

Haverá Espaço para uma Política de Desenvolvimento Rural ?

Elisio Contini e

Alberto Duque Portugal(1)

1. INTRODUÇÃO

A expressão "política de desenvolvimento rural", em sentido estrito, compreende um conjunto de ações de caráter público, executadas por organizações governamentais e não governamentais, direcionadas a criar bem-estar para a população do meio rural. Em lato sensu, além da abrangência anterior, inclui ações de política macroeconômica favoráveis também ao desenvolvimento do setor e outras políticas sociais. Para fins deste trabalho, adota-se a primeira definição, ou seja, o desenvolvimento rural em sentido estrito, embora se façam referências a aspectos mais gerais.

O título deste artigo contém um importante questionamento: é de interesse do País uma política de desenvolvimento rural? Ou seria melhor para o desenvolvimento, o Governo concentrar seus esforços no estabelecimento de um ambiente macroeconômico e legal estável e sadio, intervindo o mínimo no processo produtivo, inclusive na agricultura?

Os argumentos a favor de uma política de desenvolvimento rural baseiam-se em: a) muitos agricultores, principalmente pequenos e sem-terra, ficaram marginali-

zados do processo de desenvolvimento e necessitam de apoio do Estado para superar sua atual condição de pobreza; b) esta marginalização é reforçada pelo recente processo de integração da economia brasileira ao cenário internacional, como no caso do MERCOSUL; c) a constatação de que o mercado não conseguiria resolver problemas de desigualdades de oportunidades no meio rural; d) a necessidade de gerar empregos produtivos no meio rural, já que o desemprego e o subemprego nas cidades atingiram níveis elevadíssimos; e, e) a posse de novos governos federal e estaduais, no início de 1995, abrindo novas perspectivas de políticas de desenvolvimento.

Os argumentos contrários a uma política de desenvolvimento rural podem ser sintetizados da seguinte forma: a) o Governo é ineficiente e ineficaz em suas ações, desperdiça recursos e, não raro, suas ações de combate à pobreza (causa de grande nobreza) são evadidas de corrupção; b) o processo de alocação e liberação de recursos do Governo é lento e burocratizado; c) pelas razões acima, os recursos que chegam ao destinatário final da política – o pobre rural – são pequena parcela da soma total des-

tinada; e, d) as ações do Governo são de cunho assistencialista, não tornando o processo auto-sustentável.

Sem dúvida, nenhum Governo pode se eximir da responsabilidade quanto à criação de um ambiente legal e macroeconômico saudável ao desenvolvimento da economia, o que permite aos setores produtivos crescerem e absorverem mão-de-obra. Porém, a avaliação dos argumentos favoráveis e contrários a uma política de desenvolvimento rural nos leva a concluir que ainda há necessidade de algum tipo de ação governamental para corrigir distorções regionais, que o sistema de mercado não tem condições de resolver, antes poderá acentuá-las. De outro lado, não será com certeza o mesmo tipo de política adotado em passado recente, mas com características de maior eficiência, descentralização e voltada para públicos-meta bem definidos.

2. CENÁRIO

Esta nova política de desenvolvimento rural pautar-se-á pela tendência das profundas transformações por que passa a economia e sociedades mundiais e brasileira. Dentre estas, destacam-se:

a) o contexto da economia brasileira, da qual faz parte a agricultura, como uma economia de livre mercado, em processo acelerado de integração no cenário econômico internacional;

b) as características da atual sociedade brasileira como urbano-industrial. Até o final dos anos 90, estima-se que cerca de 80% da população viverá nas cidades. A urbanização é uma tendência histórica que ocorreu nos países desenvolvidos e se processa em ritmo acelerado no mundo em desenvolvimento. Não há plano, por mais

(1) Pesquisadores da EMBRAPA.

recursos que disponha, capaz de transferir famílias dos centros urbanos para o meio rural. Em circunstâncias de desemprego elevado nas cidades, recomenda-se reduzir o seu ritmo e/ou incentivar as migrações para centros urbanos pequenos e médios;

c) por outro lado, as pessoas que desejam viver no campo têm os mesmos direitos das que vivem nas cidades. O Governo tem a obrigação de apoiar a ambas, sem discriminação, em termos de infra-estrutura física, social e cultural. Nestas áreas cabem ações de desenvolvimento rural;

d) uma política de Desenvolvimento Rural deve levar em conta a presente exigência da sociedade brasileira — e será cada vez maior — no sentido de diminuir os gastos de Governo, principalmente Federal. A sociedade quer melhores serviços a custos menores, portanto com menos impostos; e,

e) a constatação de que não há mais espaço para uma agricultura com subsídios indiscriminados, particularmente de crédito e comercialização. Mesmo quando absolutamente necessários, devem ser bem localizados no espaço e definidos no tempo. A agricultura ganhará mais se lutar por políticas de mais longo prazo, como a estabilidade econômica, tributação justa, política comercial externa agressiva e mecanismos de seguro para a redução de riscos.

3. AGENDA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

Uma política de Desenvolvimento Rural — em nível federal, estadual ou municipal — deve partir da premissa de que cada tipo de agricultura necessita de ações e estratégias diferenciadas.

Para efeitos de política, é importante considerar o grau de ho-

mogeneidade/heterogeneidade da agricultura. Existem "n" tipos de agriculturas ou agricultores (2). Para a finalidade de estabelecer uma política de desenvolvimento rural, distinguem-se, neste trabalho, quatro principais tipos: a) agricultura comercial; b) pequena agricultura com potencial; c) agricultura de subsistência; e, d) da Amazônia.

3.1. Agricultura Comercial

A principal característica da agricultura comercial é a integração ao mercado nacional e internacional. Tem um componente científico forte; localiza-se no Sul, Sudeste, Centro-Oeste e partes do Nordeste.

A agricultura comercial necessita de estabilidade econômica para se desenvolver, um forte aporte tecnológico, legislação clara quanto à tributação, importação e exportação de produtos. A maioria dessas ações fazem parte da política global de Governo, notadamente do Federal.

3.2. Pequena Agricultura com Potencial para a Comercial

Embora de uma forma incipiente, a pequena agricultura com potencial para se tornar comercial caminha para a integração no mercado nacional. Ainda que em processo de transformação tecnológica, não está claro em que condições esse tipo de agricultura será competitiva, considerando-se o recente processo de integração ao mercado internacional, particularmente no MERCOSUL. É representada pelos minifúndios do Sul, por algumas regiões do Sudeste e poucas áreas do Nordeste.

Os pequenos produtores com potencial de desenvolvimento de-

vem ser o alvo prioritário das ações e projetos de desenvolvimento rural, incluindo aspectos produtivos. Em geral, estes agricultores carecem de recursos naturais (terra no Sul-Sudeste e água no Nordeste), têm dificuldades de acesso a tecnologias e sua integração ao mercado é insipiente. As ações de políticas governamentais devem ser concretizadas via programas específicos de desenvolvimento.

Na área de acesso aos recursos produtivos, propõe-se que sejam criados dois programas:

a) Assentamento de Agricultores por Cooperativas ou outras Associações de Produtores

Este programa financiará o assentamento de agricultores com pouca ou sem terra, a ser realizado por cooperativas ou outras formas de associação de produtores. Será criada uma linha de crédito fundiário para financiar a aquisição de terras e para a implantação da infra-estrutura necessária.

O crédito fundiário será de responsabilidade do Governo brasileiro, enquanto os recursos para a implantação de infra-estrutura física e social poderiam provir de um empréstimo internacional (BID ou BIRD). De outro lado, as cooperativas e os próprios agricultores aportarão recursos para a implementação dos projetos, de acordo com suas disponibilidades (CONTINI et al. 1991).

b) Irrigação para Pequenos Produtores

A primeira ação consistirá em um levantamento da situação dos projetos de irrigação em execução, particularmente no Nordeste. O estágio dos diferentes projetos determinará que tipos de medidas devem ser tomadas: conclusão de obras não acabadas, exploração do pleno potencial dos projetos em

(2) Eliseu Alves distingue três tipos de agricultura no Brasil: a) comercial; b) subsistência (ou nordestina); e, c) amazônica.

execução ou início de novos projetos.

Como proposta, sugerem-se estudar formas de irrigação mais baratas, mas eficientes do ponto de vista econômico e de utilização ótima do recurso água.

Na área de acesso a tecnologias propõem-se os programas:

c) Difusão de Tecnologias

O Ministério da Agricultura deve criar mecanismos facilitados de transferência de tecnologias agropecuárias para as cooperativas, outras associações de produtores.

O Governo Federal concentrará seu esforço na geração de tecnologia, deixando a extensão rural a cargo das cooperativas e dos municípios, entidades mais próximas dos próprios agricultores.

d) Apoio à Formação Profissional

Mesmo nas famílias com potencial para progredir na agricultura, existem indivíduos que migrarão, no futuro, para cidades ou um padrão digno de vida exigirá-lhes-á ocupar empregos parciais no setor secundário ou terciário. É importante preparar essas pessoas para outras profissões. Isto pode ser feito via SENAR, a quem o Ministério da Agricultura deve dar apoio, ao invés de executar essas atividades diretamente.

Na área de integração aos mercados recomendam-se atividades como:

e) Reversão de Atividades Produtivas

Devido à abertura da economia brasileira ao mercado internacional, particularmente em relação ao MERCOSUL, algumas culturas de pequenos produtores, provavelmente, não terão condições de competir no mercado. É preciso identificar as áreas e propor um programa em que os agricultores

possam, paulatinamente, reconverter suas atividades para culturas e/ou criações que lhes sejam rentáveis. Já há alguns estudos realizados e experiências sobre o assunto.

f) Acesso a Mercados Externos

O Governo deve apoiar a abertura de mercados externos para produtos brasileiros de uma forma mais eficiente do que vem fazendo até o presente. Nossos produtos estão sendo discriminados em alguns países. O Brasil deve montar uma equipe capacitada para negociações de natureza multilateral e bilateral. Preocupam, sobremaneira, as presentes negociações que estão tendo lugar no GATT e MERCOSUL e suas implicações para a agricultura brasileira.

g) Agroindustrialização

Em áreas ou regiões em que poucas agroindústrias concentram as compras dos pequenos produtores, a preços aviltados, recomenda-se a implantação de programas de criação de novas agroindústrias com o objetivo de ampliar a concorrência entre elas. De comum acordo com os estados, as cooperativas ou outras associações de produtores poderiam receber incentivos fiscais e financiamentos para a implantação de tais indústrias. Essas experiências já ocorreram, com grande sucesso, em alguns estados, como em Santa Catarina.

Esses modelos de integração, entre cooperativados ou não e a agroindústria, viabilizam a agricultura familiar em uma economia de mercado, operando com bons níveis de eficiência.

3.3. Agricultura de Subsistência

A agricultura de subsistência produz quase exclusivamente para o sustento da família. Predominante de pequenos estabelecimentos, lo-

caliza-se principalmente no Nordeste (com problemas sérios de estiagem), em algumas pequenas manchas no Sul e Sudeste.

Para os agricultores de subsistência, concentrados mais no Nordeste, muitos projetos desenhados para a agricultura com potencial terão impactos positivos. Entretanto, há necessidade de ações mais específicas e básicas, destacando-se:

a) Organização de Produtores

Um dos primeiros passos para que esses agricultores de subsistência criem condições de progresso econômico-social é sua organização em alguma forma de associação, como cooperativas, para terem força de reivindicação de seus direitos e viabilizarem formas econômicas de comercialização.

b) Treinamento Profissional de Agricultores e seus Filhos

O treinamento profissional inclui tanto educação básica para os filhos dos agricultores preparando aqueles que desejam (ou vão ter que) migrar para atividades não agrícolas, como o treinamento para o exercício da profissão de agricultor. Esse trabalho deve ser executado e financiado pelos municípios. O Governo Federal poderá apoiar algumas experiências-piloto, em regiões estratégicas, com o objetivo de demonstrar sua viabilidade.

c) Acesso a Tecnologias mais eficientes

A tecnologia inclui desde a utilização racional dos recursos naturais, a escolha das culturas até o processo de comercialização da produção. A organização da comercialização é fundamental. Experiências têm demonstrado que agricultores com pouca educação formal podem ter bom desempenho

quando praticam pacotes tecnológicos bem definidos, como acontece com a criação de suínos e aves no Sul do Brasil.

3.4. A Amazônia

A Amazônia possui recursos naturais frágeis e desconhecem-se tecnologias apropriadas para a exploração de suas potencialidades. Constatam-se alguns núcleos de agricultura comercial, mas predomina a agricultura itinerante.

A agricultura da Amazônia precisa, prioritariamente, de pesquisa para conhecer o potencial da região. A parte mais habitada pode ser contemplada com algumas ações de caráter assistencialista, devido à precariedade de condições de populações marginalizadas que ali habitam. Seria preferível que a Amazônia fosse objeto de um plano específico, mais abrangente, incluindo alternativas de comércio de produtos novos no mercado internacional.

4. IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

Ao iniciar a elaboração do Plano, é necessário definir claramente o conceito de desenvolvimento rural e as atribuições e responsabilidades dos governos federal, estadual, municipal e da iniciativa privada (ONG's, cooperativas, associações de produtores).

Em termos de desenvolvimento rural, o Governo Federal pode fazer muito pouco. Sua responsabilidade restringir-se-á à definição de diretrizes gerais, viabilizar linhas de financiamento e fazer algum acompanhamento e avaliação. O detalhamento de prioridades e a execução devem ficar a cargo de estados, municípios e organizações de produtores e trabalhadores.

Não restam dúvidas que os estados, municípios e a iniciativa

privada devem assumir maiores responsabilidades de desenvolvimento rural, por estarem mais próximos dos beneficiários finais. Como diretriz, a transferência de recursos orçamentários do Governo Federal limitar-se-á a áreas restritas de desequilíbrios regionais e setoriais acentuados em que as forças de mercado são impotentes para resolvê-los.

Como estratégia geral, esta política deve ser concebida e executada conjuntamente pelo Governo e por organizações de produtores. Preferir projetos pequenos, mas bem definidos e com resultados práticos: ações de natureza imediata, com público meta, espaço e tempo bem definidos e que apresentem resultados concretos. Nada de estudos mirabolantes para descrever coisas conhecidas.

As perspectivas desta política, ou seja, seu direcionamento, porém, serão de médio-longo prazo. A instabilidade político-gerencial do Ministério dificulta esta perspectiva. É preciso encontrar mecanismos para superar este entrave, tipo compromissos com organizações não governamentais da OCB, CNA, CONTAG e outras.

Em muitas atividades cabe ao Governo a responsabilidade de financiar, enquanto sua execução será mais eficiente se realizada pela iniciativa privada. Neste sentido, é bom distinguir entre a obrigação de financiamento e sua execução. O livro "Reinventando o Governo" traz inúmeras experiências bem sucedidas dentro desse campo (Osborne & Gaebler, 1994).

Além disso, o financiamento e apoio do Governo limitar-se-á a ações e projetos com maiores retornos econômico-sociais e de alto efeito multiplicador. Os critérios de viabilidade técnico-econômicos devem prevalecer sobre os interesses político-partidários.

Finalmente, as comunidades beneficiadas, por mais pobres que

sejam, deverão ser envolvidas a participarem com os recursos de que dispõem. Mais do que a soma dos recursos, importa o processo educativo de motivar a comunidade em participar ativamente do processo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

a) Embora a progressiva liberalização da economia em curso e a recomendação para que o Governo transfira responsabilidades, principalmente executivas, ao setor privado, reconhece-se ainda a conveniência de o próprio setor público empreender ações de políticas de desenvolvimento rural. Tal política objetiva corrigir distorções nas oportunidades de desenvolvimento para grupos marginalizados que vivem no meio rural.

b) O papel do Governo Federal será de estabelecer diretrizes gerais e ajudar com recursos financeiros em áreas efetivamente de difícil solução. A implementação de programas caberá aos estados, municípios e a organizações não governamentais que terão um papel crescente nesse processo. Estas instâncias sabem muito bem o que as populações mais necessitam, podendo também cobrar a efetiva aplicação dos recursos dentro das prioridades estabelecidas.

c) Uma política de desenvolvimento rural terá presente os diferentes tipos de agricultura descritos neste trabalho, colaborando para a solução de problemas específicos. A pequena agricultura com potencial para a comercial e a agricultura de subsistência demandarão mais ações do setor público para o seu desenvolvimento.

d) O Plano de Desenvolvimento Rural deveria ser aprovado e acompanhado pelo Conselho Nacional de Política Agrícola, por recomendação do Sr. Ministro da

Agricultura. Aquele Conselho precisa ser fortalecido, superando a marginalização e o descrédito e tornando-se um fórum importante para as discussões do setor.

e) Para o sucesso, o Programa deve ter continuidade no tempo e ter um forte componente técnico, com avaliação de sua viabilidade econômico-social. Cada programa,

projeto ou ação deverá ser avaliada e priorizada em termos de seu retorno social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONTINI, E. ; FREITAS FILHO, A, de; AVILA, A.F.D. & VEIGA, A. Modelo de participação do Sistema Cooperativista em Projetos de Reforma Agrária. Anais do Congresso da SOBER. 1991, p. 161-180.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. Reinventando o Governo. São Paulo, Editora MH. Comunicações, 1994.