

“Desenvolvimento rural problemas e desafios. O Estado, o Mercado e a Sociedade Civil”. In Guiomar et al. (2011), *Gestão de serviços dos ecossistemas em bacias hidrográficas*, ed. EPAL.

Manuel Belo Moreira

1. INTRODUÇÃO

Quando se pensa nos problemas, desafios e estratégias de acção que visam o desenvolvimento rural (DR) é indispensável ter em conta as especificidades do mundo rural, aspectos que os economistas tendem a desvalorizar.

Para além das especificidades resultantes de grande parte das atividades típicas do mundo rural dependerem muito dos aleatórios biológico e climático, bem como das condicionantes relacionadas com a natureza em geral, talvez as mais relevantes sejam as que se prendem com tudo o que envolve a ocupação e o uso do território, nomeadamente com as relações de poder inerentes ao próprio conceito de território. Trata-se de especificidades que envolvem aspectos com profundas raízes históricas, como por exemplo as formas de ocupação do território, os direitos e deveres ligados à propriedade e uso da terra e dos recursos naturais, com particular relevo para o direito sucessório, tanto o que decorre do código civil, como o que deriva dos usos e costumes. Finalmente acrescentem as especificidades que têm a ver com as próprias características do tecido económico do mundo rural, às características e lógica económica dos agentes presentes no território.

Nestas condições, qualquer reflexão sobre DR impõe que para além do conhecimento das tendências ideológicas que enformam as políticas voltadas para o território e para o mundo agrícola se dê particular relevo à prévia caracterização dos contextos locais. Caracterização que nos leva a explicitar o contexto nacional, por um lado que é o sujeito da próxima secção, mas que, por outro lado, também nos obriga a levar em conta determinantes mais gerais que influenciam fortemente o contexto nacional e que, em grande medida, limitam as opções políticas que em cada momento os Estados-nação podem adoptar, aspecto a tratar na secção 3. Implica ainda, o que se faz na secção 4, enquadrar teoricamente a questão centrando-nos nas questões das falhas dos mercados. Finalmente, reserva-se a secção 5 para tratar, com mais pormenor, a questão do empreendedorismo considerada como das mais relevantes para a problemática do DR no actual contexto. Todavia, num texto destas dimensão e ambição apenas nos poderemos centrar num aspecto restrito do tema, o que procura abordar a questão da promoção de um empreendedorismo capaz de desenvolver as funções empresariais necessárias para a vida e economia rural, considerando-o assim como merecedor de um tratamento semelhante a um bem público. O texto termina com umas notas conclusivas.

2. BREVISSIMA ENUMERAÇÃO DOS ASPECTOS MAIS RELEVANTES DO CONTEXTO NACIONAL

De uma forma telegráfica enumeram-se os principais elementos de mudança que caracterizam e influenciam o mundo rural português.

Até aos anos 60 a ocupação do território baseava-se em relações de poder determinadas essencialmente pela propriedade rural e pelo uso dos solos para a produção agrícola.

Eram tempos em que a agricultura unificava a economia e a sociedade rural Baptista (1993). Sociedade rural que, diga-se, ainda se caracterizava por forte densidade de população e grande pressão sobre a terra, a que só surtos emigratórios davam escape.

A pressão sobre a terra explicava as rendas altas que garantiam níveis de vida relativamente desafogados aos proprietários absenteeistas, mesmo das zonas do minifúndio, além de proporcionar bons níveis de rentabilidade à média exploração e, obviamente, ao latifúndio graças à existência de uma mão-de-obra abundante e barata³ dos trabalhadores sem terra ou sem terra suficiente para manterem as suas famílias.

Tratava-se portanto de uma agricultura onde a motomecanização era quase inexistente, com uma produtividade do trabalho muito baixa em comparação com os outros países europeus.

A partir da grande guerra de 1939-45 o país já tinha ultrapassado a questão dos incultos pelo que todo o território tinha algum tipo de uso. Uso agrícola sobretudo, com as matas e florestas privadas articuladas com a exploração agrícola e com a criação de gado, e alguma floresta estreme de posse do Estado ou resultante da florestação dos baldios iniciada no início do Estado Novo. Floresta essa voltada sobretudo para a produção de madeira e resina.

A partir dos anos sessenta, como é do conhecimento geral, deram-se profundíssimas mudanças políticas, económicas e sociais. A sociedade abriu-se ao mundo, muito por graça do serviço militar obrigatório decorrente da guerra colonial que acelerou a drenagem dos jovens dos campos que recusam voltar para um mundo que não lhes dava perspectivas de futuro e, sobretudo, pelo efeito da procura das economias europeias que incentivaram o fortíssimo surto de emigração então iniciado. Inverteu-se assim, em poucos anos, uma situação de forte pressão sobre a terra para outra onde a falta de mão-de-obra obrigou ao investimento em motomecanização. Essa decompressão demográfica tanto afectou o minifúndio arrendado, originando uma forte baixa das rendas, como a lógica económica da grande exploração de cariz capitalista que intensifica a produção e se moderniza e se afasta do latifúndio tradicional que, com a falta de mão-de-obra e a aversão ao risco que o caracteriza, inicia um movimento no sentido da extensificação.

Em pleno processo de mudança demográfica dá-se o 25 de Abril que traz consigo uma nova lei do arrendamento rural e a reforma agrária, mas também a perda das colónias e a necessária absorção dos retornados, muitos dos quais acabam por se instalar no mundo rural.

O corporativismo agrícola, por seu lado, inicia um processo de mudança e continuidade até à adesão à Comunidade Económica Europeia - CEE.

Embora com algum atraso em relação a outros países da Europa ocidental também em Portugal começa a emergir a problemática ambiental, passando o ambiente e a conservação da natureza a ser um dos elementos da agenda política para o mundo rural.

³ Cujas reivindicações eram frequentemente resolvidas em favor dos proprietários através do uso da força.

Definem-se as áreas protegidas, nomeadamente as áreas abrangidas pela Rede Natura, e legislam-se regras de uso do território balizadas pela definição da Reserva Agrícola Nacional (RAN) da Reserva Ecológica Nacional (REN).

Com a integração na Europa comunitária a agricultura e o desenvolvimento rural passam a reger-se pelas regras da PAC, muito pouco adaptada às condições da Europa do Sul e de Portugal em particular.

Ao longo deste processo muitos territórios rurais anteriormente voltados, sem contestação, para o uso agrícola passam a territórios disputados por formas de ocupação e de uso que interessam a agentes não envolvidos na actividade agrícola: desde os usos florestais, nomeadamente os voltados para o fornecimento de matéria-prima para a indústria da celulose; à procura de habitações e explorações agrícolas dos chamados neo-rurais e, finalmente, passam a estar sujeitos à pressão dos interesses envolvidos em outros usos para o território, quer para a instalação zonas industriais ou de indústrias, mais ou menos dispersas, em meio rural, para o turismo e lazer e, crescentemente à medida que o poder de compra e o endividamento das famílias o permitia, para estabelecimento de segundas habitações.

Com a PAC intensifica-se o êxodo agrícola que, só por si, incentiva o êxodo rural, chegando-se a um ponto em que cerca de 1/3 do território rural do continente tinha, no último censo, menos população do que em 1890 (Santos, 2011).

Intensifica-se também o processo de reconversão estrutural da agricultura com uma diminuição drástica do número de explorações agrícolas e aumento da área média por exploração, embora se mantenha no essencial a dualidade estrutural do minifúndio vs grande exploração, sendo relativamente escassos os números das explorações de dimensão média.

Em suma, de acordo com a feliz designação de Baptista (1993) entrou-se num período em que a agricultura já não unifica a economia e a sociedade rural.

Note-se que a forma como foi negociada a PAC previa, justamente, que seria necessário um grande esforço de investimento para modernizar a agricultura portuguesa. Vejamos o que sucedeu.

As contas económicas da agricultura a preços constantes, publicadas pelo INE, mostram que entre 1980 e 2009 a produção agrícola regista um crescimento reduzido (1,08 % de taxa de crescimento médio anual) à custa sobretudo do crescimento em Consumos Intermediários (1,8 % ao ano) uma vez que o VAB praticamente estagnou (crescendo apenas 0,4 % ao ano) e, o que mais importa sublinhar, com um investimento medido pela Formação Bruta do Capital Fixo (FBCF) com uma taxa média de crescimento anual de -0,22 % ao ano!

Destes valores tão decepcionantes sublinha-se o comportamento do investimento onde, apesar dos apoios europeus a fundo perdido, se verifica que apenas no ano de 1988 se ultrapassou o valor da FBCF de 1980 quando esses fundos ainda não existiam. Ou seja,

passou-se de uma situação em que os agricultores investiam com dinheiros próprios, para uma outra em que o investimento decorre essencialmente do que é obtido com apoios a fundo perdido. Isto é, deu-se uma enorme transferência de fluxos financeiros da agricultura para outras actividades.

Por seu lado, sabe-se que os apoios a fundo perdido são geradores de desperdícios, enviam mensagens erradas aos agentes económicos e impediram o Estado de recuperar parte dos mesmos para o período em que a União Europeia termine com grande parte desses apoios. Os negociadores da adesão e os seus executores, embora não o reconheçam, não podem estar satisfeitos com o trabalho realizado. Estamos, de facto, perante uma enorme oportunidade perdida!

É óbvio que estes números agregados que mostram a estagnação ou declínio escondem que, em algumas áreas e para algumas actividades, se registou investimento produtivo, se modernizou e se conseguiram aumentos de produção, de produtividade e, consequentemente de valor acrescentado. Todavia, os exemplos positivos foram contrabalançados pela extensificação – aliás incentivada pela PAC – e pelo declínio produtivo e mesmo abandono da actividade agrícola em grande parte do território.

Este é, em linhas gerais o panorama que actualmente determina as principais condicionantes internas pelo que é chegado o momento de passarmos para as condicionantes externas.

3. DETERMINANTES DO DR RESULTANTES DA GLOBALIZAÇÃO

A globalização vai para além da mera integração europeia, estando na origem de um processo que influencia grandemente a direcção e intensidade dos fluxos humanos e materiais entre os diferentes territórios a uma escala global. Influenciou e influencia as migrações, aumentou exponencialmente os fluxos de trocas comerciais e alargou e intensificou a concorrência entre espaços por vezes bem distantes entre si.

Por seu lado as revoluções tecnológicas (particularmente as dos transportes e das tecnologias de informação), que tornaram possível a globalização, trouxeram consigo o domínio dos capitais voltados para a intermediação e a perda de importância relativa do capital produtivo, através da separação entre a economia real e a economia virtual que tão claramente influencia a vida das populações neste período conturbado a nível mundial.

Ao nível da intermediação comercial, nota-se a subida em flecha para os primeiros lugares da capitalização bolsista da grande distribuição e retalho, cuja influência sobre o DR é extremamente importante⁶. De facto, os agentes produtivos e os pequenos intermediários comerciais que abundavam no mundo rural passaram a deparar-se com uma tenaz concorrencial de carácter é global levada a cabo por agentes de cariz oligopolista: de um lado os fornecedores de maquinaria e inputs e do outro os escassos lugares de negociação com que trabalha a grande distribuição/retalho. Isto é os

⁶ Além da importância da intermediação comercial da droga um dos sectores que mais beneficiou da globalização (Bauer, 2010)

agricultores viram em pouco tempo diminuir a procura dos seus produtos, substituídos pela abundância da oferta globalizada que, crescentemente, é garantida pela grande distribuição/retalho. Os que têm a sorte de aceder aos canais de distribuição global vêm os seus preços esmagados, mas muitos outros pura e simplesmente perderam hipóteses de acesso ao mercado, restando-lhes, quando muito, mercados locais e, mesmo assim, em concorrência com produtos que podem vir até dos antípodas.

Por seu lado, a hegemonia ideológica e política do fundamentalismo do mercado deu liberdade, praticamente irrestrita, ao capital financeiro a um ponto tal em que a intermediação financeira conseguiu atingir tal supremacia e dimensão que os seus agentes mais importantes adquiriram o estatuto de demasiado grandes para falir. Nos tempos que correm parece escusado demonstrar a afirmação anterior, todavia dois indicadores serão suficientes: por um lado os resultados para a economia mundial da falência do Lehman Brothers e por outro o facto da parte dos lucros do sector financeiro passa dos cerca de 16% do total dos lucros da corporate América em meados dos anos 80 para os cerca de 41% imediatamente antes da crise de 2008 (Johnson, 2009). Supremacia do sector financeiro que, no dizer deste autor antigo quadro dirigente do FMI, significa nada mais nada menos do que uma captura do estado pela finança. E de facto, as políticas pós crise de 2007/2008 só lhe têm dado razão, pois das inúmeras promessas políticas de intervenção sobre os mercados financeiros do imediato abalo pós crise o que ficou da súbita fúria regulatória foi uma mão cheia de nada tendo o grosso das intervenções estatais servido essencialmente para sociabilizar os custos da recuperação, mantendo os benefícios na esfera privada dos mesmos que a provocaram.

A globalização dos fluxos imateriais, para além da já referida separação entre a economia real e a economia virtual, traduziu-se ainda na emergência de uma cultura global tendente à homogeneização dos comportamentos que dá origem a uma reacção dialéctica dos que se lhe opõem que assume, por vezes, formas extremamente violentas.

Todas estas rápidas e profundas transformações e em especial a emergência da economia virtual cujo crescimento desmesurado levou ao que se designa por financeirização da economia, não só influenciaram a vida em sociedade e condicionam o modo como os Estados exercem as suas funções, mas induziram também mudanças de lógica económica e do modo como se lida com a supremacia financeira.

Já se referiu acima que uma das principais mudanças decorre da supremacia da lógica financeira que ganha poder à lógica produtiva. A perda de poder e influência do capital produtivo evidencia-se na forma extremamente rápida como as deslocações produtivas se verificara em todo o mundo desenvolvido, justificada com os ganhos do comércio.

Mas a financeirização tem muitos efeitos perversos para o qual apenas alguns autores chamam a atenção e que tem a ver com os incentivos que transmite à economia e à sociedade. Aqui apenas se referem dois: por um lado, a atracção do capital humano mais qualificado para o sector financeiro em detrimento do sector produtivo cujos efeitos a longo prazo ainda não é possível analisar e, por outro lado, que no curto prazo tem mais importância, a atracção

dos capitais por colocações rentistas em vez de aplicações produtivas. E é exactamente a hegemonia do capital rentista que, no dizer do Nobel da Economia, Paul Krugman, condiciona as respostas à crise, orientando as políticas dos Estados-nação para medidas de austeridade em vez de medidas expansionistas para voltar ao crescimento⁷.

Medidas de austeridade⁸ que, no momento em que se escreve, são política e ideologicamente hegemónicas apesar dos desenvolvimentos da teoria económica das últimas décadas que refutam o fundamentalismo do mercado não lhes darem qualquer suporte teórico.

Toda a argumentação desta secção serve para reconhecer que a hegemonia ideológica e as políticas de austeridade implicam que a margem de manobra da intervenção estatal no fomento do desenvolvimento em geral e, em particular, para o DR nas zonas mais desfavorecidas, fica severamente amputada. E, no entanto, por muitas razões entre as quais as que se apresentam no seguimento deste texto, considera-se a intervenção do Estado como essencial para o DR.

4. DESENVOLVIMENTO RURAL, ESTADO E MERCADO

É certo que o fundamentalismo de mercado defende que a intervenção do Estado não só não é necessária como é frequentemente nociva. Contra essa visão expõem-se de seguida uma série de argumentos teóricos e de senso comum que espero, sirvam para demonstrar que a intervenção do Estado⁹ no DR tem toda a razão de ser, particularmente em contextos de declínio demográfico que são sintoma e resultado de problemas de desenvolvimento desigual. E quando se fala de intervenção do Estado, parte-se da ideia de que no mundo rural em geral e nas zonas rurais desfavorecidas (ZRD) em particular o desenvolvimento só muito dificilmente poderá ser completamente endógeno. Isto é, tanto a educação como a formação profissional e, sobretudo a inovação, dependem em grande parte de saberes e capacidades exteriores às zonas que sejam alvo de qualquer projecto de DR.

Isto não significa que se descartem as visões bottom up de desenvolvimento ou que os saberes locais não sejam importantes e, por vezes, determinantes. Pelo contrário, a abordagem bottom up, na medida em que implica a participação da população local como alvo e sujeito interveniente nas opções dos projectos é vital para o respectivo sucesso. E também se reconhece que para o sucesso de projectos de DR os saberes locais podem ser decisivos¹⁰. Não será demais sublinhar a vantagem do respectivo aproveitamento para o desenvolvimento de produtos com um grau de diferenciação que lhes dê vantagens competitivas. Diferenciação que todos os técnicos de marketing não cessam sublinhar é fundamental para quem ter sucesso no mercado dos produtos e serviços.

⁷ "What explains this opposition to any and all attempts to mitigate the economic disaster? I can think of a number of causes, but Kuttner makes a very good point: everything we're seeing makes sense if you think of the right as representing the interests of renters, of creditors who have claims from the past — bonds, loans, cash — as opposed to people actually trying to make a living through producing stuff. Deflation is hell for workers and business owners, but it's heaven for creditors." In [http://www.creditjills.org/files/kuttner-on-past-future-bkgy.pdf](http://krugmanblogs.nytimes.com/2011/06/06/the-renter-regime/).

⁸ De facto, muitos fundamentalistas do mercado continuam a perfiar as ideias de austeridade perfiadas por Andrew Mellon, Secretário do Tesouro Americano ao tempo da grande depressão de 1929 que afirmava "liquidate labor; liquidate stocks; liquidate farmers; liquidate real estate.... it will purge the rottenness out of the system. High costs of living and high living will come down. People will work harder, live a more moral life. Values will be adjusted, and enterprising people will pick up from less competent people" (Wikipedia).

⁹ Entendido aqui como poderes públicos com actuação local, pelo que podem ser os municípios ou entidades supra-municipais ou outras de âmbito territorial localizado.

¹⁰ Vejam-se os casos estudados por Rodrigo e Veiga (2008: 2010).

O nosso entendimento do DR é assim o de considerar que o Estado não se pode alhear das respectivas responsabilidades, sobretudo quando, como veremos a seguir, o Mercado é incapaz de, por si só, promover o DR.

Os desenvolvimentos da teoria económica desde a década de setenta do século passado mostram, muito claramente, os limites do Mercado. Aqui vamos apenas recorrer aos conceitos de bem público e de falha de mercado que enformam muitos dos problemas do DR e da conservação.

A poluição é o exemplo mais conhecido de falha de mercado, consubstanciando uma falha por acção, isto é, a acção dos agentes económicos provoca externalidades negativas que, por definição, não têm qualquer implicação nos preços de mercado dos produtos ou serviços que a originaram. Falhas de mercado que se estendem às externalidades positivas, isto é, quando as acções dos agentes económicos provocam um acréscimo de bem-estar para a sociedade sem que os preços dos bens e serviços delas resultantes reflitam esse acréscimo de valor.

No entanto, para além das falhas de mercado que resultam da acção dos agentes, é também importante identificar e, na medida do possível, valorizar as falhas de mercado que resultam não da acção dos agentes mas sim de fenómenos de omissão ou de ausência de acção.

Centrar na questão das falhas de mercado na questão da omissão é fulcral para o DR uma vez que é no mundo rural, sobretudo nas ZRD, que se encontram mais facilmente situações em que os estímulos de mercado não são suficientes para que algumas actividades, económica e socialmente úteis ou necessárias, sejam levadas à prática, mesmo quando essas actividades possam ter viabilidade económica. Situação que se verifica particularmente, quando o mercado deixado apenas a si só, se mostra incapaz de reverter situações de marginalização ou declínio e, muito menos, de promover o necessário desenvolvimento.

A questão teórica e prática daí resultante é a de saber se, perante o desinteresse dos agentes do mercado, essas actividades devem ou não ser realizadas e, em caso afirmativo, por quem?

A teoria económica diz-nos que, com excepção dos casos em que o próprio mercado pode resolver as falhas de mercado através das negociações previstas pelo chamado "Teorema de Coase"¹¹, só com a intervenção do Estado é que essas falhas podem ter solução eficiente. O que sucede nas falhas de mercado por acção quando os direitos propriedade não estão bem definidos, quando há fortes assimetrias de informação ou quando os custos de transacção envolvidos em qualquer processo de negociação sejam tão elevados que inviabilizam a solução pelo mercado. Situação que caracteriza grande parte das negociações com os stakeholders envolvidos no DR.

Mas se a intervenção do Estado para resolver problemas de falhas de mercado provocadas por algumas externalidades negativas ou positivas resultantes da acção pode ser relativamente simples e pouco custosa para o Estado – como seja o estabelecimento de

¹¹ Ronald Coase ganhou o Nobel da Economia mostrando exactamente como num mundo ideal o mercado poderia chegar a soluções eficientes para o problema das externalidades sem necessidade de intervenção estatal.

coimas obrigando os responsáveis a internalizar as externalidades segundo o princípio do poluidor pagador, ou através do mercado de licenças de poluição, ou de subsídios para atender às externalidades positivas – já atender às externalidades incorridas pela não ação a situação é bastante mais complexo. Complexidade que conduz à inação do Estado o que é particularmente agravado quando a hegemonia político-ideológica é contrária à intervenção estatal.

Aceitando-se que para resolver os problemas das falhas de mercado é exigível uma intervenção mais ou menos forte do Estado, o problema passa a ser o seguinte: por um lado, passa à questão de se procurar saber o que, num dado momento histórico, a sociedade através de escolhas democráticas e transparentes, decide sobre o grau de intervenção do Estado, sabendo-se que toda a escolha pressupõe um trade-off entre diferentes opções e, por outro lado, saber até que ponto o Estado-nação tem capacidade e poder de autonomia para decidir e aplicar recursos em actividades que vão ao arripio da hegemonia ideológica e política dos fundamentalistas do mercado.

Temos, por um lado, os agentes económicos que reconhecem que perante os preços vigentes o mercado não fornece estímulos suficientes para se dedicarem às actividades necessárias para a dinamização do DR ou até para a simples efectivação de actividades socialmente necessárias para o mundo rural.

Mas temos também os resultados da omissão, isto é da falta de empreendedores que impede que actividades rentáveis ou potencialmente rentáveis tenham tradução prática. Note-se que o efeito mais perverso da hegemonia político-ideológica do capitalismo rentista nesta fase de financeirização é exactamente o de desviar os capitais existentes de aplicações produtivas ou de actividades necessárias logo que estas apresentem algum risco e não garantam à partida uma taxa de remuneração convidativa quando comparada com as aplicações financeiras.

O desenvolvimento destas ideias levar-nos-ia à questão da acção colectiva em geral e para a problemática desta no mundo rural português em particular. Trata-se porém de uma questão muito vasta que não pode ser tratada neste artigo. Todavia, uma das respectivas dimensões prende-se com a o modo como encarar o empreendedorismo, o que trataremos a seguir.

5. EMPREENDEDORISMO RURAL

As políticas correntes de promoção do empreendedorismo de matriz neoliberal que abundam nos países anglo-saxónicos apostam, quase exclusivamente, na promoção do empresário individual¹². Etendem a medir a respectiva eficácia pela criação líquida de negócios, sem qualquer preocupação com o tipo destes e com o papel que realmente desempenham no desenvolvimento territorial. São políticas que não se preocupam com distinções entre os diferentes tipos de empresário, colocando o empresário inovador (Schumpeter, 1996) ou o market maker (Casson, 2005) ao mesmo nível do mero dono de negócio ou do auto-empregado.

¹² *We observe that the cornerstone of entrepreneurship is the belief in individual autonomy and discretion, a liberal creed that locates agency in individuals as the primary unit for creating new activities.... While such a view is widely embraced in the United States, and more generally in Anglo-Saxon countries, it is worth noting that there is considerable variation in acceptance across other nations, due in part to religious, cultural, or political factors" Hwang & Powell (2005).*

Note-se que não se contesta que, tanto uns como outros, sejam importantes e merecedores de atenção teórica e prática capaz de reflectir os respectivos méritos e deméritos, mas tão-somente que não deveriam ser misturados e confundidos nas políticas de desenvolvimento territorial, nomeadamente, nas que mais apostam na promoção do empreendedorismo.

Considera-se que, para o DR e especialmente para as ZRD que abrangem o grosso do mundo rural português, a mera promoção do empresário individual é um exercício fútil e condenado ao insucesso. De facto, a aposta na multiplicação de menos negócios individuais, muitos deles simples formas de auto-emprego, como meio de promover o DR, embora possa ter algum sucesso quantitativo, parece desajustada às características das zonas rurais, por manifesta incapacidade destes agentes de conseguirem, por si sós, dinamizar a economia e garantir o desempenho das funções empresariais necessárias para essas zonas. E isso deve-se ao facto do empresário inovador, capaz de criar mercados, ser aí uma figura ausente (Anderson 2000)¹³. Ausência que tem uma óbvia explicação lógica, corroborada pela investigação empírica que mostra que o capital humano se desloca para as áreas onde a procura abunda (Romer, 1994), agravando a situação das ZRD, as áreas mais fragilizadas pela dinâmica do desenvolvimento desigual, característica intrínseca do capitalismo (Krugman, 1994).

É assim legítimo duvidar da eficácia dessa opção política na medida em que, qualquer potencial empresário, mesmo oriundo ou com interesses nesses territórios, será mais atraído por zonas mais favoráveis onde as suas capacidades podem, assim o pensa, ser mais valorizadas.

Convém ter presente que, um pouco por todos os países do norte da Europa, há exemplos bem sucedidos de desenvolvimento rural onde o empreendedor individual é peça chave. Todavia, a maior parte desses exemplos está claramente ligada às condições específicas de países ricos, onde percentagens significativas da população, economicamente favorecida, desejam viver e, muitas vezes trabalhar (teletrabalho) em áreas rurais e agem individual e colectivamente para usufruir das amenidades rurais e garantir a respectiva preservação ou melhoria¹⁴. Estes casos configuram situações que, embora em termos relativos dos respectivos países possam ser consideradas como ZRD, já numa perspectiva mais ampla não podem ser qualificadas como tal. Trata-se no entanto de contextos bem diferentes do português.

De notar que isto não significa que mesmo nas ZRD de Portugal e de outros países pobres não se possam encontrar exemplos de empresários inovadores e criadores de mercado. Porém estes são casos isolados, frequentemente de muito pequena dimensão e sem capacidade de expansão, pelo que não são generalizáveis. Acresce ainda que não há razões objectivas que confirmem que a existência desses empresários se deva a qualquer tipo de política de promoção do empresário.

Por outro lado, também se duvida da sustentabilidade e da eficácia, enquanto forma de desenvolvimento generalizada, das políticas de atracção de grandes empresas para

¹³ Mesmo Smallbone et al. (1999), apesar do optimismo no que respeita às potencialidades de adaptação às condições da periferia, não escondem as suas preocupações sobre o tipo de empreendedor encontrado no seu estudo.

¹⁴ Marsden (1999) refere quatro dimensões chave para o que chama de nova territorialização do espaço rural: *Massfood markets; quality food markets; agriculturally related development; and rural restructuring (non-agricultural development)*, mas, significativamente, a problemática das ZRD está ausente dessa análise (Moreira, 2004). Ver também Ploeg (2003).

essas zonas, muitas vezes transnacionais, que só aí se mantêm enquanto as condições contratuais impedirem deslocalizações.

O que importa portanto reter é que na generalidade das ZRD, com populações pobres e sem potencial para atrair novos negócios, os exemplos de sucesso de empreendedurismo individual escasseiam e a dinamização económica que são capazes de induzir não é significativa. Deste modo não servem de exemplo generalizável.

Acontece ainda que muita da promoção do empreendedorismo se destina, essencialmente, a encorajar indivíduos a criar pequenos negócios ou auto-empregar-se, o que de acordo com a ideologia neoliberal é o melhor meio de responsabilizar os cidadãos libertando o Estado de políticas mais intervencionistas. O problema é que, mesmo que se aceite que para uma ZRD ter mais negócios ou maior número de auto-empregados é melhor do que nada, é legítimo duvidar da capacidade destes negócios para imprimir uma nova dinâmica económica às regiões onde se instalaram.

Acresce que a imagem positiva associada ao auto-emprego ficou muito abalada pelos trabalhos de Oughton et al. (2003) e Goetz (2008). Os primeiros autores mostrando modos como a economia dos pequenos negócios pode contribuir para a exclusão social, enquanto que Goetz, ao comparar os rendimentos dos auto-empregados com os salários correntes é muito claro¹⁵, concluindo que as políticas de promoção do auto-emprego¹⁶, tem como resultado global a desvalorização dos rendimentos do trabalho. Situação que, obviamente, não será a mais vantajosa para a dinamização económica.

Voltando então à questão de saber que políticas de empreendedorismo são importantes para as ZRD e para a generalidade do mundo rural, há que sublinhar que, o que importa é garantir a materialização de funções empresariais inovadoras e adaptadas às necessidades e contextos locais, capazes de dinamizar a economia e servir às necessidades das populações, em suma, promover o desenvolvimento desses territórios.

Trata-se portanto de romper com a ideologia individualista dominante e em vez do foco da política ser a promoção do empresário, passar para o centro das preocupações a promoção da função empresarial que, de acordo com o espírito e letra de Schumpeter, pode assumir muitas e variadas formas:

“Por último, como tem sido inúmeras vezes referido, a função empresarial não necessita de ser identificada com uma pessoa física e, em particular, com uma pessoa física singular. Todo o ambiente social tem o seu próprio modo de dar forma à função empresarial. Por exemplo, a prática dos agricultores neste país [referindo-se aos EUA] tem sido sucessivamente revolucionada pela introdução de métodos desenvolvidos no Departamento de Agricultura e pelo sucesso deste departamento no ensino desses métodos. Neste caso, portanto, foi o Departamento de Agricultura que aqui como empresário”. E mais à frente sublinha que “(...) a função empresarial pode ser e muitas vezes é, desempenhada de forma cooperativa” (Schumpeter 1996:239-240, sublinhado acrescentado).

¹⁵ “Since 1969, the number of self-employed rural workers has expanded by over 240 percent to 5.3 million. In comparison, there was only a 61 percent growth in rural wage and salary workers over the same period....In the last four years, self-employment earnings relative to earnings of traditional workers have reached historical lows. In 2005, the average self-employment worked earned only one-half of what wage-and-salary employees captured (\$16,851 versus \$31,596)” Goetz (2008 :11)

¹⁶ Envolvendo os factores de pressão mencionados por Noordenhaven et. al (2004).

Trata-se de um aspecto particularmente importante para a economia e sociedade rural, particularmente nas ZRD que estão perante o seguinte dilema: ou a tendência para a marginalização não é interrompida e invertida e o resultado será cada vez menos capital humano e uma população em crescente envelhecimento, acompanhando o marasmo ou o declínio económico, ou então é possível encontrar meios de reverter essas tendências e revitalizar o dinamismo económico de modo a que sejam asseguradas condições de vida locais socialmente aceitáveis.

Assim, as questões que importa verdadeiramente colocar são, por um lado, identificar, para cada contexto, qual o tipo de funções empresariais que deverão ser promovidas para contrariar as tendências para a marginalização e, por outro lado, definir o âmbito e a intensidade de intervenção de Estado considerada como indispensável.

Esta é uma questão premente, habitualmente negligenciada, uma vez que os problemas que afectam as zonas rurais vão além da escassez de oportunidades residindo, sobretudo, na ausência de mercados ou, quando estes existem, no facto dos sinais que transmitem não serem suficientemente atrativos para suscitar a criação de negócios capazes de providenciar aos seus detentores rendimentos aceitáveis e/ou reconhecimento social. Esta é a razão essencial para reconhecer que, como já tinha sido referido, tentar incentivar a emergência de empresários individuais ou atraí-los de fora, parece um objectivo fútil, a não ser que se consigam reunir quantitativos substanciais de ajudas direccionadas para esse fim, o que usualmente não acontece, uma vez que as ZRD, também o são porque não têm visibilidade nem influência política¹⁷.

Pelas razões aduzidas, parece então lógico inferir que para interromper e/ou reverter as tendências de declínio das ZRD e mesmo para promover o DR nas zonas menos desfavorecidas, é necessário procurar vias alternativas que, sem excluir as soluções individuais, procurem outro tipo de abordagem teórica e operacional ao problema. Defende-se assim uma abordagem baseada na ideia de função empresarial necessária e nos conceitos de falhas de mercado e de falhas de Estado.

5.1 EQUIPARAR A PROMOÇÃO DA FUNÇÃO EMPRESARIAL NECESSÁRIA À PROMOÇÃO DE BENS PÚBLICOS

Segundo a ortodoxia económica, a função empresarial está na estrita dependência do funcionamento normal do mercado o que equivale a dizer que, tirando o caso particular dos bens públicos ou da filantropia, só há função empresarial se houver viabilidade económica, aferida pelos resultados económicos conseguidos no mercado¹⁸. Porém, como já se referiu, no mundo real nem sempre há mercado, mesmo quando há potencial para produzir bens ou quando se trata de serviços necessários, seja para a vida social das comunidades, seja para o bom funcionamento da economia local.

Ou seja, onde o mercado funciona, é através dele que as empresas obtêm os meios para garantir a sua viabilidade, pelo menos parcialmente, já quando o mercado não existe ou se mostra incapaz de transmitir os sinais e incentivos necessários para a manutenção

¹⁷ Já para não falar dos riscos de deslocalização de quem aí se instale apenas atraído por incentivos temporários, a não ser que se trate de explorar recursos ou condições favoráveis ainda não exploradas, o que não é o caso da maioria das ZRD.

¹⁸ A questão da viabilidade torna-se mais complexa quando alguns custos não são valorizados aos preços de mercado como acontece quando a lógica de mercado não domina totalmente, como nas empresas familiares.

da atividade económica existente, então a exequibilidade e a viabilidade económica do negócio só é possível com recurso à filantropia ou através da intervenção do Estado¹⁹.

Mas é no mundo rural e particularmente nas ZRD que a necessidade de assegurar funções empresariais necessárias se torna vital²⁰, pois de outro modo, sobretudo em resultado das dinâmicas de mercado sujeitas às determinantes da globalização, não se conseguem atingir padrões de vida socialmente aceitáveis, acentuando-se o declínio. Para desfazer esse nó Górdio defende-se que a dinamização económica passa por tratar as funções empresariais necessárias como se fossem bens públicos²¹.

Operacionalizar esta ideia implica portanto que sejam identificadas quais as funções empresariais que devem ser consideradas como merecedoras de tratamento idêntico ao dos bens públicos. O que varia de caso para caso.

Atualmente, importa reter que nesta perspectiva, as funções empresariais necessárias iriam para além da mera produção e manutenção dos bens públicos já existentes e seriam chamadas a atender, de acordo com prioridades a definir, a outros objetivos que mereçam tratamento idêntico ao do bem público.

Em suma, trata-se de promover funções empresariais úteis para as sociedades locais e, muitas vezes vitais para a sobrevivência económica dos empresários individuais, que o mercado nunca será capaz de levar a cabo, por manifesta falta de rentabilidade, mas também aquelas que respondam a situações em que a falta de iniciativa empresarial impede que o mercado funcione. Casos em que se recomenda a concessão de estímulos iniciais para iniciar atividades que possam servir como exemplos demonstrativos.

Finalmente, outro aspecto a ter em conta prende-se com a necessidade de articular aqueles objetivos com a questão da inovação, central ao pensamento de Schumpeter, como instrumento necessário para introduzir um novo dinamismo económico no mundo rural. Particularmente quando se sabe que aí o que abunda são agentes atomizados, de pequena dimensão e fraca preparação, muitas vezes apenas ligados parcialmente ao mercado, como acontece com muitos dos negócios familiares, agrícolas ou outros cuja capacidade de dinamização económica é, obviamente, muito limitada.

Consequentemente defende-se que para o mundo rural e para as ZRD em particular o mais importante não é a promoção do empresariado de cariz individual, mas sim encontrar meios que assegurem que as funções empresariais necessárias se tornem realidade, seja quem for que as ponha em prática.

Um exemplo que esteve bem presente neste projecto prende-se com a prevenção e combate aos incêndios rurais que constituem um exemplo de um bem público, ninguém o contesta. Ora se pensarmos que um dos métodos de diminuição da biomassa acumulada pode ser uma pastoreia dedicada e esse fim, é um método barato que tem sinergias com outros métodos de prevenção e pode dar origem a externalidades positivas para as sociedades

¹⁹ Intervenção do Estado entendida no sentido lato, podendo incluir a ação de autoridades locais. Situações que tanto podem ser virtuosas como, por vezes, podem contribuir para o favorecimento de interesses particulares, para não mencionar a corrupção.

²⁰ Particularmente funções empresariais inovadoras para esse território, o que não significa que o sejam em termos absolutos.

²¹ Contrastando a visão dos economistas ortodoxos que apenas reconhecem legitimidade ao Estado para assegurar a produção e manutenção de um conjunto restrito de bens públicos (Kaul & Mendoza, 2003).

locais e até para o crescimento do PIB²², então estamos perante uma função empresarial necessária (Moreira, 2008). Todavia, tardam as iniciativas empresariais que decididamente se empenhem nesse projecto pelo que, dada a omissão do mercado, se defende que essa função empresarial que envolva uma pastorícia dedicada ao controlo da biomassa seja considerada como equiparada a um bem público e, consequentemente, defende-se a intervenção estatal no sentido de criar todas as condições para que se torne realidade.

6. NOTAS CONCLUSIVAS

Embora a PAC tenha vindo a dar crescente importância ao DR há aspectos que tanto de um ponto de teórico, como em resultado da aplicação prática, que em nosso entender não têm tido a atenção que merecem.

Esta reflexão traz consigo uma preocupação metodológica, consubstanciada no reconhecimento da necessidade de analisar tanto o contexto nacional e as raízes históricas e culturais que cimentam a vida em sociedade no mundo rural, mas também na consideração das determinantes exteriores, nomeadamente as que resultam da globalização. Parte-se então para uma incursão sobre o que, em nosso entender, devem ser os conceitos teóricos indispensáveis para qualquer abordagem ao DR.

A nossa interpretação, embora fora da corrente ideológica actualmente hegemónica, impõe a intervenção do Estado, embora não necessariamente de acordo como uma visão redutora e estatizante da economia.

Paratá parte-se da necessidade de avaliar todos os custos, incluindo os sociais, resultantes do declínio e abandono de grande parte do mundo rural em Portugal, indispensável ao ancorar de qualquer diagnóstico e proposta de acção assente em bases mais sólidas dos que a que são habitualmente seguidas. A partir daí recorre-se ao conceito das falhas de mercado como fulcro da questão. Todavia não nos quedamos apenas nas falhas de mercado que resultam da acção, as que pressupõem que o mercado está activo, mas também se sublinha a necessidade de atender às falhas de mercado que decorrem da omissão, ou não acção, ou seja da ausência de mercado.

Dentro delas passa-se a uma análise crítica das propostas de fomento do empreendedorismo para defender que mais do que o empreendedorismo individual o que falta é a promoção das funções empresariais necessárias e que, para o DR e particularmente para o desenvolvimento das ZRD seria de todo o interesse que a função empresarial necessária fosse equiparada a um bem público.

²² Dinamizando o sector pecuário dos pequenos ruminantes, criando emprego e contribuindo para aumentar a produção de carne, leite ou queijo e assim substituir importações.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, A. (2000) *Paradox in the periphery: an entrepreneurial reconstruction?* *Entrepreneurship & Regional Development* 12, 91 -109.
- Baptista, F. O. (1993). *Agricultura, Espaço e Sociedade Rural*, Coimbra, Fora de Texto.
- Bauer, A. (2010) "La globalisation du crime", *Pouvoirs*, nº 132/1, pp.5-16.
- Casson, M. (2005). *Entrepreneurship and the theory of the firm. Journal of Economic Behavior & Organization*. Volume 58, Issue 2, 327-348
- Goetz, S. (2008). *Self-Employment in Rural America: The New Economic Reality*, in *Rural Realities*, Vol. 2, Issue 3, pp-1-12.
- Hwang, H. & Powell, W. (2005), "Institutions and Entrepreneurship" chapter 9 of *The Handbook of Entrepreneurship*, Kluwer Publishers, pp. 179-210 (available in the Web www.stanford.edu/group/song/papers/HwangPowell.pdf).
- Kaul, I. & Mendoza, R. (2003). "Advancing the Concept of Public Goods" in Kaul, I., Conceição, P., Le Goulven, K. & Mendoza, R. (Eds.) *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, New York, The United Nations Development Program, Oxford University Press:78-111.
- Krugman, P. (1994) *Rethinking International Trade*. Cambridge, MIT Press.
- Marsden, T. (1999). "Beyond Agricultural? Towards Sustainable Modernisation", in Redclift, M.J., Lekakis and G. Zanis (eds.) *Agricultural and World Trade Liberalisation: Socio-environmental Perspectives on the Common Agricultural Policy*, CABI Publishing, Wallingford (UK) and New York (USA). pp. 238-261.
- Moreira, M. B. (2008). "A pastorícia como prevenção dos fogos rurais: a necessidade de um novo empreendedorismo", in Moreira & Coelho (eds.) *A Silvopastorícia na Prevenção ds Fogos Rurais*, Lisboa, ISAPress, pp. 99-121.
- Moreira, M. B. (2004). "La Nueva Territorialización del Espacio Rural en el Contexto de la Globalización: El Espíritu Empreendedor en las Áreas Marginales", in *Agricultura, Sociedad y Desarrollo*, Volumen 1, Número 1, Enero-Junio 2004, pp. 85-100.
- Oughton, E., Wheelock, J. & Baines, S. (2003) *Inclusion in Rural Households: a Comparative Analysis. Sociologia Ruralis*, Vol. 43 (4) - 331-348.
- Ploeg, J. van der (2003). *The Virtual Farmer: Past, Present and Future of the Dutch Peasantry*, Wageningen, Royal van Gorcum.
- Rodrigo I. & Veiga, F. (2008), "Portugal: Natural Resources, Sustainability and Rural Development", in Bruckmeier, Karl & Hilary Tovey (eds.), *Rural Sustainable Development in the Knowledge Society*, London, Ashgate, pp. 203-221.
- Rodrigo I. & Veiga, F. (2010), "From the local to the global: Knowledge dynamics and economic restructuring of local food", in Fonte, Maria & Apostolos Papadopoulos (eds.), *Naming Food After Places: Food Relocalisation and Knowledge Dynamics of Rural Development*, London, Ashgate, pp. 127-148.

- Romer, P. (1994). "The Origins of Endogenous Growth", in *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, Number 1, Winter, pp. 3-22.
- Santos, H. P. (2011), "comunicação às Jornadas de encerramento e divulgação de resultados do Projecto Nascentes para a Vida" organizado pela EPAL.
- Schumpeter, J. (1996). Ensaios. Empresários, Inovação, Ciclos de Negócio e Evolução do Capitalismo, Oeiras, Celta. Tradução portuguesa do livro Schumpeter, J. (1989). *Essays on Entrepreneurs, Innovations, Business Cycles, and the Evolution of Capitalism* (edited by Richard Clemence), New Brunswick and Oxford, Transaction Publishers, 341 pages.
- Smallbone, D., North D. & Kalantaridis, C. (1999) Adapting to peripherality: a study of small rural manufacturing firms in northern England. *Entrepreneurship & Regional Development* 11, 109 – 127