



REFLEXÕES SOCIOLÓGICAS  
SOBRE O PLANEJAMENTO RURAL

1. Introdução

O grau de dificuldade na abordagem deste tema está em relação direta com o grau de abstração a que nos obrigam as teorias a respeito dos problemas envolvidos na questão.

A Sociologia enquanto ciência apresenta-se ainda muito iniciante e com grandes dificuldades relativas ao seu próprio objeto, diga-se de passagem dos mais complexos e ao seu campo específico ainda muito difuso. Em função disto, está muito distante de alcançar as condições teóricas necessárias para o estabelecimento de um referencial concreto e aplicável em termos de desenvolvimento social como por exemplo, já o conseguiu ainda que imperfeito, a Economia.

O estágio atual da Sociologia sendo este, o que se dizer então de um de seus ramos mais novos, ou seja, a Sociologia Rural; é um ramo importante da Sociologia, mas praticamente por criar, devido à falta de maiores e mais aprofundados estudos a respeito.

Em função desta situação e de outros problemas, as teorias sobre o desenvolvimento apresentam uma distorção tendente ao exclusivismo do econômico, que se expressam praticamente nos inúmeros

planos de desenvolvimento econômico existentes, aplicados ou não, no mundo. Não pretendemos com isto negar a importância, que é mesmo a fundamental do plano econômico, mas a própria prática tem demonstrado que esta redução ao econômico, em termos de desenvolvimento, não consegue resolver todos os problemas. Leve-se em conta ainda a grande variedade existente nos conceitos de desenvolvimento e de planejamento em função do regime econômico dominante.

Para completar o grau de abstração, uma determinada área tanto pode ser um conjunto de países, como um país só, ou ainda uma região de um país, ou mesmo uma localidade. Independente da extensão da área, há ainda que se caracterizar se se trata de uma região desenvolvida ou subdesenvolvida, de regime capitalista ou socialista, pois dados como estes influem intensamente na abordagem do tema.

Diante deste quadro, procuraremos desenvolver nossa análise, dentro do ponto de vista teórico, procurando dialeticamente caracterizar não só as linhas gerais e a perspectiva teórica do planejamento, bem como pressupor as características do tipo de estudo de Sociologia Rural necessário. Apenas para facilitar usaremos em termos de área, o território nacional de um país sub-desenvolvido, de regime capitalista, ou seja, praticamente o caso brasileiro, sobre o qual temos mais dados para raciocinar.

Obviamente, além das abstrações já citadas, para uma análise teórica deste problema, as consequências e conclusões de ordem prática para o planejamento sofrerão toda uma série de limitações de ordem política, econômica, financeira, etc. que, no entanto, não cabem em nosso estudo.

## 2. Análise

De início, quase que para referendar a situação levantada na introdução, citaríamos três pro

blemas que, por suas dimensões internacionais, demonstram a importância e a urgência de estudos concretos relativos aos problemas teoricamente sugeridos por este tema.

O primeiro é o problema da fome; estudos recentemente efetuados demonstram que a humanidade enfrenta cada dia maiores dificuldades, do ponto de vista da subsistência, no relacionamento entre o crescimento demográfico da população e a produção de alimentos, isto "sensu amplo" sem considerar problemas relativos à distribuição dos alimentos e da população.

O segundo é a contradição de sendo o meio rural, justamente o responsável pelo fornecimento básico de matérias primas para a alimentação, são as suas populações que apresentam os mais baixos níveis de vida, chegando mesmo nos países sub-desenvolvidos a apresentar condições sub-humanas de vida.

O terceiro diz respeito ao próprio planejamento, pois, ainda de uma maneira geral, é na resolução dos problemas rurais, especialmente os relativos à produção agrícola, que mais têm falhado os planos de desenvolvimento, tanto nos países desenvolvidos como nos sub-desenvolvidos, quer nos países capitalistas, quer nos países socialistas.

A existência destes problemas vem demonstrar a necessidade e a importância dos estudos de Sociologia Rural, pois embora não afirmando que seja a falta destes estudos que determinem a não solução daqueles problemas, no entanto todos nós sabemos que o conhecimento das sociedades rurais é bastante precário, o que acarreta grandes dificuldades e resistências nas tentativas de desenvolvimento planejado em termos de sociedades globais. Se isto é válido para o caso geral, quanto mais o será para os países subdesenvolvidos, como o Brasil, onde a maioria da população ainda se situa no meio rural e onde a falta de técnicas aperfeiçoadas e de recursos financeiros agravam a situação.



Os estudos de Sociologia em geral e de Sociologia Rural, como ramo daquela ciência, tendem a empolgar seus autores, levando-os, muitas vezes, a traçar as diretrizes da política social que passaria os problemas constatados. Por outro lado, os técnicos em planejamento, colhendo alguns índices esparsos tendem a fazer generalizações sociológicas, completamente desvinculadas da realidade, especialmente, da realidade rural.

É necessário tornar claro que a Sociologia Rural, enquanto ramo de uma ciência, não pode se propor a um planejamento ou a uma política de desenvolvimento social, mas são os estudos de Sociologia Rural e de outras ciências afins que podem caracterizar o meio e a sociedade rural, fornecendo os dados necessários aos técnicos para a elaboração de planos de desenvolvimento.

O conhecimento da realidade rural, para ser completo e utilizável em termos de planejamento, deve ser efetuado através de estudos conjuntos de economia, sociologia, geografia humana, psicologia, história, etc. Sempre que nos referirmos aqui para frente a um estudo de Sociologia Rural, estaremos representando este conjunto de estudos sobre o meio e a sociedade rural.

Além disso, os problemas devem ser abordados em termos de macro-sociologia, para efetivamente possibilitarem uma planificação em termos de desenvolvimento, pois esta apenas em moldes globais e nacionais, pode evitar que planejamentos regionais aumentem ainda mais os desequilíbrios econômicos e sociais já existentes em um país.

Tanto os estudos regionais quanto planos regionais, só podem ser eficientes quando referenciados a um esquema global tanto de estudos quanto de planejamento, assim poderão chegar a merecer inclusive prioridades quanto à solução de problemas sociais mais graves, porém localizados.

Dentre estes desequilíbrios sócio-econômicos existentes, o desequilíbrio urbano-rural, por ser um dos mais flagrantes, exige um enfoque especial do ponto de vista da sociedade rural, pois as próprias interpretações científicas dos problemas rurais tendem a ser feitas com valores urbanos, acarretando grandes desvios teóricos e práticos. É esta falta de conhecimento específico da sociedade rural que tem tornado ineficazes as medidas adotadas pelos planos de desenvolvimento para o meio rural, pois traduzem os desvios teóricos da abordagem de caráter urbano e, muitas vezes, sem ao menos pesquisas de campo.

Só na medida em que estudos de Sociologia Rural, complementando outros relativos à sociedade global, forem a base de orientação dos técnicos é que o planejamento poderá ser mais completo e eficiente. O conhecimento efetivo da realidade rural de um país subdesenvolvido é ainda muito precário, o que determina uma lacuna fundamental em quaisquer planos de desenvolvimento que se elabore ou que se tente aplicar. Os planos de desenvolvimento falham não só neste aspecto citado, mas expressam, como já vimos também, desvios teóricos de uma abordagem de caráter eminentemente econômico e urbano.

Um estudo de Sociologia Rural completo influirá, portanto, praticamente em todos os aspectos de um plano de desenvolvimento, na mesma medida em que a sociedade rural corresponde, nos países subdesenvolvidos, à metade, aproximadamente, da população global. Neste sentido, procuraremos distinguir apenas os aspectos fundamentais em que cria possibilidades mais concretas para o planejamento, apresentando-os, no entanto, sem uma ordenação segundo as prioridades relativas à gravidade dos problemas que suscita.

Um primeiro aspecto diz respeito à própria caracterização do meio rural, pois geralmente os critérios para distinguir a sociedade rural da



sociedade urbana são de ordem quantitativa; assim os núcleos populacionais de mais de 2.000 habitantes são considerados urbanos, enquanto os de menos são ditos rurais. Estes critérios quantitativos são absolutamente insuficientes para caracterizar o meio rural, levando a uma série de erros nas medidas tomadas em função disto. O estabelecimento de uma distinção mais clara influirá diretamente em todas as medidas previstas no plano.

Outro aspecto, de cunho mais demográfico, é o problema do êxodo rural. Este êxodo que seria normal em termos de desenvolvimento em função da mecanização e do aumento de produtividade, nos países subdesenvolvidos tem outras causas ainda não muito esclarecidas: má distribuição da terra, problemas climáticos, atração das cidades, etc. O pouco conhecimento das causas deste problema tem levado a erros sérios em termos de planejamento: desde os que defendem a fixação do trabalho rural ao campo através de medidas restritivas na circulação de região para região, até aqueles que pelo contrário vão contratar os trabalhadores rurais como mão de obra braçal, sem os mínimos cuidados e segurança na translação.

Este problema do êxodo rural acarreta outro que é o da marginalização de uma massa imensa que se amontoa nas cidades em favelas e outros lugares semelhantes; acarreta também outros tipos de desagregação social com elementos em grupos nômades buscando emprego de fazenda em fazenda, sujeitos a todo o tipo de exploração. Do ponto de vista do planejamento, estas populações-problema tornam-se problemas praticamente insolúveis, surgindo apenas medidas paliativas que em nada resolvem a situação, do tipo do aproveitamento desta mão de obra em obras públicas ocasionais e, às vezes, mesmo forçadas para evitar conflitos sociais.

Outro aspecto grave expressa-se no regime agrário, onde a distribuição da terra e o tipo de

exploração da mesma, surgem como grandes problemas. Tanto pequenas propriedades visando apenas à subsistência, quanto extensas propriedades ambas de baixa produtividade e na maior parte com uma técnica primitiva, cobrem praticamente a área habitada do país, pois existem outras quase totalmente abandonadas. A propriedade da terra é concentrada na mão de uma minoria e a maioria da população rural não possui terra. O sistema capitalista de exploração já se introduz em algumas regiões, embora na maioria ainda prevaleça um sistema patrimonialista, o que dificulta ainda mais uma visão clara dos problemas relativos à distribuição e exploração da terra. As tentativas de planejar uma alteração na estrutura da propriedade rural ou mesmo de introdução de novas técnicas esbarram de um lado com a mentalidade conservadora dos proprietários organizados e fortes politicamente e de outro com a inércia e desorganização dos trabalhadores em função dos baixos níveis sócio-culturais.

A monocultura é outra característica da agricultura dos países subdesenvolvidos, dependentes de algum outro país através da exportação deste único produto, isto em termos de sua economia nacional. Em vista disto, a solução em termos de diversificação da agricultura não encontra apoio devido a outros tipos de pressões políticas que se criam.

De todos estes aspectos se depreende que o problema central situa-se no próprio sistema social, onde os conflitos e as tensões tornam-se cada vez mais graves. No meio rural, as classes sociais e outros grupos estruturados ou não vivem hoje um processo de grande desorganização social. Com efeito, as classes altas, proprietárias de maior parte das terras, imbuídas de uma mentalidade dominante que se cristalizou através dos tempos, não pretendem abrir mão de seus privilégios e sendo provavelmente, em termos políticos, a classe dominante no país, impedem quaisquer transformações sociais que ofendam



aos seus interesses de classe. Do outro lado, os trabalhadores rurais diversificados em vários tipos de categorias de acordo com o sistema de trabalho: colonos, parceiros, meeiros, assalariados, etc. têm contra si todas as condições estruturais, gerando: ignorância, doença, pobreza, fome, etc. Esta situação leva a baixos índices de vida humana, quanto mais se dirá com relação a uma consciência de classe. As medidas assistenciais do governo pouco tem conseguido em termos de minimizar uma situação que se perpetua. Esta situação dificilmente poderá ser resolvida em termos de planejamento para o desenvolvimento, devido à drasticidade das reformas estruturais necessárias e as resistências que elas encontram.

Excluídas as dificuldades para o planejamento já citadas e outras não citadas, a partir de um estudo de Sociologia Rural abordando em profundidade os aspectos citados levaria às seguintes linhas gerais de planejamento, no que tange ao meio rural, dentro de uma perspectiva integrada de desenvolvimento sócio-econômico.

- a) conhecimento da realidade rural, com delimitação exata do meio rural e de suas características geográficas, demográficas, econômicas e sociológicas.
- b) delimitação das áreas prioritárias em termos dos conflitos sociais existentes, do tipo de sistema econômico predominante, do regime agrário utilizado, etc.
- c) programas de emergência em termos de reforma agrária para solucionar estas áreas abrangendo medidas: de distribuição de terras, de assistência técnica permanente, de métodos racionais de trabalho, de cobertura financeira inicial, de distribuição da produção, de assistência médica e social, etc.
- d) para o restante do meio rural, programas relativos ao atendimento das necessidades básicas: alimentação, vestuário, moradia, saúde, através de

grandes campanhas nacionais que mobilizassem toda a população quer urbana quer rural no sentido de inicialmente: introduzir noções de higiene, vacinação em massa contra as endemias rurais previamente caracterizadas, pintura de casas, eliminação de insetos perniciosos, uso de fossas, orientação alimentar, etc.

- e) aproveitar desta mobilização para incentivo às formas básicas de associativismo entre os trabalhadores através de sindicatos rurais, associações assistenciais, etc. Utilizar novos métodos de educação de base como motivação tais como: alfabetização, educação radiofônica, etc., utilizando todos os elementos válidos da região.
- f) programas relativos à agricultura: distribuição das terras devolutas para os trabalhadores dentro de certas normas, diversificação da agricultura de acordo com critérios técnicos, introdução de novas técnicas após estudo específico sobre isto junto aos trabalhadores rurais, crédito financeiro com orientação pedagógica aos trabalhadores antes da aplicação; etc.
- g) modificações jurídicas e legais a serem introduzidas pelo governo, que levaria este a assumir o papel de principal agente do plano de desenvolvimento.
- h) mobilização de outras instituições: tipo Igreja e outras no sentido de co-responsabilizar todos os setores da população na execução do plano.

### 3. Perspectiva Teórica para o Plano

O desenvolvimento deve ser concebido como um processo contínuo de elevação dos níveis de vida da população, da forma mais rápida e com o menor custo social possível.



Não se deve confundir a noção de desenvolvimento integral com qualquer de seus componentes. Progresso, crescimento, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social correspondem a parcelas de um todo, o processo de desenvolvimento integral. O objetivo final é a plena realização das potencialidades de cada homem e de todos os homens. Essa realização depende do progresso econômico e do progresso social; por outro lado, progresso econômico e progresso social condicionam-se mutuamente.

Todas as ciências humanas concorrem para elucidar a complexidade que os fatos sociais comportam e é em cada uma dessas ciências que devem ser buscados os ensinamentos necessários ao combate à miséria e aos desequilíbrios. Experiências recentes de planejamento, em vários países, evidenciam a necessidade imperiosa desta integração. O desenvolvimento é um ato político por excelência. É no nível das decisões políticas que devem ser definidas as alternativas e as metas necessárias à sua objetivação.

A complexidade dos fatos econômicos e sociais em presença no processo de desenvolvimento exige que as atividades dos homens e dos grupos sejam disciplinadas por segura técnica de planejamento. A utilização dessa técnica deve ser orientada pelo sistema de valores de cada população. Será, no entanto, sempre entendida como esforço de correção e mesmo de substituição das soluções puramente espontâneas nascidas das relações entre as pessoas e os grupos.

O planejamento para ser instrumento adequado ao processo de desenvolvimento deve revestir-se de algumas características fundamentais. Ele deve ser compreensivo de toda a realidade e tender a ser cada vez mais universal, dado o interrelacionamento dos problemas e recursos humanos.

O caráter global do planejamento deve ser

entendido tanto com relação ao objeto do desenvolvimento quanto aos agentes. Ele exige de um lado que o planejamento se estenda a todos os setores e formas de vida coletiva e de outro reclama a participação efetiva da população. O plano deve ser sempre um ato coletivo assumido pela comunidade inteira. O desenvolvimento implica em crescente lucidez do homem e, em consequência, crescente grau de responsabilidade nas tarefas coletivas. O plano exige assim a participação efetiva de todos nos trabalhos de elaboração, nas deliberações e nas responsabilidades da execução.

O planejamento deve ser dinâmico, isto é, deve comportar diferentes fases, a serem atingidas a longo ou a curto prazo, para permitir adaptações sucessivas às realidades que se modificam, para incorporar valores e recursos novos, para resolver novos problemas. Esta característica do planejamento exige a estruturação de dispositivo permanente de controle da execução dos planos elaborados.

Finalmente, o planejamento deve ser exequível, isto é, basear-se nas realidades conhecidas nos problemas, nas necessidades e na disponibilidade dos recursos. A limitação dos recursos obriga a prioridades que permitam propulsividade crescente, escolhendo primeiro objetivos capazes de propagar o progresso e elaborar o processo de desenvolvimento.

## PRIMEIRO PROJETO DE PESQUISA ATIVA NO BRASIL(\*)

As instituições governamentais brasileiras começam a licitar dos sociólogos os diagnósticos necessários para a solução de alguns problemas sócio-econômicos. O Centro de Estudos Rurais e Urbanos de que dirigimos a parte científica, foi objeto de um desses pedidos em 1967, (1) para estudar problemas da região cacauzeira, situada no sul do estado da Bahia (2). Os resultados foram bem acolhidos, e um segundo projeto foi elaborado para 1968, - um projeto de pesquisa ativa. Na pesquisa ativa, os sociólogos constroem uma situação (podem também aproveitar uma situação existente); introduzem nela modificações de que seguem a passo a evolução, que não apenas controlam, mas que ao mesmo tempo orientam, e de que medem os resultados.

A realização do projeto foi prevista para fevereiro, março e abril de 1968; no entanto, inundações catastróficas assolaram a região durante o mês de janeiro. Todos os recursos governamentais foram empregados na recuperação das zonas devastadas. O projeto de pesquisa não pode ser executado, devendo esperar momento mais favorável; foi, portanto, adiado.

---

(\*) - Comunicação apresentada à "Reunião sobre Pesquisa Ativa", realizada no Collège Coopératif, Universidade de Paris, em fevereiro de 1968, e publicada nos ARCHIVES INTERNATIONALE DE SOCIOLOGIE DE LA COOPERATION ET DU DÉVELOPPEMENT, Paris, nº 23, janvier-juin, 1968.

(1) - Trata-se de um pedido da CEPLAC ao Centro de Estudos Rurais e Urbanos.

(2) - Ver mapa anexo.