

Planejamento regional: o ponto de vista rural *

CELSIUS A. LODDER **

1 — Introdução

Examinar o planejamento regional de uma perspectiva restritiva — rural, metropolitana, econômica, etc. — como indica o título ¹ parece ignorar o tipo de abordagem convencional, que trata simultaneamente do processo de transformação regional em todos os seus aspectos. No entanto, uma avaliação da estrutura das economias rurais e das inter-relações entre determinados grupos dessas comunidades indica claramente que embora a sistemática do processo de planejamento seja a mesma quer se trate de uma região urbana, quer rural, as regiões rurais demandam certa especialização e experiência por parte dos planejadores para que se possa identificar seus problemas especiais e tentar desenvolver estratégias para solucioná-los. ²

* O autor agradece os comentários de W. Suzigan, R. M. Paiva e G. C. de Resende.

** Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

¹ Ao conceito de região rural, contrapomos o de região metropolitana, ou região urbanizada, que teria características mais ou menos opostas à rural. Reconhecemos, no entanto, que se trata de um conceito a ser desenvolvido mais claramente.

² No Brasil pouca importância se tem dado a este aspecto, que podemos chamar rural-regional. As tentativas feitas salientam mais as regiões rurais como o setor agrícola da economia, que supõem ser homogêneo no espaço e no tempo, embora reconheçam sempre certa diversidade nas áreas rurais, pelo simples fato de que na região A se planta mandioca e batata, enquanto que na B. milho e feijão.

Sendo assim, dar ênfase aos aspectos rurais do planejamento não é negar o inter-relacionamento e a interdependência entre as regiões rurais e urbanas, mas, sim, salientar a especificidade de certas questões. Na verdade, as questões sobre as quais há diferença de enfoque são principalmente as referentes à natureza dos problemas existentes nas duas regiões e também as que pedem um tipo específico de abordagem e de orientação para solução mais apropriada dos seus múltiplos problemas.

Neste trabalho procuramos desenvolver algumas idéias a respeito dessas questões, particularmente a respeito de:

- a) o que constitui uma região rural, suas características fundamentais, hipóteses e idéias associadas ao seu conceito;
- b) até que ponto os problemas das regiões rurais podem ser identificados com os do setor agrícola;
- c) a identificação dos problemas e dos obstáculos ao desenvolvimento das regiões rurais;
- d) a estratégia mais indicada para abordar os problemas de uma região rural.

2 — Definindo uma região rural

O *primeiro* elemento que define uma região rural é a sua base econômica. De fato, aquela parte do espaço regional predominantemente envolvida em atividades primárias é,³ grosso modo, uma região rural. O *segundo* elemento identifica as regiões rurais como unidades político-administrativas: um distrito municipal, uma zona eleitoral, etc. O *terceiro* elemento pede maior elaboração: é importante acentuar que as regiões rurais estão também centralizadas ou focalizadas em volta de certos centros de serviço ou de cidades. Sem dúvida, dentro do espaço designado como rural, existe geralmente

³ Tais atividades incluem agropecuária, mineração, pesca, caça, extração vegetal e silvicultura de uma maneira geral.

um ponto nodal ou central onde a população dispersa procura e oferece bens e serviços. O relacionamento centro-periferia continua existindo como numa região urbanizada ou metropolitana. O que a distingue, porém, das regiões metropolitanas é a natureza das funções que cada uma desempenha dentro do quadro de referência sócio-econômico. Esta idéia de nodalidade é o terceiro elemento da definição e deve estar presente na análise das regiões rurais. Desta forma, a existência de uma cidade de tamanho médio, por exemplo, no papel desse centro nodal, não deve implicar que a área em questão deixe de ser considerada rural pelo simples fato de haver ali um aglomerado urbano de maiores proporções. Sendo válido o primeiro elemento, a região continua sendo o que era. O quarto elemento é representado pela renda *per capita*, podendo ser usado como padrão de comparação a renda da região urbano-industrial ou aquela da área mais desenvolvida. Enquanto o primeiro e o terceiro elementos são típicos a toda e qualquer região rural, o segundo e o quarto possuem um caráter mais universal: evidentemente, regiões metropolitanas também formam unidades administrativas e podem apresentar renda *per capita* extremamente baixa.

Consideremos duas regiões brasileiras para ilustrar a aplicação do conceito.⁴ São bastante diferenciadas, o que ressalta o fator não-homogeneidade entre áreas rurais, fato este ao qual voltaremos mais adiante: o vale do rio Jequitinhonha e o Norte Fluminense. Nessas duas regiões, a renda *per capita* é acentuadamente inferior à média da área urbana hierarquicamente superior, Belo Horizonte e Rio, a que se subordinam. Teófilo Otoni e Campos, os núcleos da nodalidade que apontamos como característicos dessas regiões, são centros urbanos de razoável tamanho mas nem por isso as regiões perdem seu caráter rural. Finalmente, as atividades primárias são, nas duas regiões, predominantes em termos de emprego e de produto, com economias altamente dependentes da agricultura.

⁴ Voltamos a lembrar que as idéias aqui expostas não se destinam à aplicação de programas ou projetos em determinadas regiões. Estamos tratando de Planejamento no seu amplo sentido.

Para finalizar, recordemos que os conceitos de nodalidade ou centralidade, economia agrícola ou, genericamente, de base primária, depressão ou atraso econômico relativo (aqui considerado como renda média inferior a certo padrão) e limites administrativos são os mais importantes elementos para a conceituação e a delimitação do que seja uma região rural.

3 — Percepção e noção de região rural

Um erro comum dos planejadores e dos que tomam decisões de política econômica na identificação das regiões rurais é a hipótese, às vezes explícita, outras implícita, que essas regiões são homogêneas quanto à estrutura e aos problemas. Geralmente aceita-se essa pretensa homogeneidade baseando-se nos termos da problemática agrícola do processo de desenvolvimento, ou seja, as regiões rurais são comparáveis, dado que sua base econômica é a mesma, isto é, atividades primárias. Portanto, uma vez equacionado o problema do setor agrícola, o desenvolvimento da região virá como consequência natural do processo. Isso é só parte da resposta. As regiões rurais apresentam diversos problemas de grau de complexidade variável, que não podem ser derivados somente dos problemas do setor agrícola.

É justamente essa noção de suposta homogeneidade que tem reduzido as oportunidades de diversificação das atividades econômicas nas regiões rurais. O termo *Agricultura* deve servir apenas para definir-lhe a base econômica. Essas regiões devem ser vistas de modo mais abrangente, como unidades espaciais centralizadas, possuindo um amplo espectro de elementos — econômicos, sócio-culturais, políticos e antropológicos — que são parte de um sistema de referência maior, a região como um todo ou o próprio País.

Outro erro de percepção quanto às regiões rurais tem por base a questão de escala. Na maior parte dos países em desenvolvimento — e o Brasil não é exceção — essas regiões geralmente englobam uma parte bem grande do território nacional (e/ou do espaço de que são sub-regiões). Em se tratando de áreas com tal extensão,

a comparação com regiões urbanizadas, nitidamente menores em área, aparentemente faz com que os problemas rurais pareçam difusos, incompreensíveis e fora de foco. Por falta de uma avaliação mais adequada dessa situação, a problemática rural é colocada a reboque das questões do crescimento agrícola ou, mais simplesmente, equacionada como tal.

Se na prática for aceito que os problemas das áreas rurais transcendem os ligados ao crescimento agrícola, é necessário que se verifique quais são eles, especificamente, não se esquecendo, é claro, que os ligados ao crescimento do setor agrícola fazem parte também da questão rural e devem ser investigados da mesma forma. Apenas se recomenda seja dada atenção especial a certos aspectos das regiões rurais até então colocados em segundo plano, quando não negligenciados. Alguma atenção deveria ser dada especialmente a:

a) vulnerabilidade da base econômica a flutuações de curto prazo. Já foi comentado como as regiões rurais dependem principalmente das atividades primárias na geração de sua renda. Isto as tornam, dadas as características de tais atividades, mais sensíveis a fatores não previsíveis, como chuvas, geadas, etc. Por outro lado, tais atividades têm, geralmente, índices de crescimento inferiores aos do setor industrial — o que mais distingue a região metropolitana — e tendem a ser intensivas em mão-de-obra e poupadoras de capital. Além do mais, certos efeitos multiplicadores — da renda e do emprego — costumam ter reduzidas repercussões sobre sua economia;

b) certos mecanismos de mercado, a formação dos preços e, essencialmente, a alocação de recursos ficam com frequência fora do controle das regiões rurais. Para as autoridades centrais é mais fácil assegurar o controle das economias das regiões rurais através da manipulação de políticas de preços mínimos, crédito bancário, armazenamento e estocagem, etc., e do papel dos intermediários em geral. Os organismos e entidades executoras dessa política são centralmente controlados e dele dependem. A maior parte da população rural não tem acesso à máquina que controla a tomada de decisões, ficando, dessa forma, ainda mais marginalizada;

c) a estrutura das regiões rurais é suposta homogênea. Baseados nessa suposição simplificadora, os planejadores são tentados a introduzir determinadas inovações tecnológicas que, mais tarde, irão entrar em conflito com os padrões heterogêneos dessas áreas. Nesse sentido cada região rural representa uma unidade independente. Tentativas de aplicar soluções universais aos problemas locais, embora se revistam de um conteúdo pragmático inegável, podem, em alguns casos, fracassar por não levar em consideração os valores intrínsecos à região, as aspirações de sua população e, principalmente, a sua maneira de ver o mundo e de viver.

Mencionamos acima, muito brevemente, alguns problemas das regiões rurais que são parcialmente negligenciados pelos planejadores. Tentemos agora especificar as limitações e os obstáculos ao desenvolvimento dessas regiões examinando especificamente: (i) os problemas de origem interna e (ii) os que têm origem fora da região.

4 — Limites internos ao crescimento da região rural

a) o sistema de arrendamento e posse da terra, combinado, em alguns casos, com propriedades de tamanho economicamente inviável e os desfavoráveis termos de intercâmbio de mercadorias existentes nas regiões rurais fizeram com que Poder e Riqueza se concentrassem nas mãos de alguns proprietários — muitos deles domiciliados em cidades — intermediários e políticos (às vezes, a mesma pessoa). Trata-se de um problema estrutural que é agravado, na maioria dos casos, pela falta de consciência política e pela atitude fatalista da população com relação à vida em geral;

b) no plano político, os problemas urbanos tendem a convencer e sensibilizar mais as pessoas para a gravidade e urgência de suas soluções do que sua contrapartida rural-regional. Isto faz com que, no processo de alocação (setorial e/ou espacial) de investi-

mentos tomada pelo centro, haja uma preferência, embora não admitida, pelas áreas urbanizadas, que já gozam de economias de escala, de aglomeração e *linkages* econômicos mais dinâmicos;

c) ausência relativa de investimentos de infra-estrutura nas regiões rurais. Em geral os governos centrais têm feito, proporcionalmente, poucos investimentos nessas áreas e em serviços sociais básicos. Existe um hiato crescente na provisão desses benefícios em comparação com as regiões urbanizadas.⁵ Talvez por isso mesmo, com raras exceções, as regiões rurais constituem as partes deprimidas do espaço nacional ou regional das quais são sub-regiões. Essa deficiência de investimentos causa a perpetuação do círculo vicioso encontrado em economias duais e desigualdade no nível de bem-estar entre as regiões rurais e metropolitanas, o que desestimula investimentos adicionais capazes de facilitar o processo de transformação das regiões rurais;

d) a população das regiões rurais é menos densa e menos informada que sua correspondente urbana. Talvez por isso as boas intenções do governo, quando introduz inovações estruturais que exigem certos procedimentos burocráticos para sua efetivação, não atinjam os objetivos desejados. Por exemplo, a insistência e a exigência na aplicação da reforma do estatuto da terra de que os interessados — fazendeiros, meeiros, colonos, etc. — avaliem suas fazendas, cadastrem suas propriedades, registrem documentos de arrendamento, estimem a produção, etc., bem como algo mais prosaico como obter empréstimo bancário proveniente de fundos especificamente rurais, constituem tarefas tão complicadas e misteriosas que muitos deixam de aproveitar os benefícios delas decorrentes;

e) muitas vezes as próprias populações das regiões rurais se mostram resistentes à mudança e aderem a instituições seculares que constituem impedimentos adicionais ao processo de transformação regional. Essa resistência às vezes se manifesta até o ponto de não aceitação de insumos inovadores, como fertilizantes, pesticidas, etc., que visam a aumentar a produção de sua base econômica, o setor agrícola.

⁵ Onde estes serviços são também deficientes. A comparação aqui é quantitativa e não qualitativa.

5 — Limites de origem externa

Além das limitações já mencionadas nos parágrafos anteriores, salientamos especificamente: (i) a idéia de uma aparente homogeneidade entre as diversas regiões rurais, a qual decorre basicamente da (ii) inferência de que os problemas de desenvolvimento rural podem ser identificados como os do desenvolvimento agrícola, que forma a base econômica da grande maioria das regiões e lhes dá características de pretensa homogeneidade; (iii) controle externo, através de mecanismos institucionais do crédito que operam nas regiões; (iv) disponibilidade mínima da oferta de serviços sociais e de infra-estrutura; (v) vulnerabilidade da base econômica rural e incapacidade da população local de influenciar os mecanismos de mercado que lhes dizem respeito; (vi) falha em perceber a natureza multissetorial das decisões sobre investimentos em regiões rurais. Uma visão tendenciosa, agrícola, do problema.

As conseqüências diretas e cumulativas dessas limitações contribuem para aumentar os fatores da pressão para migrar, o envelhecimento prematuro da população, o desemprego e o subemprego, os baixos níveis de produtividade e o atraso relativo e absoluto das regiões em receber os benefícios do desenvolvimento.

6 — Exigências do planejamento regional rural

Embora os instrumentos e as técnicas de planejamento regional sejam as mesmas, quer se trate das áreas rurais, quer das urbanizadas, é importante salientar que devido aos problemas e limitações específicas das regiões rurais, os planejadores regionais que delas fossem tratar deveriam ter algum conhecimento especializado do seu funcionamento e das suas características. Deveriam também ter sempre em mente as seguintes realidades suplementares, que são verdadeiras exigências do planejamento regional rural:

a) uma visão ampla dos padrões culturais e de comportamento do ambiente social a que seu trabalho — plano, diagnóstico, pro-

grama, etc. — vai-se referir. A prática de enviar técnicos sem a devida experiência para serviços de extensão rural ou coleta de informações pode tornar-se frustradora porque alguns desses indivíduos vão, na verdade, colaborar com o grupo que menos interesse tem em ver difundida a informação ou aplicado o plano ou serviço. O planejador regional rural precisa ver sua região como os próprios habitantes a vêem e, ao mesmo tempo, ter flexibilidade suficiente para desenvolver estratégias aceitáveis à população e ao poder central a que está vinculado;

b) a natureza multissetorial dos projetos e programas nas regiões rurais pede trabalho interdisciplinar. Um projeto de irrigação ou de uma barragem com múltiplos propósitos, por exemplo, necessita da colaboração de geólogos, engenheiros, agrônomos, além dos planejadores. É comum ocorrer que o fracasso de planos ou projetos do governo em regiões rurais tenha geralmente efeitos mais negativos e catastróficos para a população do que se os mesmos fracassassem em regiões urbanizadas, onde tais efeitos seriam mais insignificantes e menos perceptíveis. Apenas com um nível razoável de participação da população rural pode-se, em tais casos, minimizar os efeitos negativos do fracasso;

c) as regiões rurais são identificadas exclusivamente como dedicadas às atividades primárias. O planejamento econômico, sob orientação prioritária do complexo urbano-industrial, tem apoiado a noção equivocada de que essas regiões deveriam ser *apenas* fontes de matérias-primas e de alimentos, que seriam posteriormente processados pelas fábricas, em geral localizadas nas regiões urbanizadas. O planejamento rural deve tentar mudar essa imagem e preocupar-se com maior diversificação da base econômica rural, enfatizando as potencialidades da região e os efeitos para frente e para trás das atividades nela existentes. Só assim a região iria melhorar sua posição de emprego e renda e poderia criar certos efeitos de aglomeração;

d) dar ênfase a determinados instrumentos que viessem a aumentar o nível de participação política e à abertura a inovações por parte da população local.

7 — Conclusão

A maioria da população dos países subdesenvolvidos reside em regiões rurais. Se o planejamento é, por hipótese, feito para o homem, a atenção dos planejadores regionais deveria focalizar mais seus problemas e aqueles decorrentes da interação das forças econômicas na própria região rural. Essas áreas deprimidas da economia nacional pedem mais atenção se se deseja evitar a manutenção de um padrão desigual e extremamente polarizado de crescimento. Uma participação maior na alocação dos investimentos atenuaria esse desequilíbrio e aceleraria a integração urbano-rural. Adicionalmente, a tarefa dos planejadores seria a de desenvolver uma percepção e capacidade próprias, necessárias à identificação dos problemas e das potencialidades das regiões rurais. Mas sobretudo deveriam levar em conta que nem sempre a industrialização é a melhor política para uma região e que necessariamente não é a melhor para a região rural. Trata-se de um engano que planejadores e políticos comumente cometem e que advém de duas distorções: a idéia de que desenvolvimento e industrialização são eventos indissolúveis e que as regiões rurais são homogêneas em sua estrutura e, portanto, a solução de uma é o remédio para todas.