

**ajustamento, diversificação
e desenvolvimento rural**

António Covas



Colecção
Estudos e Análises

3

**AJUSTAMENTO, DIVERSIFICAÇÃO
E DESENVOLVIMENTO RURAL**

António Covas

Direcção Geral de Desenvolvimento Rural
Lisboa, Dezembro de 1997

ANTÓNIO COVAS, doutorado em Assuntos Europeus pela Universidade Livre de Bruxelas, é Professor da Universidade de Évora, da qual foi vice-reitor até 1995 e Director do Centro de Documentação Europeia e do Curso de Pós-Graduação em “Administração Pública e Desenvolvimento Regional na perspectiva da União Europeia”. Foi Vice-Presidente da Associação Portuguesa de Economia Agrária. Actualmente é Assessor do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

AJUSTAMENTO, DIVERSIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO RURAL

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	7
1. Ajustamento e diversificação: conceitos equívocos ou interpretações equívocas dos conceitos.....	9
2. Ajustamento e diversificação: as duas faces da mesma moeda.....	11
3. A política de diversificação e a política de ajustamento: duas componentes da política de desenvolvimento rural.....	13
4. A PAC e a política de desenvolvimento rural.....	15
5. A Declaração de Cork e a política nacional de desenvolvimento rural.....	17
6. Os grandes princípios orientadores da Nova Política de Desenvolvimento Rural para o século XXI.....	19
7. A agricultura multifuncional e o modelo eco-rural no quadro da Nova Política para o século XXI.....	23
8. Multifuncionalidade e subsidiariedade: um novo modelo institucional para o desenvolvimento rural.....	27
CONCLUSÕES.....	29
ANEXO - Declaração de Cork.....	31

INTRODUÇÃO

Nas actuais condições de funcionamento da economia de mercado, a actividade agro-comercial exclui, cada vez mais, pessoas e territórios.

Cria-se, assim, um espaço devoluto em risco de despovoamento e abandono. É um imperativo de sociedade e de cultura restabelecer as condições de dignidade dessas pessoas e territórios. O desenvolvimento rural tem por missão devolver essa dignidade e corrigir essa discriminação.

A política agrícola tradicional continua a propor-nos uma disjunção dos conceitos de ajustamento e diversificação remetendo para outras políticas públicas o tratamento das questões adjacentes ao problema agrícola como se a "gestão da fronteira" não representasse, hoje em dia, o essencial da questão agrária. É o estatuto da política agrícola tradicional que está definitivamente posto em causa. A renovação desse estatuto de diversificação de actividades em espaço rural é, doravante, um pressuposto ou condição necessária para uma política agrícola bem sucedida sendo que esta será, no futuro, um sub-conjunto da política de desenvolvimento rural.

O texto que se segue procura arrolar argumentos para esta tese dado que, nesta matéria, a política da administração ainda não reconhece os ensinamentos da teoria disponível não obstante os progressos já verificados na retórica oficial, em particular, a europeia. Infelizmente, no tempo de vertigem em que vivemos não conseguimos projectar no longo prazo as representações da mudança que imaginámos. O desenvolvimento rural precisa de um tempo longo de mudança e não se compadece com a urgência do tempo instantâneo. Ficam as reflexões a propósito.

1. Ajustamento e diversificação: conceitos equívocos ou interpretações equívocas dos conceitos

Os conceitos de ajustamento e diversificação são, em si mesmos, e desde há muito, uma fonte de equívocos permanente. Desde logo porque, enquanto conceitos, é muito difícil fixar-lhes os contornos. De facto, ajustamento e diversificação, são antes de mais, realidades históricas concretas, processos e movimentos, mais do que conceitos ou definições com estatuto teórico-científico bem estabelecido. Se quiséssemos, não obstante, encontrar uma definição minimamente satisfatória diríamos que o ajustamento se refere à modernização agro-comercial da exploração ou empresa agrícola, em consequência de critérios de preço, qualidade e tempo que a concorrência, interna e internacional, tarde ou cedo, acaba por impor. Quanto à diversificação de actividades em espaço rural diríamos que se trata de produzir território, atraente e atractivo, sendo que não existem soluções universais para esse efeito, uma vez que cada território reúne caracteres, ocorrências e recursos muito variados e em estado de aproveitamento muito diverso.

Por outro lado, em matéria de política económica do desenvolvimento existe o que poderíamos designar de "Paradoxo do Ajustamento e da diversificação", assim enunciado: em época de crescimento económico os poderes públicos têm muitas reticências em intervir porque consideram que os agentes económicos podem e devem fazer o trabalho sózinhos. Em época de recessão económica os poderes públicos também não intervêm porque, em tempo de penúria de recursos, a despesa pública com o desenvolvimento rural apresenta um elevado custo de oportunidade,

ou seja, existem aplicações alternativas socialmente mais rentáveis para os recursos escassos de que se dispõe.

A consequência prática deste paradoxo é a de que há uma relação de precedência entre a política de ajustamento e a política de diversificação segundo uma lógica dicotómica e dualista cujo corolário político é colocar a política de diversificação na dependência hierárquica da política de ajustamento.

Esta lógica dicotómica e simplista confunde ajustamento com competitividade estritamente comercial e diversificação com compensação de rendimentos ou outra forma de compensação à posteriori, meramente correctiva. Se não ocorrerem mudanças substanciais nesta lógica dicotómica de abordar a política agrícola e de desenvolvimento rural, os territórios rurais ficarão na dependência de financiamentos políticos por via do orçamento geral do Estado em virtude de, manifestamente, não ser possível descortinar uma estratégia consistente, auto-sustentada, de geração de meios financeiros próprios por parte dos territórios rurais em questão. Há, portanto, na ideologia agro-comercial dominante uma relação de hierarquia e dependência entre os processos de ajustamento e diversificação. Esta relação tem contribuído, ainda mais, para agravar os desequilíbrios internos às zonas rurais, uma vez que ao reduzir a diversidade, base da diversificação, aumenta a disparidade. Com efeito, não há nenhum critério automático que transfira rendimentos entre regiões se não houver uma arbitragem política que fixe as regras dessa transferência ou, então, que altere os próprios pressupostos em que assenta esta relação perversa de dependência.

Deve dizer-se que há, mesmo, um preconceito por parte dos poderes públicos do centro acerca da "retórica da diversificação", talvez mesmo uma suspeição acerca da bondade deste discurso, ressentido como sendo, essencialmente, uma reivindicação paroquial destinada a alimentar o "fait divers" localista, municipalista ou ambientalista. Diga-se, em abono da verdade que, muitas vezes, o discurso rebarbativo destas entidades alimenta aquele preconceito ou aquela suspeição. A comprová-lo, de resto, veja-se a penúria de iniciativas intermunicipais, de produção de território novo, atraente e atractivo, tendo em vista cumprir o objectivo de diversificação de actividades em espaço rural.

2. Ajustamento e diversificação: as duas faces da mesma moeda

Em nossa opinião, ao contrário, as duas políticas de ajustamento e diversificação são as duas faces da mesma moeda, complementares e mutuamente dependentes.

Entendemos que a diversificação é uma condição necessária para um processo de ajustamento bem sucedido no plano económico. Porque facilita o funcionamento do mercado de trabalho local e regional, porque retêm população e cria poder de compra, porque cria novas oportunidades de negócio e novos agentes de desenvolvimento. Neste sentido, a competitividade de uma região ou zona rural depende, justamente, da intensidade da relação entre ajustamento e diversificação. Quanto maior a intensidade dessa relação maior a competitividade da região ou da zona rural. Acresce que, a existir alguma relação de precedência ela deveria ser organizada em sentido inverso, ou seja, primeiro a diversificação de actividades e, neste contexto, a política de ajustamento. Não sendo assim, a política de ajustamento só cria desemprego e não estão garantidas as condições do seu sucesso. O atraso estrutural de muitas zonas rurais do nosso País mede-se, acima de tudo, pela rarefacção do seu tecido sócio-económico, ou seja, pela sua reduzida diversificação. Além do mais, importa dizê-lo desde já, o processo de ajustamento ou modernização agro-comercial não se reduz à modernização da exploração ou empresa agrícola. Esta é uma visão simplista das coisas. Em alguns casos, e mesmo em muitos casos, o investimento de ajustamento pode ser contraproducente. Com efeito, o processo de ajustamento deve ocorrer ao longo de uma fileira muito longa que começa nas indústrias

a montante, atravessa os factores de produção especificamente agrícolas, percorre as indústrias a juzante e desemboca nas estruturas de distribuição e consumo. Pergunta-se: quem está em condições de se apropriar das mais-valias ou dos valores acrescentados ao longo desta fileira agro-alimentar? Em todas estas fases há factores suficientes de estrangulamento e bloqueio que podem neutralizar o esforço de investimento realizado num ponto localizado da fileira. O Estado e a administração, através da sua política de regulação, devem estar muito atentos relativamente aos abusos de posição dominante no interior das fileiras respectivas.

3. A política de diversificação e a política de ajustamento: duas componentes da política de desenvolvimento rural

Recolocada a política de diversificação no seu devido contexto, como condição necessária a uma política de ajustamento, uma dificuldade de monta subsiste.

Com efeito, as duas políticas não correm em paralelo como seria de desejar.

Enquanto o ajustamento é um acto individual do agricultor ou do empresário, uma decisão tomada em função de expectativas que ele próprio racionaliza em face das perspectivas do mercado e do sistema de incentivos em vigor, a diversificação é muito mais um acto colectivo, de origem e natureza institucional, na forma de produzir enquadramento positivo favorável à iniciativa sócio-económica. Os seus efeitos não são imediatos nem sequer estão garantidos à partida, ou porque a política foi anunciada sem convicção, ou porque os meios são irrisórios ou porque, muito simplesmente, não existem os novos agentes ou actores que intercedam em favor da política de diversificação.

Este desfasamento ou desajustamento no ritmo de realização das políticas de diversificação e ajustamento é, claramente, o calcanhar de Aquiles de toda e qualquer política de desenvolvimento rural. De facto, se as pressões em direcção ao ajustamento são conhecidas - da concorrência, do orçamento, dos novos produtores, dos industriais, da distribuição - as pressões em direcção à diversificação de actividades em meio rural também existem mas não têm interlocutores autorizados, em número e qualidade suficientes.

Trata-se, a maioria das vezes, de um interesse difuso, inorgânico, circunstancial, umas vezes na retórica municipalista, outras vezes no discurso localista e ambientalista, mas em qualquer caso sem força bastante para se impor aos poderes políticos estabelecidos. Se assim é, a política de diversificação, em vez de ser o núcleo duro da política de desenvolvimento rural, transforma-se numa política de benesses do poder político que distribui em função das conveniências do ciclo político-eleitoral. É impossível fazer política de desenvolvimento rural nestas circunstâncias. Ao contrário, a política de desenvolvimento rural, nas suas componentes - diversificação e ajustamento - é uma opção essencialmente política e estratégica. Não há, para ela, obstáculos intransponíveis, técnicos, tecnológicos, administrativos ou mesmo financeiros. Trata-se, acima de tudo, de um imperativo de sociedade e de cultura, se quisermos, de uma questão ideológica de primeira grandeza.

4. A PAC e a política de desenvolvimento rural

Se for este o nosso entendimento das coisas, a avaliação que devemos fazer acerca da evolução da PAC não pode deixar de ser, igualmente, muito crítica. A PAC não é, como sabemos, uma política de desenvolvimento rural na acepção que descrevemos. A PAC é uma política envergonhada em matéria de desenvolvimento rural, porque está prisioneira dos interesses poderosos que veio alimentando durante os últimos quarenta anos. A PAC é cada vez mais uma versão europeia dos acordos do GATT. Quer dizer, a PAC representa maioritariamente a opção agro-comercial do ajustamento. A PAC tem pruridos em assumir frontalmente uma política de diversificação de actividades em meio rural em paridade com a política de ajustamento, por acreditar, talvez, que a ideologia agro-comercial ainda trará, apesar de tudo, o bem-estar às populações das zonas rurais.

A lógica e a timidez das medidas de acompanhamento da reforma da PAC de 1992 são disso demonstração eloquente. A existência do programa LEADER, por seu turno, só confirma esta convicção, não obstante ter criado alguma ilusão que foi benéfica para lançar várias iniciativas meritórias que, de outra forma, não teriam visto a luz do dia. Neste aspecto, de resto, não podem os Estados-Membros aligeirar as suas responsabilidades. Existe margem de manobra mais do que suficiente para fundar uma política autónoma de desenvolvimento rural.

O pretexto comunitário aqui não serve ou não colhe embora saibamos todos que os meios financeiros comunitários são sempre bem vindos. Quanto à evolução

próxima, provável, da PAC, a agenda política da União está tão saturada que mais do que novas políticas teremos novos compromissos.

Assistiremos, assim, a um primeiro compromisso, qual seja, reduções de preços versus ajudas compensatórias, integrais ou parciais. Um segundo compromisso será, eventualmente, mais medidas de acompanhamento versus maior condicionalidade agro-alimentar e agro-ambiental. Um terceiro compromisso poderá resultar da criação de medidas complementares de apoio ao desenvolvimento rural no quadro de um regulamento horizontal para toda a União financiadas, todavia, pela secção-garantia do FEOGA e com participação nacional à semelhança, de resto, das actuais medidas de acompanhamento.

5. A Declaração de Cork e a política nacional de desenvolvimento rural

O nosso entendimento de que a política de desenvolvimento rural é constituída por uma política de diversificação e por uma política de ajustamento, por esta ordem, tem, obviamente, consequências sobre os objectivos e as prioridades da política governativa. Muitas vezes ficamos surpreendidos com o facto de a modernização agro-comercial acarretar um empobrecimento da região ou zona rural, o seu despovoamento e envelhecimento, bem como novos problemas agro-ambientais e mesmo a desertificação, e não retiramos daí a ilação lógica, que seria, a de que errámos nas opções e instrumentos de política que escolhemos. Não nos deve surpreender esta ocorrência. A redução da diversidade acarreta, tarde ou cedo, um aumento da disparidade, um empobrecimento do território e uma subutilização de recursos.

A Declaração de Cork, (ver anexo) produzida nesta cidade da Irlanda, acerca de uma futura política rural europeia constitui, não obstante a agenda política carregada da União até ao final do século, um ponto de partida importante para o desenvolvimento rural que se pretende. A "preferência rural", princípio nº 1 da Declaração, afirma claramente "esse desenvolvimento deve ter como objectivos inverter o processo de êxodo rural, combater a pobreza, estimular o emprego e igualdade de oportunidades, responder ao crescente pedido de mais qualidade, saúde, segurança, desenvolvimento pessoal e lazer e melhorar o bem-estar das populações rurais. Assim, a necessidade de preservar e melhorar a qualidade do ambiente rural deve ser integrada em todas as políticas comunitárias relativas ao desenvolvimento rural. É necessário estabelecer um maior equilíbrio dos gastos públicos, dos investimen-

tos em infra-estruturas e dos serviços nas áreas da educação, da saúde e das comunicações entre zonas rurais e urbanas. Uma parte cada vez maior dos recursos disponíveis deve ser utilizada para promover o desenvolvimento rural e garantir a consecução dos objectivos ambientais".

Dito isto, o que é a "preferência rural" senão a prioridade atribuída à política de diversificação de actividades em meio rural tal como a enunciámos ao longo desta comunicação? Chegados aqui, no entanto, é como se voltássemos ao princípio.

Se, internamente, no plano nacional, a nossa concepção de desenvolvimento rural permanecer "mais ajustamento e menos diversificação", os problemas das zonas rurais serão eternamente recorrentes. Se não houver política de diversificação, com todas as dificuldades que ela acarreta, o sistema de quotas individuais, preços garantidos e ajudas compensatórias ao rendimento, estará a prazo condenado. Ao dificultar o acesso de novos produtores, ao condicionar a sucessão entre gerações, o ajustamento far-se-á, paradoxalmente, por morte natural.

É absolutamente necessário insistir neste ponto. O sistema de quotas individuais, preços garantidos e ajudas compensatórias ao rendimento é um sistema muito conservador e rígido se não for enquadrado por uma política activa de diversificação de actividades e ordenamento do território. Torna-se, mesmo, um factor bloqueador do esforço de modernização e desenvolvimento económico. A adesão voluntária dos agricultores a esquemas de reestruturação fundiária, cessação de actividade, sucessão inter-geracional e estratégias associativas só será possível se respeitarmos as estratégias familiares de pluriactividade e plurirendimento. No quadro de uma política de ajustamento unidimensional esta adesão voluntária é muito problemática porque, justamente, limita e constrange as estratégias familiares. Ao contrário, uma política activa de diversificação de actividades em meio rural, ao aumentar o leque de opções em alternativa pode facilitar a mudança sem desenraizar o agricultor e a sua família da sua área geográfica. É bom não esquecer, igualmente, que a diversificação de actividades em espaço rural, para ser eficaz, precisa de assentar a sua estratégia numa massa crítica de operações sobre o terreno. Há, aqui, um problema sério de engenharia sócio-institucional por resolver. Teremos de encontrar, para cada caso, uma modalidade de organização e gestão adaptada às exigências da política de diversificação.

6. Os grandes princípios orientadores da Nova Política de Desenvolvimento Rural para o século XXI

Primeiro grande princípio: Prosseguir o desenvolvimento rural num país essencialmente rural é, antes de mais, fazer uma aposta cultural-civilizacional de longo alcance que não dispensa nenhuma das aquisições técnicas e tecnológicas da era moderna. De igual modo, não há nenhum sector ou actividade que seja exterior ao desenvolvimento rural e qualquer abordagem parcial, sectorial-corporativa, só prejudica o entendimento compreensivo e prático do conceito. O desenvolvimento rural é, sobretudo, uma nova cultura do desenvolvimento em que prevalecem os sítios e os territórios que registam a memória colectiva e individual dos homens.

Segundo grande princípio: A médio e longo prazo, só o ordenamento do território permitirá sustentar o desenvolvimento rural. A médio e longo prazo só as zonas interiores poderão criar emprego líquido porque nelas está quase tudo por fazer. O "estado preventivo" em que se encontram permite que nelas se inscreva um "modelo politicamente correcto de desenvolvimento" se, para tanto, houver coragem e esforço duradouro.

Terceiro grande princípio: Por paradoxal que pareça, nos tempos que correm, é o espaço urbano, as aglomerações urbanas, que deve estruturar o espaço rural. O desenvolvimento e a consolidação das cidades pequenas e médias do interior é imprescindível para criar pluriactividade e ordenar o espaço. A cidade média não esvazia o espaço, antes contribui para o organizar de uma forma racional. Desen-

volvimento rural não pode ser desenvolvimento difuso ou pulverizado, seria muito caro e não seria sustentado.

Quarto grande princípio: A sustentabilidade é um princípio intertemporal que não só respeita a perenidade dos recursos naturais e do ambiente como transmite às gerações vindouras um património conservado e valorizado. É em nome deste princípio inter-geracional que devemos procurar, com persistência, o ponto de equilíbrio entre agricultura de produção e agricultura de protecção num quadro de ordenamento do território que determinará a ambas os requisitos do seu funcionamento.

Quinto grande princípio: Diversidade de agriculturas, multifuncionalidade de prestações e diversificação de actividades, constituem o triângulo mágico do desenvolvimento em meio rural. Em conjunto, determinam o surgimento da pluriactividade e do pluri-rendimento, condições básicas para reter população em meio rural. A pluriactividade é o enquadramento mais adequado para operar "a modernização agrícola" porque recebe os recursos humanos vindos da agricultura e alimenta a despesa que compra os produtos provenientes da agricultura. Assim, nas zonas de minifúndio trata-se de "sustentar a pluriactividade", nas zonas intermédias trata-se de "recriar a pluriactividade" e nas zonas em despovoamento e abandono de "inventar a pluriactividade".

Sexto grande princípio: A multifuncionalidade enquanto conceito estruturante da "exploração rural". A multifuncionalidade solicita, de um lado, a elaboração de uma carta dos direitos e deveres do agricultor em relação aos diferentes usos da terra e às suas funções sociais, estratégicas, ambientais e económicas, do outro, a solidariedade colectiva para compensar os bens públicos e as externalidades positivas, serviços e prestações, fornecidos pelo agricultor e pela "exploração rural" em benefício de todos.

Sétimo grande princípio: A territorialidade das estruturas, das políticas e das acções em meio rural. A actividade agrícola e o desenvolvimento rural, pela sua própria natureza, ocorrem no território de uma forma difusa e dispersa. O desenvolvimento rural não se estimula por delegação ou dependência hierárquica. O desenvolvimento rural não se padroniza. Normalizar é sufocar o desenvolvimento rural. O desenvolvimento rural necessita de legitimidade, autoridade, motivação, compe-

tência e permanência para os órgãos e titulares respectivos sob pena de fracassar e desiludir.

Oitavo grande princípio: Subsidiariedade e pluralidade dos modos de organização e gestão da agricultura e do desenvolvimento rural. É a consequência lógica, no plano da engenharia institucional e administrativa, dos princípios de diversidade e multifuncionalidade das agriculturas locais e regionais. Se a imaginação política, sociológica e burocrática não for capaz de conceber um método de intervenção-integração que forneça unidade e coerência à territorialidade das políticas e acções (empreendimentos rurais multi-projectos) estaremos, muito provavelmente, a introduzir entropia e desperdício no sistema que concebemos.

Nono grande princípio: Do Estado produtor e corporativo para o Estado garante, regulador e cooperativo, única forma de se respeitar a paridade público-privado nos contratos e na parceria. Concordamos em que a organização dos interesses em desenvolvimento rural é, ainda, muito difusa e a sua inorgenicidade uma das razões da debilidade do "ruralismo". Neste espaço, o Estado deve ser modesto para que sejam os interesses, uma vez organizados, a ocupar o espaço que a sua vontade ambiciona.

Décimo grande princípio: A especificidade portuguesa do desenvolvimento rural no contexto da política da União Europeia. A defesa de um regime de especificidade tem razão de ser no quadro comunitário não só por razões substanciais, em resultado da dupla perificidade do mundo rural, mas também de oportunidade, no momento presente, dado que o alargamento aos PECO deveria ser pretexto, fundamentado, para rever as condições da nossa integração agrícola.

Os princípios que enunciámos reportam-se, no seu conjunto, às relações estruturais e funcionais entre agricultura, desenvolvimento rural, política urbana, desenvolvimento local e política regional, uma associação muito compreensiva mas, igualmente, muito compartimentada que gera inúmeros equívocos à gestão dos territórios rurais. No actual contexto, a falência da administração em tratar os problemas rurais explica-se, justamente, pela compartimentação corporativa das suas intervenções sobre o território.

7. A agricultura multifuncional e o modelo eco-rural no quadro da Nova Política para o século XXI

As políticas, como as empresas e o indivíduos, têm um ciclo de vida com uma trajectória mais ou menos longa ou mais ou menos sinuosa. Durante o seu ciclo de vida crescem, amadurecem e desaparecem cumprindo objectivos e funções que os recursos e os constrangimentos lhes permitem adoptar. No caso da política agrícola pode dizer-se, hoje, que a raridade dos recursos naturais substitui a penúria dos géneros alimentares, dito de outro modo, é preciso reconsiderar os efeitos da produção sobre os recursos dado que os custos associados ao suporte da produção se afiguram muito elevados relativamente à situação de aprovisionamento actual.

No seu ciclo de vida, a política agrícola privilegiou, sobretudo, o sector e a produção. Entretanto, outros actores fizeram a sua aparição tornando-se em sujeitos activos de direitos e deveres. A natureza deixou de ser um recipiente e um recurso para se tornar, cada vez mais, um ente jurídico com autonomia e poderes próprios que a comunidade reconhece. O território deixou de ser um espaço neutro, um recurso abundante, para se tornar um quadro de vida, uma memória colectiva ou uma vontade política que se pretende organizada e com autonomia própria.

Este é o novo espaço da agricultura multifuncional e do modelo eco-rural, o triângulo sector-ambiente-território, o lugar geométrico da "Nova Política" para o século XXI. É certo que a agricultura multifuncional sempre existiu como suporte essencial da pequena agricultura, da agricultura humanizada. Hoje em dia, o que se

assume é a relevância política da agricultura multifuncional como instrumento privilegiado para conciliar os vértices do triângulo anteriormente referido.

É, igualmente, verdade que a agricultura multifuncional não adquiriu, ainda, estatuto de cidadania que lhe permita constituir-se em "contra-poder" da agricultura monofuncional, produtivista, tecnológica e massificadora. A este propósito, de resto, deve desde logo resolver-se um equívoco frequente. A agricultura multifuncional não é uma alternativa à agricultura monofuncional. O que pretende a agricultura multifuncional é não só corrigir a trajectória, os excessos e abusos da agricultura produtivista como acrescentar-lhe novas funções e valências em nome de um novo equilíbrio sector-ambiente-território. **Em definitivo, não há uma disjunção eco-rural face à actividade de produção mas antes uma recriação da actividade produtiva em direcção a novas funções que são reconhecidas como politicamente relevantes.**

No sentido que mencionámos, a agricultura multifuncional cumpre integralmente o modelo eco-rural que é sempre um modelo condicionado de exploração e gestão em zonas sensíveis do ponto de vista agro-ecológico e, do mesmo modo, um modelo de pequena escala em zonas desfavorecidas. Já é discutível que cumpra o modelo agro-comercial, pelo menos na sua totalidade, dado que aquele representa, ainda, os interesses económicos dominantes que olham, com suspeição, eventuais desvios financeiros para a nova política emergente.

Já o dissemos e repetimo-lo agora, a definição de um domínio autónomo para a multifuncionalidade não é tarefa fácil. Continua a faltar um corpo de doutrina suficientemente estabelecido, uma fundamentação técnico-científica vigorosa, uma atribuição de prioridade política elevada, uma protecção jurídica adequada e uma cobertura financeira suficiente.

Além do mais, por não ter sido suficientemente absorvida pela classe dos agricultores e suas organizações, a agricultura multifuncional e o desenvolvimento rural correm o risco de ser indevidamente apropriados por "movimentos fundamentalistas" quer da área do ambiente, quer da área do desenvolvimento local, quer da área de recuperação do património, que confundem, muitas vezes, o objecto da

sua curiosidade com os interesses das populações de quem se dizem representantes autorizados.

Genericamente, a agricultura multifuncional cumpre as seguintes funções: de produção e aprovisionamento, de ordenamento do território, de conservação e embelezamento da paisagem, de ocupação e povoamento, de regeneração e renovação de recursos. A propósito da realização destas funções deve dizer-se que todas elas supõem a produção de valores-limite, padrões ou indicadores técnico-científicos de utilização de recursos. Esta produção específica de "limites" não está isenta de controvérsia em resultado não só do estado de adiantamento dos conhecimentos científicos como das modalidades adoptadas para a sua divulgação e, bem assim, do grau de integração na legislação aplicável. Para ser mais claro, trata-se, igualmente, de um processo político cuja resolução depende, em cada momento, da relação de forças em presença.

A dificuldade maior com que se defronta a agricultura multifuncional e o desenvolvimento rural, para além das limitações orçamentais, reside na determinação das compensações-indemnizações a atribuir ao agricultor e à exploração rural pela produção de bens públicos-prestação de serviços que, pela sua própria natureza, não podem ser valorizados pelo mercado. Com efeito, no intervalo entre o preço de mercado e a gratuidade pura e simples, alonga-se uma série de soluções que combinam contribuições privadas (taxas) e contribuições públicas (subvenções contratuais ou puramente administrativas).

Seja qual for a solução de compensação-indemnização, associada, como é óbvio, a cláusulas sancionatórias em caso de incumprimento, a orientação de fundo procurará fazer o percurso que vai da indivisibilidade à divisibilidade do serviço ou prestação oferecidos. Esta orientação, no entanto, supõe que se façam ressaltar com nitidez os atributos ou características dos bens públicos o que, quase sempre, exige despesa pública de conservação e valorização antes de se passar à fase seguinte de cedência, concessão ou subcontratação para efeitos de "exploração privada". A "delimitação da curiosidade ou interesse" do bem público, ou seja, a sua divisibilidade, pode ser mais ou menos onerosa, donde uma dificuldade de base em comercializar ou privatizar as prestações eventuais da agricultura multifuncional. Acresce

após a delimitação, o problema da conservação que pode envolver, igualmente, meios financeiros apreciáveis.

Do que se disse, decorre a necessidade de uma dupla arbitragem. De um lado, uma arbitragem financeira entre recursos públicos escassos, do outro, uma arbitragem entre interesses privados contraditórios de produtores-utilizadores dos novos bens quanto à forma como estão a ser produzidos e consumidos os recursos naturais a eles afectos. Os exemplos sobre áreas de paisagem protegida são elucidativos a este propósito. O exemplo do direito à caça e à não-caça é igualmente, demonstrativo do conflito de interesses.

Em resumo, pode concluir-se que a agricultura multifuncional e o desenvolvimento rural têm, ainda, um longo caminho a percorrer sendo que, desde já, importa tomar todas as medidas cautelares que previnam efeitos irreversíveis sobre o estado dos recursos. No mesmo sentido, importa que os poderes públicos não se limitem, apenas, a discriminar negativamente sobre o uso indevido dos recursos. O exemplo, vindo dos poderes públicos, solicita, igualmente, que se discrimine positivamente em benefício das "amenidades" produzidas pela agricultura e pelos agricultores. Experiências-piloto nesta matéria seriam, seguramente, um contributo decisivo para a configuração da "Nova Política".

8. Multifuncionalidade e subsidiariedade, um novo modelo institucional para o desenvolvimento rural

A agricultura multifuncional e o desenvolvimento rural estão indissoluvelmente ligados a um modelo de organização e gestão descentralizado. Por definição, um modelo agro-ecológico tem várias versões consoante a economia das regiões que lhe serve de suporte, cada uma delas com um "grau diferenciado de protecção" face ao exterior, em razão das suas singularidades que, só por si, "podem legitimar uma discriminação positiva de favor".

Como facilmente se poderá deduzir, a agricultura multifuncional questiona e provoca a cultura administrativa tradicional, produtivista, e as suas medidas de aplicação não deixarão de constituir um factor permanente de incómodo mas também de modernização institucional. Neste sentido, a agricultura multifuncional, as suas experiências-piloto, funcionará como um factor novo de aculturação administrativa com a vantagem de poder basear-se numa lógica contratual público-privado.

A PAC, tal como a conhecemos, foi concebida para gerir o "modelo OCMA", normalizado e à distância, sempre sujeito a processos de racionalização de natureza técnico-burocrática. Estes procedimentos permanecerão enquanto se mantiver o sistema de garantia e as ajudas directas ligadas à produção, tanto mais quanto o seu financiamento gera despesa obrigatória da Comunidade que necessita de ser escrupulosamente vigiada.

Com efeito, só o "découpling total" (separação dos pagamentos dos níveis históricos de produção) permite recolocar a agricultura multifuncional no centro da nova política agrícola podendo com propriedade, nessa altura, falar-se, igualmente, de "découpling institucional".

Durante um período transitório, mais ou menos longo, assistiremos a uma sobreposição de dois modelos institucionais, mais centralizado um, mais descentralizado outro, correspondentes a dois regimes de ajudas qualitativamente diferentes. Um regime de pagamentos obrigatórios, comunitário, para compensar as descidas de preços, um regime de pagamentos não obrigatórios, co-financiado, para compensar os serviços prestados pela agricultura.

Mesmo neste quadro de transição, uma nova hierarquia dos actos normativos da União, tal como estabelece o processo de revisão do tratado de União Europeia, poderia proporcionar alguma simplificação político-administrativa se, para tanto, for adoptado um modelo de legislação-quadro de orientação plurianual. A previsibilidade e estabilidade do sistema de garantia no quadro dos compromissos GATT, liberta o Conselho de Ministros para tarefas mais programáticas e os Estados-Membros para missões e funções mais adequadas à sua realidade agro-ecológica. Nesta exacta medida, pode conceber-se um modelo institucional mais descentralizado.

CONCLUSÕES

Diversificação e ajustamento são as políticas certas para o desenvolvimento rural. Diversificação interna à exploração (exploração multifuncional ou rural) e diversificação externa à exploração (desenvolvimento rural e regional). Quanto ao ajustamento, trata-se, antes de mais, e neste contexto, de organizar a mobilidade dos recursos entre actividades, sendo certo que, desta maneira, daremos oportunidade a estratégias familiares de pluriactividade e plurirendimento. Permanece um problema sério de natureza institucional e social, qual seja, teremos de imaginar e formar os novos protagonistas do desenvolvimento rural.

Esperemos, pois, que a Declaração de Cork inspire os nossos governantes e dirigentes associativos a mudar de política, ou seja, a não optar entre ajustamento e diversificação. A diversificação não é um ornamento, é uma condição necessária para a modernização das explorações e empresas agrícolas. Se não houver mais suspeições acerca de uma opção de médio e longo prazo, então, estaremos definitivamente no caminho certo. Se disser que a agricultura, o ambiente e o desenvolvimento rural, em conjunto, constituem uma das áreas de desenvolvimento mais promissoras para o próximo século, muitos, provavelmente, acharão surpreendente esta afirmação. Adianto, a terminar, algumas razões para fundamentar este optimismo:

- por que as cidades pequenas e médias do interior se apetrecharão cada vez melhor com infra-estruturas e equipamentos;
- por que as acessibilidades e as telecomunicações acrescem a mobilidade das pessoas;

- por que a liberdade e a segurança individuais ficam melhor salvaguardadas nas pequenas e médias cidades do interior;
- por que a elevação do nível de rendimento e do padrão sócio-cultural da população alarga as suas opções e projectos de vida;
- por que em cada distrito há uma universidade ou escola politécnica com formação superior na área dos estudos agrários;
- por que a regionalização e a descentralização criarão novas oportunidades de trabalho no interior;
- por que há uma procura crescente de espaço e território em consequência de maior disponibilidade de tempos livres;
- por que as nossas regiões do interior se encontram em "estado preventivo" podendo, em consequência, criar emprego sustentado;
- por que a qualidade dos produtos e do ambiente é um conceito e um valor com aceitação social e política crescente;
- por que, enfim, estamos disso perfeitamente convencidos, a base produtiva do desenvolvimento rural crescerá significativamente em resposta à crescente procura de espaço e território.

Por tudo isto, acreditamos que a agricultura, o ambiente e o desenvolvimento rural serão áreas promissoras de crescimento sustentado e duradouro nas regiões interiores do nosso país. Mas não tenhamos ilusões. Tudo depende da qualificação dos recursos humanos, da qualidade das organizações e da administração pública. Neste contexto, o desafio, porventura, mais complexo, mas também mais necessário, será a sucessão geracional ou o rejuvenescimento do tecido social da agricultura. O "triângulo de qualidade" agro-alimentar, agro-ambiental e agro-rural será o nosso paradigma de referência para o século XXI. É um problema cultural de longo alcance, uma opção de civilização e de projecto de vida que só as gerações mais novas poderão interpretar e protagonizar com energia e convicção.

ANEXO

Declaração de Cork

ANEXO

Declaração de Cork

Ponto 1 - Preferência rural

O desenvolvimento rural sustentável deve ser uma das prioridades da União Europeia e tornar-se um princípio fundamental de qualquer política rural no futuro imediato e após o alargamento. Esse desenvolvimento deve ter como objectivos inverter o processo de êxodo rural, combater a pobreza, estimular o emprego e a igualdade de oportunidades, responder ao crescente pedido de mais qualidade, saúde, segurança, desenvolvimento pessoal e lazer e melhorar o bem estar das populações rurais. Assim, a necessidade de preservar e melhorar a qualidade do ambiente rural deve ser integrada em todas as políticas comunitárias relativas ao desenvolvimento rural. É necessário estabelecer um maior equilíbrio dos gastos públicos, dos investimentos em infra-estruturas e dos serviços nas áreas da educação, da saúde e das comunicações entre as zonas rurais e urbanas. Uma parte cada vez maior dos recursos disponíveis deve ser utilizada para promover o desenvolvimento rural e garantir a consecução dos objectivos ambientais.

Ponto 2 - Abordagem integrada

A política de desenvolvimento rural deve ser concebida de uma forma multidisciplinar e aplicada de um modo multi-sectorial, com uma dimensão territorial clara. Além disso, deve ser aplicada a todas as zonas rurais da União, respeitando o princípio da concentração através da diferenciação do co-financiamento para as

zonas mais necessitadas. De igual modo, deve basear-se numa abordagem integrada, que englobe no mesmo quadro jurídico e político o ajustamento e desenvolvimento da agricultura, a diversificação económica - tendo em conta, nomeadamente, as pequenas e médias indústrias e os serviços rurais - a gestão dos recursos naturais, a melhoria das funções ambientais e a promoção da cultura, do turismo e das actividades respectivas.

Ponto 3 - Diversificação

O apoio à diversificação das actividades económico-sociais deve centrar-se na criação de um quadro para o auto-financiamento das iniciativas privadas e colectivas ao nível do investimento, assistência técnica, serviços empresarias, infra-estruturas adequadas, educação, formação, integração dos progressos alcançados no campo das tecnologias da informação, reforço do papel das pequenas cidades enquanto partes integrantes das zonas rurais e factores-chave de desenvolvimento, promoção do desenvolvimento de comunidades rurais viáveis e renovação das aldeias.

Ponto 4 - Sustentabilidade

As políticas devem promover um desenvolvimento rural que fomente a qualidade e a amenidade das paisagens rurais europeias (recursos naturais, biodiversidade e identidade cultural), para que a sua utilização pelas gerações actuais não prejudique as opções das gerações futuras. No que respeita às acções locais, devemos sempre estar conscientes das nossas responsabilidades globais.

Ponto 5 - Subsidiariedade

Dada a diversidade das zonas rurais da União Europeia, a política de desenvolvimento rural tem de respeitar o princípio da subsidiariedade, devendo ser tão descentralizada quanto possível e baseada na parceria e na cooperação a todos os níveis (local, regional, nacional e europeu). Deve ser dada uma particular importância à participação e a uma abordagem "de baixo para cima", que estimule a criatividade e a solidariedade das comunidades rurais. O desenvolvimento rural deve desenvolver-se numa base local e comunitária, no contexto de um quadro europeu coerente.

Ponto 6 - Simplificação

A política de desenvolvimento rural, especialmente no que respeita à sua componente agrícola, deve ser objecto de uma radical simplificação legislativa. Embora se deva evitar qualquer renacionalização da PAC, é necessário alcançar uma maior coerência das acções actualmente executadas através de muitos canais diferentes, uma limitação da legislação comunitária relativa às regras e procedimentos gerais, uma maior subsidiariedade nas decisões, uma descentralização da aplicação das políticas e, em geral, uma maior flexibilidade.

Ponto 7- Programação

A aplicação dos programas de desenvolvimento rural deve basear-se em procedimentos coerentes e transparentes e ser integrada num único programa de desenvolvimento rural para cada região e num único mecanismo de desenvolvimento rural sustentável.

Ponto 8 - Financiamento

Deve ser encorajada a utilização dos recursos financeiros locais para promover os projectos de desenvolvimento rural locais. Deve ser dado um maior incentivo à utilização da engenharia financeira nos sistemas de crédito rural, para melhorar a mobilização das sinergias entre o financiamento público e o financiamento privado, reduzir as limitações financeiras que afectam as pequenas e médias empresas, promover investimentos produtivos e diversificar as economias rurais. Simultaneamente, deve ser incentivada uma maior participação do sector bancário (público e privado) e de outros intermediários fiscais.

Ponto 9 - Gestão

Quando necessário, a capacidade administrativa e a eficácia das autoridades regionais e locais, bem como dos grupos de natureza colectiva, devem ser melhoradas através do fornecimento de apoio técnico, formação, melhores comunicações, parceria, partilha da investigação e da informação e intercâmbio de experiências através de redes estabelecidas entre as regiões e as comunicações rurais de toda a Europa.

Ponto 10 - Avaliação e investigação

O acompanhamento, a análise e o cálculo dos benefícios devem ser reforçados para garantir a transferência dos procedimentos, assegurar a boa utilização dos fundos públicos, estimular a investigação e a inovação e possibilitar um debate público bem informado. Os participantes devem não só ser consultados sobre as tarefas de concepção e aplicação, mas também participar directamente no acompanhamento e na avaliação.

FICHA TÉCNICA

Título:

Ajustamento, diversificação e desenvolvimento rural

Autor:

António Covas

Coordenação editorial:

DGDRural / Divisão de Documentação e Tratamento da Informação (DDTI)

Design gráfico:

RISCO - Projectistas e Consultores de Design S. A.

Impressão:

EURODOIS

Edição:

Direcção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDRural)

Distribuição:

DGDRural / Divisão de Documentação e Tratamento da Informação (DDTI)
Av. Defensores de Chaves, 6, R/C - 1000 LISBOA

Tiragem:

1.500 exemplares

ISSN:

0873-9145

Depósito legal:

119173/97

ISBN:

972-9175-76-4



Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Rural