

A NOVA CONCEPÇÃO DE DESENVOLVIMENTO RURAL NA UNIÃO EUROPÉIA E NO BRASIL

Celso Donizete **LOCATEL**¹

Antonio Nivaldo **HESPANHOL**²

Resumo: O artigo tem como objetivo analisar as perspectivas sobre as quais estão apoiadas às políticas públicas para o meio rural. São abordadas as políticas implementadas pelo poder público no intuito de promover o crescimento econômico a partir do estímulo a modernização da agricultura, em especial, após a segunda guerra mundial, sem que houvesse até, pelo menos os anos 1980, a preocupação com os impactos ambientais negativos e com as desigualdades sociais e regionais geradas por tal processo. Posteriormente se discute a emergência do novo enfoque de desenvolvimento rural centrado na valorização dos chamados territórios rurais, com base numa visão global que emergiu nos anos 1990, a partir do reconhecimento do caráter multifuncional do espaço rural pelos países membros da União Européia.

Palavras-chave: Agricultura, Desenvolvimento, Políticas públicas, modernização

The New Conception of Rural Development in the European Union and in Brazil

Abstract: The article aims to analyze the perspectives on public politics for rural aspects. The state interventions implemented by political power, in order to promote economical increase from the agricultural modernization, mainly after World War II, are treated discussing the careless attitude towards the negative environmental impacts, and the social and regional inequalities created by that process, especially before the eighties. Later, the emergency of a new approach for agriculture's development, centered in the valorization of rural territories, based on a global vision that emerged in the nineties, since the multi-functional character of the rural space, was recognized by the countries members of the European Union.

Key-words: Agriculture, Development, Public politics, modernization.

¹ Professor da Universidade Federal de Sergipe – Aracajú - celoennes@yahoo.com.br

² Professor do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-graduação em Geografia da FCT/UNESP – Pres. Prudente - nivaldo@fct.unesp.br

Introdução

O marco teórico que serve de referência às políticas atuais de desenvolvimento rural, especialmente nos países desenvolvidos, apresenta nítidos vínculos com a nova sociedade que está se configurando, a qual tem como característica principal a emergência de um novo modelo de organização industrial, baseado no processo de acumulação flexível. Gradativamente, a sociedade contemporânea passa por uma reestruturação espacial das atividades econômicas com alterações nos fatores de localização, redefinição do papel da cidade, mudanças nos processos de urbanização e valorização do espaço rural. Além desses aspectos está ocorrendo um incremento do tempo livre e do lazer, da sociedade de consumo, com o crescimento do poder aquisitivo, especialmente nas sociedades desenvolvidas³.

Na sociedade brasileira tais alterações têm ocorrido, no entanto elas ainda são bastante pontuais e restritas às zonas mais dinâmicas do país e mais ou menos próximas de núcleos urbanos de média e grande magnitude. Predominou no país, até a década de 1990, o paradigma do desenvolvimento baseado no crescimento econômico. Até esse período, a elaboração das políticas públicas de desenvolvimento estava pautada em: i) um modelo de crescimento quantitativo, voltado essencialmente ao crescimento econômico e alheio as desigualdades de oportunidade de acesso ao crescimento, as inovações e ao emprego; ii) necessidades de atrair indústrias básicas e de mobilidade dos bens e fatores de produção: capital, trabalho e tecnologia; iii) rígida divisão espacial do trabalho, com reduzida qualificação da força de trabalho e de regiões periféricas e, ao mesmo tempo, uma grande concentração de funções e decisões em zonas centrais; iv) políticas macro-econômicas que privilegiavam os setores urbano-industriais e; v) relevância do mercado externo. Nesse sentido, o cenário principal de intervenção era a cidade.

No entanto, desde há pelo menos três décadas essa concepção de desenvolvimento foi superada nos países desenvolvidos, em especial nos países que integram a União Européia. Neste contexto a formulação das políticas públicas, desde a década de 1980, está baseada: i) em um modelo que leva em consideração os aspectos sociais, políticos e ecológicos, ou

³ Ver SANZ HERNÁNDEZ, A. (2001).

seja, os mercados locais de trabalho, a preservação dos recursos naturais e a qualidade de vida; ii) no aproveitamento dos recursos e potencialidades endógenas e envolvimento direto das instituições e atores sociais; iii) na adoção de modalidades descentralizadas de intervenção na economia, com clara preocupação na dinamização sociocultural de regiões decadentes; iv) na relevância das potencialidades endógenas e; v) na elaboração de políticas com participação dos atores sociais. Os cenários de intervenções são áreas urbanas afetadas por degradação e seu entorno rural com maiores problemas. Por sua vez, a aplicação de políticas baseadas nestes pressupostos não são imediatistas, pelo contrário, ao mesmo tempo em que se almeja eficiência, também se espera maior equidade social e desenvolvimento em longo prazo. No caso brasileiro o que se observou na última década foram algumas tímidas iniciativas e várias intenções no sentido de mudar o direcionamento na elaboração das políticas públicas, a partir de novos modelos.

No presente texto, elaborado com base em revisão bibliográfica, são analisadas as principais perspectivas sobre as quais estão apoiadas às políticas públicas para o meio rural, se destacando as transformações recentes nas suas formulações. Para tanto, primeiro será abordada a implementação das políticas para a modernização da agricultura e sua vinculação com o modelo de desenvolvimento consubstanciado no crescimento econômico. Em seguida será discutida a viabilidade do enfoque territorial para a elaboração de políticas para o meio rural.

A modernização da agricultura e o enfoque setorial das políticas públicas

As políticas para o setor agropecuário no Brasil, desde a década de 1960, se pautaram no modelo de intervenção quase que exclusivamente para incrementar a capacidade produtiva do setor. Nessa perspectiva se tem como meta final melhorar a estrutura de produção para aumentar a produtividade e os rendimentos do trabalho agrícola. Assim, os defensores desse modelo argumentavam que, a despeito de sua implantação, haveria um aumento de renda e da qualidade de vida da população rural. Para atingir tal aumento na produção agrícola, se associavam todas as transformações necessárias no setor agropecuário com a aplicação das novas tecnologias disponibilizadas pela Revolução Verde. Essa concepção de desenvolvimento rural também foi adotada na Europa a partir dos anos 1960 por meio da implementação da Política Agrícola Comum (PAC), o

que demonstra que o modelo produtivista não foi adotado apenas em países subdesenvolvidos, como foi o caso do Brasil.

Desde a implantação da PAC, no ano de 1962, considerou-se que um instrumento de política setorial favorecedor da produção e da produtividade seria suficiente para responder à demanda por alimentos. Assim, a melhor forma de apoiar o meio rural seria através do fomento à produção.

As políticas públicas para o meio rural tanto na Europa quanto no Brasil, partiram do pressuposto da homogeneidade da função do meio rural, centrando-se no estímulo a modernização do sistema produtivo, adotando-se a idéia de que um mecanismo de política (no caso brasileiro, o crédito subsidiado) poderia solucionar os diferentes problemas rurais.

Apesar dos fundamentos serem os mesmos utilizados nas formulações das políticas para o meio rural no Brasil e na União Européia, existe uma diferença fundamental entre o modelo europeu da PAC e o modelo adotado no Brasil. As políticas públicas para o setor agropecuário brasileiro foram direcionadas para a categoria de produtores mais capitalizados, por terem a capacidade de responder rapidamente aos instrumentos de intervenção utilizados pelo governo para modernizar a agricultura, criando um mercado para a indústria de máquinas, equipamentos, adubos químicos e agrotóxicos que estavam se desenvolvendo⁴. Muito diferente desse direcionamento, os países europeus assumiram com a PAC, o compromisso pelas explorações agrícolas do tipo familiar, com adoção de medidas estruturais para melhorar as condições de produção dessas unidades através da expansão de suas áreas e da modernização do processo produtivo. Mesmo assim, dado o caráter produtivista dessas políticas, algumas conseqüências negativas geradas são semelhantes, como o desequilíbrio regional, impactos ambientais negativos e exclusão dos produtores menos “eficientes”.

A adoção de políticas produtivistas provocou profundas transformações na agricultura, equivalentes às ocorridas em outros setores considerados mais eficientes e inovadores que o agrário. Isso pode ser aplicado tanto à realidade européia como à brasileira. No entanto, de acordo com MAPYA (2003), no espaço agrário europeu essas transformações não ocorreram com a mesma intensidade em todas as regiões, em todos os segmentos produtivos, nem em todos os tipos de unidades de produção agropecuária.

⁴ Sobre esse aspecto ver Sorj (1980), Delgado (1985), Müller (1986).

frente a uma agricultura tecnicamente avançada e com estruturas produtivas e comerciais adequadas para competir vantajosamente no mercado coexistem explorações, setores e regiões que, por não ter havido políticas específicas para eles ou não ter tido possibilidades ou iniciativas, ocupam uma posição marginal por não terem viabilidade econômica (MAPYA, 2003, p. 612).

Essa característica é muito marcante na realidade espanhola, italiana e em outros países europeus. Da mesma forma, tais características podem ser observadas na realidade brasileira, onde a modernização da agricultura provocou o aprofundamento das desigualdades regionais e entre as categorias de produtores, conforme demonstra Delgado (1985).

Fica evidente que a implementação desse modelo de política para o setor agropecuário apresenta conseqüências semelhantes em realidades socioeconômicas diferentes, ou seja, tanto na Europa como no Brasil, a modernização da agricultura acentuou as desigualdades sociais e regionais.

Além dessas distorções provocadas pela adoção do modelo produtivista, é necessário destacar que na Europa ocorreu um outro problema, que foi a superprodução, possibilitando que os países comunitários saíssem da condição de importadores de alimentos após a Segunda Guerra Mundial e passassem a exportadores, já na década de 1980. Essa mudança forçou a reformulação da Política Agrícola Comum, que teve um redirecionamento mais expressivo a partir da primeira grande reforma da PAC no ano de 1992.

A definição das funções rurais está relacionada com o paradigma dominante, em cada momento histórico. Assim, é enfatizado um ou outro aspecto do desenvolvimento rural. Até a década de 1960, período em que o rural e o agrário eram considerados sinônimos se enfatizou a modernização da agricultura com protagonismo das técnicas agrônômicas e dos aspectos econômicos. Posteriormente, com a incorporação de componentes sociológicos e antropológicos se concretizou a dicotomia campo-cidade, considerando o campo como espaços periféricos e atrasados que, por isso, necessitavam de políticas compensatórias, mudando o enfoque do desenvolvimento rural, nos países desenvolvidos.

Na atualidade, os enfoques, tanto da similaridade do rural com o agrário quanto a visão dicotômica campo-cidade não têm sentido, emergindo abordagens que procuram integrar o desenvolvimento rural com o espaço. Desde os anos 1990 na União Européia a legitimação dos

repasse de recursos públicos ao meio rural é justificada pelas funções social e ambiental desempenhadas pelo campo.

Um outro elemento que está na base das reformulações do enfoque das políticas para o meio rural é a nova concepção de segurança alimentar que se configurou nos países desenvolvidos. A segurança de abastecimento passou para segundo plano, uma vez que o aprovisionamento de alimentos está garantido pelo controle do mercado mundial. No novo cenário dos mercados globalizados, a prática da agricultura, nos países mais desenvolvidos, tem como finalidades principais: fornecer alimentos saudáveis e de qualidade, obtidos com métodos de produção seguros e confiáveis; competir de forma eficiente nos mercados abertos; garantir a sustentabilidade dos recursos naturais utilizados nos processos produtivos, especialmente o solo e a água; propiciar a ocupação equilibrada do território, a preservação da paisagem rural e a manutenção dos espaços naturais e a biodiversidade (MAPYA, 2003).

Apesar dos desequilíbrios territoriais, setoriais e sociais se observa uma revalorização do campo com um seletivo “renascimento do rural”, acompanhado por um processo de desagrarização, ou seja, uma relativa perda de importância da agropecuária com o surgimento de atividades não-agrícolas e o uso diversificado do espaço rural. Configuram-se, assim, novas ruralidades, tanto nos países desenvolvidos como em algumas regiões brasileiras.

Para uma intervenção mais eficaz, é necessária a adoção de novos fundamentos para se tratar da questão do desenvolvimento rural. No caso brasileiro, a nova ruralidade que está se configurando, levou à incorporação, pelo menos no discurso oficial, da perspectiva territorial na formulação das modestas e pouco efetivas políticas de desenvolvimento rural, nos moldes do que tem sido realizado nos países que constituem a União Européia.

Um instrumento de política pública que vem ganhando destaque no cenário europeu, e que está chamando a atenção de especialistas no mundo todo, é a iniciativa comunitária LEADER⁵. O programa LEADER é instituído pela União Européia como resposta aos interesses gerados pela nova concepção de desenvolvimento rural, como medida para fazer frente a crise do mundo rural e da incapacidade constatada na implementação das políticas agrícolas até o início da década de 1990, para resolver problemas

⁵ LEADER é um programa de desenvolvimento rural aplicado nos Estados membros da União Européia, com recursos de fundos comunitários. Corresponde a sigla em francês “Liaison Entre Actions de Développement de L'Economie Rurale”.

como esvaziamento populacional de determinadas regiões, envelhecimento e masculinização da população rural, degradação de recursos naturais, entre outros (NAVARRO RODRÍGUEZ e LARRUBIA VARGAS, 2000).

No Brasil, a partir de meados da década de 1990, o governo federal começa a adotar medidas com o objetivo de redirecionar as políticas para o meio rural. Tal redefinição foi impulsionada pelas mudanças que vinham ocorrendo no cenário econômico, social e político do meio rural, resultante da abertura comercial, do dismantelamento das políticas voltadas para o campo e do modelo tecnológico adotado nas últimas décadas.

Após reconhecer a importância da agricultura familiar, através do relatório FAO/INCRA, de 1994, que resultou do convênio para elaborar uma “nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil”, o governo brasileiro tomou a iniciativa de lançar uma política específica direcionada ao meio rural. Em agosto de 1995, como linha especial de crédito de custeio, foi lançado o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF). Porém, de acordo com Hespanhol (2000) somente em julho de 1996, o programa foi institucionalizado e regulamentado como programa governamental, passando a integrar o Orçamento Geral da União, sob a denominação de Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

São muitos os objetivos do PRONAF, dos quais se pode destacar: a busca da valorização e a divulgação do conceito de agricultura familiar, como atividade econômica fundamental, para o desenvolvimento socioeconômico sustentado do meio rural; satisfazer a necessidade da criação e/ou fortalecimento de mecanismos que permitam à agricultura familiar uma maior capacidade de compatibilizar a produção para o seu próprio consumo e para o mercado; a manutenção e/ou geração de ocupações produtivas; a diversificação das atividades rurais, por meio da pluriatividade; e a construção de mecanismos que permitam a agregação de valor à sua produção.

É importante lembrar que existem no Brasil, atualmente, duas linhas de políticas públicas para o campo brasileiro. A primeira de caráter estritamente setorial tem como objetivo principal a maximização da competitividade do *agribusiness*, apoiada na concepção produtivista e setorial. A segunda, mesmo mantendo o caráter setorial, tem como objetivo maximizar as oportunidades de desenvolvimento humano em todos os espaços rurais, ao contrário do primeiro projeto, tentando dinamizar o rural através da diversidade multisetorial, da salubridade dos alimentos produzidos e da preservação ambiental, que são elementos que

se convertem em vantagens competitivas na atualidade (VEIGA, 2001). Assim, verifica-se que essa linha de política apresenta semelhanças, ao menos no discurso, com o programa LEADER (LOCATEL, 2004).

Uma nova via para o desenvolvimento rural: o enfoque territorial

É necessário mudar a perspectiva de análise do espaço rural e do próprio desenvolvimento para a elaboração de projetos e políticas públicas. Para isso será imprescindível a realização de um grande esforço, tanto por parte dos pesquisadores como dos técnicos e políticos envolvidos na elaboração dos projetos, para que ocorra a passagem da base marcadamente produtivista-agrária, remanescente da modernização da agricultura, para um novo perfil de caráter mais territorial e funcionalmente diversificado, que possa dar conta da complexidade do espaço rural.

Definitivamente, para que sejam alcançados melhores resultados na aplicação das políticas públicas terá que ser substituído o objetivo *agrário*, no sentido produtivista, predominante desde a década de 1960 até a atualidade, por um outro de caráter rural, de maior amplitude. Para levar a cabo tal princípio deve-se introduzir mecanismos corretores sobre uma tendência socioeconômica e territorial a fim de reduzir a decadência ou debilidades apresentadas pelo espaço rural nas últimas décadas (RODRIGUES GONZÁLEZ, 2004).

É necessária a implementação de políticas que tenham como princípio a valorização dos recursos locais, tanto humanos, através da capacitação (formação e educação), como de base territorial. Também é necessária uma maior participação dos agentes envolvidos no processo e a superação de conflitos sóciopolíticos que têm dificultado a implantação de práticas que promovam o bem estar de todos.

Essa maior participação requer a extrapolação dos limites municipais, inclusive, se pensando em formação de instituições supra-municipais para a gestão territorial, uma vez que os micro-municípios, predominantes na divisão administrativa do Brasil, apresentam uma grande debilidade em matéria de elaboração e implementação de políticas de todos os tipos, em especial de desenvolvimento rural.

O novo enfoque do desenvolvimento rural requer uma abordagem por unidade territorial. No entanto, devido a grande diversidade rural se faz necessário considerar que a abordagem do desenvolvimento não pode e nem deve ser a mesma para todas as unidades territoriais. Assim, não se deve pensar em transposição de programas de uma realidade para outra. O

que se pode fazer é a adoção dos mesmos paradigmas científicos e de elementos de intervenção e, a partir daí, criar um conjunto de medidas de intervenção adequadas à realidade territorial em que serão aplicadas.

Há que se destacar que o poder público por si só não tem a capacidade de gerar respostas e soluções a todos os problemas, especialmente para áreas mais desfavorecidas ou de maior atraso relativo. Assim, os aspectos mais importantes da concepção atual de desenvolvimento rural é seu enfoque como processo e a referência territorial.

Defende-se que o desenvolvimento rural deve buscar a transformação de cada território a partir das suas potencialidades, ou seja, há que melhorar a competitividade de cada território a partir de suas características, sua economia e seus recursos humanos. Nesse sentido,

el método más adecuado para el desarrollo rural, es el que permita lograr la mejor selección de iniciativas que, apoyadas por el tejido social e institucional del territorio y adaptadas a las necesidades y recursos locales, generen o intensifiquen este tipo de procesos. Con este enfoque metodológico, los desarrollos rurales se vinculan a la ordenación y consolidación paulatina de los territorios (MAPYA, 2003, p. 597).

A estratégia que deve ser aplicada aos diferentes programas e medidas para promover o desenvolvimento rural deve envolver os atores locais na definição de seus objetivos e na busca de sua consecução.

Para implementar o desenvolvimento rural, a partir de uma perspectiva territorial e integral, é fundamental a criação de uma nova institucionalidade, compreendida como estruturas sociais, instituições públicas, regras, organizações, interesses e motivação dos atores sociais inseridos em uma realidade econômica e política, o que constitui a essência do capital social. Para tanto, a ciência, a tecnologia, os recursos financeiros e humanos deverão ser colocados à disposição, com base num processo estruturado de planejamento participativo, esclarecido e dinâmico, no qual a comunidade estabeleça suas metas e defina as etapas do envolvimento dos diversos setores produtivos e da população local.

Pensar o desenvolvimento rural a partir de uma perspectiva territorial exige a elaboração de políticas estruturais que estabeleçam os instrumentos jurídicos, financeiros e formativos, a fim de atingir a todos os tipos de unidades de produção agrícola. Faz-se necessário o atendimento das necessidades de cada categoria de produtor, para que eles possam gerar

mais renda, seja através do ganho de produtividade, do associativismo, ou através de alternativas como a diversificação da renda, a especialização produtiva voltada para nichos de mercados, a agroindustrialização, ou ainda o desenvolvimento da prestação de serviços.

O primeiro passo para a elaboração de uma política e definição de mecanismos de atuação que possam ser considerados adequados, deve ser a identificação das áreas rurais, efetuando uma caracterização do território, a identificação dos problemas gerais e específicos, a análise das causas e as possíveis soluções, além da tipificação dos grupos sociais existentes nessas áreas (MAPYA, 2003).

É necessário considerar que a importância do espaço rural vai além de mero setor produtivo de alimentos e matérias-primas. Para avaliar melhor sua importância é necessário considerar o território, a população, o papel da agricultura e dos bens e serviços produzidos no meio rural.

Para a criação de uma rede de agentes e uma nova institucionalidade capaz de promover o desenvolvimento rural é necessário que haja uma estrutura mínima de instituições públicas capazes de impulsionar e articular ações e iniciativas inovadoras.

Para começar seria necessária a criação de secretarias ou divisões voltadas ao desenvolvimento rural em municípios ou nos consórcios de municípios, com a finalidade de elaborar e executar planos e projetos de desenvolvimento com o envolvimento direto de outras instituições, lideranças e atores sociais. Outra medida necessária seria ampliar o número e melhor capacitar os técnicos responsáveis pela assistência técnica e extensão rural.

Seria necessário fortalecer as instituições que atuam em nível regional, no caso os EDR/CATI (Escritório de Desenvolvimento Rural/Coordenadoria de Assistência Técnica Integral) no estado de São Paulo, e a EMATER (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural) em outros estados, enquanto aglutinadoras de esforços para a dinamização das potencialidades locais e regionais.

Veiga (2001) destaca que a articulação microrregional dos municípios rurais, incluindo o município urbano de maior influência, é fundamental para se realizar um diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e para ampliar a capacidade operacional. O autor ressalta que as políticas do governo federal, e dos governos estaduais, não incorporam essa dimensão. Na maioria das vezes, exigem que os pequenos municípios se voltem para seus problemas internos, “mediante criação de conselhos apenas municipais, quando igualmente seria necessário induzir articulações

intermunicipais”. O autor ainda destaca que “é compreensível que se queira incentivar a fiscalização da sociedade sobre o uso que as prefeituras fazem das verbas federais. Mas é equivocado pretender que um conselho de um minúsculo município rural possa sozinho diagnosticar e planejar seu próprio desenvolvimento” (VEIGA, 2001, p. 58).

No mesmo sentido, MAPYA (2003) ressalta que a cooperação intermunicipal, em uma região que apresenta características mais ou menos homogêneas, deve ser estimulada, para facilitar o estabelecimento de acordos sobre o desenvolvimento e projetos coletivos.

Para completar uma estrutura adequada para a gestão e promoção do desenvolvimento rural a partir de uma perspectiva territorial, a constituição de espaços de participação efetiva da sociedade civil, para a tomada de decisões, com a criação de grupos locais com formação de líderes comunitários, ampliaria as oportunidades para o surgimento de iniciativas inovadoras que contribuiriam para o desenvolvimento rural.

Referindo-se à nova concepção de desenvolvimento rural com enfoque territorial, Pérez Correa (2004) destaca que se está dando ênfase às novas funções do meio rural, em especial ao equilíbrio territorial, no sentido de uma ordenação mais adequada, com diminuição da pressão exercida pela ocupação e exploração em alguns pontos e esvaziamento populacional em outros, decorrentes das políticas públicas e dos processos que impulsionaram a concentração urbana. Outra função destacada é o equilíbrio ecológico e a produção de recursos e serviços ambientais, com a incorporação da recuperação e da preservação ambiental nos projetos de desenvolvimento rural, além da definição do espaço rural como receptor de resíduos produzidos pela atividade humana tanto no campo como nas cidades. A produção de alimentos limpos ou orgânicos, figura como uma função muito importante do meio rural, tanto para oferecer melhores condições de saúde e bem-estar à população, como para aumentar os rendimentos dos produtores rurais, através da agregação de valor aos produtos.

A geração de emprego e renda para os habitantes rurais, especialmente para aqueles que não possuem terra ou que o tamanho ou a qualidade dos estabelecimentos não garante a sua sobrevivência, as agroindústrias e empresas manufatureiras, se convertem em boas alternativas, nessa nova perspectiva. O meio rural também pode ser explorado como área de descanso e recreação, atendendo a demanda crescente da população urbana que busca no meio rural o lazer e o estabelecimento de relações mais próximas com a natureza. Também a

reconstrução cultural e do patrimônio histórico figura entre as funções do espaço rural.

Pérez Correa (2004) em documento publicado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)⁶, destaca que as características da nova concepção de desenvolvimento rural que coincidem na Europa e na América Latina são:

- Acento en la dimensión territorial en contraste con la sectorial agraria, así como mayor conciencia de las distintas funciones y servicios prestados por la agricultura más allá del aspecto productivo;
- Reconocimiento de los múltiples vínculos entre las pequeñas ciudades y el campo circundante y la relación entre desarrollo urbano y rural;
- Reconocimiento de la complementariedad entre agricultura y otras ocupaciones en la generación de ingresos rurales, de la generalización de la agricultura a tempo parcial y del origen multisectorial del ingreso de muchas familias rurales.
- Conciencia de la función residencial de las zonas rurales, en oposición a una percepción puramente productiva de las mismas, que lleva a prestar atención a la provisión de servicios sociales y residenciales a las poblaciones rurales;
- Reconocimiento de la integración de las zonas rurales en los mercados (de productos, insumos, tecnología y mano de obra) y su incorporación al proceso de globalización, así como conciencia de la importancia de la competitividad territorial frente a la sectorial;
- Atención al potencial económico que ofrecen los activos ligados al territorio, de tipo geográfico, histórico, cultural, paisajístico y ecológico;
- Acento en la participación de los diversos agentes involucrados en el diseño y la aplicación de las políticas

⁶ IICA, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Desarrollo Rural Sostenible. Enfoque territorial. San José, Costa Rica, 2003.

y programas de desarrollo rural (PÉREZ CORREA, 2004, p. 63).

Um fato que deve ser considerado é a existência de diferenças importantes entre as realidades europeia e brasileira. Existem variáveis territoriais, como as desigualdades sócio-políticas, culturais, ambientais, de infra-estrutura, de formação e organização, que devem ser analisadas e consideradas, a fim de que não sejam estabelecidas relações comparativas simplistas, sem levar em consideração as desigualdades nos espaços onde se deve fomentar o desenvolvimento rural.

Assim, não se está defendendo a aplicação do modelo de política de desenvolvimento rural europeu para as realidades brasileiras. Mas, é necessário reestruturar e adequar as políticas e programas de intervenção no espaço rural à realidade atual. Verifica-se que, os paradigmas que direcionam as políticas públicas europeias têm se mostrado muito mais adequados para a implementação do desenvolvimento rural, uma vez que objetivam superar as desigualdades territoriais e sociais, preservar os recursos naturais e promover o desenvolvimento integral do espaço rural.

Para a elaboração de uma política rural adaptada às necessidades atuais, MAPYA (2003) afirma que é necessário ter como meta a criação de elementos como: i) áreas rurais atrativas e articuladas territorialmente, através de uma adequada dotação de infra-estrutura e serviços; ii) atividades econômicas suficientes e diversificadas; iii) entornos naturais conservados, com um manejo sustentável dos recursos naturais, com paisagens tradicionais bem cuidadas e com adequada preservação da biodiversidade; iv) população capacitada, ativa e dinâmica.

Para se atingir essas metas, as políticas de desenvolvimento rural devem integrar ações públicas visando promover ou criar:

- Infraestructuras de transporte, de comunicaciones, de agua y energía.
- Servicios sanitarios, educativos, culturales, financieros, de apoyo a empresas.
- Modernización de la agricultura y del sistema agroalimentario (mejora de las estructuras productivas, transformación y comercialización).
- Diversificación de actividades (industriales y de servicios, artesanía, turismo, productos de calidad [...]).
- Conservación y preservación del medio natural y el paisaje, recuperación de zonas abandonadas, integración entre prácticas agrícolas y ambientales.

- Formación, difusión y promoción agrarias, profesionalización del medio rural, introducción de nuevas tecnologías, identificación de emprendedores [...] (MAPYA, 2003, p. 614)

Considerando a realidade brasileira Veiga (2001) ressalta que as intervenções de desenvolvimento rural devem ser de três tipos básicos, a saber: aquisição de competência; programas de inovação e; criação de rede.

Para o autor as intervenções do primeiro tipo deverão ter como objetivo o apoio técnico às articulações intermunicipais, além de um diagnóstico do território. As do segundo tipo envolvem várias ações de dinamização do rural em nível microrregional e deverão revelar os novos rumos do desenvolvimento rural. Por fim, as ações do terceiro tipo deverão contribuir para a formulação de uma rede de participação ativa entre diferentes regiões rurais com a finalidade de promover um intercâmbio de experiências e conhecimento.

Uma adequada articulação entre as políticas agrícolas e de desenvolvimento rural num contexto participativo de co-responsabilidade, com interlocução social entre organizações profissionais, agentes socioeconômicos ligados ao setor agropecuário e ao meio rural como um todo, possibilitará uma ampliação das oportunidades de dinamização do desenvolvimento rural.

Considerações finais

Ainda que do ponto de vista da elaboração das políticas públicas poucas coisas mudaram, o referencial que serve de base para a implementação das políticas de intervenção vem mudando e, com isso, novos paradigmas estão ganhando destaque no cerne das instituições responsáveis pela criação e gestão de políticas públicas no Brasil. Até a década de 1980, predominou a visão tradicional de desenvolvimento centrada no crescimento econômico, que por sua vez estava baseada em um processo de concentração industrial e urbano. Nessa visão há o predomínio do fator eficiência sobre a equidade, que unido à não atribuição de importância aos componentes social e territorial, provocaram desequilíbrios sócio-territoriais. Neste contexto, o desenvolvimento rural, tanto no aspecto da atuação política como no da pesquisa científica, estava basicamente centrado no desenvolvimento agrário e impregnado de uma visão setorial e produtivista. Diante disso foram implementadas políticas agrárias e intervenções sobre o espaço rural, desde a década de 1960 até a

de 1990, que não foram concebidas para promover o desenvolvimento rural, mas sim para atender as necessidades de outros setores.

Diante disso, do ponto de vista das formulações das políticas públicas, é necessária a superação dos equívocos do período anterior para corrigir as distorções geradas pela modernização conservadora. Ainda é necessária a busca de competitividade territorial, tanto através do aumento de eficiência dos atores envolvidos no processo produtivo, com os investimentos estruturais, como da reestruturação institucional e econômica que propicie o desenvolvimento econômico e social das diferentes regiões rurais.

Além dessas medidas, faz-se necessária a formulação de novas regras de relação entre os atores envolvidos nos processos produtivos do campo e o conjunto da sociedade. Para tanto, a consolidação da participação democrática e o fortalecimento das instituições já existentes, assim como a criação de novas, para garantir o cumprimento das regras comuns e a distribuição menos desigual da renda e da riqueza no campo, são fundamentais para a promoção do desenvolvimento rural.

Referências

DELGADO, Guilherme da Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil - 1965-1985*. São Paulo: Icone, 1985.

HESPAÑHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. *Produção Familiar: perspectivas de análise e inserção na Microrregião Geográfica de Presidente Prudente*. Rio Claro: Unesp, Instituto de Geociência, 2000. (Tese de Doutorado).

LOCATEL, Celso D. *Modernização da agricultura, políticas públicas e ruralidade: mudanças e permanências na dinâmica rural das microrregiões de Jales e de Fernandópolis – SP. Presidente Prudente: UNESP/FCT, 2004. (Tese de Doutorado).*

MAPYA. *Libro blanco de la agricultura*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentacion, 2003.

MÜLLER, Geraldo. *Complexo agroindustrial e modernização da agricultura*. São Paulo: Hucitec/EDUSP, 1986.

NAVARRO RODRÍGUEZ S. R. e LARRUBIA VARGAS, R. Desarrollo y diversificación productiva en el medio rural. Los programas LEADER II en la Provincia de Málaga. In: *Actas del X Coloquio de Geografía Rural de España*. Los Espacios Rurales en el Cambio de Siglo: Incertidumbres ante

los procesos de globalización y desarrollo. Lleida: Universitat de Lleida, 2000.

PÉREZ CORREA, E. Lo rural y el desarrollo em América Latina. In: RODRIGUES GONZÁLEZ, Román. El desarrollo rural como paradigma teórico. In: Rodrigues González, Román e Pérez Correa, Edelmira (Coord.) *Espacios y desarrollos rurales: Una visión múltiple desde Europa y Latinoamérica*. Oviedo, España: Ediciones Trea, 2004.

SANZ HERNÁNDEZ, A. *Desarrollo rural. ¿Ocio o necesidad?* [on line] 5campus.com, Sociología <<http://www.5campus.com/leccion/desrural>> (2001).

SORJ, Bernardo. *Estado e Classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

VEIGA, José Eli. et al. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Convenio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.