trabalho e renda).

3. Novos enfoques internacionais: A economia territorial

A proposta de reavaliar o desenvolvimento rural dá particular ênfase às características sociais, econômicas, ambientais e institucionais próprias de cada unidade territorial e sobre relações específicas que possam se instaurar entre o mundo rural e adjacente contexto urbano. Estes fatores poderiam reduzir, na hipótese mais virtuosa e mais desejável a nível internacional, a emigração em direção das cidades, que atualmente não podem absorver nova força-trabalho e manifestam a tendência, cada vez mais, de marginalizá-la em âmbitos degredados.

Portanto, propõe-se uma visão territorial, focalizada no local, segundo uma lógica de integração, ou seja evidenciando:

As múltiplas funções que são coligadas ao desenvolvimento agrícola, tais que o setor agroindustrial, o artesanato, os de serviço, o turismo, a valorização da cultura local, a biodiversidade, os recursos naturais. Tudo isso requer uma visão integrada da sociedade e das suas múltiplas atividades e relações. (Franceschetti, Gallo, 2004, p. 497).

Atualmente, a atenção em direção às áreas rurais, segundo uma visão territorial nos PEMDs, está focalizada, de fato, sobre dois aspectos: o desenvolvimento das atividades rurais não agrícolas (ARNAs) e a análise das relações rural-urbanas.

Quanto ao primeiro aspecto, presta-se atenção em todas as atividades que criam ocupação (ou na forma de auto-emprego ou naquela de trabalho dependente), que se desenvolvem no âmbito rural e que podem não relacionar-se com a atividade agrícola. A este respeito, INCAPER afirma que:

As Atividades Rurais Não Agrícolas são alternativas econômicas para a permanência dos agricultores familiares no meio rural e para a

construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável, que pensa o rural como um todo e não mais apenas ligado à produção agrícola. Estudos recentes comprovam que a vida rural não mais se limita às tradicionais atividades agropecuárias e que o surgimento destas novas ocupações exige um repensar sobre as questões agrárias, onde se faz necessário oportunizar a inclusão social, promovendo a participação no desenvolvimento, e a equidade, especialmente de segmentos menos privilegiados (INCAPER, 2007, p. 2).

O segundo aspecto reavaliado na nova ruralidade é representado por uma diferente modalidade de perceber as relações rural-urbanas. As teorias dos anos 50 podem ser inscritas na casuística do modelo centro-periferia, ou seja da polarização espacial, entendendo-se com isto que nos PEMDs foi observada uma concentração da riqueza nas maiores áreas urbanas, em prejuízo do desenvolvimento das áreas rurais que, vice-versa, tiveram reduzidas as próprias potencialidades. Esta categoria conceitual foi igualmente estendida às relações norte-sul do mundo, onde ao mundo ocidental urbanizado se contrapõe um sul rural que conhece um progressivo empobrecimento determinado pelo desenvolvimento econômico do norte. Esta bipartição dos planejadores do desenvolvimento foi sucessivamente criticada, de acordo com a idéia de que o mundo urbano e o mundo rural são equiparáveis a vasos comunicantes entre os quais se realizem trocas socioeconômicas. Hoje em dia, a distinção rural-urbana parece artificial, e não permite uma análise certa das complexas trocas de pessoas, de mercadorias, de capitais, de informações, também como de outras transações de natureza social que, nas suas interações sinérgicas, definem as relações e ligações internamente a um sistema econômico. A realidade, de fato, resulta bem mais complexa que a tradicional dicotomia, que, além de ser originada por necessidades censitárias ou administrativas, influenciou fortemente as teorias e os modelos de planificação territorial.

A fim de começar uma política idônea de desenvolvimento rural-territorial, que tenha em adequada consideração o papel das ARNAs e das relações rural-urbanas, se deveriam considerar os seguintes objetivos políticos (Figura 1) reconhecidos em relação às diferentes dotações de

capitais social, humano, institucional, físico e financeiro presentes em distintas unidades territoriais.

Uma programação econômica atenta ao conjunto destes objetivos políticos, promove uma economia territorial em que cada setor (agricultura, indústria, serviços) se integre no território. Nessa integração a agricultura orienta-se na direção da uma diferenciação dos bens e dos serviços oferecidos, também de natureza imaterial e de maior valor adicionado, em oposição a produções tradicionais pouco remunerativas.

O aspecto territorial ainda se identifica com a nova relação entre o ambiente urbano e o ambiente rural, interpretada na lógica de desenvolvimento equilibrado do território na sua complexidade. Este aspecto permite valorizar a especificidade do território, e de considerar o mesmo como âmbito reconhecido por peculiaridades que determinem o seu valor econômico em comparação com as realidades circunstantes. Tudo isso é de grande importância em um sistema econômico mundial progressivamente globalizado, porque permite desenvolver a competitividade territorial, a respeito da lógica da competição individual.

4. Novos enfoques no Brasil: A economia territorial?

O termo desenvolvimento rural, na descrição apresentada por Navarro (2001), evidencia uma interpretação teórica que por alguns aspectos se distingue de quanto adquirido na Europa.³

Trata-se de uma ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um determinado ambiente rural. Em consequência, o Estado nacional –ou seus níveis sub-nacionais– sempre esteve presente à frente de qualquer proposta de desenvolvimento rural, como seu agente principal. Por ser a única esfera da sociedade com legitimidade política assegurada para propor (e impor) mecanismos amplos e deliberados no sentido da mudança social, o Estado funda-se para tanto em uma estratégia pré-estabelecida, metas definidas, metodologias de implementação, lógica operacional e as demais características específicas de projetos e ações governamentais que têm como norte o desenvolvimento rural. (Navarro, 2001, p. 88).

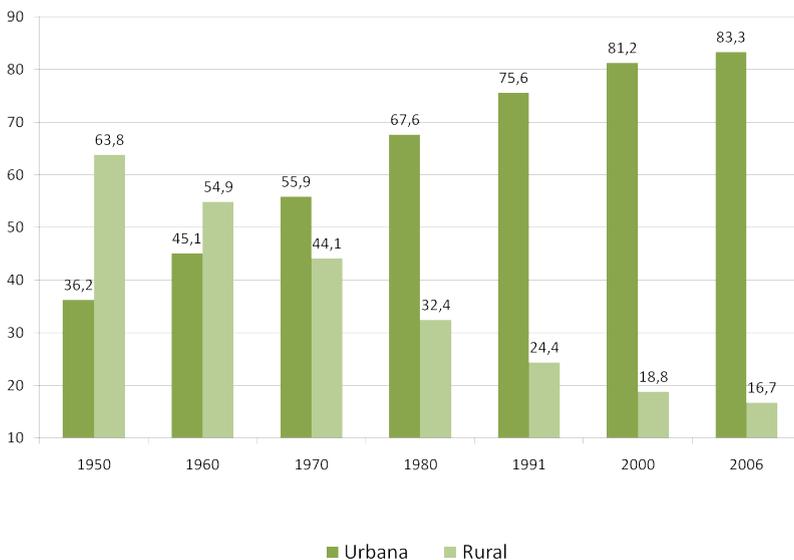
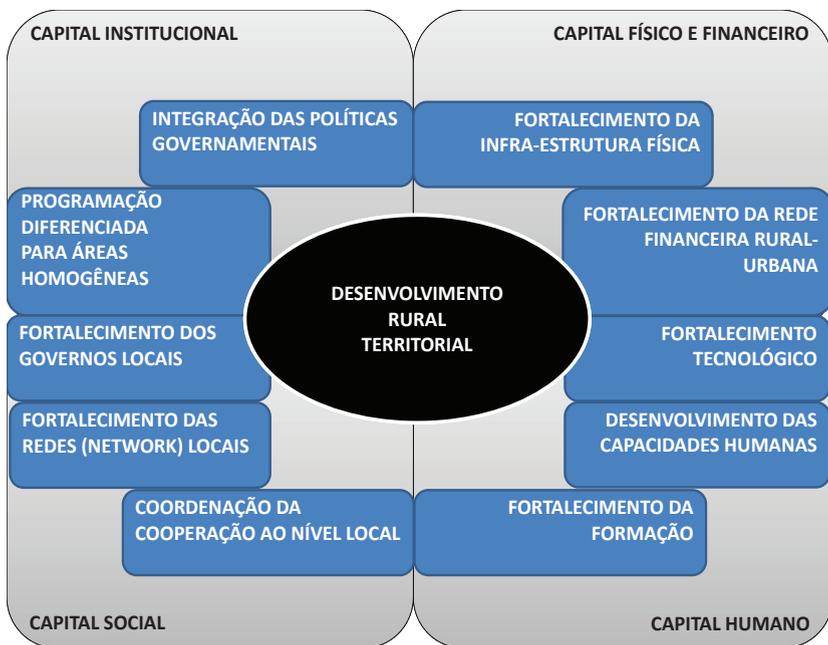


Figura 1. Objetivos para promover uma política de desenvolvimento rural- territorial

Fonte: nossa elaboração

Evidente é a ênfase-crítica posta pelo autor sobre o ator governativo e/ou sobre os níveis sub-nacionais, com o alvo de implementar uma estratégia de desenvolvimento rural. Vale a pena salientar também a evolução conceptual do tema que inclui os temas do desenvolvimento sustentável e do desenvolvimento local, este último fortemente promovido juntamente com atores privados *com ou sem* fins lucrativos com estratégias de desenvolvimento territorialmente localizadas, para enfrentar o impacto dos processos de globalização.

Quanto ao desenvolvimento rural, a perspectiva europeia difere daquela brasileira sob vários aspectos (se bem que este assunto seja amplo e importante, a sua análise nesta parte vai ser necessariamente limitada).

- a) A política de desenvolvimento rural comunitária, definida por regulamento, é aplicada nos Estados membros através do Plano Estratégico Nacional, enquanto cada Região predispõe o Documento Estratégico Regional e o Plano de desenvolvimento rural.⁴
- b) Os eixos temáticos –com os quais implementar a estratégia de desenvolvimento rural– são comuns aos 27 Estados, mesmo sendo as Regiões a escolher come dividir os recursos.
- c) A estratégia prevê de: i) melhorar a competitividade da atividade agrícola e florestal; ii) sustentar o meio-ambiente e a gestão do território; iii) melhorar a qualidade de vida e a diversificação da economia nas zonas rurais; iv) aplicar o LEADER como metodologia transversal aos diferentes eixos.

A respeito do LEADER vale salientar os diversos elementos que o caracterizam: a abordagem territorial; a abordagem de programação ascendente (*Bottom-Up*); a *partnership* horizontal (através de Grupos de Ação Local público-privados); a ligação entre as ações (ações integradas e multi-setoriais); o carácter necessariamente inovador das ações de desenvolvimento rural; a criação de uma rede de cooperação que pode ser ampliada também a nível trans-nacional.

Estes aspectos têm despertado bastante o interesse de muitos sociólogos, estudiosos de ciências políticas e economistas rurais sul-americanos e principalmente brasileiros, que têm evidenciado, no

entanto, os limites de transferibilidade do LEADER em um contexto extra-europeu.

Entre os principais autores que criticam a adaptabilidade ao contexto brasileiro do modelo europeu de desenvolvimento rural há Navarro, Graziano Da Silva e Ramos. As observações desses autores salientam os seguintes elementos de complexidade:

- Encontram-se substanciais dificuldades na atuação da participação local quando se procura compor os contrastantes interesses de *'organizações representativas dos agricultores familiares, dos assalariados rurais, do sem-terra'* e dos médios e grandes proprietários de terras. Mesmo assim, já foram alcançados importantes progressos com a constituição desde 1997 dos Conselhos de Desenvolvimento Rural que se formaram a nível municipal e no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).
- O forte investimento público no setor da agricultura familiar não se traduz necessariamente em uma imediata ativação de processos de desenvolvimento rural. De acordo com esses autores é necessária uma maior racionalidade de decisão a nível local. Para além disso, parece provável que os recursos públicos favoreçam principalmente aqueles que, a nível local, representam estruturas de poder já consolidadas. (Navarro, 2001).
- As ocupações rurais não-agrícolas (ORNAs) são muitas vezes apresentadas como alternativas ao desemprego rural, enquanto observa-se que a maior parte das ORNAs são basicamente trabalhos precários e de baixa qualificação (serviços pessoais derivados da alta concentração da renda).
- As ORNAs têm maior dinamismo naquelas áreas rurais que têm uma agricultura desenvolvida e/ou estão mais próximas de grandes concentrações urbanas. Nas regiões mais atrasadas não há emprego agrícola e ainda menos há ocupações não-agrícolas (Graziano Da Silva, 2001).
- *'O novo desenvolvimento é uma reivindicação de reestruturação total das nações menos desenvolvidas do mundo'*. Nesta perspectiva *'deve ser tida em conta a 'dimensão espacial e social' daquelas 'assimetrias',*

não se limitando as reflexões à idéia de que se deve transpor, para os países subdesenvolvidos, a ‘experiência européia’ (Perroux, 1981, p. 241; 252; 257, com itálicos no original; Ramos, 2001, p. 148).

Da Veiga (2001) e Favareto (2009, 2010), pelo contrário, sustentam as potencialidades de uma perspectiva de desenvolvimento territorial também para o contexto brasileiro. O primeiro evidencia que os dados demográficos subestimam a povoação rural brasileira, a respeito da qual a estimativa do IBGE é de cerca de 16,7% da povoação total em 2006. Este dado corresponde a uma tendência de progressiva flexão já presente na década de 50, ou seja quando a percentagem da povoação rural era de 63,8% do total. A este respeito, registra-se uma significativa flexão da povoação residente nas áreas extra-urbanas, próxima de dez pontos percentuais por cada década ate aos anos 80; flexão posteriormente diminuída a oito pontos percentuais no começo dos anos 90, e mais ainda, a 5,6 pontos percentuais de acordo com os dados do último censo. Porem, segundo o autor, as estimativas acerca da povoação deveriam ser adequadas de acordo com os critérios assumidos pela praxe internacional, em particular pela OCDE. Nesta hipótese, em 2001 a povoação rural brasileira, em vez de ser o 18,8% segundo os dados do IBGE, corresponderia ao 40% da povoação total. Este aspecto evidentemente oferece uma diferente perspectiva das áreas rurais acerca de um “mito de um Brasil hiper-urbanizado com a ignorância sobre o peso dos serviços e da indústria na economia rural... [Nesta hipótese] continuarão muito precárias todas as tentativas de formular uma nova agenda de desenvolvimento para o país.” (Da Veiga, 2001, p. 102).

A alternativa proposta pelo autor é a diversificação econômica nas áreas rurais, mais favorecidas por sistemas de comunicação e pela proximidade aos mercados urbanos. Caso contrário, prosseguir-se-ia na vontade de estruturar o setor primário brasileiro, de acordo com o padrão do agro-negócio, cuja conseqüência social tem sido avaliada nos seguintes termos: “15% da população brasileira [...] fatalmente deverá sair do campo nas próximas décadas”.

A respeito da avaliação das potencialidades implícitas na perspectiva do desenvolvimento rural e territorial, Favareto coloca-se na

mesma linha. De fato, o autor ressalta que, comparando os dados dos dois últimos censos recolhidos a nível das 5.560 municipalidades brasileiras, evidenciam-se um limitado aumento de renda e uma limitada diminuição da pobreza e da desigualdade. Entre as poucas municipalidades que conseguiram melhorar os seus dados socioeconômicos, há mais municipalidades rurais (dois em dez) que urbanas (uma em dez). De fato, as áreas rurais em que o agro-negócio encontra-se mais presente (Centro-Oeste e Amazônia) registram uma tendência ao aumento da renda, mas não à diminuição da pobreza e da desigualdade. Aspecto esse evidentemente relacionado à limitada capacidade de gerar emprego pelo agro-negócio. Os dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) ressaltam, a tal respeito, que gera-se uma unidade de trabalho a mais, a cada 100 hectares adicionais cultivados com cana-de-açúcar, ou a cada 200 hectares de soja, ou a cada 350 hectares destinados a gado extensivo.

Favareto, além disso, evidencia a importante novidade da primeira década do novo milênio, na qual o desenvolvimento rural caracteriza-se pela abordagem territorial.

El abordaje territorial descansa en al menos tres pilares: a) la valoración de las nuevas ventajas comparativas expresadas en lo que se viene denominando –nueva ruralidad– ; b) la intersectorialidad, expresada en la tentativa de pasar de la valoración de las actividades primarias a una articulación entre los diferentes sectores de las economías locales; c) la intermunicipalidad, que amplía la escala de intervenciones en el ámbito comunitario de modo de enfatizar la relación entre los espacios rurales y las ciudades (o, en otros términos, para pensar las regiones como escala de planificación) (Favareto, 2009, p. 160).

Esta linha foi adotada também pela política brasileira desde os anos 90, despertando uma forte atenção a favor da agricultura familiar, também em termos de investimentos públicos, através do programa PRONAF. No momento atual, em conformidade com aquela linha, registram-se investimentos a nível intermunicipal e a constituição do Programa Territórios da Cidadania, caracterizado por políticas interministeriais de natureza territorial.

5. Conclusão

O Brasil representa um interessante ‘laboratório’ para a aplicação da abordagem à economia territorial para o desenvolvimento das áreas rurais. Nesse sentido o assunto, bem definido, não consiste na imitação de modelos já presentes no âmbito europeu, bem sim no reconhecimento das melhores potencialidades dos territórios locais, levando em conta os seus específicos problemas, herança das respectivas histórias socioeconômicas. A respeito desta questão, a abordagem territorial aproxima a perspectiva europeia àquela brasileira, e consiste em reconhecer estratégias para melhorar a competitividade local que permitam a sobrevivência de áreas no passado tidas como marginalizadas, ou até atrasadas, e que agora, pelo contrário, estão demonstrando registrar dinâmicas virtuosas.

6. Notas

- 1 O modelo considera que o desenvolvimento tecnológico deve ser endógeno nos processos de desenvolvimento do setor primário, e não exógeno como suposto por Schultz. A tal resguardo se levantam hipóteses de muitos percursos tecnológicos para atingir o desenvolvimento agrícola. Cada percurso é caracterizado por uma específica dotação dos fatores produtivos, disponíveis no sistema econômico considerado.
- 2 As causas, delineadas pela literatura econômica, foram reconhecidas na recessão econômica mundial dos anos 80, que contribuiu para a redução das importações dos países industrializados aos PEMDs, com a conseqüente redução das entradas de divisas destes últimos. Uma outra fonte de sofrimento da balança comercial de tais países foi relacionada à forte alta dos preços do petróleo (em seguida às crises petrolíferas dos anos 70). Isso tudo determinava a dificuldade na gestão dos pagamentos internacionais dos países pobres, agravada ainda mais pelo repentino incremento das taxas de juros e da excessiva revalorização do dólar no mercado internacional, que tornou mais difícil o pagamento da dívida.
- 3 A história recente da agricultura e do desenvolvimento rural na Europa pode ser interpretada mediante a análise da Política Agrícola Comunitária (PAC),

enquanto as decisões sobre tal matéria são assumidas pela União Europeia que dimensionou o poder legislativo dos Países membros neste setor. Vale também dizer que, a razão, à política agrícola europeia foi associada a política ambiental, depois de reconhecidas as fortíssimas ligações existentes entre as mesmas. Originalmente, a PAC visava favorecer o incremento da produtividade na cadeia alimentar (décadas de setenta e oitenta), para que os consumidores pudessem contar com os aprovisionamentos estáveis dos alimentos a preços acessíveis, mas também para garantir a rentabilidade do sector agrícola comunitário. Além de mais a PAC oferecia aos agricultores subvenções e preços garantidos, incentivando-os assim a produzirem, e fornecia ajudas financeiras para a reestruturação dos setores, por exemplo apoiando os investimentos das empresas agrícolas para garantirem o desenvolvimento. Nas décadas de noventa e dois mil a PAC passou por importantes mudanças: o limite de produção contribuiu a reduzir o excesso e foi valorizada uma agricultura respeitosa do meio ambiente. Mesmo recebendo um apoio direto aos rendimentos, os agricultores deviam prestar maior atenção ao mercado e corresponder às exigências do público. Entre as novas prioridades havia um elemento de primária importância: uma política de desenvolvimento rural que visava promover numerosas iniciativas rurais, ajudando ao mesmo tempo os agricultores a diversificarem a produção, a melhorarem a comercialização dos produtos e a reorganizarem outros aspectos da própria atividade econômica, com o alvo de uma melhor qualidade de vida nos territórios rurais. A nova política agrícola comum originada pelas reformas de 1992, 2000 e 2007 se encarregou decididamente destas novas exigências dos consumidores, fornecendo uma base sólida para preservar o nosso patrimônio rural, para produzir qualidade e os produtos agrícolas necessários, mantendo contemporaneamente a posição no mercado mundial.

- 4 A respeito do período de programação comunitária 2007-2013 o REG. CE n. 1968/2005, ao lado do qual se colocam as Orientações Estratégicas Comunitárias.

7. Referências

- Abramovay, R. (2001). “Conselhos além dos limites.” *Estudos Avançados* (Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo), 15, 43, pp. 121-140.
- Chambers, R. (1983). *Rural Development: Putting The Last First*. Essex, England: Longmans Scientific and Technical Publishers.
- Da Veiga, J. E. (2001). “O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento.” *Estudos Avançados* (Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo), 15, 43, pp. 101-119.
- Davis, J. H., Goldberg, R. A. (1957). *A Concept of Agribusiness*. Boston: Harvard Business School.
- Douglass, M. (1998). “A regional network strategy for reciprocal rural-urban linkages: An agenda for policy research with reference to Indonesia.” *Third World Planning Review* (Liverpool University Press, Liverpool), 20, 1, pp. 1-34.
- Dusseldorp, V. D. (1995). “Integrated rural development: Methodological and institutional problems.” In Bakker, J. I., *Sustainability and International Rural Development*, Toronto: Canadian Scholars’ Press Inc.
- FAO (2003). *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO (2005). *Agricultural trade and poverty. The State of food and agriculture 2005*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- Fei, J. C. H., Ranis, G. (1964). *Development of the labour surplus economy: Theory and policy*. Illinois: Homewood.
- Favareto, A. (2009). “La nueva ruralidad brasileña. Lo que cambió (y lo que no cambió) en el ámbito rural.” *Revista Nueva Sociedad* (Fundación Friedrich Ebert), 223, pp. 146-163. Dia de la consulta: 1 octubre de 2010. Disponible (On-line) en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3637_1.pdf
- Favareto, A. (2010). “A abordagem territorial do desenvolvimento rural-mudança institucional ou inovação por adição?” *Estudos Avançados* (Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo), 24, 68, pp. 299-319.

- Franceschetti, G., Gallo, D. (2004). "Verso una ruralità che promuove qualità sociale ed ambientale." *Rivista di Economia Agraria* (Roma), LIX, 4, pp. 493-510.
- Graziano Da Silva, J. (2001). "Velhos e novos mitos do rural brasileiro." *Estudos Avançados* (Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo), 15, 43, pp. 37-50.
- Gómez, S. (2008). *La nueva ruralidad. Què tan nueva?* Valdivia: Universidad Austral de Chile.
- Hayami, Y., Ruttan V.W. (1984). "Towards a Theory of Induced Institutional Innovation." *Journal of Development Studies* (Institute for Development Policy and Management (IDPM), School of Environment and Development (SED), The University of Manchester, Manchester), 20, pp. 203-223.
- Hogendorn, J.S. (1995). *Lo sviluppo economico*. Bologna: Nicola Zanichelli Editore.
- IBGE (2008). *Estatísticas do meio rural 2008. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos*. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, Brasília: MDA: DIEESE, 280 pp.
- INCAPER (2007). "Plano Estratégico de Desenvolvimento da Agricultura Capixaba 2007-2025. Estudo setorial. Atividades rurais não agrícolas." Dia de la consulta: 1 octubre de 2010. Disponible (On line) en: http://www.seag.es.gov.br/pedeag/setores/ativ_ao_agricolas.pdf
- Johnston, B., Mellor, J.W. (1961). "The role of agriculture in economic development." *American Economic Review* (Pittsburgh, PA), 51, 4, pp. 566-593.
- Jorgenson, D.G. (1961). "The development of a dual economy." *Economic Journal* (London), 71, pp. 309-334.
- Kirkpatrick, C., Clarke, R., Polidano, C. (2002). *Handbook on development policy and management*. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar
- PublishiLipton, M. (1988). *Why poor people stay poor: Urban bias in world development*. London: Gower Publishing Limited.
- Mellor, J.W. (1976). *The new economics of growth: A strategy for India and developing world*. Ithaca, New York: Cornell University Press.

- Navarro, Z. (2001). “Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro.” *Estudos Avançados* (Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo), 15, 43, pp. 83-100.
- Timmer, C.P. (2002). “Agriculture and economic development.” In Gardner, B. e Rausser, G. (eds.), *Handbook of agricultural economics*, Amsterdam: Elsevier Science, v. 2A, pp. 1487-1546.
- Ramos, P. (2001). “Propriedade, estrutura fundiária e desenvolvimento (rural).” *Estudos Avançados* (Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, São Paulo), 15, 43, pp. 141-156.
- Reardon, T., Berbegué, J., Escobar, G. (2001). “Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications.” *World Development* (Elsevier Science, Great Britain), 29, 3, pp. 395-409.
- Schultz, T. (1964). *Transforming traditional agriculture*. New Haven: Yale University Press.
- Sen, A.K. (1986). *Foods, economics, and entitlements*. Lecture given at the triennial meeting of the International Association of Agricultural Economists, Malaga Spain, 26 August 1985. Reprinted from *Lloyd's Bank Review*, 160 (1986), pp. 1-20 by permission of Gower Publishing Company.
- Staatz, J. M, Eicher, C.K. (1998). “Agricultural development ideas in historical perspective.” In EICHER, C.K., STAATZ, J.M., *International agricultural development*. London: The Johns Hopkins University Press, pp. 8-38.
- Stiglitz, J.E. (2002). *La globalizzazione e i suoi oppositori*. Torino: Einaudi.