

QUE ACTORES PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL?

José Francisco F. da Veiga*

A sociedade rural no Alentejo tem vindo a experimentar profundas mudanças desde que em meados do século XX atingiu o seu máximo demográfico¹. O espaço estava então completamente ocupado e estruturado pela agricultura², não havia já terras disponíveis (incultos) para estender mais a actividade³.

Em 1950 a agricultura detinha 70% da população activa com profissão e percentagem certamente equivalente do produto. Os actores sociais ligados à agricultura e as suas organizações, representavam e dominavam politicamente a sociedade rural. O rural quase se identificava com o agrícola.

Hoje, apesar da agricultura continuar a ser predominante na ocupação do espaço⁴, a sociedade rural, mais reduzida em termos demográficos⁵, depende de um conjunto diversificado de actividades económicas, onde a agricultura se inclui mas sem a hegemonia de outrora.

Em 2001 a agricultura já só detinha 12,7% da população residente empregada e 15,8% do Valor Acrescentado Bruto (média 2000/2001 do VAB a preços de base, INE – Contas Regionais). Os actores sociais ligados à agricultura passaram a estar em minoria, mesmo nos pequenos aglomerados populacionais⁶, e não representam já a sociedade rural, nem a controlam politicamente.

O poder local, que adquiriu legitimidade democrática a partir de 1976, representa hoje interesses diversificados, onde os interesses agrícolas têm um peso relativo ou estão mesmo ausentes.

* Direcção Regional de Agricultura do Alentejo

¹ A população residente no Alentejo, região formada pelos distritos de Beja, Évora e Portalegre e os concelhos de Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém e Sines do distrito de Setúbal, era em 1950 de 791 524 habitantes.

² Utiliza-se um conceito lato de agricultura, que se fez corresponder para efeitos de recolha de informação estatística à Secção A da CAE - Rev. 2, agricultura, produção animal, caça e silvicultura.

³ Ver Fernando Oliveira Baptista, *Agriculturas e Territórios*, Oeiras, Celta Editora, 2003, 207 p.

⁴ A superfície total das explorações agrícolas em 1999 representava cerca de 80% da superfície geográfica total do Alentejo.

⁵ A população residente no Alentejo era em 2001 de 535 753 habitantes, ou seja menos 255 771 habitantes que em 1950. Decréscimo de 32,3%.

⁶ No concelho de Alvito, com uma população residente em 2001 de 2 688 habitantes, dividida de forma quase igual por duas localidades: Alvito e Vila Nova da Baronía, as profissões ligadas à agricultura representavam 13,2% da população empregada com 15 ou mais anos.

O espaço ocupado pela agricultura é em percentagem elevada⁷ gerido à distância, por actores não locais. O rural separou-se claramente do agrícola.

As mudanças que ocorreram na sociedade rural nas primeiras décadas após 1950 explicam-se assim, em grande parte, pela evolução da agricultura e suas relações com a acção do Estado e o funcionamento do mercado.

A agricultura, na impossibilidade de continuar a crescer de forma extensiva, arroteando novas terras, procurou o crescimento intensivo com modernização tecnológica, assente em particular na mecanização e na qualidade e quantidade (intensidade) dos factores utilizados. A acção do Estado foi então essencial na protecção e suporte dos principais produtos agrícolas, subsídios aos factores e incentivos à modernização tecnológica⁸.

Contudo, as oscilações nas políticas públicas, resultantes em particular da menor ou maior abertura ao exterior, a evolução dos mercados nacional e mundial, as condições naturais e respostas locais diferenciadas, conduziram, não a uma intensificação generalizada, mas sim a “bolsas de intensificação e especialização”, em certos espaços, certas produções, certos actores e redes de interesses agrícolas, industriais, comerciais e financeiros, de âmbito nacional. Em contrapartida, outros espaços foram sendo reconvertidos para a pecuária extensiva, floresta, ou mesmo abandonados.

Os impactos desta evolução da agricultura podem ser medidos a nível social, com o forte êxodo e conseqüente envelhecimento da população rural, a nível económico, com a crescente autonomização da agricultura em relação aos espaços locais e a redistribuição desigual de rendimentos entre espaços, produções, actores, para a qual as políticas públicas também contribuíram, e a nível ambiental, com erosão dos solos, poluição de águas, destruição de paisagens, perda de biodiversidade.

A agricultura foi perdendo importância social, mas também peso económico, quando comparada em particular com o crescimento dos serviços, e começou a ser questionada na sua relação com o ambiente e a natureza.

A partir do fim dos anos 1980 novos processos de mudança ganharam peso ou se começaram a manifestar, pelo que o simples estudo da evolução da agricultura passou a ser claramente insuficiente para compreender as mudanças que estavam a ocorrer na sociedade rural.

A melhoria do bem estar geral, a crescente mobilidade geográfica introduzida pelo desenvolvimento dos meios de transporte, em particular do automóvel, a explosão das tecnologias de comunicação e informação, uma certa deterioração do modo de vida urbano e crescente melhoria do bem estar rural, levaram a sociedade urbana a re-descobrir o rural

⁷ Na impossibilidade de indicar uma percentagem média para o Alentejo refere-se apenas o caso estudado, o concelho de Alvito, onde esta percentagem ronda os 80%.

⁸ Ver Fernando Oliveira Baptista, *A Política Agrícola do Estado Novo*, Porto, Edições Afrontamento, 1993, 414 p.

procurando impor-lhe novos usos e funções, novas actividades produtivas, de consumo ou de simples fruição.

Irromperam assim as novas funções e actividades: industriais, residenciais, recreativas, turísticas, nos espaços anteriormente agrários, acompanhadas por uma crescente importância atribuída ao ambiente e à natureza, à sua protecção e valorização patrimonial, com críticas explícitas aos impactos negativos da agricultura.

A sociedade rural, que resistiu ao declínio da agricultura, e/ou que se reconstruiu, apoiada no poder autárquico, aproveita agora novas oportunidades, criadas por essa procura urbana, em actividades económicas como por exemplo a construção civil, o alojamento e restauração, a produção agro-alimentar de produtos de qualidade, a organização de actividades de animação turística.⁹

Por outro lado o crescimento dos serviços públicos, da administração local e central, e para-públicos, de associações sem fins lucrativos financiadas pelo Estado, nomeadamente os serviços locais básicos e os serviços de educação, saúde e acção social, muito contribuiu e contribui para a mudança na sociedade rural.

Contudo, mais uma vez, estes processos de mudança não têm uma expansão e um impacto igual em todos os espaços e actores sociais. Há espaços e actores que, apesar do contexto ser de grande incerteza e instabilidade, vão obtendo êxitos duradouros na criação de riqueza e empregos, enquanto outros vão definhando e caminham para o abandono e desertificação.

A questão que se coloca é então, como explicar estas evoluções tão diferentes?

As explicações correntes, baseadas em questões estruturais ou atributos individuais, são parciais ou mesmo pouco úteis quando à partida as condições estruturais dos espaços rurais são similares ou não se conseguem isolar esses atributos individuais abstractos. Para além disso são também deterministas já que, uma vez definidas as leis gerais subjacentes (ou princípios de mudança) ou os atributos individuais necessários (ou racionalidade abstracta), aos indivíduos e suas associações não resta qualquer margem de manobra ou autonomia.

Novas explicações terão então que ser encontradas.

A hipótese de partida é que é na relação entre estrutura e acção, mais do que nos extremos, é na acção em contexto dos diferentes actores sociais¹⁰ locais e não locais com influência no local, nas estratégias que formulam e nas associações que constroem para atingir os seus objectivos, que se poderão encontrar essas novas explicações para evoluções tão desiguais.

⁹ Nem sempre os promotores destas actividades económicas são residentes nas comunidades rurais, muitos são originários do meio urbano que se deslocam para aproveitar essas oportunidades de investimento.

¹⁰ Utiliza-se o conceito de actor social, definido como “um locus de decisão e acção, onde a acção é em parte uma consequência das decisões do actor” para referir não só o indivíduo humano, mas também as empresas, organismos públicos, associações, todas as entidades capazes de tomar decisões e actuar em conformidade.

O estudo da configuração local específica de actores, estratégias, associações (redes de poder), relações sociais e fluxos económicos, é então decisivo para compreender o desenvolvimento, ou não desenvolvimento, dos espaços rurais.

Uma tipologia dos actores sociais

Num trabalho recente¹¹ realizado no concelho de Alvito procurou-se testar a hipótese de partida e encontrar algumas dessas novas explicações, analisando a configuração local de actores, através da construção de uma tipologia dos actores sociais locais e não locais com influência no concelho.

O método utilizado para a construção da tipologia percorreu duas fases.

Na primeira fase, a partir de um levantamento exaustivo¹², classificaram-se os actores segundo a sua posição estrutural. Esta classificação visou reter as categorias analíticas tradicionalmente identificadas na economia agrária e sociologia rural, sobre as quais existe um importante conhecimento já produzido: proprietários fundiários; empresários agrícolas, industriais ou dos serviços; assalariados agrícolas; agricultores familiares; industriais e comerciantes familiares; etc. Cada uma destas categorias foi diferenciada segundo um conjunto de variáveis recolhidas de forma indirecta com recurso a informador privilegiado.

Na segunda fase, os actores foram reagrupados e de novo classificados, agora com novas variáveis recolhidas de forma directa, por amostragem, que privilegiaram a acção, as estratégias dos actores, as relações sociais e os fluxos económicos.

A nova tipologia tornou a análise estratégica e reflexiva, os novos tipos foram usados para explicar comportamentos e posições estruturais das categorias analíticas tradicionais e, estas últimas, por sua vez, para compreender e explicar os primeiros.

A questão central que se colocou na construção da tipologia foi, quem acumula riqueza, como e porquê?¹³

Os tipos definidos são os seguintes, separados em primeiro lugar pela origem geográfica do controle sobre a alocação do capital, local de residência ou sede social: actores locais e actores não locais, estes últimos exercem a sua acção (controle) à distância, e em

¹¹ José Francisco F. da Veiga, *Desenvolvimento e Território*, Lisboa, Instituto Superior de Agronomia, 2000, 425 p.

¹² Por razões de viabilidade prática não foram incluídos neste levantamento os trabalhadores por conta de outrem não agrícolas, os reformados e outros residentes no local, que não têm uma relação com o espaço físico local para além da residencial.

¹³ A tipologia foi construída com duas variáveis compósitas consideradas mais discriminantes: (1) origem do capital e controle sobre a sua alocação, com quatro modalidades: origem local/controle local; origem nacional/controle local; origem regional/controle regional; origem nacional/controle nacional; (2) rentabilidade económica ou remuneração do trabalho, referenciada ao salário mínimo nacional (SMN), também com quatro modalidades: inferior ao SMN; igual ao SMN; superior a um SMN; superior a dois SMN. Uma vez definidos os diferentes tipos presentes, foi analisada a sua relevância do ponto de vista estatístico para um conjunto de 42 variáveis que destacavam as relações acção/estrutura e local/global.

segundo lugar pela origem geográfica do capital aplicado: local, regional ou nacional e pela rentabilidade económica ou remuneração do trabalho: muito baixa, baixa, média ou elevada.

Actores locais

Nos actores locais diferenciaram-se quatro tipos:

- **Actores locais não rentáveis ou com muito baixa remuneração**, actores cujo rendimento é inferior ao salário mínimo nacional. Constituído por pequenos proprietários fundiários, assalariados agrícolas, agricultores familiares e associações recreativas, cujos rendimentos provêm essencialmente de pensões ou reformas ou, no caso das associações recreativas, de quotas dos seus associados. Há também, rendimentos, complementares ou não, resultantes de rendas, de salários, de exploração agrícola. O contributo individual destes actores para o desenvolvimento local é reduzido uma vez que as suas estratégias são defensivas¹⁴ e o seu consumo, embora local, é muito baixo. Há no caso dos agricultores familiares recursos naturais subaproveitados ou mesmo abandonados por impossibilidade física ou falta de meios financeiros. No seu conjunto, uma vez que o peso dos actores deste tipo na comunidade local é importante e crescente, os seus rendimentos, essencialmente de origem externa (pensões e reformas), são importantes para manter e viabilizar algum comércio e serviços locais, nomeadamente os serviços de saúde e acção social;

- **Actores locais com baixa rentabilidade ou remuneração**, actores cujo rendimento é igual ao salário mínimo nacional. Constituído por assalariados agrícolas temporários, agricultores familiares e pequenos comerciantes familiares, cujos rendimentos provêm essencialmente de salários, obtidos em ocupações sazonais, conciliados com os vários esquemas das políticas de emprego e formação profissional: fundo de desemprego, programas ocupacionais, cursos de formação profissional. Há também rendimentos, complementares ou não, de exploração agrícola ou actividade comercial. O seu contributo individual para o desenvolvimento local é também reduzido uma vez que as suas estratégias são na sua grande maioria defensivas e o seu consumo, embora local, é também muito baixo. Um pequeno subgrupo (33%) procura a reconversão profissional, com a frequência de cursos de formação profissional, mas as suas expectativas dificilmente se concretizarão dada a falta de um enquadramento institucional adequado. A importância deste tipo de actores na comunidade local terá certamente tendência a diminuir à medida que os esquemas do emprego e formação profissional se tornem mais restritivos;

- **Actores locais com média ou elevada rentabilidade ou remuneração**, actores cujo rendimento é superior ao salário mínimo nacional.

¹⁴ Foram consideradas estratégias defensivas as que prevêm apenas a realização de investimentos de substituição/manutenção ou mesmo desinvestimento.

Constituído por assalariados agrícolas permanentes, agricultores familiares e empresários, industriais, construtores civis, comerciantes, prestadores de serviços diversos, familiares e empresários, cujos rendimentos provêm da sua profissão ou actividade económica. O suporte do Estado, políticas agrícola e rural ou política económica para a indústria e serviços, beneficia em especial os agricultores, nos restantes casos o suporte é pontual (ajudas ao investimento) ou mesmo nulo. Estes actores adoptam também na sua grande maioria estratégias defensivas. Regista-se no entanto um subgrupo, cerca de um terço em número, que contribui para o desenvolvimento local realizando novos investimentos (estratégias ofensivas) principalmente em ramos não agrícolas, construção civil, restauração, indústria agro-alimentar, outros serviços, mas também, em menor grau, no ramo agrícola (caso da agricultura biológica). A grande maioria das iniciativas localizam-se em actividades tradicionais, têm pequena dimensão económica (empresas familiares), estão pouco articuladas a nível local e estão viradas para o mercado local (criado pela população residente e pela população flutuante que frequenta o local). Há no entanto actividades inovadoras em praticamente todos os ramos da actividade económica referidos e a colocação de produtos e mercados mais vastos. Em termos gerais, e apesar da grande maioria de estratégias defensivas realça-se a estabilidade das empresas e do emprego dos trabalhadores permanentes.

- **Actores locais que utilizam capitais nacionais com média ou elevada rentabilidade ou remuneração.** Divididos em dois subgrupos distintos: o primeiro constituído pelas organizações públicas (autarquias locais) e privadas locais (associações sem fins lucrativos) cujos capitais aplicados são principalmente de origem pública, nacional ou comunitária; o segundo constituído por actores económicos de origem urbana (de fora da região) que se localizaram no concelho aplicando capitais principalmente privados, considerados de origem nacional, em actividades económicas, agricultura, comércio, alojamento e restauração, ou na residência principal em geral associada a pequenas propriedades rústicas. As estratégias destes dois subgrupos são estratégias ofensivas (88% dos casos) e mesmo, em menor grau, de conquista¹⁵ (20%), pelo que o seu contributo para o desenvolvimento local é muito importante. Em termos gerais destaca-se a maior ou menor capacidade técnica de projecto e a atractividade local para atrair capitais públicos e privados. Por outro lado, como reverso da medalha, a dependência criada face ao exterior. No primeiro subgrupo a dependência face à política orçamental nacional e as políticas comunitárias, em especial a política regional, que incentivam o investimento e as actividades locais. No segundo

¹⁵ Consideram-se estratégias de conquista quando se trata de novos investimentos realizados em especial por sociedades comerciais na criação de novos produtos, por exemplo: turismo, desporto e lazer, habitação.

subgrupo a dependência face à grande mobilidade dos capitais privados. Os casos estudados apresentam contudo uma certa estabilidade;

Actores não locais

Nos actores não locais diferenciaram-se dois tipos:

- **Actores regionais com média ou elevada rentabilidade ou remuneração.** Constituído por grandes proprietários fundiários, agricultores familiares e empresários, cooperativas agrícolas de transformação e organizações profissionais, cujos capitais e rendimentos provêm, directa ou indirectamente da agricultura. Há também neste caso um forte suporte do Estado, das políticas agrícola e rural. As estratégias destes actores dividem-se quase de igual modo entre estratégias ofensivas (54%) e estratégias defensivas (46%) tendo como referência para a sua formulação a política agrícola e o mercado. A maioria procura adaptar-se a ambas, mas subgrupos minoritários procuram adaptar-se principalmente à política agrícola (8%) ou ao mercado (8%). Há em certos casos (23%) introdução de melhorias tecnológicas mas as actividades desenvolvidas são actividades tradicionais. O contributo destes actores para o desenvolvimento local é reduzido dado a grau de autonomização em relação ao local, não transaccionam no mercado local e as redes privilegiadas são as redes profissionais de âmbito regional e nacional. A única relação que mantêm com o local é a nível da oferta de emprego, cada vez mais reduzida e que se estende também aos concelhos vizinhos;

- **Actores nacionais com média ou elevada rentabilidade ou remuneração.** Constituído por proprietários fundiários com propriedades de várias dimensões (pequenas, médias e grandes), agricultores empresários (sociedades agrícolas), empresas da indústria e serviços (filiais de empresas nacionais), cujos capitais provêm essencialmente de actividades não agrícolas. A grande maioria destes actores apresentam estratégias ofensivas (67%) e mesmo de conquista (42%), formuladas de forma mais atenta às oportunidades criadas pelo mercado e pelas políticas agrícola e rural. Embora a maioria se localize em actividades tradicionais registam-se casos de actividades inovadoras a nível da agricultura e dos serviços. O contributo destes actores para o desenvolvimento local embora em parte semelhante ao dos actores regionais, é mais importante, uma vez que estes estão mais atentos às especificidades locais, às tradições e saber fazer rurais, ao mercado local, na formulação das suas estratégias. As redes privilegiadas são também as profissionais de âmbito nacional mas ganha importância a ligação a redes de “produto” estabelecidas à volta da definição de convenções de qualidade, produtos com denominação de origem.

A tipologia descrita revelou-se assim bastante útil para encontrar novas explicações para os processos de desenvolvimento, ou não desenvolvimento, dos espaços rurais. São

simples explicações marcadas pela especificidade do concelho e não princípios de determinação da mudança, abstractos e generalizáveis.

Mas, são precisamente essas especificidades, resultantes de uma história acumulada, do legado de uma sociedade agrária estruturada pelos direitos de propriedade e caracterizada por profundas desigualdades sociais, e de uma configuração particular, actual, de actores sociais, que permitem novos métodos de análise mais explicativos.

De forma sintética destacam-se algumas das principais conclusões a que se chegou:

- primeiro, a diversidade de actores, locais e não locais, com estratégias e ligações a redes formais e não formais distintas, mesmo entre os que ocupam posições estruturais similares ou que actuam no mesmo contexto estrutural;
- segundo, o peso importante dos actores que adoptam estratégias defensivas, de não-desenvolvimento. Actores locais cujos rendimentos estão no limiar do salário mínimo nacional, portanto com escassos recursos e baixo consumo. Actores ainda locais, mas principalmente não locais, regionais e nacionais, que procuram manter o controle sobre recursos locais, com o mínimo de risco, mantendo privilégios antigos ou novas exclusividades criadas pelo quadro institucional (ex. política agrícola comum) ou pelo mercado (ex. os preços elevados da terra);
- terceiro, a grande importância dos actores públicos, com destaque particular para a Câmara Municipal, e dos actores privados colectivos, associações sem fins lucrativos, na área dos serviços, apoio ao desenvolvimento local, educação, saúde e acção social, expressa na sua capacidade técnica para formular e executar projectos que captam capitais nacionais e comunitários.
- quarto, de forma indirecta, a importância da acção do Estado e da União Europeia com as políticas públicas que facultam financiamentos para projectos públicos e privados de investimento e estabelecem a redistribuição de rendimentos. Criam-se no entanto, por vezes, dependências que tornam os actores beneficiários muito vulneráveis às mudanças constantes de política;
- quinto, o dinamismo de certos actores locais e não locais em actividades económicas como a construção civil, o alojamento e restauração, indústria agro-alimentar, serviços às empresas e à população;
- sexto, o peso das actividades tradicionais exercidas por actores locais e não locais. Regista-se no entanto actividades inovadoras praticamente em todos os ramos da actividade económica com importância no concelho;
- sétimo, a importância dos novos actores que se localizaram em actividades produtivas ou apenas residenciais e que traduzem uma certa atractividade do concelho, mesmo sem ser planeada e promovida.

Considerações finais

Conclui-se com algumas considerações que parecem úteis para a formulação futura da política rural ou pelo menos para uma reflexão mais aprofundada sobre o impacto da política actual.

Constatou-se no estudo realizado que a acção do Estado e da União Europeia é contraditória. Se por um lado tem vindo a criar instrumentos de política que facilitam a promoção de formas de desenvolvimento rural, local, por outro lado é ainda o garante das formas de não-desenvolvimento, de regras e acesso a recursos que facilitam estratégias defensivas, de um exercício da função de regulação que facilita a deslocalização e a acção à distância.

Se a evolução da agricultura não é já suficiente para compreender as mudanças que estão a ocorrer na sociedade rural, agravada pelo facto do espaço ocupado pela agricultura ser gerido em percentagem elevada à distância, com um número muito reduzido de representantes locais (e de emprego), porquê a associar a política de desenvolvimento rural apenas à política agrícola, 2.º pilar da PAC?

O modelo de desenvolvimento rural baseado na multifuncionalidade da agricultura defendido por alguns autores como o novo modelo europeu¹⁶ parece ter grandes dificuldades para se adaptar à realidade estudada no concelho de Alvito.

A agricultura no concelho e no Alentejo parece continuar a seguir a mesma lógica produtivista do passado, sempre que surge uma oportunidade criada pelo mercado ou pela política agrícola novas “bolsas de intensificação e especialização” aparecem, em certos espaços, certas produções, certos actores. Se as ameaças se sobrepõem às oportunidades, surgem as estratégias defensivas de extensificação, com reconversão para a pecuária extensiva, o abandono ou a florestação.

São em número muito reduzido os casos de diversificação de actividades e de introdução de novas funções nas explorações agrícolas, nomeadamente as que contribuam para a viabilidade das áreas rurais¹⁷, com a criação de nova riqueza e emprego a nível local.

Os crescentes incentivos da política agrícola comum à introdução das novas funções, em particular as ligadas ao ambiente e à paisagem, medidas agro-ambientais, são consumidas nessas estratégias defensivas, entre a extensificação e o abandono, com impactos nulos no

¹⁶ Ver Jan Douwe van der Ploeg e Dirk Roep, Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe, em Guido van Huylenbroeck e Guy Durand, *Multifunctional Agriculture, A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*, Aldershot, UK, Ashgate, 2003, p. 37-53.

¹⁷ Ver Eladio Arnalte e Dionísio Ortiz, *Some Trends of Spanish Agriculture. Difficulties to Implement a Rural Development Model Based on the Multifunctionality of Agriculture*, texto policopiado, Valência, Polytechnic University of Valência, 2004, 11 p., sobre o conceito de multifuncionalidade.

desenvolvimento rural, uma vez que a maioria desses actores não residem no local nem criam emprego, pelo contrário vão o reduzindo.¹⁸

A sociedade rural, com o declínio e deslocalização da agricultura, reorganizou-se à volta das localidades em actividades económicas não agrícolas, construção civil, alojamento e restauração, produção agro-alimentar (matérias primas da região), serviços públicos e privados.

Assim, pode-se concluir que o modelo de desenvolvimento rural a adoptar no Alentejo não pode ser um modelo apenas baseado na multifuncionalidade da agricultura, mas terá de ser sim um modelo integrado que inclua todas as actividades económicas, agricultura, indústria e serviços, dinâmicas e viáveis na perspectiva do desenvolvimento sustentável. Actividades e actores que tradicionalmente são ignoradas nos modelos de desenvolvimento rural, nomeadamente a construção civil, o comércio e os outros serviços à população, deverão ser incluídas, pois é nelas que se concentra parte importante da dinâmica e estabilidade dos espaços rurais.

¹⁸ Ver Eladio Arnalte e Dionísio Ortiz op.cit. para o caso de algumas regiões de Espanha onde ocorrem fenómenos semelhantes.