

## **Dinâmica do espaço rural e novas perspectivas de análise das relações campo-cidade no Brasil**

*Rural space dynamics and perspectives of analysis of rural-urban relations in Brazil*

*Dinámica del espacio rural y nuevas perspectivas del análisis y de las relaciones campo-ciudad en Brasil*

### **ANTONIO NIVALDO HESPANHOL**

Professor Doutor  
Líder do Grupo de Estudo "Dinâmica Regional e Agropecuária" (GEDRA)  
Departamento de Geografia - FTC/UNESP  
Programa de Pós-Graduação - FCT/UNESP  
Rua Roberto Simonsen, n. 307  
Caixa Postal 467 - Cep: 19060-900  
Presidente Prudente-SP  
nivaldo@fct.unesp.br

### **ROSANGELA APARECIDA DE MEDEIROS HESPANHOL**

Professora Doutora  
Líder do Grupo de Estudo "Dinâmica Regional e Agropecuária" (GEDRA)  
Departamento de Geografia - FTC/UNESP  
Programa de Pós-Graduação - FCT/UNESP  
Rua Roberto Simonsen, n. 307  
Caixa Postal 467 - Cep: 19060-900  
Presidente Prudente-SP  
rosangel@fct.unesp.br

**Resumo:** O espaço rural brasileiro passou por profundas alterações no decorrer da segunda metade do Século XX em decorrência da intensificação dos processos de industrialização e urbanização. As relações campo-cidade se alteraram de maneira substancial, dando margem ao surgimento de perspectivas de análises diferenciadas, com uma forte tendência a se minimizar a importância do campo. No presente artigo se procura evidenciar as mudanças ocorridas no campo, ressaltando-se que na década de noventa do século XX emergiram novas perspectivas de análise das relações campo-cidade, as quais passaram a reconhecer o caráter multifuncional do espaço rural. Desde então, a perspectiva do desenvolvimento territorial vem ganhando adeptos e tem substituído a abordagem compartimentada em três setores (primário, secundário e terciário). No entanto, a perspectiva do desenvolvimento territorial, embora em expansão, se restringe a uma parte das análises referentes ao campo e a cidade e sobre as suas articulações.  
**Palavras-chave:** Espaço rural; Desenvolvimento; Agricultura; Perspectiva regional; Descentralização; Campo-cidade.

**Abstract:** The Brazilian rural space went through deep alterations during the second half of the 20<sup>th</sup> century due to the intensification of the processes of industrialization and urbanization. The rural-urban relations were altered in a substantial manner, allowing the appearance of different analyses, with a strong tendency to minimize the importance of the rural area. Besides showing the changes in the rural-urban relations, the present article tries to analyze the approaches on the rural space, stressing the almost exclusive identification of the rural areas with the agribusiness activities. In the nineties, emerging new analytical perspectives started to recognize the multi-functional aspect of the rural spaces, being partially adopted the approach of the territorial development despite the vision of the development associated with the sectors of the economic activity. Nonetheless, the perspective of territorial development is still minor and restrict to a part of academic analyses and official speech.

**Keywords:** Rural space; Development; Agriculture; Regional perspective; Decentralization; Rural-urban.

**Resumen:** El espacio rural brasileño pasó por profundas alteraciones en la segunda mitad del siglo XX en función de la intensificación de los procesos de industrialización y urbanización. Las relaciones campo-ciudad se modificaron de forma substancial, dando lugar al surgimiento de perspectivas de análisis diferenciadas, con una fuerte tendencia a minimizar la importancia del campo. En este artículo, buscamos evidenciar los cambios ocurridos en el campo, destacando que en la década de los años noventa del siglo XX, surgieron nuevas perspectivas de análisis de las relaciones campo-ciudad, que pasaron a reconocer el carácter multifuncional del espacio rural. Desde entonces, la perspectiva del desarrollo territorial ha ganado adeptos y ha substituído el abordaje dividido en tres sectores (primario, secundario y terciario). Sin embargo, la perspectiva del desarrollo territorial, en expansión, se restringe a una parte de los análisis sobre el campo y la ciudad y sobre sus articulaciones.

**Palabras clave:** Espacio rural; Desarrollo; Agricultura; Perspectiva regional; Descentralización; Campo-ciudad.

## Introdução

No presente artigo<sup>1</sup>, serão abordadas as relações campo-cidade considerando-se os efeitos da industrialização e da urbanização sobre o espaço rural brasileiro.

O recorte temporal estabelecido para a análise se estende dos anos 1950 até as duas últimas décadas do século XX, período marcado pela intensificação da industrialização, urbanização e modernização da agropecuária, processos simultâneos e inter-relacionados que provocaram significativas alterações no espaço geográfico brasileiro.

O artigo está dividido em quatro itens, além da presente introdução, das considerações finais e das referências. No item subsequente serão abordados os efeitos da industrialização e da urbanização nas relações campo-cidade; no item 3 serão enfocados o processo de esgotamento do padrão de financiamento da agricultura brasileira e a emergência de novos elementos no campo; e, no item 4 serão apresentadas algumas perspectivas espaciais da análise campo-cidade a partir da adoção da perspectiva do desenvolvimento territorial<sup>2</sup> em substituição à abordagem setorial.

## Os efeitos dos processos de industrialização e urbanização sobre as relações campo-cidade

Com o advento da Revolução Industrial foi delineada uma nova organização do espaço geográfico, ampliando-se a divisão territorial do trabalho entre cidade e campo (RUA *et al.* 1993). Até a Revolução Industrial, o campo era auto-suficiente, pois além de garantir a subsistência da sua população e o abastecimento alimentar das cidades, possuía um modo de vida particular. A partir da Revolução Industrial, as cidades ampliaram significativamente o seu nível de importância e passaram a exercer maior centralidade em razão da concentração das atividades industriais, comerciais e de serviços, ampliando a oferta de postos de trabalho, o que motivou o deslocamento do campo para as cidades.

De acordo com Ferrão (2000)

[...] a emergência de uma nova sociedade urbano-industrial acarretou duas conseqüências principais para as áreas rurais. Por um lado, inicia-se um acentuado processo de **perda de centralidade econômica, social e simbólica por parte do mundo rural**. Por outro lado, este tende a ser globalmente identificado com realidades arcaicas, enquanto as aglomerações urbano-industriais são vistas como o palco, por excelência, do progresso (FERRÃO, 2000, p. 2).

<sup>1</sup> O presente artigo foi elaborado a partir das reflexões empreendidas por ocasião da nossa participação nas mesas redondas intituladas "As perspectivas regionais da análise Campo-Cidade" e "Agricultura e Desenvolvimento Regional" que foram realizadas no decorrer do II Encontro de Grupos de Pesquisa. O evento foi promovido pelo Laboratório de Geografia Agrária (LAGEA) em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia no período de 20 a 22 de abril de 2006.

<sup>2</sup> O enfoque territorial do desenvolvimento rural tem a sua origem na Europa, principalmente na França, e foi introduzido no Brasil por Veiga (1999) e Abramovay (1999). Nas políticas públicas tal enfoque passou a ser adotado, pelo menos no discurso e nas intenções, a partir da atuação de José Ely da Veiga como secretário executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável no decorrer dos anos de 2001 e 2002.

Até a Revolução Industrial, o campo era considerado como o local onde se realizava a produção e a cidade se constituía basicamente no centro político, administrativo e fornecedor de produtos artesanais e de serviços. A partir da Revolução Industrial, as cidades passaram a concentrar a produção fabril e foram ampliadas as suas funções ligadas à gestão, administração e oferta de produtos e serviços.

Com isso, "os espaços rurais ficaram associados ao abandono, ao envelhecimento, ao declínio da agricultura, as fracas oportunidades de emprego e a uma oferta escassa de educação e de serviços culturais (MARQUES, 2003, p. 507)".

Diante de tal quadro, o êxodo rural se constituiu num fenômeno geral do mundo ocidental, atingindo primeiramente os países desenvolvidos e, posteriormente, alguns países subdesenvolvidos que se industrializaram, como foi o caso do Brasil.

No Brasil, a atividade industrial se desenvolveu a partir do final do Século XIX e início do XX, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, o que contribuiu para que fosse ampliado o grau de centralidade e de polarização dessas duas cidades em relação ao território nacional.

Entretanto, houve a intensificação dos processos de industrialização e de urbanização na década de 1930 e, sobretudo, a partir dos anos 1950, em virtude da abertura da economia aos capitais estrangeiros e a conseqüente expansão das empresas multinacionais no país.

Na década de 1950, as áreas do país melhor situadas geograficamente, considerando a distância e as condições de acesso aos principais mercados consumidores, já se encontravam apropriadas. A elevada concentração fundiária, a baixa produtividade e as arcaicas relações de trabalho nas zonas rurais bloqueavam o crescimento econômico, em razão da baixa capacidade de absorção de produtos industriais, tanto para o consumo direto da população como para a condução do processo produtivo em bases técnicas modernas.

Parte expressiva dos intelectuais e a parcela progressista da burguesia urbano-industrial passaram a defender a realização de reformas estruturais no campo brasileiro, a começar pela reforma agrária. Contudo, a aristocracia rural, por meio do estabelecimento de pactos de interesses recíprocos com a burguesia urbano-industrial, conseguiu evitar que tais reformas fossem implementadas.

No final dos anos 1950 e início da década subseqüente, a pressão dos movimentos sociais em favor das reformas, especialmente da reforma agrária, era forte.

Logo após o golpe militar de 1964 foi instituído o Estatuto da Terra, instrumento legal para se promover a reforma agrária. No entanto, a reforma agrária não se concretizou no decorrer do período de ditadura militar (1964-1985) e nem mesmo depois do restabelecimento dos governos civis. Desde meados da década de 1980, até o final do primeiro mandato do Governo Lula em

2006, o que tem havido são ações pontuais voltadas à regularização de posses e ao assentamento de parte da população organizada em movimentos sociais, dentre os quais se destaca o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Entre as décadas de 1950 e 1980 foram estabelecidas políticas públicas visando à promover a modernização da agropecuária<sup>3</sup>, as quais estiveram centradas numa visão setorial, entendendo-se que a agropecuária deveria cumprir cinco funções principais no processo de crescimento econômico:

- a) liberar mão-de-obra para a indústria;
- b) gerar oferta adequada de alimentos;
- c) suprir matérias primas para indústrias;
- d) elevar as exportações agrícolas;
- e) transferir renda real para o setor urbano (DELGADO, 2005, p. 30).

Apesar da manutenção e, até aprofundamento da elevada concentração fundiária e da permanência de relações tradicionais de produção no meio rural, a agropecuária brasileira passou por profundas reformulações na sua base técnica e econômica entre 1950 e 1980 e cumpriu as cinco funções a ela atribuídas.

A crescente incorporação de tratores, colheitadeiras, implementos agrícolas, fertilizantes e biocidas ao processo produtivo, liberaram grande quantidade de mão-de-obra do campo, disponibilizando assim, força de trabalho para as atividades urbanas ao mesmo tempo em que deixou muita gente desempregada e à margem deste processo.

A oferta de alimentos foi ampliada, garantindo o abastecimento urbano e reduzindo o custo de reprodução da força de trabalho. Os baixos salários pagos pelas empresas se constituíram num importante fator de atração de investimentos. A despeito da ampliação da oferta de alimentos, o flagelo da fome persiste e assola grande quantidade de brasileiros que não dispõem de renda para adquirir a alimentação básica.

A oferta de matérias-primas agropecuárias, voltadas ao abastecimento do mercado interno e às exportações, foi ampliada de maneira expressiva, desempenhando papel importante na geração de divisas para que o país fizesse frente aos compromissos assumidos no exterior. No entanto, a dívida externa cresceu vertiginosamente e a situação de dependência econômica do país persiste.

Desde a década de 1930 e, principalmente, a partir dos anos 1960, tem havido a transferência sistemática de renda do campo para as cidades em razão do estabelecimento de

---

<sup>3</sup> A modernização é aqui entendida como as alterações na base técnica, econômica e social da agropecuária derivadas da incorporação do pacote tecnológico da "Revolução Verde". Tais alterações foram promovidas e financiadas pelo Estado brasileiro por meio de políticas públicas que induziram os médios e grandes produtores rurais a incorporarem tecnologias mecânicas, químicas e biológicas ao processo produtivo. No entanto, a estrutura fundiária concentrada foi mantida e houve, inclusive, a ampliação dos níveis de concentração da propriedade da terra, por esta razão tal modernização também costuma ser cognominada de conservadora.

políticas macroeconômicas que favorecem os setores urbano-industriais e penalizam as atividades agropecuárias.

Na verdade, estabeleceu-se no período que se estende de 1950 até 1980 uma agricultura moderna, a qual foi promovida pelas políticas públicas altamente favoráveis à adoção do padrão tecnológico da chamada "Revolução Verde". Ao mesmo tempo foi mantida uma agricultura de subsistência praticada por pequenos produtores rurais descapitalizados e excluídos pelas políticas públicas.

Para Delgado (1985), os processos de industrialização e de urbanização do país resultaram na configuração de um novo padrão tecnológico na agricultura, caracterizado pela importação de máquinas agrícolas e insumos industriais (adubos e fertilizantes químicos, principalmente). Tal padrão tecnológico foi estimulado pelo Estado brasileiro e por empresas multinacionais voltadas ao processamento e comercialização de *commodities* e a venda de insumos, máquinas e implementos agrícolas.

O estímulo do Estado se deu, principalmente, por meio da oferta de crédito rural para que os médios e grandes produtores rurais adquirissem máquinas e insumos químicos em condições altamente favoráveis, o que viabilizou a constituição de modernos segmentos produtivos agrícolas no país. Destacaram-se os complexos agroindustriais<sup>4</sup> da soja, da laranja e da cana-de-açúcar, além da avicultura e da suinocultura.

Com o estabelecimento de modernos complexos agroindustriais, sobretudo no Centro-Sul do país, os espaços urbanos e rurais se tornaram mais articulados e interdependentes, ampliando-se a hegemonia das cidades sobre o campo, ao mesmo tempo em que o modo de vida urbana passou a ser disseminado no campo por meio dos meios de comunicação, sobretudo a televisão.

O crédito rural oficial, principal instrumento utilizado para promover a modernização da agricultura foi altamente seletivo, pois a ele tiveram acesso principalmente os médios e grandes produtores rurais, além de cooperativas e agroindústrias. Os pequenos produtores rurais, notadamente os arrendatários, parceiros meeiros e pequenos proprietários rurais não dispunham das garantias exigidas pelos bancos para que pudessem custear a produção em moldes modernos e efetuarem a aquisição de máquinas e implementos agrícolas.

---

<sup>4</sup> A expressão "complexo agroindustrial" foi utilizada pela primeira vez no Brasil por Alberto Passos Guimarães na obra "A Crise Agrária" publicada no ano de 1979 e expressa a maneira integrada de se entender a agropecuária em suas vinculações com as atividades a ela articuladas. Para Muller (1999, p. 44) "o complexo agroindustrial, CAI, pode ser definido como um conjunto formado pela sucessão de atividades vinculadas à produção e transformação de produtos agropecuários e florestais.". A palavra *agribusiness* foi utilizada pela primeira vez por David e Goldberg na obra "A Concept of Agribusiness" publicada no ano de 1957. Mais recentemente tornou-se popular no Brasil o emprego da palavra agronegócio para se referir à agricultura empresarial em contraposição à chamada agricultura familiar. A palavra agronegócio se constitui na tradução literal do termo inglês *agribusiness*.

Os produtores rural que puderam incorporar o pacote tecnológico da chamada "Revolução Verde" intensificaram os seus laços com as cidades e delas se tornaram mais dependentes, em razão dos vínculos estabelecidos com técnicos especializados, agências bancárias, empresas e cooperativas.

A utilização de máquinas, implementos e insumos químicos potencializaram o trabalho no campo, liberando o agricultor e sua família - ou parte de seus membros - de muitas atividades, ampliando o tempo destinado à gestão da propriedade como empreendimento capitalista.

A melhoria nas vias e nos meios de transporte propiciou maior fluidez aos médios e grandes produtores rurais, oferecendo-lhes, inclusive, a possibilidade de residirem nas cidades ou a elas se deslocarem com maior frequência para resolverem questões cotidianas, próprias da produção em moldes modernos, tais como: solicitar a visita do técnico agrícola ou do engenheiro agrônomo; resgatar ou efetuar o pagamento de parcelas do crédito rural nas agências ou postos bancários; adquirir fertilizantes ou biocidas nas cooperativas ou empresas especializadas; comprar combustível; adquirir peças de reposição; fazer a manutenção de máquinas e implementos; entre outras.

Com a modernização da agricultura, os laços existentes entre o campo e a cidade foram ampliados em razão da maior dependência do agricultor aos capitais industriais e financeiros, os quais normalmente operam a partir das cidades.

Ao mesmo tempo as cidades passaram a abrigar antigos pequenos produtores rurais que, não tendo condições de permanecer no campo, se deslocaram em busca de alternativas de sobrevivência. Assim, muitos problemas originários no campo foram transpostos para as cidades por meio do êxodo rural.

A não absorção, pelo mercado de trabalho urbano, de grande parte da mão-de-obra liberada do campo, provocou a ampliação do nível de exclusão social e deu margem à revitalização de movimentos sociais demandantes da reforma agrária. Tais movimentos se tornaram mais combativos após a abertura política ocorrida no final da década de 1970, o aprofundamento da crise econômica e o fim da ditadura militar na década subsequente.

A modernização da agricultura, além de implicações sociais negativas, provocou o agravamento de problemas ambientais, tais como: a erosão e compactação dos solos, em razão do tráfego de máquinas pesadas e o uso indiscriminado de biocidas, provocando a contaminação de solos, águas e pessoas (EHLERS, 1999).

Portanto, os efeitos sociais e ambientais do processo de industrialização e da conseqüente modernização da agricultura foram perversos. A riqueza, historicamente concentrada, se

concentrou ainda mais; boa parte da população foi marginalizada; e a qualidade ambiental no campo e nas cidades foi reduzida.

### **Crise econômica, esgotamento do modelo de modernização da agricultura a partir do início da década de oitenta do século XX**

O padrão vigente de financiamento da agricultura moderna se esgotou em decorrência do aprofundamento da crise econômica no país, a partir dos primeiros anos da década 1980. Essa crise econômica ocorreu em virtude da elevação das taxas de juros internacionais e da conseqüente impossibilidade do país fazer frente aos compromissos financeiros assumidos com o sistema financeiro internacional para o pagamento da dívida externa. Nesse contexto, o Estado brasileiro deixou de sustentar o modelo de modernização da agricultura consubstanciado na oferta de crédito oficial em condições altamente favoráveis para o custeio das safras e investimento em máquinas, implementos agrícolas e outros aparatos técnicos modernos.

O período que se estende de meados dos anos 1980 até o início dos anos 1990, foi marcado pela crise fiscal do Estado brasileiro e pela instabilidade macroeconômica, o que se refletiu na inflação e no descontrole das contas públicas. O Estado perdeu a sua autonomia na gestão macroeconômica em decorrência do seu monitoramento pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e se voltou para a gestão da crise. Entre 1986 e 1994 foram lançados sucessivos planos de estabilização da economia (Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II) sem que fossem estabelecidas políticas públicas com horizontes temporais de médio e longo prazo.

Com isso, no decorrer dos anos 1980 e 1990, o processo de modernização da agricultura foi arrefecido e se fortaleceram alternativas de produção que empregam menos fertilizantes químicos e agrotóxicos. Parcela significativa dos consumidores de média e alta renda passou a dar maior valor aos produtos saudáveis, o que deu margem ao surgimento de novos nichos de mercado que passaram a ser atendidos por produtores rurais vinculados a sistemas de produção mais integrados ao ambiente, tais como os produtores que desenvolvem a agricultura orgânica, agroecológica e/ou biodinâmica.

Os produtores de *commodities*<sup>5</sup> tais como soja, cana-de-açúcar, milho e laranja, entre outras, não romperam com o padrão moderno de produzir, consubstanciado na intensa utilização de máquinas, implementos, insumos químicos e de toda a tecnologia colocada à disposição de médios e grandes produtores rurais pelas poderosas empresas multinacionais que operam em âmbito global. Contudo, eles foram estimulados a adotar práticas menos agressivas ao meio ambiente, pois o elevado nível de comprometimento dos recursos naturais passou a repercutir

---

<sup>5</sup> *Commodities* - são produtos "in natura", cultivados ou de extração mineral, que podem ser estocados por certo tempo sem perda sensível de suas qualidades, como suco de laranja congelado, soja, trigo, bauxita, prata ou ouro.

negativamente na renda gerada. Em virtude desses problemas, práticas como o terraceamento e implantação de curvas em nível e desnível para o controle da erosão e o plantio direto na palha se expandiram de maneira expressiva nos últimos anos, principalmente na Região Sul do país e nas zonas de cerrados do Brasil Central.

Contudo, problemas ambientais tais como a redução da biodiversidade, o comprometimento de recursos hídricos pelo uso indiscriminado da água para a irrigação, a compactação de solos em razão do tráfego de máquinas pesadas, a devastação de cerrados e florestas para o cultivo de grãos, não somente permanecem como se agravaram nos últimos anos, principalmente em virtude da expansão indiscriminada do cultivo de soja.

A partir de meados da década de 1990 houve o reconhecimento oficial da importância social, econômica e ambiental dos pequenos produtores rurais por meio da instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Apesar dos problemas decorrentes das dificuldades de acesso aos recursos do PRONAF pelos produtores rurais mais vulneráveis, o seu simples estabelecimento representou uma conquista importante e o acesso aos recursos vem sendo democratizado nos últimos anos por meio da ampliação das linhas de crédito (PRONAF Mulher, PRONAF Jovem etc.) e da redução das taxas de juros e das exigências burocráticas.

Ao mesmo tempo, com o lançamento do Plano Real no ano de 1994, houve o aprofundamento das políticas neoliberais iniciadas no Governo Collor, a valorização da moeda, a maior abertura da economia à competitividade internacional e a limitação dos gastos públicos, com fortes impactos sobre a chamada agricultura empresarial.

Nos anos 1990, a análise dicotômica das relações campo-cidade perdeu força e emergiu uma visão integradora dos dois espaços, sem que cada um deles perdesse a sua identidade e especificidade. Assim,

[...] uma divisão clara entre rural e urbano deixou de ser importante, pois as relações de troca se diversificaram e o enfoque passou a ser nos espaços (territórios) que dão suporte físico aos fluxos econômicos e sociais, relegando a um plano inferior a preocupação com os seus limites geográficos (CAMPANHOLA; SILVA, 2000, p. 03).

As especificidades locais/regionais, pelo menos em tese, passaram a ser consideradas na formulação de políticas públicas. Apesar dos fortes *lobbies* setoriais dos agentes vinculados ao chamado agronegócio, se procurou favorecer a participação dos atores sociais na elaboração e implementação de políticas voltadas aos chamados agricultores familiares.

Os documentos oficiais sobre desenvolvimento rural romperam com a visão produtivista e setorial e passaram a adotar a perspectiva territorial. Foi criada no âmbito do Ministério do



Desenvolvimento Agrário (MDA), a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, com a incumbência de estimular e coordenar projetos de desenvolvimento de territórios<sup>6</sup> rurais.

Oficialmente território é definido como

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2003, p. 34).

Cabe à Secretaria de Desenvolvimento Territorial dirigir “o foco das políticas para o território, destacando a importância das políticas de ordenamento territorial, de autonomia e de autogestão, como complemento das políticas de descentralização (BRASIL, 2003, p. 30)”.

De acordo com o mesmo documento

Na abordagem territorial o foco das políticas é o território, pois ele combina a proximidade social, que favorece a solidariedade e a cooperação, com a diversidade dos atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos, organizando melhor o acesso ao mercado interno, chegando até ao compartilhamento de uma identidade cultural, que fornece uma sólida base de coesão social e territorial, verdadeiros alicerces do capital social (BRASIL, 2003, p. 30).

Apesar do diagnóstico circunstanciado da situação, as ações do governo federal na promoção do desenvolvimento dos chamados territórios rurais ainda são pouco expressivas, pois a identidade territorial ainda é muito fraca no país e a participação e o envolvimento das lideranças e demais atores sociais na discussão dos problemas dos chamados territórios rurais são muito limitados.

O entendimento da dinâmica das relações campo-cidade pelos formuladores de políticas públicas em âmbito federal tem sido apropriado, pois tem sido considerada a heterogeneidade do espaço rural.

Os espaços rurais têm apresentado mudanças significativas na sua dinâmica. Tais espaços têm se tornado mais diversificados, o êxodo rural perdeu força a partir dos anos 1980, chegando, em alguns casos, a haver a retomada do crescimento da população rural.

Estão cada vez mais presentes no campo, as chamadas atividades rurais não-agrícolas, como pesque-pagues e turismo rural, especialmente nas áreas próximas às cidades de médio e grande portes. Tais empreendimentos têm propiciado maior dinamismo econômico, causado alterações no perfil econômico e sócio-cultural da população residente no campo e requerido o

---

<sup>6</sup> Na noção de território estão implícitas as relações de forças que são estabelecidas entre os diferentes atores e grupos sociais visando a apropriação de recursos, a defesa de interesses e o exercício da dominação política, econômica e cultural em espaços específicos. Na Geografia, as discussões sobre tal conceito tem sido feitas por autores como Raffestin (1993), Haesbaert (2002 e 2005), Saquet (2005), entre outros.

acesso desta população a serviços públicos de transporte, saúde, educação e saneamento (SILVA, 1999).

A elevação dos níveis de instrução da população rural, sobretudo dos jovens, a baixa rentabilidade das atividades agropecuárias, a expansão da eletrificação rural e as maiores facilidades de locomoção e de comunicação entre os espaços rural e urbano têm feito com que uma parcela cada vez maior da população do campo desenvolva atividades na cidade, embora permaneça residindo na zona rural.

A pluriatividade tem se expandido de maneira significativa; a aposentadoria rural passou a se constituir numa importante fonte de renda para boa parte da população residente nas áreas rurais; os condomínios residenciais destinados à população de média e alta renda têm sido implantados em zonas rurais próximas às médias e grandes cidades.

A migração de retorno ao campo por parte, principalmente, de aposentados, é outro fenômeno que tem provocado o crescimento da população rural em algumas regiões do país, especialmente naquelas em que foram implantados assentamentos rurais, embora isto também venha ocorrendo em municípios cujas sedes são menores.

Os fenômenos anteriormente apontados têm levado à emergência de novos elementos nos espaços rurais e devem ser considerados e dimensionados quando são estabelecidas análises sobre as relações campo-cidade.

A dinamização dos espaços rurais requer o melhor aproveitamento dos potenciais produtivos, tanto da agropecuária quanto de outras atividades que possam gerar renda para a população residente.

A recuperação ou a manutenção dos recursos naturais é de crucial importância para o resgate da qualidade ambiental nos espaços rurais. A recomposição de matas ciliares, a proteção de áreas de nascentes e a destinação de 20% da área das propriedades rurais para a constituição de reservas legais poderão resultar na revitalização da paisagem rural, tornando-a mais atrativa, o que poderá potencializar a exploração de serviços vinculados ao lazer. A população urbana tende, cada vez mais, a buscar alternativas de lazer e a consumir produtos naturais e estas poderão se constituir em importantes alternativas de renda para a população rural.

Em municípios em que foram implantados assentamentos rurais, como no Pontal do Paranapanema, no Estado de São Paulo, e em algumas regiões do Norte e Nordeste do país, houve significativa ampliação do efetivo populacional, conforme demonstraram Leite *et al* (2004). A manutenção desta população no espaço rural é um desafio que deve ser enfrentado por meio do estabelecimento de políticas públicas que possibilitem a geração de renda agrícola e não agrícola.

Apesar de ter havido a redução do êxodo rural e, até, o seu estancamento ou reversão em algumas regiões do país, muitas áreas essencialmente rurais do interior do país continuam enfrentando dificuldades decorrentes dos baixos preços dos produtos agropecuários, da degradação dos recursos naturais e da incapacidade financeira dos municípios. Além disso, prevalece ainda uma mentalidade urbana no país, fazendo com que muitos gestores municipais não apoiem as atividades rurais nem forneçam os serviços públicos básicos à população residente no campo, deixando-a isolada e sem perspectivas.

Em muitas áreas rurais do país, a população se encontra em idade avançada e enfrenta graves problemas de sucessão nas propriedades, pois parte expressiva da população jovem prefere se submeter ao desemprego ou ao recebimento de baixos salários nas cidades a permanecer na zona rural. Tal fato se explica em razão da desvalorização social do agricultor, da baixa renda gerada pelas atividades agropecuárias e do isolamento e dificuldade de acesso aos serviços públicos básicos, inclusive de educação e saúde pela população residente no campo.

#### **Perspectivas espaciais da análise campo-cidade: da abordagem setorial à adoção do discurso do desenvolvimento territorial**

Nos anos 1990, a União Européia reconheceu o caráter multifuncional dos espaços rurais e passou a estabelecer políticas públicas com base nos chamados territórios rurais. Desde então, a escala local foi reforçada e parte expressiva das políticas públicas passou a ser conduzida por meio do financiamento de projetos formulados pela própria sociedade civil organizada em parceria com lideranças políticas locais.

Pommier (2001) enfatiza que

[...] la noción de espacio hecho a 'sangre fría', reducida a sus características físicas y abstractas, poco a poco ha sido reemplazada por la noción de *territorio* hecho a 'sangre caliente', que se califica gracias a la acción colectiva de los trabajadores, de las colectividades, de las empresas y de las administraciones (POMMIER, 2001, p. 62 apud BOISIER, 2002, p. 14).

Embora tal mudança de perspectiva tenha se dado inicialmente nos países que integram a União Européia, em contextos bastante heterogêneos, ela passou a influenciar análises da dinâmica rural de outros países, inclusive do Brasil.

No caso brasileiro, a perspectiva territorial passou a ter repercussões primeiramente nas análises dos espaços rurais empreendidas no meio acadêmico, posteriormente, tal visão foi incorporada ao discurso oficial, principalmente no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário, sendo, inclusive, criada a Secretaria de Desenvolvimento Territorial.

Assim, a partir dos anos 1990, o discurso oficial passou a incorporar preocupações com o aspecto territorial, reconhecendo-se a necessidade de se pensar o desenvolvimento rural a partir de territórios, com o envolvimento e a participação direta dos atores locais.

Deve-se ressaltar, no entanto, que desde a promulgação da Constituição Federal no ano de 1988 tem havido a descentralização de recursos financeiros e de atribuições para os municípios. A participação da sociedade civil passou a ser requisitada cada vez mais por meio da instituição de inúmeros Conselhos Municipais, dentre os quais se destacam os de Educação, Saúde, Turismo, Desenvolvimento Rural, entre muitos outros.

Embora instituídos, os conselhos municipais de desenvolvimento rural (CMDR) têm enfrentado grandes dificuldades para o seu pleno funcionamento. Tais dificuldades decorrem da falta de envolvimento e de participação dos seus membros e também da interferência direta de prefeitos que consideram os CMDRs potenciais concorrentes e preferem não estimulá-los ou mesmo inviabilizar o seu funcionamento. Os CMDRs normalmente se constituem em instâncias consultivas, têm muitas atribuições e nenhum recurso financeiro é carreado para o empreendimento de ações no espaço rural.

Além dos problemas de ordem política e operacional, há estrangulamentos estruturais que dificultam o funcionamento dos conselhos municipais, os quais derivam não somente da escassez de recursos financeiros, mas também da inexistência de quadros técnicos competentes para formular e executar políticas públicas visando a gerir as demandas cotidianas e a estabelecer estratégias para se promover o desenvolvimento rural.

A despeito da débil participação dos atores sociais em praticamente todas as áreas, os discursos sobre o desenvolvimento endógeno, que defendem a organização, a articulação e a cooperação dos agentes locais foram fortalecidos. Por meio de tais discursos, se procura defender a idéia de que o envolvimento dos atores sociais presentes no âmbito das localidades e regiões é suficiente para dinamizar a economia e para superar os problemas sociais e ambientais.

Embora a participação dos atores sociais na identificação dos problemas e no estabelecimento de ações para o aproveitamento das potencialidades locais seja importante, a simples importação de estratégias de desenvolvimento local elaboradas no contexto de economias e sociedades avançadas, como vem ocorrendo no Brasil, não é adequada.

A noção de desenvolvimento territorial foi desenvolvida no contexto da União Européia, onde as identidades territoriais são fortes e a participação dos atores sociais é muito maior do que no Brasil.

No Brasil, onde o Estado foi enfraquecido desde a crise dos anos 1980 seguida da adoção de políticas neoliberais adotadas nos governos Collor e aprofundadas nos dois mandatos do governo Fernando Henrique Cardoso, a ação mais efetiva do poder público no estabelecimento de diretrizes de desenvolvimento, na definição de políticas macroeconômicas e na alocação espacialmente

diferenciada de recursos públicos por meio de seus investimentos diretos e da indução de investimentos privados se fazem necessárias.

Além do mais, na maioria das regiões brasileiras, a identidade territorial da população é fraca e a articulação dos atores locais e da sociedade civil são pouco expressivas. Com isso, a adoção da perspectiva territorial e a descentralização de políticas públicas, apesar das boas intenções, poderão ter resultados adversos, além de reduzirem o nível de democratização das decisões ao invés de ampliá-las.

Para Boisier (2002, p. 04)

Es casi evidente que una democracia madura supone una amplia distribución social del poder político, o sea, supone una descentralización, pero es un error común asignar causalidades unidireccionales, como si un proceso necesariamente generase linealmente el otro, desconociéndose el carácter recursivo de ambos. Desde luego, en términos territoriales la transferencia de poder a regiones por ejemplo, puede resultar completamente anti democrática si en tales regiones no existe un receptor socialmente adecuado, en cuyo caso el poder transferido solo reforzaría estructuras oligárquicas y clientelísticas.

Na grande maioria dos municípios do interior do Brasil, a estrutura produtiva ainda está bastante assentada na agropecuária e a aristocracia rural costuma exercer o domínio político. A aristocracia rural normalmente se utiliza dos mais diversos dispositivos para se manter no poder e, assim, usufruir dos seus privilégios.

Nesse contexto, a descentralização administrativa em favor dos municípios tem limites claros no que diz respeito à possibilidade de se ampliar os níveis de participação e de democratização das decisões em favor dos interesses da maioria da população.

Para Schejtman (1997) o sucesso da descentralização administrativa depende dos graus de concentração do "habitat" e de homogeneidade dos grupos sociais e dos seus níveis de organização e de qualidade e cobertura da infra-estrutura.

En general, dicho proceso será más viable en hábitats concentrados, con población relativamente homogénea y organizada y con un grado razonable de infraestructura local y encontrará grandes dificultades si es que funciona en hábitats dispersos, poblaciones heterogéneas y no organizadas y carentes de infraestructura (SCHEJTMAN, 1997, p. 27).

No Brasil, a descentralização das políticas públicas tem enfrentado dificuldades de várias ordens. A população dos municípios situados no interior do país normalmente está dispersa, apresenta baixo nível de organização e há grandes dificuldades para o acesso à infra-estrutura e aos serviços públicos.

A elaboração de políticas públicas em âmbito municipal para o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento, quando ocorrem, não tem surtido os efeitos esperados. Os planos diretores municipais, por exemplo, normalmente se circunscrevem ao espaço urbano, contraditoriamente ao que estabelece a Constituição Federal.

Nos anos 1990 foram implantados Conselhos Regionais de Desenvolvimento Sustentável (COREDES) em alguns estados da federação. Tais conselhos foram criados por meio de leis estaduais, sendo estabelecidas regiões de planejamento a partir das quais têm sido empreendidas discussões com a sociedade civil e com as lideranças políticas regionais para se pensar no desenvolvimento regional e na alocação dos recursos orçamentários estaduais (BANDEIRA, 1999, 2006).

De acordo com Galvão (2005, p. 564) "a estratégia de inserção ativa, baseada na construção de nexos mais orgânicos entre as capacidades e potencialidades locais - institucionais, humanas, naturais e infra-estruturais - e as estruturas produtivas envolvidas" tem se tornado hegemônica.

A estratégia da inserção passiva esteve muito associada a uma visão setorial e centrada na perspectiva de que somente as atividades industriais poderiam propiciar o desenvolvimento. Desde os anos 1980 e, principalmente, a partir dos anos 1990, a estratégia de inserção ativa vem se fortalecendo, o que tem implicado na valorização das diversidades espaciais e dos fatores intangíveis do crescimento econômico, tais como os capitais social e humano.

Amaral Filho (2001) ressalta que o capital humano, as instituições, o conhecimento e a informação, antes apreendidos como fatores exógenos na determinação do crescimento, passaram a ser considerados como fatores endógenos.

Neste contexto se passou a considerar

[...] que um país, região ou local melhor munidos desses fatores podem aumentar, com maior facilidade, o valor agregado à produção, a produtividade do sistema produtivo, acelerar o crescimento, aumentar o produto e possibilitar uma melhor distribuição da renda (AMARAL FILHO, 2001, p. 43).

Na verdade, além dos fatores de produção clássicos representados pelos recursos naturais, capital e trabalho, passou-se a considerar o capital social, o capital humano, o conhecimento e a informação como novos e importantes elementos da produção.

Organismos internacionais como o Banco Mundial, por exemplo, passaram a considerar estes novos fatores de produção e condicionaram a aprovação de projetos e a liberação de recursos ao atendimento de alguns requisitos, tais como: participação popular, investimento no capital humano, fortalecimento das instituições e das identidades territoriais, respeito ao meio ambiente, entre outras exigências.

Para se pensar as relações campo-cidade na atualidade todos estes aspectos devem ser considerados. Além disso, não se pode deixar de levar em conta os problemas estruturais que perduram no país, tais como: elevada concentração da propriedade da terra, grande concentração social e regional da renda, esgarçamento do tecido social, elevada dívida pública etc. Todos estes elementos fazem com que parte expressiva da população do país fique marginalizada e não tenha perspectiva de futuro.

A marginalização econômica e social de parcela apreciável da população nas cidades tem feito com que o campo seja apontado como uma alternativa para a sua sobrevivência. O volume de investimento para se gerar um posto de trabalho no campo é, em média, menor do que na cidade e o custo de manutenção da população no campo é também menor do que na cidade.

No espaço rural brasileiro ainda reside uma parcela significativa da população e é importante que ela permaneça e desenvolva não somente atividades agropecuárias, mas também outras atividades e obtenha renda suficiente para viver dignamente, pois as oportunidades de trabalho na área urbana são escassas.

### **Considerações finais**

Procurou-se demonstrar ao longo deste artigo as intensas mudanças pelas quais os espaços rurais brasileiros vêm passando desde meados do século passado, em decorrência do aprofundamento dos processos de industrialização e urbanização.

A sociedade brasileira deixou de ser rural para se tornar predominantemente urbana. Para se entender a dinâmica espacial, econômica e social da grande maioria dos municípios e regiões do interior do país, se faz necessária à adoção de uma perspectiva integradora dos espaços rural e urbano.

Nas últimas décadas, a perspectiva territorial vem ganhando força, passando-se a considerar o caráter multifuncional dos espaços rurais. Nesta nova perspectiva, a participação dos atores sociais tem sido valorizada, ainda que haja grandes dificuldades para a sua concretização em razão do domínio exercido pelas oligarquias rurais e do fato das organizações coletivas serem ainda muito vulneráveis.

A fisionomia e a dinâmica do espaço rural passaram por significativas alterações. A população rural incorporou hábitos urbanos em decorrência da expansão da infra-estrutura, da maior fluidez propiciada pela melhoria das vias e dos meios de transporte e do intenso fluxo de informações veiculadas pela televisão. As articulações entre os espaços urbanos e rurais se intensificaram, mas mesmo assim o campo e a cidade continuam apresentando características que lhe são próprias, embora haja cada vez menos diferenças nos valores e nos níveis de informação dos habitantes residentes nas zonas rurais e urbanas.

Diante das intensas alterações que ocorreram nos espaços urbanos e rurais, as noções de campo e de cidade precisam ser reformuladas. Atualmente não se pode mais identificar o espaço rural apenas como aquele em que se desenvolve uma única atividade econômica, pois não há somente a agropecuária, embora ela possa ser a mais importante em termos econômicos e sociais na maioria das regiões interioranas do país.

O espaço rural se constitui em local de habitação de parcela da população do país, a despeito do esvaziamento demográfico provocado pelo êxodo rural em muitas regiões. Atualmente a contraposição linear e o estabelecimento de diferenciações rigorosas entre os espaços e as sociedades rurais e urbanos são inadequados para a compreensão da realidade e são pedagogicamente contraproducentes.

A maior parte dos pequenos municípios do interior do país é essencialmente rural, o comando político normalmente é exercido pelas oligarquias e as principais atividades produtivas são desenvolvidas nas zonas rurais. As atividades agropecuárias normalmente estão direta ou indiretamente às agroindústrias e a circuitos de distribuição organizados a partir das cidades.

### Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. *Relatório de Pesquisa*, IPEA, São Paulo/Rio de Janeiro, Projeto BRA/97/013, jun. 1999. [mimeo].
- AMARAL FILHO, Jair do. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Revista Planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, n° 23, 2001.
- BANDEIRA, Pedro. Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. *Texto para discussão n° 630*, Brasília: IPEA, 1999.
- BANDEIRA, P. S. Institucionalização de regiões no Brasil. *Ciência e Cultura*, jan./mar. 2006, v.58, n° 1, p.34-37.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília: CONDRAF, NEAD, 2003 (Textos para discussão n° 4).
- BOISIER, S. 2001: la odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización. In: *Seminarios de sectores sociales: nudos críticos y alternativas*. Lima, 2002
- CAMPANHOLA, Cleyton; SILVA, José Graziano da. Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. In: *Cadernos de Ciência e Tecnologia*. Brasília: Embrapa, v. 17, n° 1, p. 11-40, 2000.
- DAVID, John H.; GOLDBERG, Roy A. *A Concept of Agribusiness*. New York, Alpine Press, 1957.
- DELGADO, G. da C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965-1985*. Campinas: ICONE; UNICAMP, 1985.
- DELGADO, Guilherme da Costa. A questão agrária no Brasil, 1950 - 2003. In: *Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual*. São Paulo: INCRA, 2005.
- EHLERS, E. *Agricultura sustentável: origens e perspectivas de um novo paradigma*. 2ª Ed. Guaíba: Agropecuária, 1999.
- FERRAO, João. *Relações entre mundo rural e mundo urbano: evolução histórica, situação actual e pistas para o futuro*. *EURE (Santiago)*, sept. 2000, v.26, n°78, p.123-130.
- GALVÃO, A. C. F. Desenvolvimento regional e inovação como instrumentos fundamentais para o desenvolvimento brasileiro. In: *Seminários temáticos para a 3ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia*. Brasília, 2005.
- GUIMARÃES, Alberto Passos. *A Crise Agrária*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- HAESBAERT, Rogério. *Territórios alternativos*. São Paulo: Contexto, 2002.
- \_\_\_\_\_. Des-caminhos e perspectivas do território. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, Marcos A. (Org.). *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2005. p. 87-120.
- LEITE, S. et al (Org.). *Impactos dos Assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. São Paulo: UNESP, 2004.
- MARQUES, Teresa Sá. Dinâmicas territoriais e as relações urbano-rurais. In *Revista da Faculdade de Letras – Geografia*, 1 Serie, v. XIX, Porto, 2003, p. 507-521.
- MÜLLER, Geraldo. *Complexo agroindustrial e modernização agrária*. São Paulo: EDUC, 1989.
- POMMIER P. Los desafíos del ordenamiento territorial en Francia a la hora de la mundialización. In: *Descentralización y desarrollo regional*. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Adm.: Santiago de Chile, 2001.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- RUA, João, et al. *Para ensinar Geografia*. Rio de Janeiro: Acces Editora, 1993.
- SAQUET, M. A. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: RIBAS, A. D.; SPOSITO, E. S.; SAQUET, M. A. (Org.). *Território e desenvolvimento: diferentes abordagens*. Francisco Beltrão: UNIOESTE, 2005, p. 121-148.
- SCHEJTMAN, Alexander. La cuestión urbana en el desarrollo rural: elementos regional para América Latina y el Caribe. *Seminário Internacional: Interrelación rural-urbana y desarrollo descentralizado Taxco*, México, 1997 (FAO – Borrador).
- SILVA, José Graziano da. *O novo rural brasileiro*. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 1999.

Recebido para publicação dia 14 de Novembro de 2006

Aceito para publicação dia 30 de Novembro 2006