

O BRASIL RURAL PRECISA DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Texto provisório para discussão - AGOSTO 2001
(Versão atualizada de Relatório de Março 2001)*

José Eli da Veiga,
com a colaboração dos pós-graduandos:

Arilson Favareto,
Cristina M. A. Azevedo,
Gerson Bittencourt
Karin Vecchiatti,
Reginaldo Magalhães,
Rogério Jorge

*** Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD)**

Sumário

➤ 01.	Apresentação	02
➤ 02.	O problema	04
➤ 03.	O que aconteceu	11
➤ 04.	O futuro dos pobres	19
➤ 05.	O lado conhecido	30
➤ 06.	Articulações	47
➤ 07.	Zoneamento	56
➤ 08.	Estratégia	67
➤ 09.	Esboço de Lei	75
➤ 10.	Bibliografia	79

01. Apresentação

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

Os defensores mais convictos desse projeto estimam que “fatalmente 15% da população brasileira deverá sair do campo nas próximas décadas”. Por mais esquisita que seja essa conta, o sentido do recado é óbvio: a maximização da competitividade do agronegócio brasileiro não comporta a permanência de 18 milhões de ocupados nas atividades de seu segmento primário (segundo o Censo de 1995/6). Vão ter que cair fora do segmento dois terços desses efetivos. Para que isso não cause aumento exponencial do desemprego, conta-se com moderada modernização tecnológica e lenta diversificação interna nas demais indústrias e serviços. Prevê-se que essa estratégia faria o Brasil chegar em 2020 com uma renda per capita superior à de Portugal de hoje, e significativa redução do número de pobres.

O outro projeto visa maximizar as oportunidades de desenvolvimento humano em todas as mesorregiões rurais do imenso território brasileiro, e no maior número possível de suas microrregiões rurais. Por isso, em vez da especialização devoradora de postos de trabalho, pretende **diversificar as economias locais**, a começar pela própria agropecuária. Procura aquele tipo de dinâmica rural que resulta da diversidade multissetorial, fenômeno que costuma ser inviabilizado pela especialização produtiva do setor primário. A simbiose dos sistemas policultores com criação de pequenos animais e pecuária de leite é muito melhor que a monotonia de ilhas monoculturas cercadas de pastagens extensivas por todos os lados. Também em termos

de salubridade e de meio ambiente – duas das principais vantagens competitivas do século 21 – esta agrodiversidade é infinitamente superior à especialização.

A palavra chave é diversificação

O que os proponentes do segundo projeto mais valorizam é a dinâmica criada por famílias que vão se tornando tanto mais pluriativas quanto mais aumenta a produtividade do trabalho agropecuário. Muitos dos parentes que deixam o setor tendem a se tornar empreendedores nas cercanias. E muitos dos que emigraram acabam voltando para utilizar a propriedade agrícola paterna como retaguarda e trampolim na montagem de novos negócios nas proximidades.

Ao mesmo tempo em que reduz a marcha da inevitável queda da população ativa no setor agropecuário, a pluriatividade favorece a industrialização difusa e a descentralização de serviços sociais, de serviços para empresas, e vários tipos de serviços pessoais. Como consequência, há absorção local da sobra de braços, o que alivia os outros mercados de trabalho dos setores secundário e terciário das regiões metropolitanas, aglomerações, e centros urbanos, permitindo que o país acelere a adoção de inovações tecnológicas sem temor de desemprego explosivo. Com esta alternativa, o Brasil terá mais chances de ser uma potência econômica sólida e moderna por volta de 2020, atingindo um índice de desenvolvimento humano comparável ao da Espanha de hoje, com forte redução da pobreza.

Desde a eleição de Tancredo, o único governo que optou exclusivamente pela primeira estratégia foi o de Collor. Os demais fizeram composições hesitantes, incluindo partes dos dois projetos em suas políticas. O ápice desse hibridismo está ocorrendo no segundo mandato de FHC, com a convivência pacífica de dois ministérios incumbidos dos assuntos do campo: o tradicional Ministério da Agricultura e o novíssimo Ministério do Desenvolvimento Agrário (criado como Ministério do Desenvolvimento Rural, mas que em pouco tempo foi misteriosamente rebatizado).

É altamente improvável que essa ambivalência estratégica desapareça em 2003. Por isso, a atitude mais construtiva é promover desde já um entendimento racional e sistemático entre as lideranças dos dois projetos no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Em vez de deixar o governo navegar ao sabor dos ventos soprados pelos dois conjuntos de grupos de pressão e seus respectivos lobbies, o papel do CNDRS deve ser justamente o de promover uma eficaz concertação entre eles. Não conseguirá colocá-los numa mesma orquestra, mas poderá ajudá-los a evitar as disputas mais nocivas e investir nas questões que permitem sinergias.

Nesse contexto, o objetivo central deste documento é o de explicitar a perspectiva territorial do projeto de desenvolvimento rural, comparando-a, sempre que possível, à abordagem setorial do projeto do agronegócio. Por isso, o trabalho está organizado em **9 capítulos**: Este **primeiro** só introduz o contexto do trabalho. O **segundo** apresenta o problema geral do dinamismo das áreas rurais. O **terceiro** mostra a diversidade de comportamentos demográficos das regiões rurais e refuta a idéia de um êxodo rural generalizado. O **quarto** mostra que a agricultura familiar não está condenada à decadência, como insinuam análises superficiais. O **quinto** descreve os 60% da economia rural que aparecem nas estatísticas, e discute a dicotomia ‘agrícola versus não-agrícola’. O **sexto** enfatiza a necessidade de articulações entre os municípios rurais. O **sétimo** chama a atenção para a necessidade do zoneamento ecológico-econômico. O **oitavo** apresenta a proposta estratégica que decorre de todas essas considerações. E o **nono** traz um esboço daquilo que poderia ser um projeto de lei sobre o desenvolvimento rural.

02. O PROBLEMA

Há uma forte crença no Brasil de que sua intensa urbanização transformará a população rural em mera relíquia de um ultrapassado subdesenvolvimento. Segundo dados oficiais, 75,6% da população já residia em áreas urbanas em 1991, proporção que atingiu a 81,2% em 2000. Já há quem profetize algo em torno de 90% em 2015. Uma “trajetória histórica evolutiva” que extinguiria a população rural por volta de 2030.

Nessa ótica, a importância relativa da sociedade rural já é tão pequena, que torna pouco relevante qualquer política voltada à sua dinamização, além de dispensar a definição de alguma estratégia específica. No fundo, supõe-se que dar mais atenção ao Brasil rural seria como “gastar vela com mau defunto”, já que mais dia menos dia todos estarão nas cidades. Por isso, nenhuma discussão séria sobre o assunto pode começar se não for desfeita a dupla confusão – estatística e histórica – que sustenta esse traíçoeiro fatalismo.

Ficção estatística

A vigente definição de “cidade” é obra do Estado Novo. Foi o Decreto-Lei 311, de 1938, que transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. Da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais. Não somente as dos períodos pós-1946, pós-1964 e pós-1988, mas também as que estão sendo introduzidas pelo novíssimo

. Por exemplo, ao dispensar da exigência de Plano Diretor quase todas as “cidades” com menos de 20 mil habitantes. Será razoável que no início do século 21 se considere “cidade” um aglomerado de menos de 20 mil pessoas?

Até 1938 o Brasil não teve dispositivo legal que estabelecesse diferença entre cidade e vila. Era costume elevar à condição de vila, ou mesmo diretamente à condição de cidade, rústicas sedes de freguesia, a mais antiga unidade territorial brasileira. E vilas e cidades surgiam até sem a prévia existência de freguesias. Tanto cidades, quanto vilas, podiam ser sedes de municípios. E os limites geográficos de sua jurisdição eram demarcados pelos limites das freguesias, desde que se tratasse de espaço com ocupação consolidada. Até havia regras para que as cidades e vilas pudessem exercer suas diferentes funções, mas a decisão de criar ou elevar uma localidade à categoria de vila, ou de cidade, não respeitava qualquer norma.

Iniciativas estaduais de uniformização desse quadro territorial surgiram com a República, mas foi o Estado Novo que estabeleceu as regras de divisão territorial que permanecem em vigor. É verdade que a partir de 1991 o IBGE definiu três categorias de áreas urbanas (urbanizadas, não-urbanizadas, e urbanas-isoladas) e quatro tipos de aglomerados rurais (extensão urbana, povoado, núcleo e outros). Todavia, em vez de abolida ou amenizada, acabou sendo fortalecida pela nova nomenclatura essa rígida e vetusta convenção de que toda sede de município é necessariamente espaço urbano, seja qual for sua função, dimensão, ou situação.

Nada disso teria muita importância se fossem poucos os casos de sedes municipais que exercem irrisória pressão antrópica sobre ecossistemas pouco artificializados, às vezes quase intocados. No entanto, a grande

maioria dos municípios brasileiros tem essas características. Basta dizer que em 70% deles as densidades demográficas são inferiores a 40 hab/km², enquanto o parâmetro da OCDE para que uma localidade seja considerada urbana é de 150 hab/km². Por este critério, apenas 411 dos 5507 municípios brasileiros existentes em 2000 seriam considerados urbanos.

O mais bizarro, contudo, é que a vigente delimitação de caráter infra-municipal dos territórios urbanos só é adotada por um pequeno punhado de países, como El Salvador, Equador, Guatemala e República Dominicana. Na excelente companhia desses quatro tigres cucarachos, o Brasil considera urbanos os habitantes de qualquer sede municipal, mesmo que tais localidades pertençam a ecossistemas dos menos artificializados.

A distorção chega a tal ponto que mesmo populações indígenas ou guardas florestais de áreas de preservação são considerados urbanos caso suas ocas ou palhoças estejam no interior do perímetro de alguma sede municipal ou distrital. São inúmeros os casos de municípios com população irrisória e ínfima densidade demográfica, mas com altíssima “taxa de urbanização”. Por exemplo, municípios como Ipuã (SP), Paranapoema (PR), Itapoá (SC), ou Minas do Leão (RS), têm menos de 12 mil habitantes e menos de 35 por km², mas “taxa de urbanização” superior a 90%. Isso para não citar municípios como Vitória do Jarí (AP), com 8550 habitantes, 0,3 por km², mas 80% de “urbanização”.

Enfim, o mínimo que se pode dizer a respeito da metodologia oficial de cálculo da “taxa de urbanização” do Brasil é que ela é anacrônica e obsoleta. E a evolução das abordagens de delimitação urbana no resto do mundo só confirma que o uso desse indicador deveria exigir extrema cautela. Para que a configuração territorial brasileira não permaneça tão obscura, é imprescindível construir tipologias alternativas, capazes de captar a imensa diversidade dos municípios. Um desafio que começou a ser enfrentado com muito sucesso no estudo (Ipea/Ibge/Nesur-IE/Unicamp, 1999).

Atualizando-se os resultados desse trabalho, percebe-se que só está efetivamente na rede urbana menos de 60% da população brasileira (ver tabela 2.1). E não mais de 80%, como impõe a linha que baliza a metodologia oficial.

Tabela 2.1

Rede Urbana do Brasil de 1991 a 2000
Conforme tipologia Ipea/IBGE/Nesur-IE/Unicamp (1999)

Tipos	Número de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000	Variação %
		1991	2000		
12 Aglomerações Metropolitanas	200	48,5	57,4	8,9	18,4
37 Aglomerações Não-metropol.	178	18,5	22,7	4,2	22,8
77 Centros Urbanos	77	13,2	16,1	2,9	22,0
URBANOS	455	80,2	96,3	16,1	20,0

BRASIL	5507	146,8	169,6	22,8	15,5
--------	------	-------	-------	------	------

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Ficção histórica

No século 20, a proporção das atividades primárias nas economias mais desenvolvidas caiu de metade para um vigésimo. Enquanto isso, as terciárias subiram de um quarto para mais de três quintos, e as secundárias deslizaram de pouco mais a pouco menos de um terço. Mas essas são as tendências históricas estruturais dos três setores em que se convencionou separar o sistema econômico, e não suas manifestações espaciais. O fato de atividades primárias estarem forçosamente muito mais presentes nas zonas rurais não significa que os outros dois tipos sejam necessariamente muito mais recorrentes nas zonas urbanas. O emprego industrial é mais significativo nas regiões relativamente rurais que nas essencialmente urbanas, chegando mesmo a ser muito mais rural que urbano em países nórdicos, como a Noruega e a Suécia. E os serviços têm quase o mesmo peso em regiões essencialmente urbanas e relativamente rurais, sendo extraordinariamente importantes nas regiões essencialmente rurais da Bélgica.

Em nenhum dos países desenvolvidos houve estreita correspondência entre as evoluções das populações agrícola e rural. Nos Estados Unidos, por exemplo, onde apenas 7% dos domicílios rurais são agrícolas, a população que reside em regiões essencialmente rurais chega a 36%, e a que reside em regiões relativamente rurais atinge 34%, como mostra a tabela 2.2.

Tabela 2.2

Participação relativa da população em países da OCDE
(em porcentagens)

Países	REGIÕES		
	Essencialmente Rurais	Relativamente Rurais	Essencialmente Urbanas
Suécia	49	32	19
França	30	41	29
Estados Unidos	36	34	30
Espanha	19	46	35
Canadá	33	23	44
Itália	9	44	47
Austrália	23	22	55
Suíça	14	25	61
Alemanha	8	26	66
Reino Unido	15	17	68
Holanda	0	15	85

Notas: “Essencialmente Rurais” são regiões onde mais de 50% da população vive em localidades rurais. “Relativamente Rurais” são regiões onde entre 15% e 50% da população vive em localidades rurais. “Essencialmente urbanas” são regiões onde menos de 15% da população vive em localidades rurais.

Fonte: OCDE, *Territorial indicators of employment*, Paris, 1996

É muito importante entender, então, que no capitalismo mais avançado o desenvolvimento de uma região rural há muito tempo deixou de depender do desempenho de sua agricultura. Para o senso comum, quanto mais produtiva for a agropecuária, melhor deve ser o desenvolvimento local. Foi assim no passado com tanta frequência que faz crer que a regra seja eterna. Todavia, as mudanças da segunda metade do século 20 acabaram por virar de cabeça para baixo tão simplória relação de causa e efeito.

Os espaços que permaneceram exclusivamente agrícolas foram os que menos favoreceram o dinamismo regional, mesmo que possam exibir altíssimos níveis de “eficiência” (no sentido convencional, isto é, no pior sentido da palavra). Suas elevadíssimas rendas per capita fazem lembrar aqueles emirados árabes do Oriente Médio, incapazes de diversificar suas economias apesar das imensas rendas fundiárias proporcionadas pela exploração petrolífera. Pior, são paisagens tão monótonas, com solos e águas tão contaminados por agroquímicos, que já não podem aproveitar uma das principais vantagens comparativas das zonas rurais no século 21: a atração de residentes temporários, aposentados, famílias em férias, turistas, esportistas, congressistas, sem falar nas empresas que a revolução telemática está libertando dos grilhões urbanos. No limite, deve-se até admitir o inverso do senso comum, pois a dominação exclusiva da agricultura pode se transformar no maior vilão do desenvolvimento rural.

Para se dar conta desse esquisito paradoxo, nada melhor do que pensar no exemplo dos Estados Unidos, com o objetivo de comparar o dinamismo econômico de suas regiões rurais. ^[1] A começar pelas Grandes Planícies, onde mais se concentram os 556 condados agrícolas do país. Faltam por lá todos os serviços normalmente oferecidos por mercearias, padarias e farmácias, para não falar de cafês, lavanderias ou cabelereiros. São poucos os prédios de escolas, hospitais, agências bancárias ou correios. Raros são os cinemas, teatros ou restaurantes. Mas não faltam pitorescos armazéns, silos e principalmente postos de gasolina.

No leste, e sobretudo no sudeste, concentram-se os 506 condados rurais do país nos quais predominam atividades industriais. Mas não são as indústrias do agronegócio. Outra vez na contramão do senso comum, apenas 13% das atividades industriais rurais estão estreitamente ligadas à agropecuária. São condados bem menos apáticos que os agrícolas, mas certamente alguma coisa os faz patinar, pois um verdadeiro dinamismo impulsionaria tamanha expansão dos serviços que já teriam passado para outra categoria, formada pelos condados rurais onde predomina o terciário. Estes são apenas 323 e estão espalhados por todo o território.

Os mais dinâmicos são os que atraem os aposentados urbanos. Este é o melhor sinalizador de áreas rurais que criam muitos empregos, pois as aposentadorias das classes médias agitam as atividades culturais de localidades que têm razoável estrutura de serviços pessoais (com destaque para a saúde), além de disporem de amenidades relacionadas à preservação da natureza: diversidade paisagística, água limpa, ar puro e silêncio. Praticamente o avesso do que ocorre nas áreas dominadas por alguma das grandes especializações agropecuárias.

Os condados rurais preferidos pelos aposentados existem em todos os estados, embora sejam raríssimos nas Grandes Planícies. E a maioria está no oeste, apesar da fama conquistada pela Flórida e pelo Havaí. São obviamente numerosos na Califórnia, Oregon e Washington, mas as principais concentrações estão em Nevada, Utah, Arizona e Novo México. É também nessa metade oeste do país que estão os 270 condados rurais que costumam ser incluídos numa quarta categoria devido à forte incidência de terras federais, mesmo que tendam a ter atividades eminentemente recreativas que se coadunem às fortes restrições ambientais.

Esse balanço das mais ricas áreas rurais dos Estados Unidos mostra, enfim, que em todas há atividades agropecuárias. Aliás, elas ocorrem inclusive nos 833 condados urbanos. A diferença está na trilha seguida pelos agricultores. Quando se especializaram nos cultivos que mais poupam trabalho - como é o caso dos grãos, e sobretudo da soja - deixaram de estimular no próprio entorno a evolução diversificada de outras iniciativas. Justamente aquelas que também teriam criado oportunidades locais de negócios e empregos para os trabalhadores tornados redundantes pela rápida modernização. Ou seja, uma linha evolutiva que engendrou melancólicas fazendas, como as dos campos de Iowa, em vez da enebriante ebulição empreendedora dos vales da Califórnia.

É claro que o processo de desenvolvimento brasileiro está muito distante da situação dos Estados Unidos. Aqui, a agropecuária ainda é a parte decisiva da economia rural, tanto no que se refere à ocupação, como à geração de riquezas. Mas a comparação impõe, por si só, duas conclusões fundamentais para a concepção de uma estratégia de desenvolvimento. A primeira, é que a tendência histórica estrutural ao declínio relativo do setor agropecuário teve repercussões espaciais que contrariam frontalmente a crença brasileira em sua completa urbanização. A segunda é que uma região rural terá um futuro tanto mais dinâmico quanto maior for a capacidade de diversificação da economia local impulsionada pelas características de sua agricultura.

Inversão

O processo de desenvolvimento tende a separar o surgimento de novos empregos do grau de urbanização regional. Foi o que mostrou o amplo programa de pesquisas desencadeado pela OCDE quando ficou evidente que certas regiões rurais dos países mais desenvolvidos voltavam a ter dinamismo econômico, enquanto as mais urbanas estagnavam ou até decaíam. As razões dessa mudança ainda não foram inteiramente esclarecidas, mas já condenam qualquer fatalismo sobre o suposto declínio inexorável das economias rurais. Também já revelaram o segredo dessa inesperada alteração de tendência: o grau de diversificação das economias regionais. Uma constatação que inverteu a anterior avaliação das formas de produção do setor agropecuário. Muito do que sempre foi considerado ineficiente do ponto de vista setorial, agora é tido como um dos mais preciosos trunfos de desenvolvimento rural.

Esse é particularmente o caso dos estabelecimentos agrícolas nos quais o núcleo familiar constitui uma pequena empresa, geralmente informal. Eles são férteis mananciais de habilidades empreendedoras e estimuladores de uma fortíssima ética do trabalho. Muitas das pequenas empresas comerciais, artesanais, ou proto-industriais que mais diversificam as economias locais germinam nesse tipo de organização. Além disso, uma necessidade objetiva incita essas famílias a também exercerem atividades externas à agropecuária, fazendo-as “pluriativas”, no jargão dos especialistas.

Por disporem de estruturas agrárias que são, ou se tornam, insuficientes para garantir boa renda familiar, elas criam uma oferta de trabalho que pode ser empregada em condições extremamente flexíveis por outros negócios instalados nas redondezas. Ou seja, esses estabelecimentos agrícolas de economia familiar multisetorial engendram altas densidades populacionais e dão flexibilidade ao mercado de trabalho, suavizando os impactos em períodos de desemprego. E estimulam comportamentos simultaneamente cooperativos e competitivos, muito imitados por outros agentes econômicos locais.

A economia familiar costuma ser muito diversificada. E o mesmo dilema entre diversificação e especialização, que tanto marcou a evolução industrial, também se manifesta no âmbito territorial. Nos dois casos, a maior

eficiência no uso dos recursos resulta da exploração inteligente do trio formado pelas economias de escala, pelas economias de escopo, e pelos custos de transação. Economias de escala são as que permitem a redução do custo unitário de determinada mercadoria pelo aumento da dimensão operacional, em sua produção e/ou distribuição. Economias de escopo são obtidas quando um mesmo esquema operacional passa a produzir ou distribuir mais mercadorias. E custos de transação são aqueles embutidos na transferência de mercadorias e serviços entre diferentes unidades operacionais. As vantagens que se pode obter com mais especialização ou mais diversificação advêm das possíveis combinações desses três ingredientes. O que vale tanto para uma empresa quanto para uma região.

Quando as tecnologias que foram adaptadas para certa base ecológica e locacional dão mais vantagem à exploração de economias de escala do que de escopo, sem que isso implique em proibitivos custos de transação, haverá irresistível tendência à especialização, e à conseqüente formação de uma economia local que reagirá apenas aos sinais enviados por um determinado mercado, em geral distante.

No extremo oposto, quando as vantagens estão ligadas à exploração de economias de escopo, a diversificação levará a uma base econômica mais flexível e menos sujeita às oscilações de um único mercado. Pode ocorrer, contudo, que o potencial de um território seja desfavorável tanto à exploração de economias de escala, quanto de escopo, o que é muito freqüente em regiões rurais. Neste caso, elas só se dinamizam quando invertem o jogo e se transformam em mercados nos quais podem ser realizadas economias de escala ou escopo criadas em outros territórios, em geral urbanos. É o que ocorre com as regiões de vocação turística.

É claro que as economias rurais mais dinâmicas são as polivalentes, que simultaneamente importam consumidores de seus atributos territoriais e exploram economias de escala e de escopo na exportação de seus produtos. Só que é muito raro que uma região disponha de condições naturais e humanas tão privilegiadas. Por isso, acaba por prevalecer uma espécie de divisão espacial dessas vantagens competitivas, na qual manchas dinâmicas de vários tipos, e com vários graus de diversificação, se entrelaçam aos enclaves resultantes da especialização.

O objetivo estratégico de uma agenda de desenvolvimento rural só pode ser, portanto, o de maximizar as manchas de dinamismo e minimizar os enclaves. Um duplo desafio que torna crucial a descoberta de usos mais sustentáveis dos recursos naturais e, sobretudo, da biodiversidade.

03. O QUE ACONTECEU FORA DAS CIDADES

Pode ser divertido, além de instrutivo, consultar o novo [mapa de urbanização do Brasil](#). Comece pelo mapa “Grau de Urbanização”. Verá que a mais gritante mancha de urbanização corresponde ao Pantanal Mato-Grossense, imediatamente seguida pela Campanha Gaúcha. Nem o Estado de São Paulo, ou o do Rio de Janeiro, mostram tão fortes borrões urbanos. Dá para entender? A resposta é afirmativa para quem já percebeu o quanto é absurda concepção adotada pelo Brasil para delimitar seus espaços urbanos e rurais.

Se quiser formar uma idéia mais razoável da distribuição espacial do povoamento, procure nas páginas

anteriores o mapa “Densidade Demográfica”. Este sim destaca as cerca de 50 aglomerações urbanas, das quais uma dúzia de verdadeiros metropolitanos. Fora dessas 50 aglomerações só se vê imensas regiões rurais que sempre contam em suas proximidades com uma ou duas cidades, seus verdadeiros centros urbanos. Por exemplo, Campo Grande e Cuiabá para o Pantanal, ou Santa Maria e Pelotas para toda a parte meridional do Rio Grande do Sul.

Ainda mais curioso é o caso do Nordeste. No mapa da densidade, essa região aparece como perfeito negativo de sua imagem na carta do grau de urbanização. Isto porque boa parte dos municípios nordestinos está na situação ambivalente que Gilberto Freyre chamou de “rurbana”: têm pequenas populações, mas suficientemente concentradas para que não sejam situações inequivocamente urbanas ou rurais. Um fenômeno que não pode ser revelado pelo critério oficial de urbanização, pois traduz exclusivamente a proporção da população que reside dentro do perímetro considerado urbano por arbitrarias legislações municipais, ou improvisadas comissões censitárias.

Bem característico desse estrabismo que tanto atrapalha as análises sobre a dinâmica territorial brasileira é o fato de o não incluir qualquer abordagem da economia rural. Há evidentemente um capítulo dedicado à “reestruturação do espaço agrário”, que só confirma a infeliz confusão que se faz neste País entre o setor primário da economia e o lado rural do território, como se os setores secundário e terciário fossem atributos exclusivos da economia urbana.

Nada disso seria grave se o dinamismo das economias rurais dependesse eternamente de atividades agropecuárias, florestais, pesqueiras ou minerais. O problema é que o processo de desenvolvimento tem mostrado exatamente o inverso. As economias rurais dinâmicas são as que mais se diversificam, tornando o setor terciário muito mais decisivo que o primário. Espaços dominados por atividades primárias muito especializadas, que travam a diferenciação da economia, são justamente os que permanecem subdesenvolvidos, mesmo quando fazem parte de nações das mais avançadas do planeta.

As economias rurais mais dinâmicas são as que simultaneamente conseguem atrair consumidores de seus atributos territoriais e vender suas produções em mercados diferenciados. Exatamente o avesso das economias especializadas em commodities agrícolas. Estas podem até dar a ilusão de grande dinamismo em sua fase inicial, quando sugam a renda diferencial propiciada pela exploração da fertilidade natural. Só que depois dessa acumulação primitiva tudo passa a depender do grau de diversificação dos negócios criados no entorno dessa fonte primária. Sem diversificação, em vez de uma economia rural dinâmica surgirá, no máximo, um grande enclave.

Tudo isso ainda é incipiente numa economia como a brasileira, o que ajuda a entender a persistente incapacidade de distinguir o espaço rural do setor agropecuário. Todavia, assim que todos os seus puderem ser devidamente mapeados – sejam eles “pólos”, “eixos”, ou “distritos” - a economia rural já não mais poderá ser confundida com seu setor primário. ^[2] E isso permitirá entender melhor os diferentes ritmos em que evoluem as populações rurais.

Três marchas

Sobre os 90% de municípios brasileiros que não fazem parte de aglomerações, nem constituem centros urbanos, o já mencionado estudo do IPEA/IBGE/NESUR só apresenta uma conclusão bem genérica:

“

” (p.24).

Uma afirmação que não teria sido confirmada, caso a tipologia tivesse abrangido também os municípios que abrigam essas “pequenas cidades”. Teria ficado claro que: a) não houve êxodo em grande número de municípios rurais de todas as regiões e estados; b) ocorreu até o inverso em um quarto desses municípios, fenômeno com sérias implicações para o desenvolvimento, cujas razões precisam ser mais conhecidas para que possam orientar as políticas públicas.

Para construir uma tipologia dos 5502 municípios que em 2000 não pertenciam a aglomerações e nem eram centros urbanos, é indispensável adotar cortes de tamanho populacional e de densidade demográfica. Ao contrário do que ocorre com os aspectos metodológicos de análise das aglomerações, aqui a prevalência dos critérios estruturais resulta da mais completa falta de indicadores funcionais confiáveis. E o que mais caracteriza as áreas rurais é justamente sua rarefação populacional, além das distâncias que as separam das aglomerações ^[3]

Uma maneira de escolher esses critérios de corte é a observação do comportamento de diversas variáveis relativas à densidade conforme mudam os estratos de tamanho populacional dos municípios. Para isso, pode-se fazer diversos agrupamentos a partir da técnica estatística de análise multivariada (Análise de Agrupamento, ou CA). Entretanto, as mudanças de comportamento das variáveis são tão evidentes que até tornam dispensável o uso dessa técnica. Uma simples leitura da tabela 3.1 permite identificar os critérios de tamanho e de densidade que definem os principais tipos de municípios externos às aglomerações e menores que os centros urbanos.

A primeira evidência que salta aos olhos quando são consideradas as duas primeiras colunas da tabela 3.1 é que o padrão de rarefação/concentração populacional é bruscamente alterado a partir dos 50 mil habitantes. Tanto a população, quanto a área total, que cresciam em paralelo com as classes de tamanho, sofrem quedas abruptas na passagem para a classe seguinte, o que se traduz no salto da densidade de 10 para quase 27.

A segunda evidência se refere ao outro salto de densidade - ainda mais intenso - que ocorre justamente com a classe à qual pertencem os centros urbanos, isto é, os municípios com mais de 100 mil habitantes. Ou seja, o patamar de densidade que acusa razoável grau de urbanização está bem próximo dos 80 hab/km². ^[4]

Tabela 3.1

População, Área e Densidade dos municípios com menos de 150 mil habitantes, segundo classes de tamanho populacional. Brasil 2000.

	População	Área Total	Densidade
--	-----------	------------	-----------

Classe	(milhares)	(mil km ²)	(hab/km ²)
Até 2 000	172,2	34,8	4,9
De 2 001 a 5 000	4 316,2	644,8	6,7
De 5 001 a 10 000	9 376,7	1 442,0	6,5
De 10 001 a 20 000	19 654,6	2 275,0	8,6
De 20 001 a 50 000	28 700,7	2 815,5	10,2
De 50 001 a 75 000	12 111,1	451,2	26,8
De 75 000 a 100 000	8 799,9	477,3	18,4
De 100 001 a 150 000	9 169,3	109,2	84,0
TOTAIS	92 300,7	8 249,8	11,2

Fonte dos dados: Castello Branco (2001)

A análise da tabela 3.1 permite, então, que sejam separados dois grandes tipos de municípios externos às aglomerações e centros urbanos. O primeiro tipo, mais próximo daquilo que se pode chamar de “cidade” é formado pelos municípios cujo tamanho se situa entre 50 e 100 mil habitantes e por todos os que tenham densidades superiores a 80 hab/km², mesmo que suas populações sejam inferiores a 50 mil habitantes.

Pode ser surpreendente que existam municípios simultaneamente com pouca população e alta densidade. Mas esse é um fenômeno muito característico da Zona da Mata nordestina, por exemplo. Tanto é que inspirou Gilberto Freyre a usar o neologismo “rurbano”. Metade dos municípios com menos de 50 mil habitantes e densidades superiores a 80 hab/km² estão em apenas 5 pequenos Estados do Nordeste: Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte.

Considerando-se o conjunto desses municípios de tipo “rurbano” – isto é, tanto os que têm populações entre 50 e 100 mil, quanto os que têm menos de 50 mil, mas densidades superiores a 80 hab/km² – percebe-se que eles são muito mais frequentes nesses Estados nordestinos do que no resto do País. Principalmente em Pernambuco, onde 45% do total dos municípios entram nessa categoria, e em Alagoas, onde essa participação é de 32%.

No período 1991-2000, além do crescimento populacional nesses municípios “rurbanos” ter sido bem inferior ao das aglomerações não-metropolitanas e centros urbanos, ele também foi ligeiramente inferior ao da população brasileira em seu conjunto. Todavia, muitos deles tiveram um crescimento bem mais rápido que seus respectivos Estados, enquanto outros estavam perdendo população. Daí o interesse em separá-los em três categorias:

- a dos *esvaentes*, que tiveram fortes quedas populacionais relativas (e muitas vezes absolutas),
- a dos *letárgicos*, que também tiveram perdas relativas, mas assim mesmo cresceram em termos absolutos em compassos não muito distantes ao de seus respectivos Estados;
- e a dos *atraentes*, que tiveram crescimentos superiores aos de seus Estados.

A tabela 3.2 mostra que 44% dos municípios “rurbanos” fizeram parte dessa última categoria no último período inter-censitário. Mostra também que o crescimento dessa categoria de “rurbanos atraentes” foi 4 ou

5 pontos percentuais acima do crescimento das aglomerações não-metropolitanas e dos centros urbanos (grosso modo, 27% x 22-23%).

Tabela 3.2
Tendências da teia “rurbana”, Brasil 1991-2000

Tipos	Número de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000	Variação %
		1991	2000		
Esvaentes	166	5,8	6,0	0,2	3,4
Letárgicos	152	5,9	6,6	0,7	11,7
Atraentes	249	7,1	9,0	1,9	27,2
RURBANOS	567	18,9	21,7	2,8	15,0
BRASIL	5507	146,8	169,6	22,8	15,5

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

O hiato sobe para quase 10 pontos percentuais entre os dos 4 485 municípios restantes (tabela 3.3). Em 25% dos municípios de tipo **rural**, o crescimento populacional do período foi de 31,3%. Mais do que o dobro da média nacional!

Tabela 3.3
Tendências da malha rural, Brasil 1991-2000

Tipos	Número de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000	Variação %
		1991	2000		
Esvaentes	2025	20,8	19,7	- 1,1	- 5,3
Letárgicos	1351	16,0	17,5	1,5	9,7
Atraentes	1109	11,0	14,4	3,4	31,3
RURAIS	4485	47,7	51,6	3,9	8,1
BRASIL	5507	146,8	169,6	22,8	15,5

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

É claro que se está lidando aqui com um tipo de comparação que exige cuidado, pois as variações percentuais sobre bases pequenas (às vezes ínfimas) não têm o mesmo significado que variações semelhantes sobre bases bem maiores. Todavia, é preciso ter presente que a variação conjunta das populações desses municípios atraentes (“rurbanos” + rurais) alcançou 5,4 milhões, enquanto nas aglomerações não-metropolitanas esse acréscimo foi de 4,2 milhões e nos centros urbanos de 2,9 milhões.

De resto, num contexto histórico de intensa migração para aglomerações e centros urbanos, é muito significativo (para não dizer surpreendente) que tenha havido forte crescimento populacional em quase um quarto dos municípios rurais (ou das “pequenas cidades”, como se diz por influência da abordagem normativa).

Diante dessa constatação de que as populações de um quarto dos municípios rurais cresceram mais do que a população de seus Estados, sempre surge o palpite de que o fenômeno se restrinja aos municípios de determinado tamanho ou densidade. Ou ainda, que se restrinja a regiões de povoamento recente.

Pois bem, quanto ao tamanho, até existe diferença entre os e os demais. Mas não é significativa a diferença entre os e os (tabelas 3.4 e 3.5). E quanto à densidade, não há diferenças significativas entre as três categorias (tabela 3.6)

Tabela 3.4
Tamanhos populacionais dos municípios rurais segundo os tipos, Brasil 2000
(Em número de habitantes)

Tipos	Médio	Mediano	Mínimo	Máximo
Esvaentes	9 729	6 932	873	49 779
Letárgicos	12 866	9 787	795	49 945
Atraentes	12 969	9 911	1 189	49 642

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Tabela 3.5
Variações populacionais nos municípios rurais segundo os tipos
Brasil 1991-2000
(Em porcentagens)

Tipos	Média	Mediana	Mínima	Máxima
Esvaentes	- 5,3	- 4,0	- 51,5	+ 50,2
Letárgicos	+ 9,7	+ 8,8	+ 3,0	+ 61,8
Atraentes	+ 31,3	+ 24,2	+ 7,5	+ 874,2

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Tabela 3.6
Densidades demográficas dos municípios rurais segundo os tipos, Brasil 2000.
(Em habitantes/km²)

Tipos	Mediana	Mínima	Máxima
Esvaentes	18,66	0,17	79,96
Letárgicos	20,85	0,13	78,98
Atraentes	19,69	0,20	78,89

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

No tocante à distribuição geográfica, há um nítido contraste entre o Sul, onde mais de 60% dos municípios rurais são , e o Norte, onde 40% deles são . Todavia, nas outras três grandes regiões, onde estão 70% dos municípios rurais, os padrões são muito próximos: 40% de ; os variam entre 28-36%; e os entre 23-29%.

Como mostra a tabela 3.7, os Estados com as maiores proporções de municípios rurais são os do Norte (com a exceção de Tocantins); Piauí e Maranhão (NE); São Paulo e Rio de Janeiro (SE); e os dois Mato Grosso (CO). No extremo oposto, os que têm as maiores proporções de são: os três do Sul; Goiás (CO); Tocantins (N); Minas Gerais e Espírito Santo (SE); Paraíba, Bahia, Pernambuco e Alagoas (NE).

Enfim, de maneira geral, pode-se dizer que o chamado “êxodo rural” foi bem menos significativo nos anos 1991-2000 do que sugeriu a excelente caracterização da rede urbana, concluída em 1999, pelo IPEA/IBGE/NESUR. Se o crescimento populacional do conjunto de 4 485 municípios rurais tivesse sido igual ao da rede urbana (20%), isso teria correspondido a um acréscimo de 9,5 milhões de habitantes. Como o aumento foi de apenas 3,9 milhões, houve uma hipotética perda relativa de 5,6 milhões, que corresponderia a 11,7% da população rural de 1991. Ou seja, perda anual efetiva inferior a 1,3% ao ano, insuficiente, portanto, para que se generalize tanto.

Além disso, a participação relativa da população rural caiu de 32,5% para 30,4%, entre 1991 e 2000. O que significa que a efetiva taxa de urbanização não passou de 75,6% para 81,2%, como indica a abordagem normativa, nem de 54,7% para 56,8%, com poderia induzir a pensar o estudo IPEA/IBGE/NESUR. Caso se incluía a população da teia “rurbana”, esta análise sugere que a taxa de urbanização do Brasil tenha passado efetivamente de 67,5% para 69,6%, entre 1991 e 2000.

Tabela 3.7
Distribuição geográfica dos municípios rurais segundo os tipos
Brasil 1991-2000

UF & Região	Esvaentes	Letárgicos	Atraentes	Total	Esvaentes	Letárgicos	Atraentes
	Número				Porcentagens		
11-RO	14	11	21	46	30	24	46
12-AC	6	6	8	20	30	30	40
13-AM	17	13	26	56	30	23	46
14-RR	4	3	7	14	29	21	50
15-PA	33	30	55	118	28	25	47
16-AP	4	2	8	14	29	14	57
17-TO	49	49	37	135	36	36	27
01-N	127	114	162	403	32	28	40
21-MA	65	60	71	196	33	31	36
22-PI	78	61	76	215	36	28	35
23-CE	56	55	27	138	41	40	20
24-RN	54	51	35	140	39	36	25
25-PB	96	27	48	171	56	16	28
26-PE	39	20	23	82	48	24	28
27-AL	28	19	15	62	45	31	24
28-SE	19	19	14	52	37	37	27
29-BA	173	73	97	343	50	21	28
02-NE	608	385	406	1	43	28	29

				399			
31-MG	327	273	150	750	44	36	20
32-ES	27	26	8	61	44	43	13
33-RJ	13	12	13	38	34	32	34
35-SP	163	162	125	450	36	36	28
03-SE	530	473	296	1 299	41	36	23
41-PR	231	77	43	351	66	22	12
42-SC	131	77	26	234	56	33	11
43-RS	235	87	68	387	61	22	18
04-S	597	238	137	972	61	24	14
50-MS	23	22	27	72	32	31	38
51-MT	45	26	48	119	38	22	40
52-GO	95	93	33	221	43	42	15
05-CO	163	141	108	412	40	34	26
BR	2 025	1 351	1 109	4 485	45	30	25

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Coagulação

Está ocorrendo firme adensamento demográfico em significativa parcela dos municípios rurais. Em praticamente todas as microrregiões geográficas há pequenos municípios que estão atraindo migrantes da vizinhança, e até uma parte dos conterrâneos que haviam emigrado. Um processo de “coagulação” que está espalhado por todos os recantos rurais do território brasileiro, apesar de ser menos significativo nos três estados do Sul e em alguns outros estados das demais regiões.

A grande questão que se coloca, então, é sobre a relação entre essa tendência demográfica e os processos de crescimento econômico e de desenvolvimento. Nada estaria mais de acordo com as teorias de desenvolvimento regional ^[5] do que a hipótese de que a atração exercida por 249 dos 567 municípios “rurbanos” e por 1109 dos 4485 municípios rurais corresponda a seu maior dinamismo econômico. E em países pouco desenvolvidos como o Brasil, esse dinamismo das economias rurais ainda depende essencialmente dos laços que elas estabelecem com mercados urbanos, sejam eles longínquos, ou de centro(s) urbano(s) da própria região.

Em tal contexto, a queda populacional de um município rural indicaria uma situação “reativa”, que até pode envolver a eficiente exploração de alguma , mas que não diversifica a economia local de modo a absorver a força de trabalho que o aumento da produtividade tende a tornar redundante. E essa menor capacidade de absorção de mão-de-obra também desfavorece o surgimento e a expansão dos serviços que certamente ajudariam a reduzir os estímulos à emigração juvenil, ou pelo menos retardá-la. Principalmente serviços educacionais de nível médio e superior, além das mais diversas formas de lazer.

Mas nem todas as localidades rurais estão condenadas a ter economias apenas “reativas”. Por isso, o

expressivo crescimento populacional de 44% dos municípios “urbanos” e de 25% dos municípios rurais pode ser um indicador de que eles possuam alguns dos poderes de retenção, ou atração, próprios de economias “ativas”, tão características das cidades.^[6] É certo que esses municípios dificilmente conhecerão processos mais flexíveis de inovação e improvisação de dependem da concentração, da contigüidade e da diversidade que caracterizam as populações urbanas. Só que algo eles certamente já têm para que sejam lugares de adensamento populacional e - provavelmente - de dinamismo econômico.^[7] E são várias as influências que esse “algo” deverá exercer sobre a definição de qualquer estratégia de desenvolvimento.

04 O FUTURO DOS POBRES DO CAMPO

É muito raro que se faça a devida distinção entre a natureza espacial do Brasil rural e o caráter setorial da agropecuária. E a vigente divisão infra-municipal entre perímetro urbano e zona rural acaba por reforçar esse sério equívoco, que pode induzir conclusões desastrosas sobre o processo de desenvolvimento. Uma delas é a de que haveria excesso de agricultores, razão pela qual eles estariam preferindo trocar a vida no campo pelo desemprego e a violência das cidades.

Alguns pesquisadores dizem que no Brasil há grande excesso de agricultores. Ao examinarem as contas dos que dispõem de menos de 100 hectares, notam que nem mesmo um terço tira da lavoura renda familiar superior a 2 salários mínimos. Deduzem daí que metade desses 4,3 milhões estabelecimentos não tem condições de sobreviver. A prova seria a acelerada urbanização que jogou 82% da população nas cidades. Este resultado do Censo de 2000 seria, aliás, a “evidência definitiva” de que os agricultores trocam o campo pelo desemprego e pela violência do Brasil urbano.

São conclusões temerárias que colidem com a permanência extraordinariamente duradoura desses produtores de pequeno porte por toda a segunda metade do século 20. Nos sete censos agropecuários realizados desde 1950, a participação do que têm menos de 100 hectares nunca se distanciou de 90% do total dos estabelecimentos, e sempre lhes coube 20% da área. Por isso, antes de aceitar que haja excesso de agricultores, qualquer pessoa seriamente interessada no Brasil rural deve fazer-se pelo menos duas perguntas. Será que a renda agrícola familiar é que determina a capacidade de sobrevivência da espécie? Será que o “grau de urbanização”, tal como é calculado no Brasil, mostra que ex-agricultores estão em marcha para os centros urbanos?

Não há dúvida que a renda agrícola familiar pode ser um bom indicador da condição de sobrevivência de produtores especializados, necessariamente sensíveis à queda de preço de sua principal mercadoria. Quando percebem que não podem produzir e comercializar a custo inferior ao preço que obtêm, já não lhes resta a chance de promover uma conversão do sistema produtivo. São levados a liquidar os ativos para saldar parte de pesadas dívidas.

Mas esta é uma situação rara entre os agricultores familiares que formam a grande maioria dos que têm menos de 100 hectares. Dificilmente se especializam. E os poucos que se arriscam sempre evitam perder a flexibilidade que lhes permite alterar a estratégia de sobrevivência. Além disso, a renda dessas famílias não depende apenas da produção de seus pequenos sítios. Sempre buscaram trabalho fora. Sempre exerceram outras atividades que, em grande parte, não pertencem ao setor agropecuário. Por isso, é um engano supor que a renda familiar desse tipo de agricultor coincida com a renda agrícola de seu estabelecimento. Equívoco que se torna ainda mais grave quando diversas transferências públicas reforçam sua capacidade de resistência. Principalmente a aposentadoria garantida desde 1988 pela Constituição, mas também salário-

maternidade e bolsa-escola, sem falar de dezenas de programas de combate à pobreza rural ou de micro-crédito subvencionado.

Um indicador do caráter multisetorial da renda dos agricultores é o local de residência. O Censo Agropecuário de 1995/6 mostrou a enorme frequência com que os agricultores não moram no estabelecimento em sim em “zona urbana”. Por exemplo, metade dos agricultores paulistas e goianos tem esse tipo de residência. O mais curioso, contudo, é notar que entre os agricultores familiares essa tendência é inversamente proporcional à renda agrícola. Quanto menos dinheiro se tira da lavoura, maior é a propensão a se morar na sede do município, considerada urbana pelo IBGE. E é justamente essa peculiaridade das estatísticas demográficas brasileiras que alimenta a crença de que a hiperurbanização do País se deve ao êxodo de agricultores.

Não se trata aqui, todavia, de chamar mais uma vez a atenção para a anacrônica e aberrante fronteira inframunicipal entre rural e urbano. O que mais interessa é entender o quanto é absurdo supor que o acelerado aumento do “grau de urbanização” aferido pelo IBGE possa ser evidência de que os agricultores estão saindo do campo para enfrentar o desemprego e a violência das cidades. O máximo que ele permite afirmar é que o número de domicílios que pertencem aos perímetros que as Câmaras Municipais decidiram considerar urbanos cresceu mais que o número dos domicílios localizados no interior do município. Sem esquecer, é claro, que os perímetros urbanos de 4/5 dos municípios brasileiros podem ser quase tudo o que se quiser, menos “cidades”. A não ser que esse vocábulo tenha se tornado sinônimo de vila, povoado, vilarejo ou aldeia.

Excesso de agricultores?

O Censo Agropecuário de 1995/6 revelou que os produtores com residência fora do estabelecimento - e em zonas urbanas - variava entre um mínimo paraense de 9% e um máximo paulista de 48%. O mais interessante, todavia, é que, entre os agricultores familiares, o fenômeno era inversamente proporcional à renda agrícola monetária bruta do estabelecimento, com a única exceção do Estado do Amazonas. Na verdade, o fenômeno era muito mais recorrente entre os produtores familiares que declararam mais despesas do que receitas agrícolas, o que pode ser um indicador indireto da importância relativa de rendimentos externos ao setor agropecuário. Em Minas Gerais, por exemplo, os sítiantes que residiam fora do estabelecimento e em zonas urbanas não chegavam a 17% entre os que tinham renda agrícola monetária positiva, mas atingia 29% no caso oposto. [\[8\]](#)

Abordagens estritamente herméticas da agropecuária, que desprezam, ou simplesmente ignoram, a natureza multifacetada da renda familiar dos produtores, podem levar a conclusões bem equivocadas. E não pode haver exemplos mais ilustrativos desse tipo de confusão do que dois artigos recentes assinados pelo veterano pesquisador da Embrapa Eliseu Alves, ambos em co-autoria: Alves, Lopes & Contini (1999), e Alves, Souza & Brandão (2001). Este último artigo, que procura examinar “como está quem tem menos de 100 hectares”, tira diversas conclusões sobre as possibilidades de “sobrevivência” desses milhões de estabelecimentos que se baseiam única e exclusivamente em estimativas de suas rendas agrícolas.

“

”, concluem os autores.

O mais engraçado é que esse mesmo artigo começa por lembrar aos leitores como evoluiu a participação dos estabelecimentos desse estrato de área durante a segunda metade do século 20. E o que mostraram os

sete censos agropecuários realizados entre 1950 e 1996, é que os estabelecimentos de menos de 100 hectares foram extremamente estáveis, tanto em número (90%), quanto em área (20%).

Mas o pior mesmo é que os autores ainda misturam esse esquecimento sobre a natureza multifacetada da renda dos agricultores familiares, com uma aceitação absolutamente ingênua da separação rural/urbano adotada pelo Censo Demográfico. Mesmo que os resultados preliminares do último Censo tenham superado as previsões apresentadas no artigo de 1999, o fato não foi considerado surpresa pelos autores deste artigo de 2001.

“

”

Todavia, o que o IBGE considera “urbano” pouco tem a ver com as “cidades”. Se há alguma coisa que o critério infra-municipal de separação justamente impede que se conclua é que o aumento do chamado “grau de urbanização” resulte de migração de agricultores para centros urbanos. A única coisa que ele permite concluir é que o número de domicílios situados nos perímetros urbanos dos municípios aumentou mais que o número de domicílios situados em suas zonas rurais. E isso pode ocorrer mesmo em situações nas quais o número de agricultores aumenta, em vez de diminuir!

Esse tipo de inferência abusiva não se deve a mero engano provocado pela deformação profissional de quem se acostumou a sempre isolar a agropecuária para efeito de análise. Esta até poderia ser uma explicação plausível se os autores não afirmassem que a “urbanização acelerada” só pode ser considerada “evidência definitiva” do “grande excesso de produtores”.

A rigor, só se pode afirmar que há excesso de produtores quando se considera um determinado mercado no qual a queda de preço de uma , provocada por superprodução, torna inviável a permanência dos menos eficientes. Mas esse raciocínio não pode ser simplesmente transferido para um universo tão heterogêneo, e tão diversificado, como o dos 4,3 milhões de produtores que dispunham de menos de 100 hectares no ano agrícola de 1995/6. É raro que sejam especializados em alguma cuja desvalorização comprometa a manutenção da renda familiar. Ou seja, quando há superprodução de alguma mercadoria agropecuária, quem corre mais risco de ser obrigado a sair do ramo é o produtor muito especializado, cuja renda é muito sensível a um determinado mercado, coisa que raramente se encontrará entre os que “têm” (sic) menos de 100 hectares.

Além disso, não se deve esquecer que a baixa densidade ocupacional da agropecuária brasileira resulta da predominância dos sistemas de produção extensivos em trabalho – os mais freqüentes nas fazendas patronais - sobre os sistemas de produção intensivos em trabalho - os mais recorrentes nos sítios familiares. Os sistemas que combinam pecuária de corte com grãos ou cana-de-açúcar absorvem muito menos de força de trabalho que os demais. E as atividades que mais demandam trabalho ocupam porcentagens irrisórias da área cultivada. Com as exceções do café, da mandioca, e talvez do arroz, todas as outras culturas intensivas em trabalho limitam-se a parcelas de no máximo 2% da área cultivada. Juntas, elas não chegam a ocupar 10% da área cultivada com as principais culturas, enquanto apenas a soja, o milho e a cana-de-açúcar ocupam mais de 60%.

Cada 100 hectares de área cultivada com o “mix” soja-milho-cana ocupam em média 7 equivalentes-homem-ano (EHA), enquanto a mesma área cultivada com um “mix” das demais culturas ocupa 36 EHA. Ou seja, uma agricultura bem diversificada tende a resultar, grosso modo, numa densidade ocupacional cinco vezes maior que a agricultura especializada que predomina nas fazendas patronais. E isto, sem falar nas

pastagens consagradas à pecuária de corte, que ocupam mais de 70% da área útil dos estabelecimentos, e nas quais 100 hectares não chegam a dar trabalho a ¼ de EHA.

Para que se tenha uma idéia do quanto são extensivos em trabalho os sistemas de produção predominantes no Brasil, são indispensáveis algumas comparações internacionais. Na Holanda, por exemplo, onde os ocupados na agropecuária correspondiam, em 1995, a menos de 4% da ocupação total, cada 100 hectares de área útil absorviam o trabalho de 12 pessoas. Na Grécia, onde os ocupados na agropecuária correspondiam, em 1995, a 20% da ocupação total, cada 100 hectares de área útil demandavam o trabalho de 16 pessoas. No Brasil, onde os ocupados na agropecuária correspondiam, em 1995/6, a 22% da ocupação total, cada 100 hectares de área útil só absorvia o trabalho de 7 pessoas.

Desempenho dos agricultores familiares

Seria rematada tolice pretender que o setor agropecuário brasileiro pudesse ter densidades ocupacionais comparáveis a países como a Holanda ou a Grécia. Mas também é absurdo opor-se a que sua atual densidade se estabilize, ou diminua suavemente, quando isto se tornar inevitável. Tudo vai depender, é claro, das perspectivas de expansão e consolidação dos agricultores familiares, categoria que não se define pelo tamanho da área disponível, mas sim pelas características organizacionais do empreendimento enumeradas no quadro abaixo.

Patronal	Familiar
Completa separação entre gestão e trabalho.	Trabalho e gestão intimamente relacionados.
Organização centralizada.	Direção do processo produtivo diretamente assegurada pelos proprietários ou arrendatários.
Ênfase na especialização.	Ênfase na diversificação.
Ênfase nas práticas padronizáveis.	Ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida.
Predomínio do trabalho assalariado.	Trabalho assalariado complementar.
Tecnologias dirigidas à eliminação das decisões “de terreno” e “de momento”.	Decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo.

Não se pode, portanto, assimilar os agricultores familiares aos que “têm menos de 100 hectares”, como supõem Eliseu Alves e seus co-autores. É imprescindível uma outra abordagem. Por exemplo, a que foi adotada por Rubens Nunes em sua recente tese de doutorado.^[9] A base de dados foi um conjunto de tabulações especiais do Censo Agropecuário de 1995/6, nas quais usou-se uma estratificação que combina uma básica separação por forma de organização social - as categorias patronal e familiar - com três níveis de renda internos (acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana).

Para tanto, o primeiro passo foi separar os estabelecimentos agropecuários de cada unidade da federação em **quatro subconjuntos**:

- os patronais (**P**) com renda (**Ramb**) positiva e negativa
- e os familiares (**F**) com renda (**Ramb**) positiva e negativa.

Usou-se, para tanto, os seguintes critérios:

P = com empregados permanentes e/ou com mais de cinco empregados temporários em algum mês do ano.

F = sem empregados permanentes e/ou sem mais de cinco empregados temporários em algum mês do ano.

Ramb = Total das Receitas menos Total das Despesas.

O segundo passo foi o cálculo (por UF) das **Ramb média e mediana dos dois subconjuntos com renda positiva (patronal e familiar com Ramb positiva)**, de modo a separar cada qual em três estratos de Ramb: acima da média, entre a média e a mediana e abaixo da mediana. Foram assim constituídos os **oito segmentos** que, com seus respectivos subtotais, geraram as seguintes dez linhas das tabelas:

Segmento	Nível de Ramb
P+	Patronais com Ramb positiva
Pa	do subconjunto P+
Pb	do subconjunto P+
Pc	do subconjunto P+
P-	Patronais com Ramb menor ou igual a zero
F+	Familiars com Ramb positiva
Fa	do subconjunto F+
Fb	do subconjunto F+
Fc	do subconjunto F+
F-	Familiars com Ramb menor ou igual a zero

A tabela 4.5 dá uma idéia da disparidade que existe entre o pequeno grupo formado pelos 785 mil estabelecimentos patronais e os outros 4 milhões de estabelecimentos nos quais o trabalho assalariado é quase inexistente e, quando existe, tem um caráter completamente diferente. Enquanto os primeiros detinham 63% a área e empregavam diretamente 5 milhões de pessoas, nos outros trabalhavam 13 milhões de pessoas em 37% da área. Além disso, a renda média dos estabelecimentos patronais era 6 vezes a renda média dos estabelecimentos familiares.

Seria estranho, contudo, comparar o reduzido e privilegiado conjunto dos 785 mil estabelecimentos patronais (P), que concentra 63% da área, aos mais de 4 milhões de estabelecimentos não-patronais (F), que se amontoam nos restantes 37% da área. É muito mais razoável comparar o conjunto patronal (P) ao segmento familiar com renda acima da média (Fa), que tem um número de estabelecimentos bem semelhante: 769 mil. E eles obtêm renda agrícola monetária bruta por hectare mais de três vezes superior ao conjunto dos patronais (além de superior ao melhor segmento patronal, Pa).

Todavia, o que mais interessa para a formulação de uma estratégia de desenvolvimento rural é a situação dos demais segmentos familiares (Fb, Fc e F-), nos quais há uma clara combinação entre excesso de pessoal ocupado (sub-ocupação) e baixíssima renda agrícola monetária (pobreza).

E já devem estar claras para o leitor as duas maneiras de enxergar o futuro dessas 3,3 milhões de famílias:

- De um lado estão os que privilegiam a eficiência setorial, e preferem tomar como favas contadas que o destino da grande maioria desses pobres rurais será inchar ainda mais a periferia dos centros urbanos, e ali pressionar ainda mais os mercados de trabalho não-qualificado, exatamente onde as perspectivas de desemprego são mais sombrias.
- Do outro, está quem persegue o desenvolvimento do maior número possível de regiões e municípios rurais. Estes preferem pensar que uma parte desses estabelecimentos poderá se consolidar, e atingir o patamar alcançado pelo segmento “Fa”, além de, simultaneamente, a outra parte se tornar cada vez mais pluriativa, elevando a parte da renda familiar que não depende da agricultura. Em vez de condenar os mais pobres a deixarem o setor, esta segunda perspectiva conta com a possibilidade de aumentar a osmose que já existe em parte significativa pequenos municípios entre os três setores da economia.

Tabela 4.1

Produtores agropecuários não residentes nos estabelecimentos e sim em zona urbana, por unidades da Federação, 1995/6

UF	Total (inclusive patronais)	Familiares com renda agrícola monetária positiva	Familiares com renda agrícola monetária Negativa
São Paulo	47,9	33,1	45,3
Goiás	43,5	23,0	40,0
Tocantins	35,4	22,7	36,4
Mato Grosso	31,7	15,9	33,9
Mato Grosso do Sul	47,1	21,6	30,7
Rio de Janeiro	32,0	20,0	30,2
Minas Gerais	29,4	16,6	29,0
Amapá	19,5	10,7	28,9
Paraná	23,4	14,9	27,0
Rio Grande do Norte	23,7	18,5	26,9
Espírito Santo	24,2	15,5	25,8
Roraima	25,8	14,6	25,2
Sergipe	27,1	23,4	23,9
Piauí	16,8	12,3	23,9
Maranhão	11,5	9,1	22,0
Bahia	19,3	13,2	21,4
Paraíba	20,5	16,2	21,0
Rondônia	11,9	6,6	18,8
Rio Grande do Sul	13,6	8,1	15,9
Alagoas	17,9	14,6	15,3

Distrito Federal	29,6	9,2	15,3
Pará	8,6	5,2	15,0
Pernambuco	15,3	11,8	13,2
Santa Catarina	8,9	4,9	13,1
Acre	9,5	5,6	12,4
Ceará	11,4	8,9	10,3
Amazonas	8,9	6,0	1,2

Fonte dos dados: Censo Agropecuário 1995/6

Tabela 4.2
SUPERFÍCIE AGRÍCOLA ÚTIL (S.A.U.), BRASIL 1995/6

	Área (hectares)	% da Área Total	% da S.A.U.
Lavouras permanentes	7 541 626		
Lavouras temporárias	34 252 829		
Temporárias em descanso	8 310 029		
Subtotal – Lavouras	50 104 484	14,2	20,1
Pastagens naturais	78 048 463		
Pastagens plantadas	99 652 009		
Subtotal – Pastagens	177 700 472	50,2	71,2
Matas e florestas naturais	88 897 582		
Matas e florestas artificiais	5 396 016		2,2
Subtotal – Florestas	94 293 598	26,7	
Produtivas não utilizadas	16 360 085	4,6	6,5
Terras inaproveitáveis	15 152 600	4,3	
ÁREA TOTAL	353 611 239	100,0	
- Matas e florestas naturais	- 88 897 582		
- Terras inaproveitáveis	- 15 152 600		
S.A.U.	249 561 057		100,0

Fonte dos dados: Censo Agropecuário 1995/6

Tabela 4.3
**Densidade ocupacional das principais atividades agropecuárias,
Em Equivalentes Homem/Ano (EHA) e hectares (ha), Brasil, 2000**

	EHA/100 ha
Tomate envarado	245
Uva	113
Fumo	70

Abacaxi	61
Cebola	52
Cafê	49
Mandioca	38
Cacau	37
Batata	29
Algodão herbáceo	24
Mamona	24
Caju	23
Laranja	16
Arroz	16
Coco da Bahia	14
Feijão	11
Cana-de-açúcar	10
Milho	8
Soja	2
Pecuária de corte (UF São Paulo)	0,24
GRÃOS (12)	7
TOTAL 36 culturas	12

Fonte: Fundação Seade: Sensor Rural

Tabela 4.4

**DEMANDA DA FORÇA DE TRABALHO ANUAL E ÁREA
DE 20 DAS PRINCIPAIS CULTURAS, BRASIL, 2000**

Equivalentes-Homens-Ano (EHA) e hectares (ha)

	ÁREA (ha)	%	EHA	%
Soja	13.502.300	26,3	265.884	4,2
Milho	12.479.200	24,3	997.949	15,7
Cana-de Açúcar	5.827.900	11,3	583.874	9,2
Feijão	4.378.500	8,5	490.925	7,7
Arroz	3.648.300	7,1	565.250	8,9
Cafê	2.349.300	4,6	1.154.387	18,1
Mandioca	1.717.200	3,3	650.851	10,2
Laranja	1.008.200	2,0	164.517	2,6
Algodão herbáceo	825.500	1,6	197.477	3,1
Cacau	681.400	1,3	252.108	4,0
Caju	599.200	1,2	136.758	2,1
Banana	525.800	1,0	202.315	3,2
Fumo	329.200	0,6	229.228	3,6
Côco-da-Bahia	250.300	0,5	34.638	0,5

Mamona	204.700	0,4	48.844	0,8
Batata	152.200	0,3	43.451	0,7
Cebola	64.400	0,1	33.381	0,5
Uva	58.200	0,1	65.846	1,0
Abacaxi	57.300	0,1	34.982	0,5
Tomate envarado	26.100	0,05	63.980	1,0
(GRÃOS) (12)	(37.406.700)	(72,8)	(2.600.235)	(40,8)
TOTAL (36 princ. culturas)	51.359.700	100,0	6.370.058	100,0

Fonte: Fundação Seade: Sensor Rural

Tabela 4.5

Número de estabelecimentos, área total e pessoal ocupado, segundo segmentos de renda da agricultura patronal e familiar, Brasil 1995/6.

	Milhares de estabelecimentos	Área Total (hectares)	Milhares de ocupados diretos (*)
P	785	224,0	4 978
P+	543	151,7	3 432
Pa	88	76,7	1 085
Pb	189	43,8	1 117
Pc	266	31,2	1 230
P-	242	72,3	1 546
F	4 075	129,6	12 952
F+	3 325	99,6	10 762
Fa	769	45,6	2 849
Fb	922	23,9	3 022
Fc	1 634	30,0	4 891
F-	750	30,0	2 191
Total	4 860	353,6	17 931

(*) Exceto os que trabalharam em serviços de empreitada.

Tabela 4.6

Área média, pessoal ocupado por estabelecimento e renda agrícola monetária bruta (Ramb) por estabelecimento, segundo segmentos de renda da agricultura patronal e familiar, Brasil 1995/6.

Segmento	Área Média (hectares)	Pessoal Ocupado por estabelecimento	Renda Agrícola Monetária Bruta (Ramb) por estabelecimento (R\$/estab.)
P	286	6,3	11 442
P+	280	6,3	23 566
Pa	870	12,3	118 158

Pb	232	5,9	10 025
Pc	118	4,6	1 777
P-	299	6,4	- 15 748
F	32	3,2	1 906
F+	30	3,2	2 581
Fa	59	3,7	8 494
Fb	26	3,3	1 527
Fc	18	3,0	392
F-	40	2,9	- 1 086
Total	73	3,7	3 445

Tabela 4.7

Pessoal ocupado e renda agrícola monetária bruta, segundo segmentos de renda da agricultura patronal e familiar, Brasil 1995/6.

Segmento	Pessoal Ocupado Direto(*) por 100 hectares de área dos estabelec.	Renda agrícola monetária bruta (Ramb) por hectare (R\$/ha)
P	2	40,07
P+	2	84,29
Pa	1	135,86
Pb	3	43,22
Pc	4	15,13
P-	2	-52,67
F	10	59,95
F+	11	86,18
Fa	6	143,15
Fb	13	58,87
Fc	16	21,34
F-	7	-27,17
Total	5	47,35

(*) Exceto trabalhadores sem serviços de empreitada

05. O LADO CONHECIDO

Se a população rural do Brasil fosse de 32 milhões de habitantes, como diz o Censo Demográfico de 2000, a economia rural do País seria menor que seu setor agropecuário. A conta é simples. A esses 32 milhões corresponderiam cerca de 15 ou 16 milhões de ocupados, enquanto o setor agropecuário sozinho ocupa uns 20 milhões. É verdade que o Censo Agropecuário de 1995/6 só achou 18 milhões. Todavia, ao ignorar os

menores estabelecimentos, provocou uma subcobertura da ordem de 20%, revelada por levantamento simultâneo feito pela Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo (LUPA). Pode-se estimar, portanto, que em meados dos anos 1990 a agropecuária ocupasse – ou melhor, subocupasse - uns 21,6 milhões.

Tanta incongruência entre as estatísticas demográficas e as agropecuárias só acabará quando for superada a obsoleta visão normativa da separação urbano/rural instaurada no Estado Novo pelo Decreto-Lei 311/38 como foi explicado no segundo capítulo deste texto. Adotando-se critérios mais razoáveis de análise da distribuição espacial do povoamento, percebe-se que a população rural do Brasil é de quase 52 milhões de habitantes, parte dos quais têm laços apenas indiretos com a agricultura. A população rural economicamente ativa deve estar próxima de 25 ou 26 milhões, dos quais uns 20 milhões exercem algum tipo de atividade agrícola, mas com exclusividade decrescente.

Duas razões impedem que o setor agropecuário seja maior que o Brasil rural, e só confirmam que o Brasil rural é bem maior do que sua agropecuária. Quando se observa o processo histórico dos países que mais se desenvolveram, é fácil perceber que o progressivo encolhimento da população ligada à agropecuária não foi acompanhado por queda comparável da população rural. Hoje a agropecuária corresponde a menos de 10% dos EUA rural, por exemplo. Também não é difícil perceber que em quase todas as localidades de diminuta população e baixa densidade demográfica, de qualquer canto do mundo, há envolvimento profissional dos que residem e trabalham na sede com atividades agropecuárias. Assim como também tende a ser cada vez mais freqüente que os agricultores residam na sede, ou tenham dupla moradia. Pequenos empreendedores e profissionais liberais, como lojistas, taberneiros, alfaiates, ou dentistas, todos também têm um “pé na roça” quando vivem em municípios rurais. E membros da família de sitiantes, fazendeiros, ou chacareiros, também são empreendedores ou empregados nos mais diversos ramos dos serviços e manufaturas. Enfim, quanto mais rural é um município, menor é a impermeabilidade dos setores econômicos.

Fora de aglomerações e centros urbanos há muito mais osmose entre os três setores econômicos do que sugerem as estatísticas brasileiras. Elas só dão conta de 60% do Brasil rural. A manutenção da anacrônica separação inframunicipal e administrativa dos espaços rurais e urbanos oficiais força que os estudos sobre o Brasil rural se restrinjam aos 32 milhões de habitantes que residem fora dos perímetros que as Câmaras Municipais consideram urbanos. Infelizmente não se referem à vida de todos os 52 milhões que residem nos 4500 municípios rurais.

Essa deplorável distorção talvez venha a ser corrigida no futuro. Seja com o surgimento de estatísticas que usem critérios mais modernos e adequados para delimitar os espaços realmente urbanos, seja por estudos que consigam consolidar um banco de dados sobre os 4500 municípios rurais e os quase 600 “urbanos”.

Enquanto isso não acontece, é preciso se conformar com as deduções possíveis sobre o lado mais conhecido do Brasil rural, mesmo sabendo que ele corresponde a apenas 60% da realidade. Por exemplo, saber que só metade das famílias consideradas rurais é exclusivamente agrícola. Um quarto delas é “anfíbia”, e 28% sequer exercem atividade no setor.

Além disso, há fortes diferenças entre as que trabalham por conta própria e as que trabalham para terceiros. Entre as famílias rurais que trabalham por conta própria, também metade é exclusivamente agrícola. Mas as “anfíbias” chegam a um terço. E as 17% restantes não exercem atividades no setor. Já entre as famílias de empregados rurais, as exclusivamente agrícolas caem para 41%, as “anfíbias” são apenas 17%, e as que nem exercem atividades no setor atingem 42%.

Nunca será demais repetir que os dados estatísticos utilizados nesses cálculos embutem forçosamente uma

grande subestimação da importância relativa dos setores terciário e secundário da economia rural, uma vez que não incluem as famílias que residem nas “pequenas cidades”, como são chamadas as sedes dos 4500 municípios rurais. Por isso mesmo, são suficientes para que se imagine o quanto a economia rural brasileira já é maior que seu setor agropecuário. E mais do que suficientes para que se perceba o quanto pode ser estreito e retrógrado tentar restringir o desenvolvimento rural à sua vertente agropecuária.

“ORNAs” e “pluriatividade”

Mesmo no Nordeste, onde é muito alta a parte das rendas dos domicílios rurais provenientes de exploração de sítios ou fazendas, ela não chegava à metade, como indica estudo de Romano (2000) com base nos resultados da Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV).^[10] Entre os 20% mais pobres, a segunda fonte de renda mais importante, que garantia quase um quarto de sua renda, era o salário agrícola. Depois, com 16% apareciam os rendimentos externos ao setor agropecuário (fruto de trabalho assalariado ou autônomo), e, finalmente, aposentadorias e outros benefícios, que representavam quase 12%. (ver tabelas 5.1 e 5.2)^[11]

No Sudeste, a outra região que foi objeto da mesma pesquisa, apenas um quarto da renda dos domicílios rurais era proveniente da exploração de sítios e fazendas. A primeira fonte de renda era o salário agrícola, com quase 32%, seguida de perto pelos rendimentos externos ao setor, com 29%. E sobravam 16% para as aposentadorias e outros benefícios. Nessa região, as diferenças na composição das rendas entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos eram bem menos marcantes do que no Nordeste. Por exemplo, os salários agrícolas representavam cerca de um quinto da renda de cada um dos grupos, enquanto no Nordeste sua participação era irrisória entre os mais ricos.

Mais significativo ainda é constatar que no Nordeste os próprios agricultores tiravam de seus sítios e fazendas 70% de sua renda, mas apenas 56% no Sudeste (tabelas 5.3 e 5.4). Ou seja, mesmo quando se considera apenas os agricultores “rurais” – isto é, que residem em seus estabelecimentos, ou que residem fora deles mas em zonas rurais - nota-se que o setor agropecuário tende a se tornar apenas uma de suas fontes de renda. Em 1996, as atividades exercidas fora do setor, somadas às aposentadorias e outros benefícios, representavam 20% das rendas dos agricultores nordestinos e 30% das rendas dos agricultores do Sudeste.

Classificando-se por ramos de atividade principal as pessoas com domicílio em áreas consideradas rurais pelo IBGE, nota-se que o setor primário, e particularmente a agropecuária, são responsáveis pela maior parte das ocupações, tanto no Nordeste, quanto no Sudeste (tabela 5.5). Mesmo assim, o setor terciário absorve o trabalho principal de 15% no Nordeste e 20% no Sudeste. E o setor secundário 6% e 10% respectivamente.

A exploração conjunta dos resultados da PPV e da Pnad de 1996 permitiu que Ferreira e Lanjouw (2000) confirmassem a forte correlação existente entre das atividades terciárias (principalmente comércio) e a localização adjacente às sedes municipais, consideradas urbanas pelo IBGE. Como era de se esperar, a probabilidade ter atividade principal no setor terciário é bem superior entre residentes daquilo que o IBGE considera “extensão urbana” (um raio inferior a 1 km em torno do perímetro urbano municipal).

Nunca será demais repetir que a PPV e a Pnad induzem necessariamente a uma subestimação da importância relativa dos setores terciário e secundário na economia rural, uma vez que não incluem as vilas (sedes de distritos) e os pequenos povoados (sedes de municípios). Isto é, os perímetros e zonas urbanas dos 4.485 municípios rurais. Esta distorção foi, aliás, enfatizada em trabalho pioneiro sobre o tema,

publicado há mais de 20 anos. Segundo Anderson & Leiserson (1980), as ocupações secundárias e terciárias já corresponderiam em 1970 a mais de 20% das ocupações rurais, proporção que subiria para mais de 30% se fossem incluídas as áreas indevidamente consideradas urbanas. Além disso, os autores alertavam para que tais percentuais fossem considerados como mínimos, uma vez que se referiam apenas à ocupação principal das pessoas em determinado momento (em geral a semana da pesquisa). Sabe-se, contudo, que as atividades exercidas fora dos sítios ou fazendas são freqüentemente atividades secundárias, sejam elas também de caráter agropecuário, ou externas ao setor.

No início da década de 1990, um amplo levantamento da OIT sobre o emprego rural na América Latina, não somente confirmou a importância dos setores secundário e terciário na economia rural, como mostrou que o emprego estava crescendo mais neles do que na agropecuária. Desde a década de 1970, havia queda do trabalho agrícola enquanto o emprego rural nos setores secundário e terciário aumentava a taxa maior que o crescimento médio da PEA total da região. Em 12 dos 18 países para os quais se dispunha de informações censitárias – entre eles o Brasil - o “emprego rural não-agrícola” aumentava mais rapidamente que o emprego total. Em 8 desses países esse aumento era superior ao da PEA urbana. (Klein, 1992 Del Grossi & Graziano da Silva, 2000).

A grande dificuldade de se avaliar a evolução desse fenômeno que os pesquisadores brasileiros corretamente preferem não chamar de emprego rural não-agrícola, mas sim de ocupações rurais não agrícolas (ORNAs), está nas mudanças sofridas pela Pnad a partir de 1992. Mas o acesso aos microdados dessa pesquisa permitiu que o Projeto Rurbano reconstruísse a série de 1992 em diante, utilizando os mesmos critérios dos anos 1980, e excluindo as pessoas que se dedicam exclusivamente à produção para autoconsumo, ou à construção para o próprio uso, bem como os trabalhadores não remunerados que trabalham menos de 15 horas semanais. Ao utilizarem essa série reconstituída a partir dos microdados, os pesquisadores do Projeto Rurbano se referem, portanto, à “PEA usual ou restrita”, para que fique clara a diferença com os dados das Pnads de 1992 a 1998, que chamam de “PEA ampliada”. A diferença entre essas duas séries refere-se essencialmente a aposentados, a jovens em idade escolar, e a mulheres envolvidas em tarefas domésticas que também cuidam de hortas e pequenos animais. (Graziano da Silva & Del Grossi, 1997; Del Grossi, 1999).

Adotando tal perspectiva, foi possível observar que, entre 1981 e 1998, os ocupados rurais não-agrícolas (“Ornas”) passaram de 13% para 19% da população rural com 10 anos e mais, enquanto os ocupados rurais agrícolas caíram de 44% para 39%. O resto que, segundo os autores, é constituído por inativos e desempregados, manteve-se bem estável, pois passou de 43% para 42%, em evolução bem semelhante à população rural com 10 anos e mais, que passou de 24,4 para 24,8 milhões nesses quase 20 anos (tabela 5.6).

O mais interessante na perspectiva construída pelos pesquisadores do Projeto Rurbano é a possibilidade de não restringir a análise aos casos em que a “Orna” é a ocupação principal da pessoa. Muito mais relevante é considerar as ocupações de todos os membros das famílias domiciliadas nas áreas consideradas rurais pelo IBGE. Isto é, das famílias extensas, que incluem, além da família nuclear, os parentes e agregados que vivem no mesmo domicílio. As famílias com pelo menos uma pessoa ocupada foram consideradas pluriativas quando pelo menos um dos membros exerceu uma ocupação agrícola e outro uma não-agrícola, ou ainda, quando pelo menos um dos membros declarou exercer dupla atividade.

A pluriatividade é uma tendência mais recorrente entre as famílias conta-própria, enquanto as ocupações rurais não-agrícolas (“Ornas”) são muito mais recorrentes entre as famílias rurais de empregados. Isso fica muito claro nas tabelas 5.7 e 5.8. Entre as famílias conta-própria, mais de 50% são agrícolas, mais 30% são pluriativas e apenas 16% são não-agrícolas. Entre as famílias de empregados, ocorre praticamente o inverso: são agrícolas mais de 40%, não-agrícolas mais de 40% e pluriativas só 17%.

As rendas das famílias conta-própria são ligeiramente superiores às das famílias de empregados, principalmente quando se consideram as rendas per capita. É o que mostram as tabelas 5.9 e 5.10. Tanto as rendas médias quanto as rendas das famílias não-agrícolas são superiores às das pluriativas, que, por sua vez são superiores às das agrícolas. Mas são muito próximas as rendas das duas últimas (famílias conta-própria e empregadas) em cada uma dessas três categorias.

As aposentadorias e pensões são mais importantes entre as famílias conta-própria agrícolas, do que nas demais categorias. E as tabelas 5.11, 5.12 e 5.13 mostram também que a agricultura continua sendo a fonte de mais da metade da renda das famílias pluriativas, sejam elas empregadoras, conta-própria ou de empregados. São esses os dois fatos que serão examinados mais detalhadamente nos próximos tópicos

A Previdência Social

A constituição de 1988 introduziu o princípio do acesso universal de idosos e inválidos de ambos os sexos à previdência social, em regime especial, incluindo explicitamente “

” ^[12] As novas regras universalizaram o acesso feminino ao sistema, além de reduzirem os períodos de aposentadoria por idade para 60 e 55 anos para homens e mulheres respectivamente. Houve assim um salto, entre 1991 e 1994, de 4,11 para 6,48 milhões de benefícios mensais, que passaram a representar mais de um terço do total de benefícios previdenciários do INSS. Desde então, “

” (Delgado & Schwarzer, 2000:6).

Entre 1991 e 1998, praticamente dobrou o número de benefícios por idade, enquanto seu valor unitário passava de US\$ 44,1 para US\$ 108,5. A Previdência Social pagou, em 1998, 6,91 milhões de aposentadorias, pensões, rendas mensais vitalícias e amparos previdenciários aos seus segurados rurais. E estudo recente estimou em cerca de 4 milhões o número de domicílios rurais beneficiados pela Previdência Social. E “a regularidade, a segurança e a liquidez monetária que caracterizam os pagamentos previdenciários podem estar exercendo a importante função de ampliar as oportunidades e a recorrência de gastos com a manutenção de atividades voltadas seja para o autoconsumo familiar, seja para a geração de pequenos excedentes comercializáveis” (Delgado & Cardoso, 2000:14).

De maneira bem sintética, pode-se considerar que a Previdência Social esteja garantindo entre um quinto e um quarto da renda média das famílias rurais, muito embora alguns estudos afirmem que essa participação seja ainda maior. Também é importante considerar que a renda domiciliar das famílias contempladas com benefícios do INSS tende a ser superior à das famílias sem acesso a tais benefícios, muito embora essa diferença seja pequena – 3,6% - na região Nordeste (Delgado & Cardoso, 2000).

A agropecuária

No máximo 20% dos estabelecimentos agrícolas brasileiros são de caráter patronal. Dos quase 4,9 milhões

de estabelecimentos agropecuários recenseados em 1995/6, pelo menos 4 milhões são tocados em regime de economia familiar. ^[13] Quase 75% dos agricultores familiares são proprietários das terras que cultivam, e esta representa mais de 90% da área desses estabelecimentos. Os ocupantes são freqüentes no Nordeste (19,3%) e no Norte (13,2%). Juntos, arrendatários e parceiros também são freqüentes no Nordeste (15,3%) e no Sul (12,4%).

A imensa heterogeneidade dessa agricultura familiar fica bem evidente quando os estabelecimentos são classificados por níveis de renda, seja apenas a renda monetária bruta (utilizada pelo projeto Usp/Fapesp), seja a renda total (utilizada pelo projeto Fao/Incra). Apesar dos critérios de separação dos segmentos serem muito diferentes, uma boa ilustração dessa heterogeneidade pode ser encontrada na tabela 5.14.

O principal, todavia, é notar que em 1995/6 havia 770 mil sítios familiares com área média inferior a 60 hectares que se mostravam mais competitivos do que o privilegiado conjunto das 785 mil fazendas patronais com área média cinco vezes maior. E ainda existiam mais de 900 mil outros agricultores familiares com boas chances de estarem no páreo, caso o mito de sua fatal incompetência deixasse de dominar o ambiente institucional que define as políticas setoriais de educação, C&T, infra-estrutura, crédito, cooperativismo, comercialização, etc.

O setor agropecuário propriamente dito é formado por esses três segmentos, cujas características estão resumidas na tabela 5.15. Além deles, também vivem no campo umas 7 milhões de pessoas pertencentes a mais de 2 milhões de famílias. Esses domicílios foram considerados pelo Censo 95/6 como estabelecimentos, apesar de suas rendas monetárias não resultarem de atividades agropecuárias ali praticadas. É bem verdade que uma parte dessas 7 milhões de pessoas vende seus braços em fazendas e sítios, podendo ser consideradas, então, como periferia do setor. Mas outra parte ganha a vida, se vira, vai levando, sobrevive, ou vegeta, em inúmeros outros afazeres extra-agropecuários, rurais ou urbanos.

O que é importante frisar é que a viabilidade econômica de unidades produtivas de pequeno porte é menos determinada pela área disponível do que pelas possibilidades de acesso à educação e a convenientes inovações tecnológicas, pela localização, pelo entorno institucional, pela qualidade do solo, etc. A obsessão pela área do estabelecimento costuma ofuscar as relações sociais que correspondem às formas econômicas. ^[14] Isto é, a constante oposição e coexistência entre os arranjos familiares e patronais que estiveram no centro de todos os tipos de agropecuária comercial que o mundo conheceu nos últimos duzentos anos.

Explorando os resultados do Censo Agropecuário de 1995/96, Nunes (1999) constatou que os agricultores familiares e patronais não apresentam diferenças significativas de desempenho, quando se adota o conceito mais tradicional de eficiência, medido pelo valor monetário gerado por unidade de área. Os melhores familiares são tão bons quanto os melhores patronais, e os piores familiares são ligeiramente mais eficientes que os piores patronais. O autor também mostrou que os agricultores familiares devem ser aprovados com distinção se o critério for o da eficiência adaptativa, pois estão submetidos a um ambiente “bastante hostil” (sic).

Explorando os dados das Pnads em perspectiva idêntica à do Projeto Rurbano, Corrêa (2000) constatou que, em 1998, as pessoas ocupadas no setor agrícola, mas com residência “urbana”, apresentavam rendimento médio superior às com residência rural. No Centro-Oeste, o rendimento médio dos ocupados agrícolas com residência “urbana” era 1,86 vezes maior do que o dos que tinham residência rural, sendo essa relação cerca de 1,6 vezes no Nordeste, 1,4 vezes no Sul e Sudeste, e menor em São Paulo: 1,09 vezes. E é

bom lembrar que no conjunto da Federação, cerca de 71% das pessoas ocupadas na agricultura tinham residência rural em 1998.

A mesma autora observou que 10% das pessoas ocupadas no setor agrícola possuíam trabalho secundário em 1998, variando esse percentual entre as regiões (sendo apenas 1,3% em São Paulo e cerca de 17% na região Nordeste). Já o valor da renda total com trabalho secundário correspondia a apenas 5,42% da renda total com todos os trabalhos, no conjunto da Federação, e a cerca de 11% da renda total na região Nordeste. “

” (Corrêa,2000:9-10).

Implicações

As evidências expostas nos três tópicos anteriores deste capítulo não deixam dúvida de que mesmo os 60% da economia rural brasileira que aparecem nos Censos Demográficos e nas Pnads são bem mais amplos e diversificados do que o setor primário da economia que, por sua vez, também extravasa o universo descrito pelos Censos Agropecuários. Se a eles fosse adicionada a realidade dos 40% da economia rural amputados das estatísticas pela aberrante fronteira inframunicipal entre os espaços rural e urbano, essa amplitude e diversidade se mostrariam obviamente bem maiores.

Todavia, a consciência desse caráter cada vez menos “agrário” e cada vez mais multisetorial da economia rural está longe de produzir entre os pesquisadores algum tipo de consenso sobre suas implicações. E o principal foco do debate refere-se à importância relativa que ainda tem, e ainda terá, a própria agropecuária no processo de desenvolvimento, e particularmente para a solução das questões de emprego e de pobreza rural. Não se pode dizer que sejam muitos os pesquisadores que já tenham formado opinião, ou que já estejam convictos, sobre a importância que ainda terá a agropecuária, mas não é difícil identificar as duas teses que polarizarão esse debate.

Graziano da Silva (1999:29-30) está convencido de que “

” é “

”. Por isso, lamenta que a visão preponderante continue a ser a de “

.” E propõe cinco grupos de políticas para o desenvolvimento do “ ” (idem, p.122).

Já para para Romeiro (2001), “

(...)”. Baseado em trabalhos de campo realizados no âmbito do convênio FAO/INCRA nas cinco regiões, ele afirma que a importância das rendas obtidas fora da unidade familiar tende a diminuir quando os produtores familiares contam com apoio suficiente. “

.”

Parece haver aqui um aparente choque entre as evidências estatísticas expostas anteriormente, e as evidências recolhidas em diversos trabalhos de campo. ^[15] As estatísticas indicam que as rendas das

ocupações rurais externas à agropecuária são superiores às agrícolas, enquanto vários trabalhos de campo afirmam que tais atividades seriam apenas “refúgios”, muito precários e bem provisórios, que fariam parte de uma multiplicidade de “velhas estratégias de sobrevivência”. Atividades que seriam abandonadas assim que surgissem melhores condições para uma dinamização dos sítios familiares. No entanto, é bem provável que essa aparente discrepância deixaria de existir se ficasse mais clara a distinção entre as atividades rurais não-agrícolas das famílias de empregados, e as atividades das famílias de conta-própria pluriativas. As primeiras parecem corresponder melhor ao sentido de “novidade” enfatizado pelo Projeto Rurbano, enquanto a maioria das outras podem muito bem coincidir com essa idéia de “velhas estratégias de sobrevivência”. E parece muito razoável supor que essas duas categorias sejam mais ou menos visíveis, a depender do local e do objeto do trabalho de campo.

Além disso, há um evidente contraste de caráter geográfico. As “ornas” costumam ser pouco freqüentes, provisórias e muito precárias em municípios rurais distantes de aglomerações, centros urbanos e municípios “rurbanos”. Mas parece ocorrer exatamente o contrário nos municípios rurais que se situam nas vizinhanças desses vários tipos de “pólos” concentradores das atividades do setor terciário. [\[16\]](#)

De qualquer forma, seria um grave equívoco imaginar que o debate sobre a importância relativa do setor agropecuário para o futuro do desenvolvimento rural repouse apenas sobre esse tipo de equívoco. Se assim fosse, bastaria um pouco mais de pesquisa para superá-lo. Na verdade, o que mais falta dos dois lados desse debate é o reconhecimento de que tudo passa pelas possibilidades de maior ou menor diversificação das economias locais. Ou seja, mais do que se perguntar qual é (ou será) a importância relativa da agropecuária para a criação de empregos e redução da pobreza no espaço rural, deve-se perguntar qual pode ser a influência da diversificação agropecuária para a diversificação das economias locais. Em outras palavras, o que interessa é saber se atividades rurais dos setores secundário e terciário que certamente geram maiores rendas que as do setor primário têm mais chance de brotar no entorno de grandes fazendas especializadas em pecuária de corte, grãos ou cana-de-açúcar, ou no entorno de concentrações de sítios familiares poliprodutivos.

Nos dois casos haverá trabalhadores agrícolas redundantes à procura de outras ocupações. Mas, em qual das duas situações haverá mais chances de que essa procura possa ser satisfeita nas imediações? Não se trata, portanto, de “ ”, para usar as palavras de Graziano da Silva, mas sim de insistir na necessidade de expandir e fortalecer os agricultores familiares, pois será a sua consolidação que multiplicará os “Ernas” e as “Ornas” que poderão atender a futura demanda de seus filhos, principalmente dos que tiverem acesso a um ensino fundamental de qualidade.

Em síntese, não se deve opor a “criação de empregos não-agrícolas” ao “desenvolvimento agrícola” como se esta fosse a alternativa estratégica de desenvolvimento que divide os grupos de pressão e os lobbies mais interessados no Brasil rural. A alternativa estratégica que realmente os separa é bem diferente.

De um lado estão os adeptos do projeto de maximização da competitividade do agronegócio que lutam pela eliminação do “grande excesso de agricultores”, principalmente entre os que têm menos de 100 hectares. [\[17\]](#) Do outro estão os adeptos do projeto de maximização das oportunidades de desenvolvimento humano em todas as regiões rurais brasileiras que lutam, ao contrário, pela expansão e fortalecimento das pequenas e médias empresas de caráter familiar, a começar pela agricultura familiar. Fortalecimento que exigirá a criação de empregos não-agrícolas, tanto para a sua própria pluriatividade, quanto para atender a demanda dos atuais empregados agrícolas, os que mais se tornam redundantes com o aumento da produtividade.

Os objetivos desses dois amplos projetos que amadureceram com processo de redemocratização iniciado há dois decênios talvez não sejam inteiramente incompatíveis. Mas o fato de não serem antagônicos não significa que não expressem os lados da principal contradição do desenvolvimento rural brasileiro. E é simplesmente impossível prever com será resolvida tal contradição, em futuro certamente distante.

Por isso, em vez de restringir o debate a essa dicotomia “não-agrícola” versus “agrícola”, parece muito mais correto e apropriado destacar as mais importantes e complementares possibilidades de ação que possam gerar ou aumentar a renda dos pobres rurais. Como diz Echeverria (2000), os tipos de possibilidades complementares são essencialmente três:

“

”

E o autor adiciona, a seguir, um comentário não menos importante:

“

”

É essa excelente formulação sintética de Echeverria (2000) que deve orientar a elaboração da estratégia de desenvolvimento que o Brasil rural necessita. [\[18\]](#)

Tabela 5.1
Fontes de renda das famílias rurais mais pobres e mais ricas,
REGIÃO NORDESTE, 1996
(em porcentagens)

	Dos Sítios ou Fazendas	Salários Agrícolas	Externas ao setor agropecuário	Outros*	Total
Os 20% mais pobres	48,7	23,6	16,0	11,4	99,7
Os 20% mais Ricos	59,2	3,8	26,6	10,4	100,0
TODOS	49,0	9,6	22,0	19,3	99,9

--	--	--	--

* Essencialmente benefícios da Previdência Social.

FONTE: Romano (2000: tabela 1)

Tabela 5.2
Fontes de renda das famílias rurais mais pobres e mais ricas,
REGIÃO SUDESTE, 1996
(em porcentagens)

	Dos Sítios ou Fazendas	Salários Agrícolas	Externas ao setor agropecuário	Outros*	Total
Os 20% mais pobres	32,8	22,2	27,0	18,0	100,0
Os 20% mais ricos	41,0	17,4	35,0	6,6	100,0
TODOS	23,8	31,6	28,9	15,6	99,9

* Essencialmente benefícios da Previdência Social.

FONTE: Romano (2000: tabela 1)

Tabela 5.3
Fontes de renda das famílias rurais com e sem terra,
REGIÃO NORDESTE, 1996
(em porcentagens)

	Dos Sítios ou Fazendas	Salários Agrícolas	Externas ao setor agropecuário	Outros*	Total
Agricultores	70,1	6,6	9,3	13,9	
Sem-terra na agropecuária	0,0	82,2	5,4	12,4	
Sem-terra fora da agropecuária	0,0	1,3	62,1	36,4	

* Essencialmente benefícios da Previdência Social.

FONTE: Romano (2000: tabela 2)

Tabela 5.4

**Fontes de renda das famílias rurais com e sem terra,
REGIÃO SUDESTE, 1996 (em porcentagens)**

	Dos Sítios ou Fazendas	Salários Agrícolas	Externas ao setor agropecuário	Outros*	Total
Agricultores	55,8	13,6	14,3	16,3	100,0
Sem-terra na agropecuária	0,0	92,1	2,8	5,1	100,0
Sem-terra fora da agropecuária	0,0	2,4	73,5	24,1	100,0

* Essencialmente aposentadorias

FONTE: Romano (2000: tabela 2)

Tabela 5.5

**Distribuição da população rural ocupada segundo a atividade principal,
regiões Nordeste e Sudeste, 1996**

SETORES E SUB-SETORES	NORDESTE	SUDESTE
Agricultura	57,7	41,7
Pecuária	15,1	25,9
Sub-total Agropecuária	72,8	67,6
Silvicultura	3,5	0,4
Pesca	1,7	0,2
Mineração	0,3	0,5
SETOR PRIMÁRIO	78,3	68,7
Construção	2,6	4,0
Alimentos e bebidas	1,2	1,5
Têxteis e confecções	0,6	0,5
Outros (19)	1,9	4,1
SETOR SECUNDÁRIO	6,3	10,1
Serviços conta própria	2,9	7,9
Educação	2,9	2,2
Comércio Alim. & beb.	1,6	0,9
Governo	1,3	1,2
Ambulantes	1,1	0,7

Serviços pessoais	1,0	0,9
Outros (13)	4,4	7,3
SETOR TERCIÁRIO	15,2	21,1
Totais	99,8	99,9

Fonte: Ferreira & Lanjouw (2000: tabela 3)

Tabela 5.6

População rural com 10 anos ou mais de idade, segundo a condição de ocupação e ramo de atividade, Brasil 1991-1998

(Em milhões de pessoas e porcentagens)

	1981	%	1998	%
Ocupados agrícolas	10,7	44	9,6	39
Ocupados não-agrícolas	3,1	13	4,6	19
PEA Desempregada	0,3	1	0,6	2
Aposentados e pensionistas	1,2	5	2,2	9
Outros inativos	9,1	37	7,8	31
TOTAL	24,4	100	24,8	100

Fonte dos dados: Del Grossi & Graziano da Silva (2000)

Tabela 5.7

Distribuição das famílias rurais extensas, Brasil 1998

(Em milhares)

	Agrícolas	Não-agrícolas	Pluriativas	Total
Empregadoras	125	81	101	307
Conta-própria	1 888	589	1 126	3 603
Empregados	1 275	1 300	547	3 123
Total	3 288	1 970	1 774	7 033

Nota: Inclusive famílias sem rendimento, mas excluídas 813 mil famílias “não-ocupadas”.

Fonte dos dados: Del Grossi & Graziano da Silva (2000)

Tabela 5.8

Distribuição das famílias rurais extensas, Brasil 1998

(Em porcentagens)

	Agrícolas	Não-agrícolas	Pluriativas	Total
Empregadoras	40,7	26,4	32,9	100,0
Conta-própria	52,3	16,4	31,3	100,0
Empregados	40,8	41,6	17,6	100,0

Total	46,8	28,0	25,2	100,0
-------	-------------	-------------	-------------	--------------

Nota: Inclusive famílias sem rendimento, mas excluídas 813 mil famílias “não-ocupadas”.

Fonte dos dados: Del Grossi & Graziano da Silva (2000)

Tabela 5.9
Distribuição das rendas médias das famílias rurais extensas, Brasil 1998
(Em Reais de setembro 1998)

	Agrícolas	Não-agrícolas	Pluriativas	Total
Empregadoras	1 165	1 969	1 556	1 502
Conta-própria	307	588	434	393
Empregados	364	543	368	398

Nota: Inclusive famílias sem rendimento, mas excluídas 813 mil famílias “não-ocupadas”.

Fonte dos dados: Del Grossi & Graziano da Silva (2000)

Tabela 5.10
Distribuição das rendas *per capita*, famílias rurais extensas, Brasil 1998
(Em Reais de setembro 1998)

	Agrícolas	Não-agrícolas	Pluriativas	Total
Empregadoras	327	515	318	370
Conta-própria	76	140	84	89
Empregados	67	138	74	96

Nota: Inclusive famílias sem rendimento, mas excluídas 813 mil famílias “não-ocupadas”.

Fonte dos dados: Del Grossi & Graziano da Silva (2000)

Tabela 5.11
Fontes de renda das famílias rurais extensas empregadoras,
Brasil, 1998 (em porcentagens)

	Agrícola	Não-agrícola	Aposent. e pensões	Outras	Total
Agrícola	78,9	0,0	14,5	6,6	100,0
Não-agric	0,0	91,7	4,5	3,8	100,0
Pluriativa	53,1	28,6	10,5	7,9	100,1
05 Total	43,2	41,0	9,7	6,1	100,0

Nota: Inclusive famílias sem rendimento, mas excluídas 813 mil famílias “não-ocupadas”.

Fonte dos dados: Del Grossi & Graziano da Silva (2000)

Tabela 5.12

Fontes de renda das famílias rurais extensas **conta-própria**,
Brasil, 1998 (em porcentagens)

	Agrícola	Não-agrícola	Aposent. e pensões	Outras	Total
Agrícola	71,2	0,0	25,4	3,4	100,0
Não-agric	0,0	88,9	9,5	1,6	100,0
Pluriativa	50,5	35,6	11,8	2,1	100,0
Total	46,3	34,4	16,9	2,5	100,1

Nota: Inclusive famílias sem rendimento, mas excluídas 813 mil famílias “não-ocupadas”.

Fonte dos dados: Del Grossi & Graziano da Silva (2000)

Tabela 5.13

Fontes de renda das famílias rurais extensas **empregadas**,
Brasil, 1998 (em porcentagens)

	Agrícola	Não-agrícola	Aposent. e pensões	Outras	Total
Agrícola	87,1	0,0	11,0	1,9	100,0
Não-agric	0,0	87,4	10,2	2,5	100,0
Pluriativa	52,1	39,4	7,0	1,6	100,0
Total	32,1	55,9	9,9	2,2	100,1

Nota: Inclusive famílias sem rendimento, mas excluídas 813 mil famílias “não-ocupadas”.

Fonte dos dados: Del Grossi & Graziano da Silva (2000)

Tabela 5.14

Renda agrícola dos estabelecimentos familiares, segundo duas abordagens,
Brasil, 1995/6 (em Reais)

	Renda Agrícola Total (Fao/Incra)	Renda Agrícola Monetária Bruta (Usp/Fapesp)
A	15 986	2 293
B	3 491	466
C	1 330	131
D	98	- 372

Fontes: Bittencourt (2000), Abramovay (2000) e Nunes (2000).

Tabela 5.15

O Setor Agropecuário Brasileiro em 1995/6

	Número (milhares)	Pessoal ocupado (milhões)	Renda Agrícola Bruta por ocupado
Fazendas patronais (todas)	785	4,98	R\$ 1.803,00
Sítios familiares competitivos	769	2,85	R\$ 2.293,00
Sítios familiares com chance	922	3,02	R\$ 466,00
TOTAIS	2.476	10,85	R\$ 1560,00

Fonte: Tabulações especiais do Censo Agropecuário 1995/6.

06. ARTICULAÇÕES INTERMUNICIPAIS

Para oferecer melhores perspectivas aos 4500 municípios rurais, onde estão quase 52 milhões de habitantes, qualquer projeto de desenvolvimento para o Brasil deverá conter diretrizes, objetivos, e metas que favoreçam sinergias entre os setores primário, secundário e terciário de suas economias locais. Precisarão incentivar todas as formas de empreendedorismo que possam explorar vantagens comparativas e competitivas de seus territórios. E esse oceano de municípios rurais só poderá exercer influência positiva na fixação dessas diretrizes, objetivos, e metas, em articulações locais com os demais municípios de cada microrregião.

Não resta dúvida de que o desempenho socioeconômico de um município rural depende muito das qualificações individuais de seu prefeito. Ele não pode fazer milagres, mas são bem recorrentes os casos em que a dinamização pode ser atribuída à eleição de uma pessoa “fora do comum”, capaz de atrair para seu município decisivos investimentos privados e públicos. Quando fica patente a mudança de “atmosfera”, constata-se inclusive o retorno de emigrantes que adquiriram alguma qualificação profissional e fizeram poupança suficiente para abrir novos negócios. Mas esse papel crucial do prefeito não vai muito longe se estiver isolado, e não conseguir contrabalançar a força de gravidade do município urbano (ou “urbano”) que domina os vínculos sócio-econômicos da microrregião.

É portanto absolutamente necessária alguma forma de articulação microrregional dos municípios rurais que inclua o município urbano que mais os influencia. Só assim poderá haver diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional. Em todas as regiões do País já existem inúmeras indicações de tentativas informais de se estabelecer “pactos”, e até algumas iniciativas de criação de consórcios intermunicipais especializados. Mas nada indica que a excelente experiência adquirida em Santa Catarina

pelas “Associações de Municípios” e por seus respectivos “Fóruns de Desenvolvimento” seja razoavelmente conhecida, e muito menos que esteja sendo emulada.

Infelizmente, as políticas do governo federal ainda não incorporaram essa dimensão. Na maioria das vezes exigem que pequenos municípios “se voltem para o próprio umbigo”, mediante criação de conselhos apenas municipais, quando igualmente importante seria induzir articulações intermunicipais. É compreensível que se queira incentivar a fiscalização da sociedade sobre o uso que as prefeituras fazem das de verbas federais. Mas é equivocado pretender que um conselho de um minúsculo município rural possa sozinho diagnosticar e planejar seu próprio desenvolvimento.

O exemplo catarinense

Em movimento independente das demarcações oficiais adotadas pelo IBGE – Microrregiões e Mesorregiões Geográficas – e pelo governo estadual – Microrregiões Polarizadas e Bacias Hidrográficas – os municípios catarinenses se organizaram em 21 microrregiões “espontâneas”, conhecidas como [\[19\]](#), cada uma com seu respectivo [\[19\]](#), também chamado de “município-pólo”.

As Associações de Municípios (AM) são instituições de caráter cooperativo que começaram a ser implantadas em Santa Catarina durante a década de 1960, estimuladas pelas diretrizes estabelecidas pelo então Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que financiava a elaboração de planos de desenvolvimento microrregional e planos de desenvolvimento local integrado. [\[20\]](#) Nos anos 1970, as atribuições do SERFHAU foram incorporadas pela Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sul (SUDESUL). E foi só com o crescimento do número de associações que o governo estadual passou a estimular seus programas de trabalho e a apoiar sua articulação

As duas primeiras reivindicações motivadoras do surgimento das AM foram: construção de estrada (BR-282) e expansão da rede de energia elétrica. Desde então, o leque de objetivos não cessou de se ampliar, a organização foi sendo moldada pelos vínculos sócio-econômicos e culturais que existem entre os municípios, e as associações ficaram cada vez mais profissionalizadas. Estudo de 1998 mostrou que mais da metade de seus empregados tinha nível superior, além do pessoal de nível médio ser principalmente constituído por técnicos em informática. [\[21\]](#) E os municípios “[\[21\]](#)”, dizem Marcon & Marques (s/d). [\[22\]](#)

A partir de 1992, surgiram convênios entre o governo estadual e as AM para que fossem elaborados “Planos Básicos de Desenvolvimento Regional”, que logo depois passaram a ser chamados de “Planos Básicos de Desenvolvimento Ecológico-Econômico”(PBDEE), para se adequarem ao “Programa Nacional de Zoneamento Ecológico-Econômico”. Como consequência da elaboração desses PBDEEs, foi realizada uma viagem a diversos países da Europa, com participação de alguns prefeitos, com o objetivo de conhecer as estratégias utilizadas para a promoção do desenvolvimento regional. E foi essa a origem dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento, mais o Fórum Catarinense de Desenvolvimento, criado em 1996, e composto de 59 entidades públicas e privadas, que envolvem todos os segmentos organizados da sociedade. [\[23\]](#)

Estudos realizados em 1996, por especialistas italianos e alemães, concluíram que a principal causa da ainda baixa competitividade internacional da economia catarinense (e com muito mais razão nos demais estados brasileiros) é a falta de associativismo ou cooperação entre as empresas e dessas com suas representações empresariais e instituições governamentais que as querem apoiar. Isso provocou uma segunda missão à Europa, desta vez para conhecer melhor a experiência que possibilitou à região italiana da Emilia Romagna atingir um PIB per capita superior a US\$ 25 mil com uma economia baseada numa espécie de “eldorado” de pequenas empresas. O relato feito por Casarotto Filho & Pires (1999) começa com as seguintes palavras:

“

.”^[24] (...)

“

.” (...)

“

.” (Casarotto Filho & Pires, 1999:13-14)

A inevitável pergunta que qualquer um se fará só pode ser a seguinte: se esse é um processo cultural de longa maturação - com iniciativas espontâneas dos próprios produtores e da sociedade local e que só funciona se houver um modelo de desenvolvimento local, com participação de toda a sociedade - como imaginar que ele possa ser imitado? Pode-se pretender que seja emulativo?

Qualquer que seja a resposta a tal pergunta, ela necessariamente remeterá para um dos principais e mais antigos debates sobre o processo de desenvolvimento, isto é, sobre a criatividade cultural e a morfogênese social.^[25] Hoje, tal debate se trava, em grande medida, em torno da ambígua expressão . Por isso, antes de continuar a reflexão sobre a importância das redes de pequenas e médias empresas para o desenvolvimento local, é muito importante que se faça uma digressão sobre o assunto.

Capital social^[26] e desenvolvimento

Todas as definições de capital social enfatizam como recursos de que os indivíduos dispõem em suas relações com os outros. Esta unidade, entretanto, é aparente e as diferenças podem ter importantes consequências para as políticas públicas. A verdade é que a expressão tem ao menos três significados distintos:

- a) Os comunitaristas norte-americanos encaram o capital social como pré-condição da virtude cívica. Para eles, capital social é o resultado de um conjunto de condições históricas profundamente enraizadas nas sociedades, e que vai determinar a maneira como os indivíduos e os grupos sociais

vinculam-se uns aos outros. As ligações espontâneas, informais entre as pessoas, as conexões entre os indivíduos, redes sociais e as normas de reciprocidade e confiança que delas emergem, são a base da virtude cívica, que será mais poderosa quando imersa numa densa rede de relações sociais recíprocas. A ênfase está na maneira como se organiza a cultura de uma sociedade. Por isso, a preocupação fundamental dos comunitaristas é obter indicadores que permitam descobrir se a confiança entre os indivíduos – base de sua conduta cívica - está ou não aumentando. Seu maior mérito está em reunir um conjunto impressionante de evidências com base nas quais demonstra, de maneira convincente, o declínio das formas mais elementares de relações entre os indivíduos desde os anos 1960 nos EUA.

- b) Já a corrente francesa despoja o capital social de todo o encantamento de que se reveste entre os comunitaristas americanos. Capital social é o que recebem, por exemplo, os filhos das famílias ricas quando estudam em escolas onde, mais importante até que a qualidade do ensino, é sua inserção numa rede de relações que abrirá oportunidades profissionais associadas a uma determinada identidade. A ligação entre intermediários financeiros e dirigentes do setor da construção civil – uma das bases para a formação de um mercado de acesso à casa própria, na França - não consiste em simples troca de interesses, mas da partilha de um universo comum que passa pelo reconhecimento recíproco de quem faz parte de um grupo seletivo de indivíduos que frequentou cursos fora do País participou de certas comissões ministeriais e está dotado de um conjunto de informações e atributos que produzem um universo propenso à partilha e à colaboração. Mas é claro que partilha e colaboração têm aqui um sentido bem diferente daquele em que estes termos são empregados pelos comunitaristas americanos.
- c) A principal característica da terceira corrente é que ela procura incorporar as organizações formais e informais (inclusive o Estado) como parte do aparato explicativo das modalidades de relação social dominantes numa certa sociedade ou região. Diferentemente do que pensam os comunitaristas americanos, estas organizações podem ser muito mais do que a expressão da cultura de uma sociedade. E contrariamente à francesa, esta corrente preconiza formas de ação pública capazes de conduzir à formação e à acumulação de capital social. A natureza da organização estatal (a qualidade de seu corpo técnico e sobretudo sua capilaridade social) é um dos elementos decisivos para explicar o sucesso ou o fracasso das várias tentativas de empreender ações de desenvolvimento. Ou seja, esta terceira corrente coloca ênfase no aprendizado coletivo dos atores sociais nos quais se pode depositar confiança e dos quais se espera reciprocidade. Ela recusa a idéia de que os indivíduos são incapazes de lidar com problemas coletivos. É possível que os indivíduos aprendam em quem confiar. Que aprendam quais serão os efeitos de suas ações sobre os outros e sobre os recursos comuns. Que aprendam como se organizar para obter benefícios e evitar prejuízos. E quando os indivíduos tiverem vivido tais situações por um tempo substancial, e tiverem partilhado normas e padrões de reciprocidade, certamente possuirão o capital social necessário à construção de arranjos institucionais que resolverão os dilemas decorrentes de possuírem recursos comuns.

É somente este terceiro significado da expressão _____ que pode fornecer instrumentos relevantes para a elaboração de estratégias de desenvolvimento. Mas o sentido do termo “desenvolvimento” também não costuma ser explicitado, apesar de seu emprego ser tão freqüente. Sempre se faz de conta que será bem entendido. Raros são os que se arriscam a explicar o seu real significado. [\[27\]](#)

Consciente do problema, uma sábia professora da Universidade de Cambridge, Joan Robinson, costumava comparar o desenvolvimento ao elefante: difícil de definir, mas muito fácil de reconhecer. No punhado de países que podiam ser considerados desenvolvidos, as pessoas tinham muito mais chances e opções do que os habitantes do resto do mundo.

Então, desenvolvimento só poderia corresponder à ampliação das possibilidades de escolha: não apenas de

modelos de automóvel ou canais de televisão, mas sobretudo das oportunidades de expansão das potencialidades humanas que dependem de fatores sócio-culturais, como saúde, educação, comunicação, direitos e – liberdade.

Seria errado imaginar, contudo, que os economistas tenham reconhecido que a velha senhora de Cambridge lhes indicara a saída do labirinto. Até hoje se perdem em quixotescas diatribes sobre o “desenvolvimentismo”. Só que agora estão diante de uma exposição da velha intuição de Joan Robinson que não poderia ser mais persuasiva: o livro , do prêmio Nobel de economia de 1998 Amartya Sen (Companhia das Letras, 2000).

Desigualdade

A tese de Sen é que o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Ela contrasta com visões mais restritas, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do PIB, aumento da renda , industrialização, avanço tecnológico ou modernização. Essas cinco façanhas são obviamente importantíssimas como meios de expandir as liberdades. Mas as liberdades são essencialmente determinadas por saúde, educação e direitos civis.

“

”

Essa ênfase nas liberdades e direitos básicos se apóia em três pilares: sua importância ; seu papel de fornecer incentivos políticos para a segurança econômica; e seu papel na gênese de valores e prioridades. Uma variedade de instituições – ligadas à operação de mercados, a administrações, legislaturas, partidos políticos, organizações não governamentais, poder judiciário, mídia e comunidade em geral – contribui para o processo de desenvolvimento precisamente por meio de seus efeitos sobre o aumento e a sustentação das liberdades individuais.

“

”

É claro que o crescimento econômico está na base do combate à pobreza. Mas é muito heterogênea sua capacidade de reduzi-la. Cada ponto percentual de aumento da renda per capita tem um impacto na redução da pobreza que pode oscilar de 1 a 5%. E essa variação é ainda maior quando, em vez da renda, são considerados outros indicadores de pobreza, como, por exemplo, a taxa de mortalidade infantil.

Entre os fatores que mais ajudam o crescimento a reduzir a pobreza destaca-se o grau de desigualdade. Quanto menos desigual for uma sociedade, maior será a redução da pobreza engendrada pelo crescimento econômico. Seu impacto é pequeno quando há muita disparidade no acesso à propriedade da terra ou à educação, ou quando são fortes as distâncias étnicas ou de gênero.

Durante muito tempo foi aceita a idéia de que a redução da desigualdade seria prejudicial ao crescimento econômico. Ocorre, contudo, que muitos estudos empíricos recentes mostram exatamente o contrário. As sociedades com menos desigualdade são as que tendem a crescer com mais rapidez. Menos desigualdade no acesso à propriedade da terra e à educação é, portanto, uma mistura exponencialmente benéfica ao desenvolvimento, já que além de aumentar o efeito positivo do crescimento sobre a pobreza também turbina

o próprio crescimento.

Há sobre esse assunto uma curiosa divergência existente entre os economistas brasileiros. De um lado estão os que propõem uma estratégia direta de combate à pobreza, que exigiria R\$ 34 bilhões por ano. Do outro os que a repudiam por acreditar que tal desventura só diminui quando os pobres se tornam mais produtivos. O pomo da discórdia é, pois, a confiança no crescimento econômico. Para uns, a redução da pobreza induzida pelo crescimento é demasiadamente demorada. Para os outros, o único modo de apressá-la é corrigir desvantagens históricas e geográficas que habilitem os pobres a produzir mais. Face ao problema nordestino, por exemplo, estes desdenham os programas de renda mínima e clamam por medidas de estímulo ao crescimento econômico regional.

O que dizem as evidências internacionais sobre esse problema? Basicamente que é muito heterogêneo o poder do crescimento. Um ponto porcentual de aumento da renda per capita tem um impacto sobre a redução da pobreza que pode ser idêntico, ou até cinco vezes maior. E esse leque é ainda mais aberto quando o critério de identificação da pobreza não é bitolado pela renda, mas inclui, por exemplo, a taxa de mortalidade. É óbvio que a expectativa de vida se eleva com o aumento da renda, mas essa relação depende essencialmente do dispêndio público em serviços de saúde. Ou seja, o grau de confiança que se deve ter no crescimento econômico está necessariamente condicionado pelo modo como seus frutos são aproveitados.

Não há melhor exemplo do que a redução da mortalidade na Grã-Bretanha no século 20. Por incrível que pareça, as principais expansões da expectativa de vida ocorreram durante as décadas de guerra, justamente os períodos de parco crescimento econômico. Enquanto em outras décadas a elevação da expectativa de vida variou de um a quatro anos, nas décadas de guerra ela aumentou quase sete anos. E a explicação para esse diferencial está nas mudanças do nível de solidariedade e conseqüente aumento do custeio público de serviços sociais.

Ilustrações e detalhes sobre tal fenômeno fazem parte do segundo capítulo do já citado livro do Prêmio Nobel Amartya Sen: *Desenvolvimento e Liberdade*. Muitos outros casos semelhantes levaram o autor a distinguir duas vias básicas de redução da pobreza. Na primeira, que ele chama de “mediada pelo crescimento”, o êxito varia conforme a utilização que se faz da prosperidade para expandir os serviços públicos essenciais: saúde, educação, seguridade, segurança, transporte, etc. A outra, que ele chama de “conduzida pelo custeio público”, resulta de sagaz oferta dos serviços públicos essenciais, mesmo na falta de significativo crescimento. Os principais exemplos são as experiências de economias como as de Sri Lanka, China pré-reforma, Costa Rica, o do estado indiano de Kerala.

É claro que a dificuldade de obter recursos que financiem essa segunda via costuma ser o principal argumento para postergar investimentos socialmente importantes até que se possa crescer mais. E a resposta de Sen a essa objeção evoca a economia dos custos relativos. A viabilidade dessa opção se baseia no fato de que os serviços sociais mais relevantes são altamente trabalho-intensivos, dos mais baratos em situações de baixa renda per capita.

Tudo isso é muito importante para entender a evolução da pobreza nas mais precárias regiões rurais brasileiras. Com se viu no início deste trabalho, em todas elas tem havido tamanho adensamento populacional em parte dos pequenos municípios, que já não se pode mais falar em êxodo.

Até agora quase nada se sabe sobre essa atração que exercem pouco mais de 1000 municípios rurais sobre habitantes de municípios vizinhos e sobre uma parte dos conterrâneos que haviam emigrado. Mas as primeiras sondagens feitas no Nordeste ^[28] indicam que a explicação mais geral está na habilidade de suas

Prefeituras em utilizar programas sociais – principalmente federais – que permitem ampliar e melhorar a oferta de serviços públicos básicos. Esse diferencial em questões de saúde e educação muitas vezes se combina a investimentos em infra-estrutura (eletricidade e água para os agricultores), ou a incisivas ações para também ampliar o acesso à terra e à moradia. E, em determinadas circunstâncias locais, essa ação de prefeituras mais pró-ativas já favorece a emergência de pequenos negócios, tanto em atividades produtivas (artesanais ou agroindustriais), quanto no setor de serviços (principalmente transportes). Ou seja, crescimento econômico provocado pelo combate direto à pobreza, o que mostra o quanto é bizantino o dilema que continua a afligir a maioria dos economistas brasileiros.

ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO

Quem precisar de um mapa econômico do território brasileiro logo descobrirá que existem dois. Um deles estampa 11 áreas de influência de macropólos. O outro mostra 9 espaços definidos por macroeixos. Duas composições tão divergentes, e tão importantes para o desenvolvimento, que deveriam merecer muito mais atenção.

Macropólos são as aglomerações urbanas que funcionam como centros de gravidade do sistema econômico. A principal influência, de São Paulo, atinge a melhor parte do Sul de Minas, o Triângulo Mineiro, o Sudoeste Goiano, e todo o Estado de Mato Grosso do Sul. No outro extremo, Manaus também centraliza imensa área geográfica, só que insignificante do ponto de vista econômico. Os estados de Alagoas, Paraíba e metade do Rio Grande do Norte vinculam-se a Recife, assim como o Piauí a Fortaleza, e o Maranhão a Belém. O Espírito Santo só poderia estar mesmo na órbita do Rio de Janeiro, que também abarca uma boa fatia mineira, composta pela Zona da Mata e pedaço do Sul. A dupla Brasília/Goânia estende seus tentáculos desde o Noroeste Mineiro até Porto Velho. Sobra para Belo Horizonte apenas seu entorno industrial e algumas áreas atrasadas. Além disso, os raios de ação de Curitiba e Porto Alegre racham ao meio o Estado de Santa Catarina. E é só na Bahia que o contorno estadual coincide com a esfera de influência de Salvador, pois a inclusão de Petrolina quase não altera o mapa.

Essa imagem foi tomada pela melhor equipe de especialistas brasileiros em economia regional, pertencente a um laboratório mineiro que precisa ser muito mais conhecido: o Cedeplar/UFMG. E resultou de minuciosa análise de dados do IBGE e do IPEA, com a ajuda das mais modernas técnicas de estudos espaciais.

Macroeixo é a vertente logística que pode articular uma economia regional aos mercados internacionais. Foi a experiência de empresas exportadores de matérias primas - como a Vale do Rio Doce - que o transformou em alternativa a outros vetores de planejamento, como o pólo. Essa idéia foi adotada pelo programa “Brasil em Ação”, gerenciado pelo Ministério do Planejamento, depois de ter sido bem reciclada por um consórcio formado pela Booz Allen & Hamilton, Bechtel International e Banco ABN-AMRO, sob contrato do BNDES. Um trabalho que resultou em 9 espaços bem desiguais, tanto em extensão, quanto em densidade sócioeconômica. Entre a imensa “Rede Sudeste” e o minúsculo “Arco Norte” intercalam-se as regiões “Sul”, “Transnordestina”, “São Francisco”, “Sudoeste”, “Oeste”, “Araguaia-Tocantins”, e “Madeira-Amazonas”.

A vocação logístico-exportadora desses 9 macro-eixos pode ser entendida como uma espécie de contraponto prospectivo ao realismo fotográfico dos macropólos. Sua missão seria a de gerar um impulso desconcentrador contrário à tendência aglomerativa dos macropólos. Tudo dependeria do perfil dos investimentos em infra-estrutura e, particularmente, do redirecionamento da malha viária nacional. Com isso, as atuais forças centrípetas dos 11 macropólos seriam em parte contrabalançadas pelas centrífugas de alguns

dos 9 macroeixos, melhorando a configuração territorial da economia brasileira.

Mas todo esse otimismo também faz parte da visão unicamente econômica que aprisiona os dois esforços de regionalização. São abordagens avessas às características dos biomas e ecossistemas, mesmo que a segunda venha a absorver restrições impostas por futuras avaliações de impactos ambientais. A delimitação das áreas de influência dos macroeixos respondeu antes de tudo ao sistema de transporte, depois à distribuição dos focos dinâmicos da rede urbana, e só em último lugar ao que foi vagamente chamado de “condicionantes ambientais”. Uma concepção que deve ser considerada retrógrada, pois não atende sequer às mais vulgares interpretações da tão idolatrada noção de “desenvolvimento sustentável”.

Não é de se estranhar, portanto, que o texto orientador das discussões sobre a Agenda 21 Brasileira, aprovado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável, tenha tomado distância da regionalização prospectiva aceita pelo Ministério do Planejamento. Mesmo que de forma tímida e canhestra, esse documento propõe uma reavaliação do significado de cada eixo para o desenvolvimento regional. Uma reavaliação que certamente poderá se basear no programa de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) iniciado pela extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, e agora sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente. Muito mais que um estudo das condições ecossistêmicas e socioeconômicas de determinada região, o ZEE deve ser instrumento de negociação e de ajuste entre diversas propostas de desenvolvimento. E é só com esse tipo de procedimento que o Brasil poderá ter uma cartografia que de fato corresponda às necessidades deste início de século.

Dinamismo e território

Nas áreas mais favoráveis às grandes plantações especializadas quase não existe a mobilidade e a articulação social que engendram a criação das redes de pequenas e médias empresas. Também não existe essa organização espacial que permite evitar uma fratura entre cidade e campo. Mas se as heranças institucionais de uma economia baseada na agricultura diversificada – em geral de caráter familiar - são condições necessárias, elas estão muito longe de ser suficientes.

Para que muitas empresas e muitos empregos possam ser criados em regiões com predomínio da agricultura familiar, também é preciso que elas disponham de um mínimo de condições favoráveis em termos de comunicações e de serviços e, sobretudo, de condições que estimulem o “empreendedorismo”. Afinal, são os empreendedores os principais agentes da mudança econômica, pois são eles que geram, disseminam e aplicam as inovações. Ao procurarem identificar as potenciais oportunidades de negócios e assumirem os riscos de suas apostas, eles contribuem tanto para um maior uso dos recursos disponíveis, quanto para a expansão das fronteiras da atividade econômica. Mesmo que muitos não tenham sucesso, é sua existência que faz com que uma sociedade tenha constante geração de novos produtos e serviços.

Infelizmente, não se sabe muito bem quais são os determinantes do “empreendedorismo”, apesar de sua crucial influência sobre o crescimento econômico. Sequer existe acordo sobre os indicadores que melhor revelariam os graus relativos em que o fenômeno se manifesta. É sabido, entretanto, que ele também nunca ocorre de forma homogênea entre as regiões de uma mesma nação. Comparando-se extremos, percebe-se que em certas regiões da Alemanha surgem mais do que o dobro de novas firmas do que em outras. A mesma relação se aproxima do triplo na Itália, na Suécia e no Reino Unido, chegando a girar em torno do quádruplo na França e nos Estados Unidos.

O fato é que continua precário o conhecimento científico sobre o fenômeno do empreendedorismo, apesar

de existir tanta convicção de que ele é a essência do dinamismo econômico e a certeza de que sua promoção é uma ótima maneira de expandir o emprego. Questões cruciais como a dos efeitos da educação sobre a dinâmica empreendedora continuam sem respostas convincentes. Afinal, os sistemas educacionais foram concebidos para formar bons assalariados em vez de preparar os jovens para a perspectiva do auto-emprego. Por isso, não haverá avanço significativo do conhecimento científico sobre o assunto enquanto não for possível realizar uma avaliação sistemática e comparativa das recentes políticas públicas de estímulo à criação de pequenas e médias empresas.

Tornou-se corriqueiro dizer que são as empresas pequenas as que mais criam empregos. Há mesmo quem classifique de “paradigmático” o exemplo dos EUA, onde todo o crescimento do nível de emprego dos últimos dez anos do século XX teria ocorrido em pequenos estabelecimentos. Essa cantilena vem sendo tão repetida, que muita gente chega a acreditar numa suposta correlação entre aumento do emprego e tamanho de empresa.

Mas, uma coisa é constatar que no último quarto de século aumentou a participação relativa das pequenas empresas no total dos empregos. Outra bem diferente é concluir que a propensão a criar empregos é superior entre as empresas menores. Afinal, foi nesse mesmo período que as grandes empresas substituíram muitos postos de trabalho pela subcontratação de microempresas. E é muito freqüente que essas microempresas resultem do auto-emprego de ex-funcionários, o que introduz uma dupla distorção nas estatísticas, pois incha artificialmente o número de empregos nos estratos formados pelas menores empresas, amesquinhando simultaneamente o impacto relativo dos maiores estabelecimentos na criação líquida de empregos.

Até pode ser verdade que o imenso poder criador de empregos, característico das grandes corporações em períodos históricos fortemente marcados pela produção de massa, esteja sendo sugado pela especialização flexível de novos tipos de médios empreendimentos. Mas isso não passa de uma boa hipótese que ainda não foi confirmada por evidências empíricas confiáveis. O que se sabe com certeza é que grande parte dos novos empregos tem sido criados por um reduzidíssimo número de firmas hiper-dinâmicas de todos os tamanhos e de todas as idades. Nos EUA essas chamadas “gazelas” têm garantido 70% do aumento do número de empregos, apesar de sua participação no total de empresas ser de apenas 3%. Um fato também detectado em vários outros países.

Se as empresas que mais criam empregos não são “as pequenas”, como tanto se papagueia, e sim as mais dinâmicas (de qualquer tamanho), o que interessa é identificar as condições mais propícias ao seu surgimento e os principais determinantes de sua evolução. Pouco se sabe a esse respeito, mas o bastante para que se dê mais valor à geografia.

Existem “ ” nos quais se manifestam com maior intensidade as condições de eficiência coletiva favorável à procriação das “gazelas”. Podem ser “pólos” difusores de crescimento, ou virtuosos “distritos” industriais com menor efeito irradiador, mas sempre são concentrações espaciais de atividades nas quais o aumento da produtividade de uma firma decorre muito do fato de estar próxima de outras firmas do mesmo ramo. Isso traz vantagens junto a fornecedores atraídos para o entorno, fortalece o mercado de trabalho especializado e facilita a crucial circulação de informações. Uma trindade de economias externas inerentes aos cachos, ou feixes de empresas (“ ”). [\[29\]](#)

Pode-se entender os como concentrações espaciais de negócios independentes que se comunicam, dialogam e transacionam para partilhar coletivamente tanto oportunidades quanto ameaças, gerando novos conhecimentos, concorrência inovadora e chances de cooperação. Quando chegam a se consolidar, esses

também podem dar origem a um complexo de instituições, costumes e relações de confiança que tendem a estimular uma outra trindade fundamental para o dinamismo econômico: a combinação de concorrência com cooperação, a combinação de conflito com participação, e a combinação do conhecimento local e prático com conhecimento científico.

Alguns acham que a localização desses focos de dinamismo se deve ao acaso e à circunstância. Ao defender essa opinião em recente artigo sobre o Vale do Silício, o prêmio Nobel Gary Becker garantiu que por lá a atração de empresas de alta tecnologia decorreu da existência de universidades de primeira linha, legislação trabalhista flexível e mercado de capitais, bem como limitados obstáculos reguladores a novos empreendimentos. Só faltou explicar como o surgimento de todas essas instituições e organizações pode ser atribuído ao acaso. O fato dos não resultarem de planos especialmente concebidos para construí-los não significa que sua existência deva ser atribuída ao acaso. ^[30] Pelo contrário, uma vez identificados, embriões de podem ser decisivamente alavancados por ações dos poderes públicos que consolidam o ambiente institucional necessário ao aprofundamento e à expansão das duas mencionadas trindades do dinamismo econômico. ^[31]

A interessantíssima comparação entre os processos de desenvolvimento endógeno de Santa Catarina e da chamada “Terceira Itália” feita por Raud (1999) mostra justamente que nenhum dos dois resultou de qualquer vontade específica, ou plano deliberado de um governo central. Mas nos dois casos surgiram no próprio território as ações públicas favoráveis ao desenvolvimento dos empreendimentos locais: ênfase na formação profissional, promoção das parcerias entre empresas e centros de pesquisa em busca de inovações, e incentivos concretos à cooperação entre empresas.

“

” (Raud,1999:247-8)

Regionalização

Mesmo que a proposta de promover articulações entre os municípios rurais (que incluam também os eventuais “urbanos” e o centro urbano da microrregião) já constitua, por si só, uma dimensão crucial da estratégia de desenvolvimento rural que aqui está sendo formulada, ela só poderá ter chance de abrir algum caminho no emaranhado político dos programas governamentais se estiver vinculada a uma regionalização que permita vislumbrar tendências e prioridades.

Além de introduzir um novo tipo de relação entre os governos federal/estaduais e as administrações municipais, uma estratégia de desenvolvimento para o Brasil rural precisa introduzir, também, uma nova visão da configuração espacial do País, pois a atual divisão político-administrativa não deve ser uma camisa de

força para o diagnóstico das macro-tendências do desenvolvimento. E tudo o que foi dito dos capítulos anteriores só reforça a necessidade de que se rejeite qualquer tipo de zoneamento baseado em critérios meramente setoriais, como, por exemplo, um zoneamento “agrário”.

Uma nova visão da configuração espacial do País deverá se basear em zoneamento ecológico-econômico (ZEE), como o que foi iniciado pela extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, e continua a ser elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do MMA. E enquanto não se dispõe desse completo zoneamento econômico-ecológico do País, pode-se recorrer a uma comparação entre estudos recentes que já indicam os elementos essenciais da configuração econômica e as prioridades já definidas para a conservação da biodiversidade.

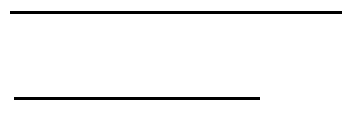
Utilizando dados de 15 variáveis do Censo Agropecuário de 1980 e do Censo Industrial de 1975, Kageyama (1986) já havia estabelecido uma regionalização do Brasil em seis grupos de estados, sendo que São Paulo constituía, nesse agrupamento, uma região, não devendo ser agregado a nenhuma das outras regiões tradicionais. Em estudo mais recente, Kageyama & Silveira (1997) propuseram uma regionalização em quatro grupos: na primeira encontravam-se todos os estados do Norte e Nordeste; na segunda estavam os três estados da região Sul, a terceira era formada por parte do Sudeste (MG, ES, RJ) e parte do Centro-Oeste (GO); e na quarta classe encontravam-se os estados de São Paulo, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. Nesse estudo, o estado de São Paulo aparecia com característica semelhantes à parte mais modernizada do Centro-Oeste, podendo até formar um sub-conjunto. Mas, de qualquer forma, São Paulo outra vez não podia ser agregado ao Sudeste.

O problema é que essas e outras regionalizações das unidades da federação haviam sido feitas com dados anteriores ao Censo Agropecuário de 1995/6, além de utilizarem variáveis exclusivamente setoriais. Por isso, uma nova abordagem (ainda em andamento) amplia o escopo da análise para a perspectiva do desenvolvimento rural, cruzando dados do Censo Agropecuário de 1995/6, com a Base de Informações

Municipais do IBGE de 1998, e com a PNAD de 1998. ^[32] Resultados preliminares parecem sugerir um agrupamento do Brasil rural em 8 subconjuntos que poderiam ser provisoriamente listados da seguinte forma: “Sul” (PR, SC, RS), “São Paulo” (SP), “Leste-Oeste” (ES, MG, GO), “Nordeste-2” (BA, SE, AL, PE, PB, RN, CE), “Transição NE-N” (PI, MA), “Norte-1” (AP, PA, RR, AM, AC, RO), “Norte-Oeste” (TO, MT, MS) e, finalmente, a região menos rural: “RJ-DF”.

Utilizando microdados do Censo Demográfico de 1991 e os dados sobre os PIB municipais de 1996, estimados pelo IPEA, pesquisadores do Cedeplar (UFMG) ^[33] desvendaram uma “nova configuração regional brasileira”, que indica a existência de 11 subconjuntos (ou macro-regiões), compostos de 10 áreas de macro-polarização e uma área multipolarizada por Brasília e Goiânia. Nesta abordagem, estados inteiros somem literalmente do mapa, como Espírito Santo e Santa Catarina. O primeiro é inteiramente polarizado pelo Rio de Janeiro, e as mesorregiões de Santa Catarina se dividem entre as polarizações de Porto Alegre e Curitiba. O macro-pólo de Belo Horizonte encolhe o espaço geográfico mineiro, preservando apenas seu entorno industrial e regiões menos desenvolvidas. O Triângulo Mineiro e a parte “rica” do Sul de Minas ficam com São Paulo. O Rio incorpora a Zona da Mata Mineira e o restante do Sul do estado. E o Noroeste mineiro vai para a multipolarização de Brasília e Goiânia. O Centro-Oeste perde o Mato Grosso do Sul e o Sudoeste de Goiás, incorporados, como o Triângulo Mineiro, à imensa área de influência de São Paulo. Diversas capitais do Nordeste deixam de ser “pólos”, pois mostram-se macro-polarizadas por Salvador, Recife, Fortaleza e Belém. E Manaus polariza uma extensa área geográfica, mas economicamente vazia. (Lemos, Guerra & Moro, 2000:8-10)

Além de estabelecer esses 11 subconjuntos econômicos, a citada pesquisa do Cedeplar-UFMG também permitiu uma primeira caracterização de todas as suas mesorregiões em 3 tipos: “enclave” (subsistência e/ou renda baixa); regiões isoladas (renda baixa e/ou renda média baixa); e “pólos econômicos” (ou “mesopólos”).



(Lemos, Guerra e Moro, 2000:14)

Nem é preciso dizer que essa classificação das mesorregiões de cada uma das 11 macro-regiões delimitadas pelos pesquisadores do Cedeplar-UFMG não coincide com a regionalização que resultou da delimitação geográfica de “eixos” construída para o governo federal pelo “Consórcio Brasileira”.^[34] Esse trabalho teve como ponto de partida um conjunto de “Eixos de Integração e Desenvolvimento” pré-estabelecidos em edital que previa o seu “aperfeiçoamento”. Os consultores do Consórcio Brasileira entenderam “por aperfeiçoamento a análise crítica, a partir de critérios coerentes, dos eixos sugeridos originalmente e uma proposição sobre a sua manutenção, alteração ou exclusão”. O segundo objetivo do trabalho é que se referia à delimitação geográfica dos eixos, que deveria resultar no traçado de limites coerentes com a base territorial mínima (municípios) relacionada à disponibilidade de dados.^[35]

Na verdade, a noção de “Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento” originou-se da experiência de empresas que integram a logística associada à oferta de matérias primas para mercados diversificados, principalmente internacionais (p.ex: a Vale do Rio Doce). A própria definição dos referenciais para o trabalho, deixava claro que tais eixos sugeridos resultavam de “vertentes da logística existente, procurando integrar as diversas economias regionais e melhor articulá-las aos mercados internacionais”. Além disso, os eixos eram vistos como uma alternativa a modelos anteriores de desenvolvimento, baseados em “pólos” e “corredores de exportação”.

Na conceituação desenvolvida pelo Consórcio Brasileira, foram quatro os princípios que nortearam tanto a tarefa de aperfeiçoamento da configuração dos eixos fornecida pelo Edital, como a delimitação de suas áreas de influência:

- o sistema de transporte;

- a estruturação da rede de idades, representando síntese da diversidade das relações sociais presentes;
- a distribuição espacial da produção e a presença de focos dinâmicos;
- os condicionantes ambientais.

Foram assim definidas 9 regiões, que continuam a ser chamadas de “eixos” por razões sobre as quais não vale a pena especular. Entre a imensa região intitulada “Rede Sudeste” (que abrange mais de mil municípios) ao minúsculo “Arco Norte” (com pouco mais de duas dezenas de Municípios), destacam-se por ordem de densidade sócio-econômica as regiões-eixo: “Sul”, “Transnordestina”, “São Francisco”, “Sudoeste”, “Oeste”, “Araguaia-Tocantins”, e “Madeira-Amazonas”.

Talvez seja possível superar as gritantes diferenças entre as macro-regiões, definidas pelos pesquisadores do Cedeplar-UFMG, e as regiões-eixo, definidas pelos consultores do Consórcio Brasileira. Pelo menos é o que sugere o texto relativo à integração regional preparado pelo “Consórcio Sondotécnica – Crescente Fértil” como subsídio à elaboração da Agenda 21 Brasileira. ^[36] Segundo esse documento, os nove macroeixos definidos demonstram-se particularmente úteis na perspectiva das exportações, mas também é possível concebê-los na perspectiva da integração dos mercados internos.

“

.” (Bezerra & Ribeiro,2000:58).

No entanto, a síntese da proposta da Agenda 21 Brasileira, aprovada pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável ^[37], apresenta uma orientação diferente. Seu macroobjetivo 2, da Agenda 4, referente à integração nacional e regional, aponta para 4 necessidades:

- reavaliar o significado econômico e social de cada eixo, considerando o potencial de desenvolvimento regional;
- orientar os macroeixos segundo o objetivo de integração nacional;
- redefinir macroeixos prioritários, segundo o potencial econômico e o alcance social;
- integrar os macroeixos entre si e impedir a fragmentação econômica, social e política do espaço nacional. ^[38]

Diante de tal quadro, é fundamental que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) siga a orientação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável no sentido de reavaliar o significado de cada eixo, e, sobretudo, sugerir uma definição dos que seriam prioritários para o desenvolvimento do Brasil rural. Trata-se de uma questão crucial, para a qual não se pode dar uma resposta completa no presente texto. Todavia, considerando-se nesse contexto a importância estratégica da biodiversidade, já é possível adiantar algumas indiscutíveis prioridades, como se verá no próximo tópico.

O três “B”

O que há de absolutamente comum nos exercícios de regionalização citados do tópico anterior é o brutal contraste que se estabeleceu entre a parte tropical e as partes temperadas ou subtropicais do País. A tal ponto que se pode dizer que um Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável que não responda ao

desafio de desenvolver o Brasil tropical poderá ser tudo o que se quiser, menos um plano nacional. E é provável que essa imensa deficiência histórica possa ser transformada em trunfo, caso venham a ser encontrados os meios de simultaneamente aproveitar e conservar a imensa biodiversidade brasileira. Para tanto, vai ser necessário mobilizar pesquisas de fronteira no âmbito das biociências. Sem isso não se poderá explorar aquilo que Ignacy Sachs chama de “
”, no qual o primeiro é a biodiversidade, o segundo a biomassa e o terceiro as biotecnologias. [\[39\]](#)

A promoção da diversidade biológica poderá ser um fator crucial na dinamização das regiões rurais, particularmente nas áreas tropicais do País, nas quais o crescimento econômico já não tenha destruído os atrativos naturais que podem captar rendas urbanas das classes médias e altas. Nelas será perfeitamente possível incentivar simultaneamente a conservação da biodiversidade e a criação de empresas e empregos. Ou seja, neste caso, as restrições ambientais poderão alavancar o dinamismo econômico em vez de prejudicá-lo.

O problema é que a erosão da diversidade biológica só poderá ser controlada se houver simultânea retração de atividades que degradam os habitats e crescimento das que os conservam ou recuperam. E para que isso aconteça, é necessário que as últimas sejam mais vantajosas que as primeiras, o que requer a combinação de vários tipos de intervenção pública (em geral estatais) de estímulo e dissuasão.

O que é muito menos evidente é a forma de ação que poderia ser adotada para que essa sinergia entre biodiversidade e empreendedorismo fosse mais intensamente promovida. Em vez de insistir na necessidade de aplicar recursos fiscais tradicionais (acrescidos de receitas obtidas com a bioprospecção) na manutenção e expansão das unidades de conservação, não seria o caso de começar a taxar atividades que contribuem para a erosão da biodiversidade e investir os recursos assim arrecadados na promoção de um empreendedorismo dirigido ao melhor aproveitamento dos “três B”? Uma reforma tributária não deveria contemplar ecotaxas de combate à erosão da biodiversidade, e o uso dessa arrecadação em novos programas de fomento do empreendedorismo, principalmente em regiões rurais com atrativos que possam favorecer uma simbiose entre conservação da biodiversidade e dinamização econômica?

Nada disso poderá ser conseguido em curto prazo, pois a sociedade brasileira não parece estar propensa a aceitar ecotaxas sobre os agroquímicos, sobre a expansão urbana ou sobre a venda de iates. Menos ainda está ela preparada para se dotar das instituições necessárias à promoção das formas de empreendedorismo rural que possam aproveitar a biodiversidade de forma sustentável. Mas para que essas coisas venham um dia a acontecer, é absolutamente necessário que se comece a superar a insipiência do pensamento estratégico sobre o “desenvolvimento sustentável”, seja na escolha de objetivos, como – sobretudo – na definição dos meios de atingi-los.

O MMA, por meio de sua Secretaria de Biodiversidade e Florestas, tem promovido diversos eventos para implantar a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) em nível nacional. Além de workshops para definir as áreas e as ações prioritárias, também está em curso uma consulta nacional, abrangendo o setor público e privado, com o intuito de subsidiar a elaboração da estratégia nacional para a conservação da biodiversidade, atividade definida como prioritária na última Conferência das Partes da CDB. E essas duas iniciativas já apontam algumas prioridades para três biomas: Caatinga, Cerrado/Pantanal, e Floresta Atlântica/Campos Sulinos. [\[40\]](#)

Um série de outras prioridades também fazem parte de longas listas consolidadas em pelo menos três documentos básicos da Agenda 21 brasileira. [\[41\]](#) Mas, infelizmente, é enorme a distância entre essas listas de boas intenções e a consciência coletiva sobre a necessidade de

conservar a biodiversidade, como evidencia o caso da Caatinga, para mencionar apenas um exemplo. [\[42\]](#)

A utilização da caatinga ainda se fundamenta em processos extrativistas, para obtenção de produtos de origem pastoril, agrícola e madeireiro. Na pecuária, o superpastoreio de ovinos, caprinos, bovinos e outros herbívoros tem modificado a composição florística do estrato herbáceo, quer pela época, quer pela pressão de pastejo. A exploração agrícola, com prática itinerantes, com desmatamentos e queimadas desordenados, também tem modificado tanto o estrato herbáceo, como o arbustivo-arbóreo. E a exploração madeireira já tem causado mais danos à vegetação lenhosa da caatinga do que a própria agricultura “migrante”.

As conseqüências desse extrativismo predatório se fazem sentir principalmente nos recursos naturais renováveis da caatinga. Já se observam perdas irreversíveis da diversidade florística e faunística, aceleração do processo de erosão e declínio da fertilidade do solo e da qualidade da água pela sedimentação. No que tange à vegetação, pode-se afirmar que mais de 80% da caatinga são sucessionais, que cerca de 40% são mantidos em estado pioneiro de sucessão secundária, e que uns 15% da área está em processo de desertificação.

Em recentes levantamentos na região, os dados de cobertura florestal demonstraram valores inferiores a 50% por Estado, devido à exploração extensiva das espécies para lenha e carvão, para suprir vários tipos de indústrias - alimentícia, curtume, cerâmica e olarias – além de reformadoras de pneus, panificadoras e pizzarias. Em municípios como Chapada do Araripe, onde se localizam indústrias de gesso, o consumo de lenha atinge valores de 30 mil m³/mês, o que resulta no desmatamento de aproximadamente 25 hectares/dia, sendo a produção de vegetação nativa da região da ordem de 40 m³/ha. E os esforços de reflorestamento se concentram na exótica algarobeira, que corre o risco de ser invasora, principalmente nas áreas irrigáveis. Não houve reflorestamento com espécies nativas da região.

A estratégia de desenvolvimento rural aqui proposta certamente poderá dar início a uma reversão desse quadro se as articulações intermunicipais servirem para legitimar, institucionalizar e consolidar o processo de zoneamento ecológico-econômico (ZEE) iniciado pela extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, e que continua a ser elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do MMA. O ZEE é um instrumento de gestão que se propõe não só a levantar o conhecimento científico disponível, mas também, e de forma relevante, estabelecer a participação sistemática dos agentes sociais que atuam na mesorregião. Desta forma, o ZEE, mais do que um estudo das condições físicas e socioeconômicas da região, é um instrumento de negociação e de ajuste entre as diversas visões locais de desenvolvimento.

08. ESTRATÉGIA

A principal finalidade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Cndrs) é deliberar sobre o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Pndrs), que se constituirá das diretrizes, dos objetivos e das metas de quatro programas: Programa Nacional de Reforma Agrária (Pnra), Fundo de Terras e Reforma Agrária (“Banco da Terra”), Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e Programa de Geração de Renda no Setor Rural (Proger-rural). [\[43\]](#)

É inevitável que se pergunte, contudo, se após a leitura dos sete capítulos anteriores alguém poderá considerar satisfatório que um “Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável” (Pndrs) possa

resultar da simples agregação e consolidação das diretrizes, dos objetivos e das metas dos quatro programas citados. Supondo que a resposta a essa pergunta seja negativa, a ambição deste oitavo capítulo é a de explicitar as implicações estratégicas das questões abordadas nos seis anteriores com o intuito de mostrar a absoluta necessidade de uma inversão de procedimento. São esses desafios estratégicos que devem orientar uma revisão crítica dos atuais quatro Programas e, se necessário, tanto sua reformulação, quanto a criação de outros.

O papel das prefeituras

A mais óbvia consequência de tudo o que foi dito até aqui é a necessidade de entender o “Pndrs” como um plano que deverá oferecer novas e melhores perspectivas aos 4500 mil municípios rurais, nos quais viviam quase 52 milhões de habitantes no último ano do século passado. Ou seja, não pode ser um plano que se limite a diretrizes, objetivos, e metas de caráter essencialmente fundiário e creditício, como ocorre com os quatro programas citados (Pnra, Banco da Terra, Pronaf e Proger-rural), mesmo que alguns contenham “linhas de ação” de outra natureza. ^[44] Um plano de desenvolvimento para os 4500 municípios rurais deverá conter também outras diretrizes, objetivos, e metas que favoreçam sinergias entre a agricultura e os setores terciário e secundário das economias locais. Diretrizes, objetivos e metas que promovam todas as formas de empreendedorismo que possam explorar vantagens as comparativas e competitivas desses territórios.

A segunda mais óbvia consequência de tudo o que foi dito anteriormente é que esse oceano de municípios rurais só poderá exercer influência positiva na fixação dessas diretrizes, objetivos, e metas, se conseguirem articulações locais com os demais municípios da microrregião. O desafio está, portanto, em propor uma estratégia realista que possa viabilizar uma factível transição de ações setoriais para uma articulação horizontal das intervenções.

O grande risco é que propostas muito bem intencionadas sirvam para perpetuar e reforçar o viés setorial dos programas existentes, em vez de ajudarem a promover a referida transição. E para que isso não aconteça, é necessário que os eixos estratégicos sejam afluentes de um mesmo rio, e não três rios que deságuam no mesmo oceano.

A solução retórica para esse problema já foi encontrada há muito tempo, com a popularização do discurso sobre o desenvolvimento local:

“

Búrigo,1999:11)

“

.” (Turnes &

.” (Deser, 1999:33)

O que continua fazendo falta é uma proposta que possa reduzir a distância entre esse tipo de discurso e a natureza ainda setorial de praticamente todas as ações dos governos federal e estaduais, mesmo nos casos em que tais políticas já romperam com o velho padrão centralizador. Exemplo típico é o Pronaf-Infraestrutura, como mostraram Cardoso & Ortega (2001):

“

(Cardoso & Ortega, 2001:23)

”