

DESAFIOS DE DESENVOLVIMENTO RURAL

Notas de leitura

CARMINDA CAVACO¹

O espaço rural, em termos genéricos, diferencia-se do espaço urbano pelas menores densidades populacionais e pela importância relativa da agricultura na economia e na sociedade, mesmo nas sociedades mais desenvolvidas e globalizadas. Enferma de fragilidades várias, que se podem sumariar, com ARLINDO CUNHA (2004, p. 248), em: redução continuada do peso da agricultura na economia, redução dos níveis de rendimento agrícola, fraca capacidade para atrair investimentos para os outros sectores, condições de vida e de trabalho pouco atractivas, problemas ambientais, associados a poluição, abandono rural, erosão, incêndios florestais. A sua importância não deriva apenas da produção, mas assenta também na preservação do ambiente, da paisagem, do património rural, elementos importantes da identidade das populações.

O reconhecimento destas fragilidades levou à elaboração de políticas de desenvolvimento rural e local, também regional, na medida em que as cidades são os motores dos processos de desenvolvimento, os pólos de dinamização da economia e de fixação e atracção das populações: *as cidades são os nós de uma rede que gera e atrai os fluxos que irradiam por toda a região que as rodeia tanto melhor quanto a rede de acessibilidades. A chave do desenvolvimento pode residir na dinamização das cidades e da sua relação com o espaço envolvente* (DGOTDU, 2004, vol. 2, p. 71).

O desenvolvimento deve assegurar a melhoria das condições de vida e bem-estar das populações e das suas capacidades para determinar o seu futuro: rendimento *per capita*, mas também aptidões pessoais e modos de produção. Com o desenvolvimento pretende-se contrariar a perda de vitalidade demográfica e económica, de capacidade de fixação e atracção de populações, de iniciativas económicas, e não apenas a regressão das actividades primárias, em especial dos cultivos, no quadro das modificações das políticas agrícolas da UE.

O desenvolvimento pretende-se sustentável, nas suas dimensões ecológica, económica, social e cultural: corresponde a um processo dinâmico de adaptação e mudança ligado à satisfação de 'necessidades' do presente. A definição destas é difícil de objectivar, porque encerram componentes fortemente perceptuais e de raiz cultural: necessidades biológicas mas também necessidades que, em sociedades abertas e globalizadas, são função de muitos factores sociais e culturais. Citemos como exemplo, no mundo ocidental, a valorização paisagística e ecológica e as preocupações de conservação do património natural e dos espaços naturais; esta valorização assenta na difusão descendente de uma

¹ Professora Catedrática da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Investigadora do Centro de Estudos Geográficos. E-mail: carminda.cavaco@clix.pt

cultura pró-ambiental teórica das elites culturais e científicas aos meios políticos e sobretudo à comunicação social. Citemos também a valorização cultural do património construído, que envolve a recuperação e reabilitação do edificado e a revitalização dos centros históricos; e a valorização das identidades locais, reforçadas pela autoestima e por sentimentos de pertença.

O desenvolvimento rural é essencialmente um problema de densidades: densidades de população (massa crítica de meios humanos), de actores e das suas relações, de iniciativas, institucionais e privadas, de capacidade organizativa; densidade de actividade económica, de capitais, de mão-de-obra qualificada, de saberes e de competências, de criação de empregos, de infra-estruturas, de serviços, de centros urbanos, como lembram BAPTISTA (1999) e CUNHA (2004: 258), para quem *só existirá um mundo rural dinâmico se dispuser de uma estrutura urbana dinâmica e bem hierarquizada*.

Na Estratégia Nacional de Conservação e Desenvolvimento Sustentável (MCAOT, 2002) pretende-se a *correção dos desequilíbrios territoriais de desenvolvimento, numa perspectiva de coesão económica e social e de combate à desertificação*, o que passa pela fixação das populações, contrariando as tendências de despovoamento; pela sua participação activa na valorização e qualificação do território, mesmo se o desenvolvimento não deva ser estritamente endógeno, e as estratégias localistas e fechadas, face às realidades sócio-económicas e aos processos de globalização; pela promoção de agriculturas ajustadas às condições ambientais e pela valorização das florestas; pela adequação do desenvolvimento às condições ambientais, sem degradação dos recursos naturais, como solo, água, biodiversidade, mas também sem degradação da qualidade da paisagem e dos patrimónios culturais. Por sua vez, a Convenção Europeia da Paisagem (CONSELHO DA EUROPA, 2000) considera a paisagem como recurso natural e cultural frágil, reconhece a sua diversidade a nível europeu e promove a sua protecção, valorização e também recuperação quando degradada.

O desenvolvimento dos meios rurais é sempre um processo complexo, pleno de incertezas. Nele se conjugam forças globais de sentidos contrários e políticas regionais e nacionais com seus objectivos e medidas e acções específicas, como veremos em seguida.

I. A PAC E A AFIRMAÇÃO DO SEU CARÁCTER DE GESTÃO DA PRODUÇÃO

Esta perspectiva está claramente expressa nos dois livros muito recentes de CUNHA e de ANTÓNIO COVAS, cuja leitura motivou esta nota: respectivamente, *A Política Agrícola Comum na era da Globalização* (Almedina, 2004) e *Política Agrícola e Desenvolvimento Rural. Temas e problemas* (Edições Colibri, 2004).

O livro de CUNHA centra-se na PAC e suas reformas, as questões específicas do desenvolvimento rural ocupando um número reduzido de páginas, secundarização que reflecte a do segundo pilar relativamente à política de preços e mercados. *A componente de desenvolvimento rural, e em geral, as medidas dirigidas às regiões mais desfavorecidas foram uma espécie de prémio de consolação para as compensar pelos efeitos distorsores da política de preços e mercados (...), com expressão financeira insignificante (...), como uma operação de fachada* (p. 260).

O livro de COVAS apresenta um pragmatismo algo optimista. Encontramos, ao longo dos seus capítulos, margens de esperança no futuro dos espaços e das comunidades rurais, mesmo quando a crueza de muitas realidades e as dinâmicas ou a ausência delas ensombream e escurecem os horizontes de muitos territórios do interior do nosso país. *Acreditamos que a agricultura, o ambiente e o desenvolvimento rural serão áreas promissoras de*

crescimento sustentado e duradouro (...). As amenidades rurais devem ser encaradas como contributo para o desenvolvimento das zonas rurais desfavorecidas (...). Mantenhamos por isso algumas margens de esperança no futuro dos espaços e das comunidades rurais (...). Margens que cruzam a agricultura multifuncional, a crescente procura de espaço e território, a valorização da qualidade ambiental ou o aumento dos tempos de lazer (p. 53).

Qualquer reflexão crítica sobre a PAC, na perspectiva do desenvolvimento rural, terá de ter sempre presente as razões da criação desta política nos finais dos anos 50, os seus objectivos explícitos, o seu funcionamento, as imperfeições do mesmo, os seus resultados, nomeadamente os excedentes estruturais e as despesas orçamentais, as múltiplas assimetrias estruturais e regionais, na repartição dos benefícios da sua aplicação, o espírito burocrático e administrativo, que nos dispensamos de desenvolver aqui.

Deverá igualmente ter presente a sua evolução, do paradigma produtivista-tecnológico dos anos 60 e 70, ao de contenção-reconversão dos anos 80, e por fim, o de protecção-conservação dos anos 90. Neste último valorizam-se a pluralidade dos sistemas culturais de produção, a multifuncionalidade da agricultura, a protecção e conservação de recursos naturais e o ordenamento do território. Como lembra COVAS, *A economia agro-rural evoluiu da economia camponesa à economia agro-alimentar, à economia biotecnológica e à nova economia eco-rural pós-moderna. Nesta valoriza-se a (...) reposição da biodiversidade, pluralidade das fontes energéticas, sustentabilidade dos processos e dos recursos naturais, qualidade dos alimentos e solidariedade dos grupos humanos, das regiões, dos países (p. 49).*

Com a reforma dos fundos estruturais de 1988, as áreas rurais com problemas de desenvolvimento situam-se nas zonas objectivo 1 e 5a mas sobretudo na 5b. Como precisa CUNHA (p. 250), *nas zonas de objectivo 5a estimulava-se a adaptação das estruturas agrárias, pela modernização das explorações, instalação e apoio de jovens agricultores, indemnizações compensatórias para agricultores de zonas desfavorecidas, promoção da transformação e comercialização das produções; nas zonas objectivo 5b foram consideradas prioritárias a diversificação de actividades económicas, a conservação dos recursos naturais e do ambiente, o desenvolvimento das pequenas e médias empresas industriais, do turismo rural e dos produtos típicos, a melhoria da formação da mão de obra, assim como a criação ou melhoria da base de infra-estruturas.*

Com a Agenda 2000 procurou-se o aprofundamento da reforma da PAC de 1992, no sentido da substituição gradual das medidas de apoio de mercados e preços por ajudas directas aos rendimentos e múltiplas medidas de acompanhamento, como extensificação, protecção ambiental, abandono do cultivo e florestação de terras agrícolas, reforma antecipada e instalação de jovens agricultores, bem-estar animal e desenvolvimento rural, na diversidade de perspectivas e integração de medidas: os objectivos 5a e 5b foram incluídos no objectivo 2, de reconversão económica e social de zonas com dificuldades estruturais. Foi também reforçado o conceito de segundo pilar da PAC para esta vertente, de desenvolvimento sectorial e rural, e valorizadas a multifuncionalidade da actividade agrícola, a qualidade e segurança alimentar, o bem-estar animal, as utilizações do solo para fins não alimentares.

Todavia, como COVAS reconhece, *a agricultura multifuncional, por não ter sido suficientemente absorvida pela classe dos agricultores e suas organizações corre o risco de ser indevidamente apropriada 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 (p. 49).*

CUNHA, por sua vez, avança que a política de desenvolvimento rural deve apoiar, preferencialmente, os agricultores, nas suas estratégias de diversificação de actividades, de criação de microempresas rurais e de pluriactividade e plurirendimento, convertendo-se assim, cada vez mais, em empresários rurais: «*Sendo hoje claro que as regiões mais marcadamente rurais serão as mais afectadas pela evolução mais liberalizante da PAC, e que em muitos casos a sobrevivência dos agricultores estará menos dependente da produção agrícola do que do exercício de actividades conexas ou complementares (...), será fundamental a PARC, Política Agrícola e Rural Comum*» (p. 260), a lógica sectorial dando lugar à lógica territorial.

Também para COVAS (p. 47), *a pluriactividade é o enquadramento mais adequado para operar a modernização agrícola. Assim, nas áreas de minifúndio trata-se de sustentar a pluriactividade; nas zonas intermédias, de recriar a pluriactividade; e nas zonas em despoivoamento, de inventar a pluriactividade.* Por outras palavras (p. 45): *A adesão voluntária dos agricultores a esquemas de reestruturação fundiária, cessação de actividades, sucessão intergeracional e estratégias associativas só será possível se respeitarmos as estratégias familiares de pluriactividade e plurirendimento (...). 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.*

Nos grandes desafios da UE para o século XXI destacam-se o alargamento a novos estados-membros, o aprofundamento do mercado interno, a coesão económica e social, a reforma dos fundos estruturais, as questões orçamentais, nomeadamente a pressão dos estados membros mais ricos para discutir o valor acrescentado das políticas comuns e congelar, ou mesmo reduzir, as despesas comunitárias e o financiamento daquelas políticas, nomeadamente o congelamento das despesas da PAC no período 2007-2013. Ou seja, manutenção dos volumes financeiros dos fundos estruturais, não obstante o alargamento a 10 novos membros, quase todos mais pobres e menos desenvolvidos do que os da UE15 e alguns ainda bastante agrícolas.

A revisão intercalar da PAC, aliás prevista no quadro da Agenda 2000, teve lugar em 2003 e entrará em vigor a 1 de Janeiro de 2005. Nas mudanças introduzidas COVAS destaca:

- o desligar da produção – mantendo no entanto a base das produtividades históricas – das ajudas directas ao rendimento, embora parcial, limitado a alguns produtos, gradual e com possibilidades de deferimento no tempo, para minimizar os riscos de abandono de terras agrícolas; foram admitidos regimes de excepção para áreas rurais desfavorecidas, à semelhança da isenção correspondente às regiões ultra-periféricas, e como expressão da coesão interterritorial, tanto mais que em muitas delas dominam sectores que continuam marginalizados (no caso português, vinho, frutas e legumes) e estruturas produtivas com muitos pequenos agricultores; e também modulações e limites máximos de ajuda por beneficiário; ao mesmo tempo, foram eliminadas quotas e pousios obrigatórios, permitindo que os agricultores eficientes e competitivos produzam em função do mercado;
- a eco-condicionalidade destes pagamentos a normas de ambiente, segurança alimentar, saúde e bem-estar animal, valorizando o seu contributo para a conservação da paisagem rural; na sua opinião, para muitos pequenos agricultores, com a multiplicação de normas de segurança, e sobretudo as directivas de bem-estar animal, apenas restará ‘passar à semi-clandestinidade’, deixando provavelmente a sua quota de abastecimento do mercado para importações de fora da Europa onde não são exigidas as mesmas regras nem é rigoroso o seu controlo, pela abertura do mercado da UE no prosseguimento das negociações da OMC;

- por último, o reforço das medidas comunitárias de apoio ao desenvolvimento rural, consolidando-se o segundo pilar da PAC, através de novas ajudas diferenciadas regionalmente e atentas ao emprego agrícola e ao PIB/capita.

Esta preocupação cruza com a defesa de um 'modelo europeu de agricultura', sinónimo de agricultura multifuncional, capaz de integrar duravelmente os objectivos dos agricultores e da sociedade, ao nível da produção, da gestão do território, do reforço da coesão económica e social entre grupos e regiões. Como defende o Parlamento Europeu (citado por CUNHA, 2004: 270-271), o modelo europeu de agricultura deve, por um lado, permitir conciliar a dimensão económica da actividade agrícola com a vocação desta em matéria de ambiente, em matéria social, assim como em matéria de ordenamento do território; e, por outro, permitir salvaguardar as produções regionais fundamentais e pôr em prática as produções autorizando níveis elevados de segurança alimentar.

Para os agricultores europeus, organizados no COPA (citado por CUNHA, 2004: 271-272), o modelo europeu de agricultura é multifuncional (funções económicas, ambientais, territoriais e sociais) e durável, é não apenas agrícola mas também alimentar (segurança, qualidade e especificidade regional das produções), com predominância de explorações agrícolas familiares e uma dimensão média relativamente pequena; é um modelo plural, diverso. *A agricultura deve repartir-se por todo o território; preservar e valorizar o espaço natural e fornecer serviços que, do ponto de vista ambiental tenham valor para o grande público; manter as infra-estruturas, assim como o emprego, num número significativo de aldeias e evitar a regressão populacional e a desertificação das regiões mais afastadas e com condições mais difíceis.* São as suas externalidades positivas, nos domínios do ambiente e do ordenamento do território, tema recorrente nos escritos de A. COVAS, mas são também as suas valências nos campos da segurança alimentar e do bem-estar animal.

II. OS ACORDOS DA OMC E O NOVO CONTEXTO GLOBAL EM QUE SE DESENVOLVEM AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

Neste novo contexto, são de destacar: a globalização dos mercados, a *macdonalizacao* alimentar, a passagem do produtivismo agroquímico ao produtivismo biotecnológico; a redução gradual dos mecanismos de protecção dos 147 estados que integram a OMC, mecanismos que visavam a defesa das respectivas exportações e os seus mercados internos; os montantes de redução ainda não foram fixados, antes adiados para a reunião de Hong Kong, em 2005. No que respeita especificamente a agricultura, as negociações no quadro da OMC traduzem-se, como lembra COVAS (p. 136), em: mais mercado, ou seja, menor protecção externa, menor garantia de preços internos, menos subsídios à exportação, reduzindo ainda mais a preferência comunitária; mais qualidade alimentar; mais qualidade ambiental, que passa por boas práticas agrícolas e conservação da paisagem e do ambiente; mais desenvolvimento rural, com diversificação de actividades e de rendimentos.

A liberalização dos mercados implica, para os sectores mais protegidos e apoiados pelas OCM, a redução de preços, aproximando-os dos mercados mundiais e reduzindo a factura alimentar das famílias, mas ao mesmo tempo implica compensações das perdas de rendimento dos produtores com as ajudas directas. Assim, as novas reformas da PAC devem, conseqüentemente, ser orientadas, ainda segundo este autor (pp. 136-137), no sentido da: competitividade da agricultura; segurança e qualidade dos géneros alimentí-

cios; integração de objectivos ambientais; criação de fontes alternativas de rendimento e de oportunidades de emprego; reconhecimento das dificuldades das zonas rurais e promoção da coesão económica e social; garantia de um nível de vida equitativo para a população agrícola e da estabilidade dos seus rendimentos; modulação e redistribuição das ajudas aos rendimentos.

CUNHA nota, por sua vez, que *o abandono de dispositivos básicos contra oscilações extremas nos preços, ou de um dispositivo mínimo de preferência comunitária, implicariam mais cedo ou mais tarde uma derrocada no facies agrícola e rural da União Europeia, [por exemplo, numa] situação de não escoamento sistemático da produção comunitária devido à maior competitividade dos preços dos produtos de países terceiros* (p. 280). Por isso, este autor distingue, no sistema das ajudas ao rendimento, a componente transitória de compensação pela redução de preços e garantias e a *componente permanente de compensação para os agricultores das regiões que não serão capazes de sobreviver à mundialização da economia agrária, e com fundamento na retribuição do contributo multifuncional da agricultura, que inclui a fixação das populações, a preservação do ambiente e das paisagem rurais e o ordenamento do território. Funciona também como elemento de redistribuição e de coesão* (p. 281). Mas tal não dispensará *uma política de apoio ao desenvolvimento rural nas zonas mais dependentes da agricultura, visando o robustecimento e a diversificação do seu tecido produtivo e a sua revitalização económica, social e cultural (...), dando corpo ao actual segundo pilar da PAC criado pela Agenda 2000* (p. 281) e não devidamente reforçado com a reforma de 2003. Também não dispensará, sempre segundo CUNHA, uma política de qualidade e de segurança dos alimentos, atenta à composição dos produtos e à origem, tipicidade, identificação regional e processo de fabrico.

O que pensam os agricultores portugueses deste novo contexto? Podemos interpretá-los através das palavras do secretário-geral da CAP, em entrevista a um jornal quotidiano: *A agricultura europeia sofrerá um forte impacto negativo e com uma baixa de preços também a agricultura portuguesa sentirá o seu impacto, apesar de não exportarmos qualquer dos produtos que actualmente beneficiam deste tipo de apoios. Não há na agricultura da UE grande margem de manobra para uma redução do seu protecçãoismo. Praticamos uma agricultura que é pouco concorrencial em regime de mercado aberto. Praticamo-la em nome de valores como a segurança alimentar, a protecção do ambiente ou a preservação da paisagem. Em nenhuma região do globo, nem mesmo nos EUA, há um consumidor que goze de um nível de segurança e garantia alimentar tão elevado como o consumidor europeu (...). O exemplo da carne é o expoente máximo deste conceito.*

E mais adiante: *Mas não é só a segurança alimentar. Há também as regras ambientais, as exigentes leis laborais, ou mesmo os níveis de protecção social que implicam custos mais elevados para a produção agrícola europeia. (...). Enquanto nos países mais ricos, como a Áustria, interessa manter as pessoas no campo para que cuidem da paisagem rural, nos países mais pobres – com mais de 40% da população no sector primário – interessa assegurar a produção agrícola (...).*

E a concluir: *Se não é possível fazer-se agricultura no 'velho' continente sem algum nível de protecçãoismo, também não é possível manter algumas especificidades culturais, paisagísticas e ambientais: vacas nos Açores; vinhas no vale do Douro e no Pico, cujas paisagens foram reconhecidas pela UNESCO como património natural e cultural da Humanidade. Assim: Na Europa a agricultura tem de ser vista como uma componente do desenvolvimento rural.*

Compreendem-se as cautelas de CUNHA (p. 283): *importará assegurar que a incontornável globalização não ponha em causa o modelo europeu de agricultura. O que passa pela regulação e evolução qualitativa da primeira e pela incorporação no próximo acordo*

dos princípios básicos do segundo, o comércio livre devendo ser inseparável do comércio justo. E compreende-se o alerta de Covas (p. 80-81): *Nas actuais condições da economia de mercado, a actividade agro-comercial exclui, cada vez mais, pessoas, recursos e territórios. Cria-se assim um espaço devoluto em risco de despovoamento e abandono*, justamente os territórios mais sensíveis e vulneráveis, que evoluem para *espaços rurais devolutos e territórios insustentáveis*, mas que também poderão evoluir para territórios rurais sustentáveis, espaços de oportunidade.

III. NOVAS PRESSÕES DA PROCURA MUNDIAL DE BENS, NOMEADAMENTE AGRÍCOLAS E ALIMENTARES

Os equilíbrios dos mercados mundiais são instáveis, pelas produções ainda largamente dependentes das condições de tempo nas áreas de cultivo e pelas pressões da procura solvente. Estas últimas podem ser avaliadas pela nova procura da China, em relação com a evolução das suas colheitas, da sua população, do seu desenvolvimento económico e da adesão dos consumidores chineses a novos padrões alimentares: 1.300 milhões de habitantes (mais de 1/5 da população mundial) e o crescimento de 11 milhões por ano; a 'maior explosão de criação de riqueza na história da Humanidade' (2003: $\pm 9,1\%$ PIB); uma grande avidez na importação de matérias-primas; o segundo maior consumidor de combustível do mundo, ultrapassando o Japão, e com um crescimento de 30% em 2003; grandes investimentos em infra-estruturas, como estradas, fábricas de aço, pontes; o maior produtor mundial de brinquedos, sapatos, vestuário e agora também de produtos electrónicos, como televisores, DVD e telemóveis, e, cada vez mais, bens de alta tecnologia. Ritmos de crescimento que geram faltas de energia, saturação da rede de transportes e aumento da inflação de bens de consumo e que têm efeitos na inflação mundial: os preços das matérias-primas traduzem a procura continuada dos consumidores chineses, que também compram, cada vez mais, bens de consumo globais como automóveis. A classe média chinesa actual é avaliada em 100 milhões de pessoas.

A China é altamente competitiva: produz a custos baixíssimos de mão-de-obra, tem altos índices de produtividade, concede acesso fácil ao financiamento e subsídios estatais e pode desvalorizar a moeda. A liberalização do comércio mundial com a participação da China pode beneficiar a economia global, os consumidores ocidentais, mas assusta os EUA e a UE, nomeadamente no têxtil. Alguns autores avaliam o impacto da entrada da China no mercado têxtil mundial na criação de 30 milhões de desempregados e em Portugal de 200 mil. De facto, apesar do sistema de quotas impostas aos produtos chineses pela OMC há dez anos, em 2003 a China foi o principal fornecedor de têxteis e vestuário da UE, com uma quota de 17,5%, mais 8% do que em 2002 e mais 156% face a 1995; por outro lado, em 2001 os chineses faziam entrar nos EUA 12 milhões de pares de sapatos a nove dólares a dúzia; em 2003 a importação estadunidense foi de 264 milhões de pares a 4 dólares a dúzia. Neste quadro, a eliminação das quotas tornaria a situação catastrófica para os produtores destes espaços económicos.

A China também aumentou o consumo e a procura de alimentos, nomeadamente de soja (11% do consumo mundial em 1997 e 19% em 2003) e de trigo, importando 1,4 milhões de toneladas. Em termos globais, a China é o primeiro produtor de cereais e de soja, mas tornou-se um país importador, pelo aumento da procura que não foi acompanhado pela produção, pela combinação de condições ambientais, económicas, sociais e políticas desfavoráveis: degradação do ambiente, redução drástica da superfície cultivada, falta de água de rega, êxodo de mão-de-obra do espaço rural para as cidades e

rápido crescimento urbano. As importações chinesas conduziram a aumentos de preços, que podem tornar-se constantes, e a reduções graves nos stocks, agravando a instabilidade dos mercados. No futuro, a pressão da procura chinesa pode conjugar-se com a de outras procuras também volumosas com origem noutros países muito povoados e em franca expansão económica, continuando a fazer subir preços e a viabilizar economicamente produções não competitivas a preços mais baixos. Outros impactos poderão traduzir-se na valorização da energia de origem agrícola e florestal (biocarburantes e biomassas para produção de calor e de electricidade), pela escassez de recursos petrolíferos e grande aumento do preço do crude, viabilizando outros sectores produtivos e outras áreas de produção antes economicamente marginais.

IV. DESPOVOAMENTO DOS TERRITÓRIOS RURAIS MARGINAIS DE PORTUGAL

Nos últimos decénios, o despovoamento do mundo rural português foi tema de muitas publicações. Num estudo muito recente da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), *Desertificação/despovoamento em Portugal. Incidência no ordenamento do território e no desenvolvimento urbano*, sublinha-se que a desertificação atinge 1/3 do território do país, sobretudo a zona raiana. Por um lado, desertificação física, ligada aos solos e que envolve vários processos, com incidência nos aspectos biofísicos: seca, degradação das capacidades produtivas dos solos e diminuição da base dos recursos das regiões. Estas condições contribuem para baixas densidades populacionais e para o abandono por parte das populações: recusa do trabalho agrícola, encarado como sujo, sem horário, de fracos rendimentos e subsídios; ciclos viciosos de desinvestimento, abandono dos agentes económicos, diminuição das possibilidades de emprego e progressivo despovoamento; crise nos valores identitários da região, diminuição da autoestima, perda do sentimento de identidade e de pertença. A actividade agrícola pode manter a produção mas com um número de agricultores muito menor, *não tem sentido pensar o desenvolvimento das regiões do interior fazendo regressar os agricultores para trás do arado*.

Por outro lado, como os autores salientam, não há uma relação directa entre limites de recursos físicos e abandono das populações, muitas actividades sendo desterritorializadas, no sentido de que podem ser desempenhadas em qualquer sítio, independentemente de haver solos produtivos ou água em quantidade. Esta independência em relação ao território abre novas janelas de oportunidade, mas para a sua viabilização importam níveis elevados de atractividade, em que conta a qualidade ambiental, e de competitividade regional, com recurso a investimentos públicos.

Na perspectiva destes autores, o desenvolvimento passa pelo reforço da multifuncionalidade das regiões, pela vinda de pessoas de fora, e sobretudo das que investem e criam actividades económicas. A atracção tem por base os centros urbanos, *motores e âncoras do desenvolvimento económico, nós de uma rede que geram e atraem fluxos que irradiam por toda a região que os rodeia*. E mais adiante, *são estas as alavancas de desenvolvimento, mesmo para as zonas remotas, com actividades económicas que relacionam o campo com a cidade. Cidades com uma modernidade respeitadora da sua identidade, não apenas património mas igualmente saneamento básico*. No fundo, como sublinhara Covas, *a gestão dos territórios rurais deve considerar as relações estruturais e funcionais entre agricultura, desenvolvimento rural, política urbana, desenvolvimento local e política regional* (p. 48).

A identidade é um dos activos principais para promover o desenvolvimento, assim como a preservação dos centros históricos, do património cultural e natural, das paisa-

gens, mas conciliando sempre o respeito por estes valores com tecidos económicos que assegurem prosperidade, na perspectiva clara de FRANCISCO NUNES CORREIA, em entrevista a um jornal diário. Também o é a qualidade de vida, que envolve acesso a bens e serviços básicos (ensino, saúde), culturais e de lazer, mesmo com actividades 'itinerantes' (Internet, televisão por cabo, teletrabalho, que são desterritorializadas), qualidade ambiental, modos de vida tranquilos, *com o fim do ideal romântico de aldeia, as pessoas aceitam mal viver muito isoladas, são atraídas pela vida urbana, a nossa sociedade é urbana.*

Nas actividades a considerar nos processos de desenvolvimento destas áreas interiores os autores do estudo da DGOTDU relevam: actividades turísticas, diversificando o perfil turístico do país: turismo cultural, rural e ecológico; actividades ligadas à fileira florestal; actividades desterritorializadas, como certas actividades industriais pouco exigentes em recursos como o solo e a água, e que beneficiam das novas acessibilidades.

Para a concretização das novas oportunidades, os autores valorizam políticas pró-activas de investimento, nomeadamente público, em nome da coesão, sem descuidar as infra-estruturas e os recursos humanos, de modo a atrair e promover os agentes económicos, protagonistas do desenvolvimento, alguns locais e outros de fora.

V. MODELOS DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA PORTUGUESA

Para COVAS, podem-se considerar à partida vários modelos:

- o modelo simples de modernização sectorial, com integrações verticais do sector agro-alimentar, selectividade dos beneficiários mais eficazes e importantes efeitos de exclusão sócio estrutural;
- o modelo de base territorial, a uma escala reduzida e não nacional, mais defensivo e sustentado na Rede Ecológica Nacional (REN) e em geral nas zonas sensíveis do ponto de vista ecológico, na política de ambiente ou na de desenvolvimento rural; integra as componentes agrícola, ambiental e rural dos sistemas de produção, preserva, desenvolve e valoriza produções locais de elevada qualidade (e não produções de grande superfície), em mercados reduzidos, na lógica da subsidiariedade e em articulação com outras políticas em espaço rural;
- o modelo plural e complexo, valorizando o médio e longo prazo, no quadro do qual se alteram e renovam as vantagens comparativas dinâmicas, assim como a qualidade e segurança alimentar, o ambiente e recursos naturais, o desenvolvimento sustentado. Neste último insere-se o Plano Nacional para o Desenvolvimento da Agricultura Biológica (sem recurso a químicos), para 2004-2007: passagem de 1.147 para 4.700 agricultores, num universo de 400 mil, e de 120 para 260 mil hectares.

Como questões prévias fundamentais da política agro-rural são todavia de considerar, sempre segundo COVAS (pp. 12-13), a redução da autonomia da política agro-alimentar nacional no quadro de internacionalização definido pelo mercado único, pois em mercado aberto e concorrencial as políticas nacionais, mesmo que compatíveis com os tratados, têm um custo de oportunidade muito elevado; a austeridade macroeconómica e a orçamental (UEM), que não favorece a política agro-alimentar; a industrialização e a urbanização difusas, que continuam a configurar um quadro territorial hostil para a reorganização da produção agro-pecuária (localização de infra-estruturas e equipamentos de recolha e concentração da produção, por vezes de duvidosa reprodução e rendibilidade), muito dispersa e atomizada no espaço e em relação directa com pequenos mercados locais e regionais; no mercado único, e também em Portugal, as lógicas espe-

culativas, por via comercial e financeira, que tendem a predominar sobre as lógicas mais produtivas, quer agrícolas quer industriais, e, por último, a desestruturação dos modelos de consumo e a progressiva erosão da base económica regional (desajustamento entre a oferta e a procura).

Neste quadro, são comumente aceites dois modelos de política de desenvolvimento: o modelo de modernização sectorial e o modelo de modernização territorial e ambiental, respectivamente para as áreas de elevado e de baixo potencial produtivo:

- o primeiro, concebido para a Reserva Agrícola Nacional, envolve modernização de actividades e produtos, especialização e concentração, integração vertical, desenvolvimento de fileiras;
- no caso do segundo, pensado para a REN, valoriza-se a modernização territorial e a conservação ambiental: pequenas agriculturas de base local e regional com ‘denominação de origem controlada’ e diversificação mais ou menos ecológica ou ambiental ou mais ou menos comercial; grande agricultura de extensificação com fortes conexões ambientais, que associa usos florestais. Nas palavras de COVAS, *trata-se de internalizar as economias externas positivas produzidas pelos agricultores, directamente por via de contratos de conservação da paisagem ou indirectamente através de uma política social ou de rendimentos* (p. 21).

Nas componentes da política de desenvolvimento agro-rural este autor destaca então as seguintes: patrimonial, de produção estratégica, de base regional e eco-rural, em zonas agrícolas não prioritárias. Sublinha, assim (pp. 11-12): *Não podemos iludir a actividade, resolvendo o problema agrícola com subsídios rurais que podem reduzir drasticamente o valor acrescentado desta actividade, substituindo gradualmente uma estrutura de custos por uma estrutura de subsídios; trata-se antes de valorizar a actividade agrícola, seja o ‘agro-business’ seja o eco-rural, encontrando para as duas variantes os segmentos e as fileiras respectivas*. E acrescenta: *Não podemos violentar os agricultores e os territórios com medidas negativas de reforma antecipada ou de cessação de actividade, remetendo-os, a ambos, para regimes de inactividade que fazem regredir a economia e a população das zonas rurais. São medidas demasiado simplistas que quebram a vontade das populações e dos territórios*.

Retomemos as suas palavras, de modo sumário (pp. 39-41): *A diversificação de actividades em espaço rural é condição necessária para uma política agrícola bem sucedida, que não exclua pessoas e territórios e não crie espaços devolutos em risco de despovoamento e abandono. O ajustamento cria desemprego, êxodo, envelhecimento, despovoamento e não é seguramente sustentável, enquanto a diversificação facilita o funcionamento do mercado de trabalho local e regional, retém população, cria poder de compra, cria novas oportunidades de negócio e cria novos agentes de desenvolvimento*.

E assim, a política de diversificação e a política de ajustamento devem ser consideradas como duas componentes da política de desenvolvimento rural: a primeira com carácter colectivo, de criação de enquadramento favorável à iniciativa sócio-económica; a segunda, por decisão individual dos agricultores.

VI. CAMINHOS DO DESENVOLVIMENTO RURAL

Na Declaração de Cork (COVAS, 2004: 55-56) enunciaram-se os grandes princípios para uma Nova Política de Desenvolvimento Rural para o século XXI, em que destacamos:

- 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;

- o desenvolvimento rural não pode ser difuso ou pulverizado, seria muito caro e não seria sustentável;
- a médio e longo prazo, só o ordenamento do território permitirá sustentar o desenvolvimento rural;
- o triângulo mágico do desenvolvimento rural envolve a diversidade da agricultura, a multifuncionalidade de prestações da exploração agrícola e do agricultor e a diversificação de actividades;
- o desenvolvimento rural não se padroniza; normalizar seria sufocar os processos.

No caso português deve ser tida em conta a especificidade dos processos no contexto da política da UE, pela sua dupla perifericidade, agravada com o alargamento aos PECS. Numa agro-política para Portugal importará, simultaneamente, segundo COVAS, dignificar as condições de vida e de trabalho em meio rural; certificar a qualidade dos produtos alimentares; rejuvenescer a população e as organizações da agricultura; fortalecer a diversidade dos sistemas culturais e dos modos de produção, no respeito pelo princípio básico de aumentar a diversidade e reduzir a disparidade; recriar a pluriactividade e o plurirendimento; e ordenar o território, o ambiente e os recursos naturais.

Ou seja, por um lado, diversificação nas actividades agrícolas; por outro, diversificação de actividades não agrícolas, alternativas ou complementares, das artesanais ao turismo rural e ao agroturismo, potenciando os recursos naturais e culturais, as condições ambientais e as paisagens, criando postos de trabalho e gerando rendimentos monetários.

a) Diversificação nas actividades agrícolas. Nesta diversificação integra-se a reconversão de culturas existentes e a promoção de produtos de qualidade, a preservação das condições ambientais e naturais, dos ecossistemas, da biodiversidade e das variedades e raças autóctones, sempre que a intensificação da agricultura se não justifique, quer pela mecanização ou pela modernização geral, nem tão pouco a extensificação dos sistemas de produção agrícola vegetal e animal e de produção florestal em escalas de exploração alargadas; associadas a estas teremos também a criação de paisagens próprias, com novas estruturas, morfologias e compartimentações e outras coberturas vegetais e animais, mesmo com introdução de espécies exóticas, hoje como no passado. A competitividade e rentabilidade das explorações não competitivas e com estrangulamentos vários, nomeadamente ambientais e estruturais, deixa de ser procurada pelas produtividades físicas e rentabilidades dos factores de produção que passe pela maximização das colheitas e minimização dos custos, passando a sê-lo pela diferenciação predominantemente objectiva e perceptível do produto perante o consumidor, ou seja, a correspondência com os desejos e necessidades destes, explícitas e implícitas.

Tratam-se de qualidades dos produtos que são apreciadas por certos consumidores e avaliadas apenas por estes ou também por instituições acreditadas para tal, que podem ser instituições oficiais/públicas ou instituições criadas pelos próprios produtores, através dos seus agrupamentos, segundo regras que têm vindo a ser precisadas pela UE e trabalhando no respeito por princípios de objectividade e imparcialidade. A qualidade envolve condições gerais de segurança e valor alimentar (nutricional), dietético (critérios obrigatórios), que a UE designa de qualidade obrigatória, não negociável. Esta abrange cada vez mais também aspectos referentes ao ambiente, conservação de recursos naturais, e mesmo aspectos éticos e de bem-estar animal. A qualidade respeita de igual modo aspectos gustativos e olfactivos, diferentes de consumidor para consumidor e dependentes dos seus hábitos alimentares. A garantia da qualidade correspondente aos sistemas de valores e critérios de apreciação de alguns consumidores, e que se traduz na sua maior ou menor

satisfação, assegura situações de monopólio comercial a ofertas pouco volumosas, a valorização das mesmas, com inerentes mais valias comerciais, face a produções de massa concorrentes.

As especificidades de diferenciação valorizadas nas produções de qualidade podem assentar nas condições naturais das áreas de cultivo ou nos modos de produção agrícola. São as produções biológicas ou de cunho ético, étnico e cultural, devidamente certificadas. Assim, a qualidade pode estar associada ao não uso de determinados factores de produção, designadamente os fornecidos pela indústria química de síntese, como adubos, pesticidas e hormonas, comuns na agricultura convencional, nem recurso a organismos geneticamente modificados. Noutros casos a qualidade deriva dos sistemas de comercialização, seja pela apresentação do produto, acondicionamento, embalagem, etiquetagem, transporte, higiene no manuseamento, preparação, ou pelo circuito de distribuição, como no comércio justo. Noutros casos ainda tem cunho ético, como o respeito pelos animais, durante a criação e no abate: protecção e direitos dos animais. Destaque então para o repúdio por certos sistemas intensivos de produção, como as criações industriais de frangos, as criações de vitelos de carne branca, com imobilismo quase total e sem luz, ou a de patos e gansos para *foie-gras*, certas condições de transporte de animais vivos ou das linhas de matança, envolvendo sofrimentos desnecessários. As qualidades podem derivar também dos modos de transformação das produções, essencialmente caseiros e artesanais, segundo receitas familiares, mas sem excluir a introdução de modos inovadores, difundidos e explorados por empresas orientadas para certos nichos de mercado, como se vem observando entre nós com os azeites e vinagres com plantas e sementes várias. Em síntese, trata-se, nuns casos, de modos de produção de qualidade de cariz predominantemente ambiental, noutros de cariz mais tradicional e ou de cariz mais territorial: cereais, azeite, vinhos, frutas e hortaliças, frutos secos, plantas aromáticas, leites e carnes de criação animal extensiva em pastagens naturais ou na base de forragens biológicas, mel e produtos transformados e com maior valor acrescentado como pão, compotas, sumos naturais, queijos tradicionais e salsicharia, carnes fumadas.

Merecem então destaque:

- Agricultura biológica e protecção integrada;
- Denominações de Origem Protegida, associando o nome de região, de um local determinado, mesmo país, origem do produto e cujas características se devem, total ou essencialmente, ao meio, natural e humano, sendo a produção e laboração feitas na área geográfica delimitada;
- Indicações Geográficas Protegidas, em que a produção também está associada ao local, à região, que de igual modo pode ser o país, e cuja qualidade e outras características que lhe asseguram reputação podem ser atribuídas à origem na área geográfica delimitada; nestes casos, apenas uma das fases do processo de fabrico ocorre nessa região, necessariamente a produção, enquanto na denominação de origem ocorrem todas elas; as condições de produção são precisas e controladas, garantindo qualidades e autenticidade, sempre em relação com o meio de origem;
- Modos de produção obedecendo a certas regras culturais muito próprias, que podemos exemplificar com as do judaísmo no que respeita ao tratamento e preparação dos alimentos, de origem vegetal e animal;
- Valorização tradicional de espécies vegetais espontâneas no local, nomeadamente plantas condimentares, aromáticas e medicinais, ou plantas ornamentais e odoríferas, mas também plantas usadas habitualmente na alimentação de base da população autóctone, como certos tubérculos, hortaliças e frutas.

b) Diversificação de actividades não agrícolas. Recorde-se, como foi evocado atrás, que *A pluriactividade é o enquadramento mais adequado para operar a modernização agrícola; assim, nas zonas de minifúndio trata-se de sustentar a pluriactividade; nas zonas intermédias, de recriar a pluriactividade e nas zonas em despovoamento de inventar a pluriactividade (...).* E também que *a adesão voluntária dos agricultores a esquemas de reestruturação fundiária, cessação de actividades, sucessão intergeracional e estratégias associativas só será possível se respeitarmos as estratégias familiares de pluriactividade e plurirendimento (...).* 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 (COVAS, p. 47). Daí que tenham sido melhoradas as condições de acesso dos jovens agricultores à instalação e criada a possibilidade de instalação a tempo parcial; e por outro lado, que tenha sido distinguida a ARDAL, Associação Regional de Desenvolvimento do Alto Minho, com o prémio anual Agricultura 2004, na categoria de 'Actividades Rurais'.

Na acção desta Associação premiada, o júri destacou a revitalização sócio-económica do mundo rural do município de Arcos de Valdevez, região montanhosa, de pequena agricultura, em parte de subsistência, marcada pelo despovoamento, envelhecimento das populações, e abandono de lugares e aldeias. Para tal foram empreendidas acções com vista à: dignificação das pessoas e valorização das suas actividades; valorização das aldeias e do território, recuperação dos seus espaços públicos, das suas infra-estruturas e da habitabilidade dos seus alojamentos, electrificação dos aglomerados populacionais e das explorações agrícolas; beneficiação das acessibilidades externas e internas, para agricultores e visitantes, com abertura e/ou melhoria de caminhos agrícolas e rurais, recuperação de regadios tradicionais, com melhoria da rendibilidade agrícola e da gestão da água e do tempo dos agricultores; melhoria dos rendimentos económicos das populações, pela valorização dos seus produtos e melhor eficiência dos canais de comercialização, organização de feiras de artesanato e de fumeiros, diminuição da penosidade e do esforço físico das actividades tradicionais; interligação entre sectores da actividade económica local, nomeadamente a agro-pecuária, o turismo nas modalidades de aventura, natureza, montanhismo e pedestrianismo, lúdica e religiosa, com recuperação de antigos percursos de pastoreio e peregrinação, articulação com o artesanato; recuperação de trilhos pedestres e do património construído, arquitectónico e de estruturas rurais degradadas; dinamização da animação turística, da feira de artes e ofícios tradicionais do Soajo e da feira de fumeiro de Arcos de Valdevez e implementação de pontos de venda e distribuição de informação nas aldeias de Soajo e da Peneda; promoção turística do território; realização de estudos, promoção e marketing dos produtos locais.

O turismo rural, em sentido lato e na sua vertente comercial, tem sido uma das actividades mais promovidas entre nós nos últimos decénios, por estudiosos, técnicos e autarcas, mesmo se conta ainda com uma oferta pequena, de poucos milhares de camas, muito diversa, pulverizada, pouco profissional e dispersa territorialmente. Podemos mesmo acrescentar que, de certo ponto de vista, o interesse tem sido excessivo, só assim se justificando que editoras com responsabilidade publiquem estudos demasiado medíocres e negativos, mesmo prejudiciais na formação de estudantes pouco informados. Refiro-me especificamente a *O turismo rural e a União Europeia. Uma realidade em expansão. Guia prático de Investimento*, de CATARINA MENDES LEAL (Almedina, 2001).

No turismo em espaço rural cruzam-se várias práticas turísticas e de lazer, diferentes consumos de bens e serviços e diferentes formas de alojamento, as dos guias oficiais mas também as casas de familiares e amigos e as residências secundárias, herdadas ou adquiridas. A aquisição ou a construção de novo de residências secundárias alimenta a

moda recente de passagem de fins-de-semana, dias feriados, 'pontes', menos claramente de longos períodos sazonais, fora da residência habitual, em relação com as novas mobilidades e acessibilidades. A sua repartição espacial destaca os lugares mais turísticos, mas sublinha também os *hinterlands* litorais, os espaços envolventes de albufeiras interiores, algumas regiões de montanha e o próprio campo. É esta procura que tem levado, nos últimos anos, à conservação e manutenção de muitos montes alentejanos, desvalorizados pela actividade agrícola, e justificado, pela presença de mais utentes e consumidores, certas infra-estruturas, equipamentos e serviços colectivos em muitas aldeias e lugares, que em muito facilitam as condições de vida da população residente.

Uma referência ainda à oferta rural de outros serviços de qualidade dirigidos claramente a empresas e utentes 'de fora', tendo ou não por base as actividades agrícolas e as amenidades que lhes são devidas: explorações pedagógicas, serviços de informática de grandes empresas multinacionais, unidades de acolhimento de idosos, explorações especializadas no acolhimento de cavalos de equitação desportiva e de lazer de população urbana, sem esquecer as novas unidades de 'hotelaria de cães e gatos'. Estes últimos 'hotéis' têm no geral localização suburbana ou rurbana (Bucelas, Carvoeira), já que são procurados por cidadãos com elevado nível económico e donos de animais de estimação, sobretudo cães, quando partem em férias ou em viagens de negócios. Asseguram serviços de qualidade e caros: *boxes* individuais, algumas realmente grandes, música ambiente, aquecimento central, rações de marca, passeios individuais regulares, banhos e tosquias, treinos e até hidromassagem e mergulho em piscina.

Muitas destas iniciativas inovadoras partem de proprietários de unidades fundiárias de certa dimensão, mesmo quintas com história, como a Quinta de Santo Inácio, próxima do Porto, convertida em quinta de lazer, onde, além do velho jardim, da residência senhorial e da agricultura de cariz regional, se conta com a atracção de um novo jardim zoológico, com reptilário, insectário, macacos, aves de rapina e diversos mamíferos.

No limite, com as novas acessibilidades e tecnologias da informação e das comunicações, a diversificação das actividades no meio rural acompanha a imaginação e capacidade de iniciativa e realização dos promotores, locais ou 'de fora'. Tem sido, aliás, largamente estimulada e apoiada por diferentes programas nacionais e por programas de iniciativa comunitária, como o *Leader*.

BIBLIOGRAFIA

- BAPTISTA, A. (1999) – Políticas para o desenvolvimento do interior: um contributo para o PNDES 2000-2006. *Estudos Regionais 2*, CCRC, Coimbra.
- COVAS, A. (2004) – *Política Agrícola e Desenvolvimento Rural. Temas e problemas*. Edições Colibri, Lisboa.
- CUNHA, A. C. (2004) – *A Política Agrícola Comum na era da Globalização*. Almedina, Coimbra.