

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO: REPENSANDO VELHOS DILEMAS, APRESENTANDO NOVAS  
POSSIBILIDADES

Joelson Gonçalves de Carvalho (UNICAMP)

## **Território e Planejamento: Repensando Velhos Dilemas, Apresentando Novas Possibilidades.**

### **Resumo**

O trabalho consiste, em um primeiro momento, na análise crítica conceitual do que se entende por urbano e rural e, a partir dessa análise, visa incorporar ao debate novas idéias pouco presentes na elaboração de políticas públicas condizente com as reais necessidades das estruturas regionais no Brasil. Para tanto, esse estudo traz à tona questões que, recentemente, voltaram ao debate acadêmico, político e social, qual seja: as problemáticas agrárias e agrícolas vis-à-vis políticas de desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, a premissa básica é que existe uma grande inter-relação entre a problemática regional/urbana e a histórica questão agrária no Brasil. Sendo assim, torna-se necessário um balanço mais abrangente e, ao mesmo tempo localizado dessa questão, o que é apontado no final do trabalho discutindo-se sucintamente o caso do estado de São Paulo. Os apontamentos finais buscam deixar claro que existem efeitos positivos sobre as estruturas urbanas e regionais quando da instalação de assentamentos rurais, em especial de municípios menores. Entretanto, o desenho de políticas públicas, que caminhem no sentido de operacionalizar esses efeitos positivos, torna-se cada vez mais obstaculizado diante do tratamento dicotômico do que se entende por urbano e rural e das políticas decorrentes desse entendimento.

## **1. O urbano e rural enquanto categorias de análise: a evolução crítica dos conceitos**

As definições entre o rural e o urbano estão mais complexas, pois, cada vez mais, consideram a noção de dinâmica histórica. Antes, em muitas interpretações, o rural e o urbano eram conceitos antagônicos. O urbano era diferente do rural, sendo o primeiro o espaço da modernidade e do edificado e o segundo do atraso ou da natureza pura. Entretanto, muitos estudos recentes vêm buscando entender as relações do que antes era dicotômico, isto é, contribuindo com um novo modo de ver o território enquanto zonas de convergências o que, por sua vez, em que pese as diferenças de olhares, abre caminho para melhores interpretações sobre o Brasil.

Apenas como ilustração, dois trabalhos com olhares bem distintos sobre o rural e o urbano no Brasil e, portanto, com conclusões dispares sobre o processo de estreitamento desses dois espaços, refletem o que estamos afirmando. Os trabalhos de José Graziano da Silva e Campanhola, no corpo do projeto RURBANO demonstram que existe uma “urbanização do campo” na medida em que atividades rurais estão crescendo em ramos não-agrícolas, ao passo que, atividades rurais eminentemente agrícolas estão perdendo espaço. Para Graziano da Silva e Campanhola (2004), o rural no Brasil ganhou elementos antes exclusivos do urbano como a indústria e a prestação de serviços<sup>i</sup>.

Em sentido diverso José Eli da Veiga trabalha a idéia de um Brasil menos urbano do que se imagina (ou calcula, como quer o autor). Segundo Veiga (2002), muitos municípios brasileiros não apresentam dinâmicas próprias, são apenas pequenas aglomerações inseridas em uma lógica eminentemente rural. O ponto central da crítica se alicerça na obsoleta definição de cidades, que desde 1938, transformou qualquer sede municipal, independentemente de condições estruturais e funcionais, em cidades, dificultando, portanto, o desenho real da rede urbana nacional<sup>ii</sup>.

Longe aqui de querer pender para uma ou outra linha teórica-metodológica, o que importa para os propósitos desse trabalho é demonstrar que muitos estudos estão percebendo a problemática em definir e estudar o urbano e o rural a partir da paisagem ou das atividades econômicas secularmente instaladas nesses espaços. Ademais, a partir da ilustração utilizada, tanto Graziano da Silva como Veiga, problematizam os critérios estabelecidos para definir o que é rural e urbano, problema esse que também se expressa sobre as propostas e políticas públicas que visem a superação do subdesenvolvimento econômico.

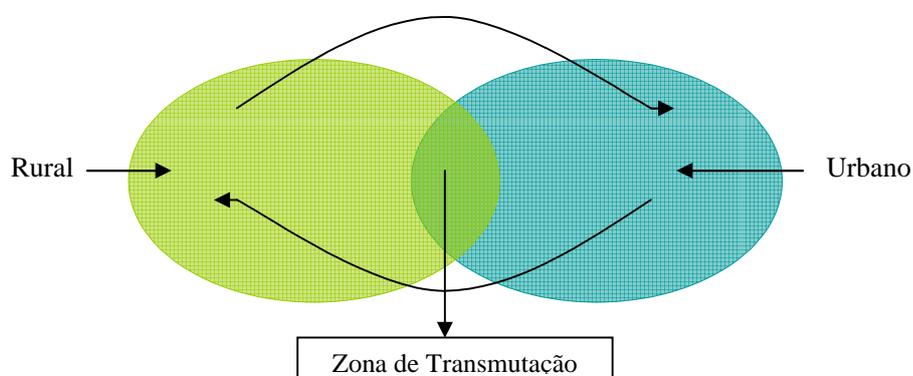
No mapeamento das questões estruturais do subdesenvolvimento brasileiro, Brandão (2004), valendo-se dos estudos feitos por Cano (1981), busca demonstrar como um modo mais avançado de integração inter-regional, que se processou via acumulação do capital produtivo, realizou, através de uma “convivência pacífica”, a soldagem de interesses de diversas frações mais modernas do capital com a persistência e até aprofundamento das relações de dominação de antigas formas do capital mercantil. Aliança mantida graças a intocabilidade da questão da propriedade fundiária, rural e urbana.

Neste sentido, o autor completa: “*O processo de urbanização, a partir da industrialização ‘restringida’ e ‘pesada’, alcançará patamares superiores de diferenciação, sofisticação e de conflitos pela não-resolução de questões estruturais como as questões fundiárias rural e urbana*” (BRANDÃO, 2004, p. 100). Menos no sentido de concluir e mais no sentido de abrir uma possível agenda de pesquisa, Brandão, sobre essa problemática, continua: “*Entendo que um tema extremamente relevante, porém ainda não pesquisado, para a discussão das especificidades da urbanização brasileira é o caráter de não-exacerbação da contradição campo-cidade no país, inerente ao processo de desenvolvimento capitalista. Esta discussão permitiria iluminar, pensamos, questões como a débil delimitação entre interesses rurais e urbanos, etc*” (2004, p. 102).

## **2. Os tratamentos teóricos do urbano e do rural**

Esquemáticamente a figura 1 representa a clássica relação entre o rural de um lado e o urbano de outro. Entre as duas dimensões uma zona que aqui se denomina *zona de transmutação*<sup>iii</sup>, na qual, a proximidade entre o urbano e o rural é tamanha que fica difícil a separação em termos de definição do que seria efetivamente um ou outro. Este esquema não é obviamente apresentado em termos métricos ou espaciais *per se*, e sim em termos abstratos, tentando perceber as nuances teóricas do debate. Nesse sentido, muitas são as interpretações sobre o urbano ou o rural que se inscrevem nesse esquema uma vez que nelas estão contidas noções dicotômicas entre ambas as categorias. O rural é muitas vezes apresentado como sinônimo de atraso ou natureza pura de uma forma até idílica ou bucólica, já o urbano por sua vez seria a representação do espaço construído, lócus da produção, da modernidade, muitas vezes entendido como a cidade em si.

Figura 1 – Esquema tradicional de análise urbana e rural



Na zona de transmutação, os espaços que misturam elementos do urbano e do rural são pouco priorizados nas leituras clássicas ou convencionais<sup>iv</sup>. Essa zona é geralmente expressa por áreas rurais próximas as cidades, que se dedicam a setores da economia associados ao urbano, como a prestação de serviços (pesque-pagues, chácaras de lazer, entre outros) e, que por não se adequarem aos moldes conceituais tradicionais, não ganham corpo analítico. No mesmo sentido, ainda nessa zona de transmutação, existem áreas distantes das cidades, onde estão inseridas atividades pesadas como grandes agroindústrias que modificam a paisagem local. Não bastasse isso, dentro do que se considera urbano, muitos são os lugares onde estão presentes populações de origem rural (geralmente marginalizadas) que se dedicam a atividades diretamente relacionadas ao rural como a criação de animais para autoconsumo, como suínos, eqüinos e bovinos, mostrando mais uma vez que existe uma faixa onde não é simples a definição entre o urbano e o rural.

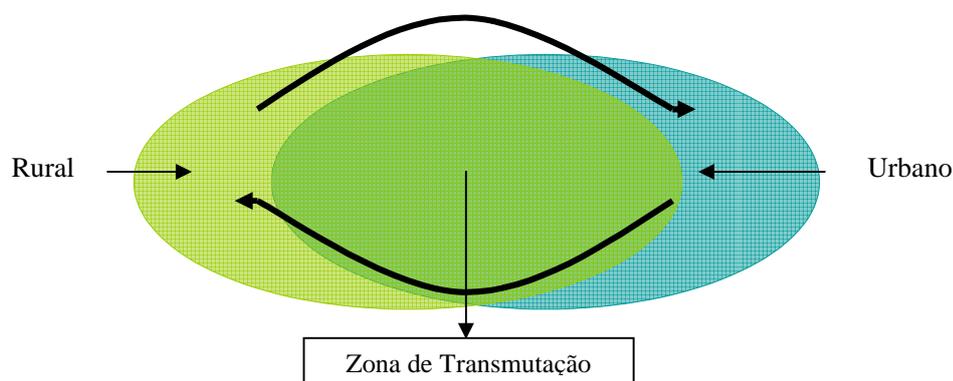
Por fim, ainda dentro do escopo analítico tradicional, as setas representam fluxos socioeconômicos entre as duas áreas, onde o rural fornece ao urbano o excedente comercializável e busca os produtos que por limitações várias, não podem ser produzidos no rural.

Em síntese, as leituras dicotômicas sobre o que é o urbano e o que é o rural não desconsideram (e nem poderiam) a existência de uma área difusa onde com a presença de elementos contrastantes, contudo, no escopo dessas leituras essa zona seria residual, sem significativas relações socioeconômicas capazes de alterar a configuração do espaço.

A figura 2 representa o rural e o urbano em uma perspectiva que incorpora o recente debate sobre o tema. Nessa esquematização é clara a predominância da zona de transmutação.

Não muito clara é o que ela representa. Em termos mais simples, existe uma patente intensificação do debate do que é urbano e rural no Brasil e em muitos desses estudos a noção de conceitos cartesianos está cada vez menos presente, pois, muitos autores começam a perceber que existe um crescente imbricamento entre o urbano e o rural tornando a simples conceituação estanque um problema de método às vezes até primário.

Figura 2 – Esquema recente de análise urbana e rural



Não está se dizendo que inexistente o rural enquanto natureza pura, nem muito menos o urbano, em especial o metropolitano, distante de relações com rural. Na representação figurada 2, o urbano e o rural, enquanto idéias dicotômicas diminuíram, os fluxos socioeconômicos se intensificaram e o debate acadêmico ganhou corpo dentro da zona de transmutação.

É bom que se reforce a inexistência de consensos sobre a zona de transmutação. Aliás essa idéia nem foi sistematizada ainda. O que existe de concreto é a crescente preocupação em se entender as relações que se estabelecem dentro dessa área. Dito de outra forma: muitos estudos se inserem em uma perspectiva de análise que tem claro a crescente proximidade, do ponto de vista regional-territorial, de elementos urbanos e rurais, mas ainda está em aberto de quem é a preponderância desse movimento de coalizão.

Mais uma vez, nessa zona de transmutação o espaço, além de não ser métrico é o lócus de relações sociais de produção e, portanto, sujeito a processos caracterizados pelas múltiplas contradições inerentes ao capitalismo e, sendo assim, deve ser analisado a partir de processos históricos. Nesse sentido, Bernardelli (2006) acrescenta: “*Entendemos que a importância dessas relações entre urbano e rural é essencial, pois caso privilegiemos as diferenças e*

*desconsideremos as relações existentes entre os espaços, será difícil conseguirmos estabelecer proposições e políticas adequadas, seja para o meio rural, seja para o urbano, pois ambos devem ser analisados em suas particularidades, dinâmicas e papéis que desempenham, bem como em suas complementaridades.”* (p. 44). Bernardelli nos ajuda a reforçar que não se está propondo abandonar os *conceitos* e sim entendê-los enquanto processos para que as políticas públicas possam ser trabalhadas de modo condizentes com as reais necessidades.

Diante dessa preocupação eminente, a urgente necessidade do tratamento do tema da difícil delimitação entre rural e urbano no Brasil fez com que, no período mais recente, alguns estudos e pesquisas ganhassem destaque.

Abramovay (2000) polemiza com o termo ruralidade. Para este autor a ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização, portanto, não pode ser vista apenas por suas atividades setoriais e sim na sua relação com a natureza, regiões não densamente povoadas e inserção em dinâmicas urbanas. Sendo assim, o autor corrobora sobremodo com o propósito geral deste projeto de investigação, isto é, torna-se de extrema importância revelar dimensões inéditas das relações cidade-campo e, sobretudo, mostrar dinâmicas regionais em que as pequenas aglomerações urbanas dependem de seu entorno disperso para estabelecer contatos com a economia nacional e global, seja por meio da agricultura, seja por outras atividades.

Nesse trabalho Abramovay mostra o quão atual esta questão é, trazendo à tona os estudos de mesmo cunho realizados nos Estados Unidos, Europa e no escopo da OCDE. Nos trabalhos norte-americanos, o foco está presente no “*estudo das funções econômicas das ‘small towns and places’, localidades distintas das cidades e sobretudo das que são caracterizadas como áreas metropolitanas. (...) É neste sentido também que para a OCDE existem cidades nas regiões rurais. Por outro lado, é fundamental o estudo da relação entre estas regiões rurais com os centros metropolitanos de que dependem mais ou menos diretamente*”. (ABRAMOVAY, 2000).

Já na França, ganha destaque a idéia de *pólos rurais* na qual a relação estabelecida entre o meio rural e as cidades é apresentada de modo a mostrar a polarização do rural por pequenos ou médios assentamentos, onde se concentram alguns serviços e infra-estrutura básica. Estas “*aglomerações menos tentaculares*”, que as cidades propriamente ditas são chamadas, pela pesquisa do Insee/Inra (1998)<sup>v</sup>, na França, de *pólos rurais*: “*eles entretêm uma forte complementaridade com o tecido das pequenas comunas que os cercam*”.

A partir desse acompanhamento internacional do tema, Abramovay (2000) deixa algumas conclusões e perspectivas que se mostram não só atuais como também abrem perspectivas de análises futuras. Nesse ínterim cabe destaque as idéias de que: a) O meio rural só pode ser compreendido em suas relações com as cidades, com as regiões metropolitanas e também com os pequenos centros em torno dos quais se organiza a vida local. É crucial o papel destes pequenos centros na dinamização das regiões rurais e, b) embora existam traços comuns da ruralidade, é claro que o meio rural caracteriza-se por sua imensa diversidade. Estabelecer tipologias capazes de captar esta diversidade é uma das mais importantes missões das pesquisas contemporâneas voltadas para a dimensão espacial do desenvolvimento.

Ainda no que se refere à literatura internacional, em que pese não haver uma definição universal de meio rural, tem-se uma idéia geral já consagrada nos recentes estudos, em especial da Divisão de Desenvolvimento Rural da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO/SDA), segundo a qual o rural não é definido por oposição e sim na sua relação com as cidades.

No Brasil, longe de qualquer consenso, para propor estas questões, ainda precisa-se mapear o debate a partir de sua gênese, isto é, a necessidade ou não de mudanças na estrutura agrária nacional. Um exemplo é Francisco Graziano, em *O Carma da Terra no Brasil* (2004), livro no qual defende a inexistência de sem-terras e o alto e equivocado custo da reforma agrária. Nessa perspectiva, (diga-se de passagem, muito bem quista pelas velhas e novas elites oligárquicas rurais), inexistente saída, porque inexistente problema. Portanto, qualquer possibilidade de dinamização regional e urbana a partir das mudanças nas estruturas da propriedade rural é inviável.

Como adiantando anteriormente, outro ponto polêmico foi levantado no livro *Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula* (2002), no qual, José Eli da Veiga questiona a discussão baseada nas estatísticas sobre o grau de urbanização do Brasil, que segundo os dados do último censo, chega a 81,2%. A tese central dessa discussão tende a demonstrar que boa parte da população ainda encontra-se no campo. Valendo-se da metodologia da OCDE e baseando-se no estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, feito pelo IPEA/IBGE/NESUR, o autor alerta para o fato de se combinar o critério de tamanho populacional com pelo menos outros dois: sua densidade demográfica e sua localização. O problema, segundo Veiga (2002), reside na concepção do que é rural, entendido pelos planos e programas governamentais como necessariamente setorial, desconsiderando, portanto sua face territorial, na qual políticas mais concretas de dinamização econômica e arrefecimento de desigualdades regionais podem ser mais efetivas.

### **3. Zona de transmutação enquanto espaço para *planejamentos***

Mesmo não trabalhada de modo sistemático, muitos autores inserem seus estudos nessa zona de transmutação. Santos (1985) entende a expansão da zona urbana sobrepujando a zona rural. Para esse autor existe uma *agricultura científica* que serve de força motriz para um processo que parte da maior permeabilidade do meio natural, espaço esse, como menores *rugosidades* que o espaço urbano e, portanto, de fácil expansão para capitais tanto industriais como financeiros (SANTOS, 1985).

Elias (2006), analisando as novas dinâmicas territoriais no Brasil agrícola, parte das constatações feitas por Santos (1985) para demonstrar que “*as novas relações entre a cidade e o campo, impostas pela agricultura científica, representam um papel fundamental para a expansão da urbanização e para o crescimento das cidades, especialmente locais e médias, fortalecendo-as, (...) notadamente no Brasil com importantes áreas agrícolas, em termos demográficos, seja em termos econômicos.*” (p. 281).

Na busca por melhores critérios de análise Elias (2006) continua: “*Torna-se imprescindível à compreensão da reprodução do espaço urbano considerar a expansão dos espaços urbanos resultantes da reestruturação produtiva da agropecuária. Essa seria uma das vertentes para pensar as cidades médias, uma vez que a reestruturação produtiva da agropecuária brasileira tem promovido profundas transformações à produção e ao espaço agrário, com significativos impactos territoriais e sociais, inviabilizando que se continue a utilizar os esquemas clássicos para pensar a urbanização e as cidades no Brasil, uma vez que se dilui, cada vez mais, a velha dicotomia cidade-campo, construindo-se uma unidade dialética entre estes dois subespaços*”. (p. 282).

Santos (1996) mostra que dotar o território de fluidez para os investimentos produtivos acirra a divisão social e territorial do trabalho e as trocas intersetoriais e isso, por sua vez, resulta em diferentes arranjos produtivos, tanto no campo como na cidade. Em sendo assim espaços onde campo e cidade são conceitos difusos essas manifestações de dão de formas mais complexas. Santos (1985, 1996) trabalhando conceitos de *agricultura científica e meio técnico-científico-informacional*, está preocupado com uma realidade de agricultura capitalizada inserida nas cadeias produtivas cada vez mais dinâmicas, aceleradas pelas políticas neoliberais de abertura comercial e financeira. Isto é, Santos não discorre sobre as alterações decorrentes, ou a decorre, de políticas de apoio e fortalecimento de assentamentos rurais.

Sobre essa temática é bom que se diga que, as análises e elaborações de políticas públicas que tem como ponto de partida o campo, devem incorporar a noção de espaço de disputa, uma vez que nesse espaço estão presentes vetores contrários capazes de enviesarem conclusões, pois a resultante ainda está por ser construída. Sendo assim, a dinâmica de centralização do capital no campo, expressos no latifúndio monocultor de alta capacidade tecnológica, convive (não harmonicamente, claro) com políticas de fortalecimento da agricultura familiar, como o PRONAF<sup>vi</sup> e o crescimento de movimentos sociais ligados a reforma agrária, tendo no MST sua maior expressão.

A existência de movimentos sociais organizados em diversas escalas de ação, deixa claro que o processo de aumento da zona de transmutação é caracterizado por um movimento que não se encerra apenas no âmbito econômico, tendo que se incorporar em análises mais elaboradas outras variáveis, em especial sociais, políticas e ideológicas.

A divisão de Santos entre um *Brasil urbano com áreas agrícolas* e um *Brasil agrícola com áreas urbanas* é deveras interessante. O problema reside em derivar daí uma causalidade positiva entre a agroindústria e o desenvolvimento urbano. Dito de outra forma, a agroindústria no Brasil é patrocinada por políticas públicas e consiste, em linhas gerais, a uma associação do grande capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária casada com estratégias ligadas ao capital financeiro, ou seja, a agroindústria corresponde a acepção brasileira do que se entende por agronégocio (DELGADO, 2005).

Delgado (2005) demonstra que essa modernizante vertente agrícola deriva de uma política conservadora na qual a modernização desconsiderou qualquer enfrentamento da estrutura agrária nacional. A “questão agrária” se transformou, em especial no pós 64, em como fazer crescer a produção e a produtividade do setor agrícola a partir da demanda urbana e também pela demanda externa em acelerando processo de crescimento e completa que “*o aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria e de ambos com o setor externo, isto tudo se deu fortemente subvencionado pela política agrícola e comercial do período.*” (DELGADO, 2005, p. 33)

Pensar que apenas a crescente dinamização da agricultura moderna ou o aumento dos laços estabelecidos pelo agronégocio entre o campo e a cidade podem dar melhor dinâmica às cidades, melhorando a economia local é desconsiderar o problema, que ao nosso ver é histórico e será tratado na próxima seção.

#### **4. Históricas relações nacionais entre o urbano e o rural**

A seção anterior demonstrou que existem razões suficientes para não se dissociar a problemática regional/urbana da histórica questão agrária no Brasil, contudo, ainda é freqüente, em muitos estudos, a dicotomia estabelecida entre campo/cidade. Este caráter analítico que corrobora com o tratamento estanque dos temas sobre a realidade agrária e urbana tem marcos distantes e estão nos laços históricos do processo de formação da *nação brasileira*, com todas as suas dificuldades e posteriores imbricações, tendo se complexificado com o processo de industrialização nacional.

Não existe um marco histórico pontual para a imbricação de tais questões, o que existe de fato é um processo que ora aproxima ora distancia as duas problemáticas, mas a gênese é sem dúvida a forma colonizadora a que o Brasil foi sujeito.

A história da formação do território brasileiro se confunde com a concentração de terra e poder. Sem se perder em digressões, recuperemos apenas para efeitos ilustrativos as capitâneas hereditárias, que através da Carta de Doação, dividiram a extensa faixa litorânea da então colônia em 15 capitâneas cada qual com um donatário. Esse sistema, com todos os seus problemas, vigorou no Brasil de 1534 até meados do século XVIII. Vida mais longa tiveram as sesmarias que, com a mesma lógica perdurou até a Proclamação da Independência. Mesmo com o fim desses instrumentos, as raízes do latifúndio estavam dadas. Não bastasse isso, logo após a Independência, com um Brasil eminentemente agrícola dois fatos tópicos iriam influenciar em muito o futuro agrário e urbano desse país, o primeiro é a Lei de Terras e o segundo a política de migração de estrangeiros livres.

Com a Lei de Terras, o acesso à terra foi privado daqueles que antes trabalhavam nela, fortalecendo de modo legal e definitivo a estrutura latifundiária do campo brasileiro. Com as políticas de estímulo a migração de estrangeiros (notadamente europeus e japoneses), o contingente de ex-escravos passa a ter nos núcleos urbanos as poucas oportunidades de trabalho que cabiam a um país ainda sem um perfil industrial consolidado.

Em linhas gerais, muito antes da expansão das atividades econômicas urbanas o Brasil iria conhecer seu primeiro êxodo rural, fenômeno esse não isolado uma vez que a expansão das atividades agrícolas se dá concomitante com a maior tecnificação das atividades agropecuárias e por conseqüência com a menor incorporação de mão-de-obra ao passo que o excedente era paulatinamente atraído pelas oportunidades urbanas ainda em tímido crescimento, ou seja, o Brasil, antes da consolidação das atividades industriais já tinha conhecido um êxodo rural significativo e precoce por natureza.

Em síntese, na medida em que a mão-de-obra escrava tornava-se um problema à acumulação de capital no campo, a imigração europeia resolveu essa questão via introdução de trabalho livre e o conseqüente aumento da divisão social do trabalho nos núcleos urbanos de então<sup>vii</sup>. Porém, e é bom que se ressalte, o acesso à terra sempre foi impedido. Com o fim do trabalho escravo e a introdução da Lei de Terras no Brasil passamos a uma situação marcada pelos *homens livres do trabalho compulsório e terra escrava compulsoriamente do capital*. Assim, criava-se um mercado consumidor amplo, consolidando efetivamente um capitalismo interno, mesmo que dependente e associado aos interesses externos e marcado por graves problemas estruturais que jamais seriam enfrentados.

Segundo Benjamim et. al. (1998, p.87), “*Assim como a solução das elites para a questão da escravatura se desdobrou em questão agrária a partir da segunda metade do século XIX, a questão agrária jamais solucionada se desdobrou em questão urbana na segunda metade do século XX*”.

Nesse sentido, “*pode-se visualizar nesse processo de modernização um pacto agrário tecnicamente modernizante e socialmente conservador, que, em simultâneo à integração técnica da indústria com a agricultura, trouxe ainda para o seu abrigo as oligarquias rurais ligadas à grande propriedade territorial*” (DELGADO, 2006, p. 38).

## **5. Política nacional e esvaziamento do campo**

O debate da questão agrária se espalhou em diversos sentidos, contudo em nenhum deles teve, na inter-relação com o urbano, uma relação primaz. Se recuperássemos *an passan* o centro nevrálgico dessa discussão, que, diga-se de passagem, foi completamente suprimida com o golpe de 64, teríamos, como aponta Delgado (2006) três grandes frentes, a saber: os intelectuais do PCB, a frente progressista da igreja católica expressa pela Confederação Nacional dos Bispos do Brasil, e por fim os economistas conservadores encabeçados por Delfin Neto.

A bem da verdade, descontadas as contribuições da CNBB que não tiveram corpo teórico definido, as outras duas frentes tiveram uma forte imbricação que, em termos práticos, fortaleceu em muito a impossibilidade da reforma agrária enquanto política de estado. Em outras palavras, mesmo com as divergências internas do Partido Comunista do Brasil, a idéia central era o atraso nas relações entre capital e trabalho no campo e a exarcebada exploração do trabalho rural. Em linhas gerais o que o PCB propôs foi a formalização do trabalho e do trabalhador rural, garantindo em última estância a melhoria das relações trabalhista antes inexistentes no campo. Isso acabou sendo incorporado no campo pelo Estatuto da Terra de 64,

tendo como conseqüências o esvaziamento do campo e a opção por parte dos produtores rurais de trabalhadores urbanos livres conhecidos como bóias-frias, reforçando portanto, o ideário dos economistas conservadores de aumento da produtividade do campo sem enfrentamentos ligados a questão agrária.

Mais uma vez, enquanto saída para a redução de custo por um lado e pela facilidade tecnológica de outro a massa desocupada foi paulatinamente caminhando para os núcleos urbanos em crescimento.

## **6. O Estado de São Paulo como esforço analítico**

A partir das diversas implicações sugeridas até aqui, se pegássemos como exemplo o Estado de São Paulo, onde o processo de industrialização se deu de modo mais completo e elegêssemos uma área específica, como por exemplo, o oeste e noroeste do estado, distante mais de 400 km da capital, poderíamos perceber bem as estreitas relações entre a dinâmica urbano-regional e agrícola-agrária, compondo um território ímpar.

Esta área do Estado de São Paulo anteriormente denominada se “Grande Oeste” já foi objeto de dois trabalhos importantes coordenados pelo professor Wilson Cano, a saber: *A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980)*, em 1988, e *São Paulo no limiar do século XXI*, de 1992. Estas pesquisas trouxeram à luz importantes considerações sobre a formação e as formas específicas de inserção das regiões interioranas na dinâmica econômica maior do estado.

Segundo Cano (1992), o conjunto da região oeste do Estado atingiu o apogeu do seu processo de ocupação no final da década de 50. A partir daí, ocorreu uma redução acentuada das taxas de crescimento da população total desta área do Estado, que permanece estável em torno de 2,8 milhões de habitantes. Nos anos 60, e daí em diante, a região oeste assiste a uma brutal expansão do contingente urbano da sua população, cujo total cresce duas vezes e meia entre 1950 e 1970. A taxa de urbanização, por conseqüência, também aumenta e o conjunto dos centros urbanos desta área do Estado chega, em 1970, abrigando cerca de 54% da população total. As ocupações urbanas, que em 1950 não passavam de 23% da população economicamente ativa (PEA) do oeste paulista, atingem, em 1970, quase a metade das ocupações nessa porção do Estado.

As implicações desses movimentos na rede de cidades são apresentadas por Cunha e Baeninger (2000). Segundo esse trabalho, configuram-se, nos anos 70, pólos regionais caracterizados em função de seu papel concentrador de fluxos populacionais e suas atividades econômicas. A inserção destes pólos se dava a partir da oferta de produtos agropecuários e

agroindústrias e o consumo de diversos gêneros industriais fornecidos tanto pela capital quanto por outras regiões. Desta forma, consolidaram-se algumas cidades-pólo desempenhando o papel de entreposto mercantil e de serviços nesta vasta região.

Durante toda a década de 80 a agricultura brasileira estava em foco. O período é marcado, principalmente pelo debate crescimento *versus* pagamento *da* dívida externa e os objetivos das políticas agrícolas do período consistem na intensificação de um modelo amplamente tecnificado e gerador de superávits. Como resultado, esse esforço exportador trouxe a modernização da atividade agrícola e o entrelaçamento das relações entre indústria e agricultura, gerando excedentes de mão-de-obra e inchaços populacionais nos centros urbanos mais dinâmicos (GRAZIANO, 1996). Esse é o caso de São José do Rio Preto, Ribeirão Preto, Bauru, entre outros.

Historicamente as cidades foram se moldando a partir das atividades agrícolas até o momento em que as relações de causalidade se alteraram do padrão campo-cidade para o padrão cidade-campo, numa clara preponderância da indústria sobre as relações mercantis estabelecidas anteriormente.

Em suma, é assim, de modo complexo, que se apresentam os dilemas a serem enfrentados no espaço regional e urbano nacional. Por um lado, regiões vão tomando formas cada vez mais distintas, sócio-economicamente, e trazem toda a sorte de problemas para a efetiva redução das desigualdades econômicas e sociais. Por outro lado, assistimos o crescente processo de segregação social não mais exclusivo das grandes cidades e já presente em diversas cidades de porte médio e regiões mais afastadas das grandes capitais e áreas metropolitanas. Mesmo em São Paulo, onde se concentra o maior parque industrial da América Latina e também a agricultura mais diversificada e moderna do país, as questões estruturais aqui levantadas não foram enfrentadas.

Em que pese a tese de que a questão agrária estaria resolvida no Estado de São Paulo, a análise dos dados do Censo Agropecuário e do Instituto de Terras de São Paulo mostra outra realidade que aliada ao aumento dos conflitos no campo reacendem as discussões e intensificam o debate sobre a questão agrária paulista.

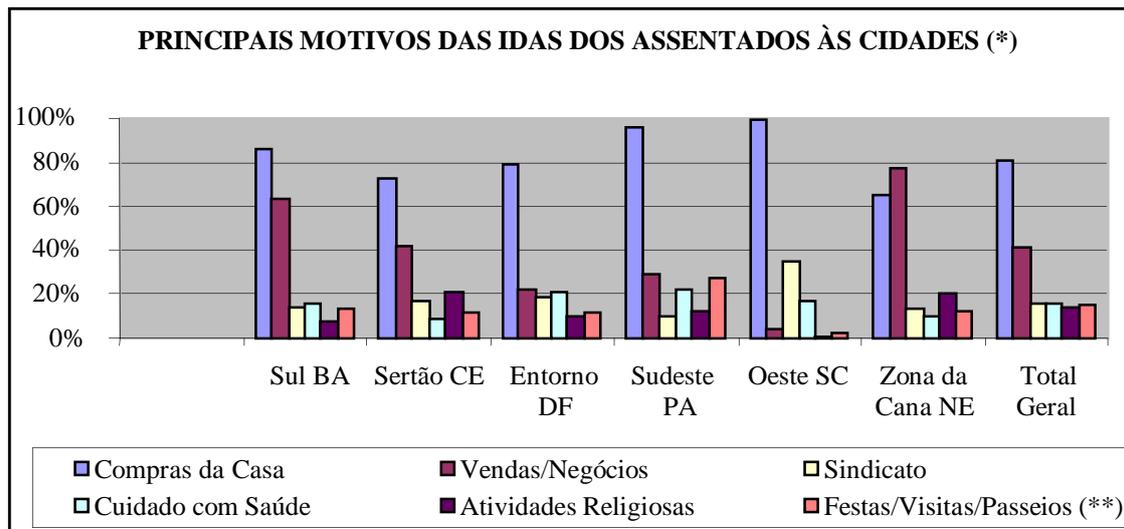
A partir dos dados do Censo Agropecuário de 1985, o número de pessoas ocupadas na agricultura, nos estabelecimentos de até 100 hectares era 579.241. Já o Censo de 1995/1996 registrou apenas 379.212. Quanto aos assalariados rurais, nesses dez anos, o número diminuiu em 98.721 pessoas. Segundo os dados do Instituto de Terras do Estado de São Paulo, nesse período foram assentadas 7.169 famílias ou aproximadamente 29 mil pessoas.

Na intensificação da concentração fundiária, em 1985, os estabelecimentos de até 50 hectares representavam 214.163 estabelecimentos. Já em 1995/1996 esse número caiu para 158.913 estabelecimentos. Em dez anos, esse grupo de área diminuiu em 25%. Por outro lado, os estabelecimentos com mais de 10 mil hectares aumentaram suas áreas em 105.690 hectares. Dessa forma, a expropriação, a expulsão e o desemprego continuam configurando como elementos da questão agrária paulista com rebatimentos urbanos significativos.

As ocupações tornaram-se a forma mais importante de acesso a terra. Desde 1979 até 1999, os trabalhadores rurais sem-terra conquistaram 145 assentamentos no Estado de São Paulo, onde foram assentadas 10.925 famílias, em 239.540 hectares. Somente no período de 1995 a 1999, em torno de 30 mil famílias sem-terra realizaram 200 ocupações<sup>viii</sup>, apenas 5.551 famílias foram assentadas.

Em que pese as grandes diferenças entre as cidades de Sumaré, Promissão, Araraquara e Mirante do Paranapanema, todas possuem assentamentos de reforma agrária que já passam de 10 anos. Em Sumaré e Promissão, por exemplo, os assentamentos já têm mais de 20 anos cada. Em sendo assim, diante do período de maturação já existente se tornam ótimos estudos de caso para a efetiva observação dos efeitos positivos que os mesmos trouxeram à dinâmica regional e urbana na qual estão inseridos. Essas áreas foram objeto de recente pesquisa, coordenada pela Professora Sônia Berganasco (FEA/Unicamp). Este estudo concluiu que, para além do aumento da renda familiar registrado nos assentamentos, existe um patente beneficiamento na economia local com aumento da arrecadação de impostos e o aumento do comércio de produtos e serviços básicos. A pesquisa apurou também que 50% do consumo produtivo e doméstico são efetivados nos municípios próximos.

Merecem destaque outros dois estudos recentes. O primeiro coordenado por Leonilde Medeiros e Sérgio Leite (2002), *A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas*, que analisou a situação de 543 famílias instaladas em 26 projetos relacionados administrados por órgãos dos governos federal, estaduais e municipal, em seis estados brasileiros: Acre, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Sergipe.



Fonte: Leite, S., Heredita, B., Medeiros, L., Palmeira, M., Cintrão, R. 2004, pg. 133.

(\*) A resposta a essa questão comportava múltiplas respostas (ou seja, os assentados vão à cidade por mais de uma razão) e cada alternativa foi computada separadamente, de forma que a soma das porcentagens não correspondem a 100%. Foram incluídos no gráfico apenas aqueles com resposta acima de 5% no total geral. (\*\*) Vendas/Negócio: inclui feira e tudo que se refere à negociação de produtos do lote.

O segundo estudo foi coordenado por Heredita et. al. (2002), que selecionou seis grandes manchas, refletindo uma concentração de famílias assentadas territorialmente ("manchas"): Sul da Bahia, Entorno do Distrito Federal, Sertão do Ceará, Sudeste do Pará, Oeste Catarinense e Zona Canavieira Nordestina. Foram pesquisadas 1.568 famílias em 92 projetos implantados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) entre 1985 e 1997. Sobre esse último trabalho, o gráfico abaixo reforça o que se propõe como idéia central subjacente nesse trabalho: saber qual o impacto das *idas* de assentados nas cidades, em especial, quando essa ida implica consumo efetivo, isto é, uma relação mercantil intermediada pela renda gerada no campo e gasta na cidade.

## 7. Considerações finais

Todos os estudos feitos sobre os impactos dos assentamentos rurais na dinâmica regional são conclusivos. Percebem-se efeitos positivos sobre a renda, o mercado de consumo local e o aumento dos fluxos comerciais, que por sua vez, induzem possíveis diversificações na base econômica da região. Cria-se nova infra-estrutura e gera uma maior agregação de valor nas atividades locais.

Não existe um assentamento rural descolado de uma área urbana, ambos se inserem em uma zona de transmutação, na qual a dinamização do assentamento implica fortes laços positivos em um círculo virtuoso com o urbano.

Nesse sentido, enquanto os estudos acerca do desenvolvimento local se inserem em uma vertente conservadora de endogeneidade, pouco se avançará nos pontos nevrálgicos que travam historicamente a superação do subdesenvolvimento. Na elaboração de políticas públicas deve-se ter claro que existem relações indissociáveis na zona de transmutação. Só a partir disto pode-se criar elementos estruturais de desenvolvimento regional frutos de políticas públicas nacionais com rebatimentos locais e planejamento integrado.

### **Referências bibliográficas**

ABRAMOVAY, R. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Texto para discussão nº 702. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BENJAMIN, C.*et al.* **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998

BERNARDELLI, M. L. F. H. Contribuição ao debate sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, M. E. B. e WIHTACHER, A, M. **Cidade e campo: relações e contradições entre urbano e rural**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

BRANDÃO, C.A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para estudos regionais e urbanos**. Tese de livre-docência, Instituto de Economia/Unicamp. s.n.,2003.

CAMPANHOLA, C e GRAZIANO DA SILVA, J. F (Orgs.). **O Novo Rural Brasileiro: Novas Ruralidades e Urbanização**. Brasília/DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2004.

CANO, W. (Coord.) . **São Paulo no limiar do século XXI. Cenários e diagnósticos: a economia no Brasil e no mundo**. São Paulo: Fundação Seade, 8v, 1992.

CANO, W. (Coord.). **A interiorização do desenvolvimento econômico no estado de São Paulo (1920-1980)**. São Paulo: Fundação Seade, 3v, 1988.

CUNHA, J.M.P.; BAENINGER, R. A migração nos Estados brasileiros no período recente: principais tendências e mudanças. In: HOGAN, D.J. et al. (Org.). **Migração e ambiente em São Paulo: aspectos relevantes da dinâmica recente**. Campinas: Nepo-Unicamp/Pronex, 2000.

DELGADO, G. A questão agrária no Brasil. In: Incra. **Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual**. São Paulo, 2005.

ELIAS, D. Novas dinâmicas territoriais no Brasil agrícola. In: SPOSITO, E. SPOSITO, M. E. B. e SOBARZO, O. **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

FAO/DSA. **Program on rural indicators**. Paris, 1998. s.n.

FURTADO, C. **Formação economia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

GRAZIANO DA SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Unicamp/Instituto de Economia, Campinas, 1996.

GRAZIANO, X. **O carma da terra no Brasil**. São Paulo: Editora Girafa, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Censos Agropecuários 1985, 1995/96**. Brasília: s.n; s.d.

IPEA; IBGE e NESUR/IE-UNICAMP. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**, Brasília: IPEA, 1999.

MEDEIROS, L., LEITE, S. (orgs). **A formação dos assentamentos rurais no Brasil: processos sociais e políticas públicas**. Porto Alegre/Rio de Janeiro: Ed. Universidade/UFRGS/CPDA, 1999.

OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Indicateurs territoriaux de l'emploi — le point sur le développement rural**. Paris, 1996. s/n.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano que se calcula**. 2ª ed. São Paulo: Autores associados, 2002.

---

<sup>ii</sup> O projeto “Caracterização do Novo Rural Brasileiro” comumente chamado de Projeto Rurbano foi dirigido por Graziano da Silva teve como uma das principais conclusões o fato de o emprego agrícola cair sistematicamente desde meados dos anos 80, mas a população rural ocupada (PEA rural), ao contrário do esperado, crescer no mesmo período. “É como se estivesse havendo uma compensação de perdas de postos de trabalho no setor agrícola pela criação de inúmeras ‘novas atividades’ não agrícolas no meio rural”. (Campanhola e Graziano da Silva. 2004).

<sup>iii</sup> Conforme o Decreto-Lei 311 de 1938. Para maiores detalhes ver Veiga, 2002.

<sup>iii</sup> A transmutação é um conceito bastante utilizado em química, genética e física, dando a idéia da interação de dois elementos diferentes gerando um terceiro elemento novo.

<sup>iv</sup> Chamamos aqui de convencionais as leituras recentes que ainda não introduziram no escopo de suas análises a importância das relações entre o urbano e o rural, relações essas passíveis de gerar novas realidades dignas de estudos mais elaborados.

<sup>v</sup> Instituto Nacional de Estatísticas e Estudos Econômicos/Instituto Nacional de Pesquisa Agrônômica. *Les campagnes et leurs villes – contours et caractères*. Paris, 1998.

<sup>vi</sup> Segundo definições oficiais o Pronaf é o programa de apoio ao desenvolvimento rural, a partir do fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de postos de trabalho e renda. O Programa é executado de forma descentralizada e tem como protagonistas os agricultores familiares e suas organizações.

<sup>vii</sup> Especificamente sobre o problema da mão-de-obra na economia cafeeira ver Furtado, C. *Formação Econômica do Brasil*, em especial capítulos XXI a XXIV.

<sup>viii</sup> Dados recolhidos junto a Secretaria Estadual do MST em São Paulo.