



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



A “nova ruralidade” no Brasil Contemporâneo

La "nueva ruralidad" en el Brasil contemporáneo

*Nathália Figueiredo de Azevedo, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, PPGDT, Mestranda,
fda.nathalia@gmail.com*

RESUMO

O presente trabalho analisa aspectos teóricos do rural e do urbano em uma breve leitura desses conceitos no Brasil, as mudanças na ordem conceitual da ruralidade na análise do processo de elaboração de políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil Contemporâneo. Nesse sentido, buscou-se inserir a trajetória do desenvolvimento rural no ordenamento constitucional, direcionada ao desenvolvimento, que por si, desenrola-se diferentemente nos espaços urbanos e rurais, por meio da industrialização, urbanização e modernização da agricultura fomentada nos governos militares e institucionalizada através dos arranjos desenhados pelos planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) e a posterior emergência de uma “nova ruralidade” ao longo das últimas quatro décadas.

Palavras Chave: ruralidade; nova ruralidade; urbanização do rural; políticas públicas.

RESUMEN

Este artículo analiza los aspectos teóricos de las zonas rurales y urbanas en una breve lectura de estos conceptos en Brasil, cambios en el orden conceptual de la ruralidad en el análisis del proceso de formulación de políticas de desarrollo rural en el Brasil contemporáneo. En este sentido, se trató de entrar en el camino del desarrollo rural en el orden constitucional, dirigió el desarrollo, que en sí mismo juega de manera diferente en las zonas urbanas y rurales, a través de la industrialización, la urbanización y la agricultura promovido la modernización de los gobiernos militares e institucionalizada a través de acuerdos diseñados por los planes nacionales de desarrollo (PND) y la posterior aparición de una "nueva ruralidad" en las últimas cuatro décadas.

Palabras Clave: ruralidad; nueva ruralidad; urbanización; políticas públicas.

INTRODUÇÃO

Neste trabalho aborda-se a trajetória do desenvolvimento rural a partir do processo da urbanização brasileira, buscando analisar o desenvolvimento das políticas públicas nos espaços rurais na escala do território nacional, a partir de uma emergência conceitual de ruralidade.

Entende-se por cidades lócus de consumo e trabalho, inovação e criatividade, infraestrutura e ofertas de serviços de alta especificidade; e um lugar de dinâmica econômica, concentração da riqueza, mas também como espaços de vulnerabilidade social e da segregação, resultantes do processo da industrialização tardia, principalmente nos países latino-americanos (ROY, 2009).

Como derivação da cidade, os espaços urbanos são motores de crescimento econômico e da inovação que apresentam disparidades sociais e espaciais em realidades diversas entre as áreas centrais e periféricas, sendo as áreas periféricas caracterizadas pelo menor acesso aos serviços básicos de infraestrutura e mobilidade, bem como a emprego, educação, terra e habitação. Em uma similaridade de negação, ao urbanizado, a definição de áreas periféricas se aproxima a tentativa de definir os espaços rurais.

Com a promulgação da Constituição de 1988, os espaços urbanos definem-se institucionalmente nos governos locais – os municípios – que passaram a agir por meio de medidas provisórias e propiciou, a edição da Carta Magna via as emendas constitucionais – medidas que atingem diretamente os direitos sociais adquiridos em amplos setores: saúde, assistência e a previdência social (FLEURY, 2006). Identifica-se a alteração do direito social advém pelas novas fontes de poder do liberalismo que, agindo sem respeitar fronteiras, definem políticas e subjuga os Estados Nacionais – principalmente os emergentes – às políticas neoliberais, instituído pelo estado Liberal¹, fomentador de desigualdades.

Este trabalho baseia-se em uma reflexão crítica sobre as principais implicações dessa redefinição dos conceitos de rural/urbano na análise dos processos de elaboração implementação e execução das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil contemporâneo.

Baseia-se a crítica acima na trajetória do desenvolvimento rural no Brasil e o surgimento de uma “nova ruralidade”, que sem dúvida está ligada ao seguinte paradoxo: a não ruptura com “antigo regime” de dominação, por meio da reprodução da concentração fundiária, continua a formatar o mundo rural (FERNANDES, 1975, MARTINS, 1999, WANDERLEY; FAVARETO, 2013). Tendo isto em vista, busca-se rever nesta crítica alguns pontos dos Planos Nacionais Desenvolvimentistas (PNDs), que encaminham a política rural modernizante no país.

A metodologia se deu pela revisão bibliográfica e a análise de dados foi realizada com base nos aspectos convergentes e divergentes levantados nos artigos dispostos na ementa da disciplina. Posteriormente foram criadas categorias, num método próximo à análise de conteúdo em quatro capítulos: Do conceito a formação da ruralidade no Brasil, A constituição do Estado Brasileiro e as alternativas da industrialização no Brasil - o modelo de desenvolvimento rural brasileiro; Implicações da “nova ruralidade” para as Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil e A emergência de políticas públicas para o desenvolvimento rural.

¹ Ver SANTIN (2000). Retoma o pensamento liberal clássico do século XIX, juntamente com as metáforas da “mão invisível”, “mercados livres”, “*laissezfaire*”, agora sob uma visão neoliberal.

DO CONCEITO A FORMAÇÃO DA RURALIDADE NO BRASIL

A ruralidade no Brasil advém de uma “noção polissêmica e controversa”, a respeito da forma como se organiza a vida social, ou seja, a relação da sociedade com o que considera o seu espaço rural (WANDERLEY, 2000, p.414). Sorokin et al. (1986) diferencia o rural e o urbano pelas características: ocupacionais, ambientais, pelo tamanho das comunidades, pela densidade populacional, pelas classes e mobilidade sociais; e a integração social. Pela característica ocupacional, a sociedade rural é formada por indivíduos dedicados a uma atividade agrícola, por exemplo, a coleta e o cultivo de plantas, tal ideia dominante ao campo, transmite um critério para definir a população pela ocupação. Para Sorokin et al. (1986):

[...] o caráter da agricultura é radicalmente diferente de quase todas as ocupações urbanas (SOROKIN et al., 1986, p.201)

Por isso, analisaremos a emergência de se pensar uma nova ruralidade, na qual, o espaço rural não se define mais exclusivamente pela atividade agrícola. Para Carneiro (1998), a pluriatividade emerge no contexto do campo pelo exercício de atividades não-agrícolas e o desaparecimento do agricultor em tempo integral.

Outra característica marcante na distinção tradicional entre o rural e o urbano pode ser feita pelas características ambientais pelo grau de artificialização do ecossistema, ou seja, o predomínio de duas características nos espaços rurais citadas por Sorokin et. al. (1986): das paisagens naturais (ambientais) e da condição do pequeno aglomerado populacional (tamanho das comunidades).

Para José Eli da Veiga (2007), a comparação ambiental e demográfica torna-se equivocada para caracterizar o ordenamento territorial, enquanto rural ou urbano, segundo seu grau de urbanização, ou de manutenção da ruralidade. Pois, as cidades necessitam da proximidade das áreas rurais, assim como, as áreas rurais precisam das oportunidades e produtividades encadeadas pelas cidades.

Porém, a delimitação dos espaços rurais e urbanos no Brasil remontam ao ordenamento territorial, a definição físico-geográfica, adotada nas décadas de 1940 e 1950, que demarca as áreas rurais por oposição e exclusão às áreas consideradas urbanas. Isto posto, em um espaço de características rurais pode-se entender a ruralidade como a capacidade de articulação entre os diferentes agentes, ao entender que esse espaço é essencialmente político, estratégico e ideológico sendo um instrumento de poder (LEFEBVRE, 1994).

Nesse sentido, a configuração urbano-rural é resultado da formação econômica e social brasileira, que constitui a base desses espaços, que remontam ao período colonial, e a não compreensão dessa configuração pode gerar distorções no planejamento e gestão das políticas públicas de desenvolvimento rural (WANDERLEY, 2000).

O núcleo urbano, ou seja, a vila insere-se no período colonial como instrumento de poder dos representantes da Coroa Portuguesa e da elite local formada por estes e pelos proprietários de terras e minas. Nasce desta elite uma relação muito particular baseada na dominação da vila como organizadora da vida social, via a figura institucional das câmaras municipais - responsáveis pela cobrança de impostos e a distribuição de serviços públicos.

Conforme, Wanderley (2000) o núcleo rural no Brasil precedeu a constituição simultânea de cidades e campos. Na relação campo-cidade, o espaço rural se diferencia do meio urbano, mas, concomitantemente integra o espaço municipal. Conforme, Veiga (2007) pela CRFB/88 considera-

se rurais os municípios que, simultaneamente, apresentavam população inferior a 50 mil habitantes, densidade populacional inferior a 80 habitantes por quilômetro quadrado, e localização fora das microrregiões marcadas por aglomerações metropolitanas ou grandes centros urbanos. Estes dois critérios adotados pela construção da “nova ruralidade” remontam conceitos acima mencionados como dominantes do pensar a ruralidade pelo Estado: as relações de proximidade (número de habitantes) e de menos artificialização do espaço, descrito acima, com correspondente de maior peso da natureza na paisagem (baixa densidade populacional).

Desta forma, o campo está estruturalmente associado à cidade, dependendo da sede municipal. Assim, a ruralidade brasileira emergiu da organização espacial do urbano, ou seja, o desenvolvimento da sociedade rural dava-se pela efetiva urbanização e industrialização.

A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO E AS ALTERNATIVAS DA INDUSTRIALIZAÇÃO NO BRASIL - O MODELO DE DESENVOLVIMENTO RURAL BRASILEIRO.

A industrialização, a urbanização e a modernização da agricultura ordenaram as características da ruralidade no modelo de desenvolvimento rural brasileiro, que reflete as correlações de forças sociais resultantes da transição da elite agrário-exportadora em industriais.

A partir dos anos 1920, o processo de formação teórica do desenvolvimento brasileiro dependia da dinamização da industrialização no país, tendo uma economia de base agrário-exportadora capitalista (até 1929), uma transição da industrialização restringida (1929-1955) à industrialização pesada (1955-1980).

A relação da industrialização, com as classes sociais e as estruturas do Estado Brasileiro, caminhou em um processo pautado no trabalho assalariado e na acumulação industrial, via a formação econômica e social do Complexo Cafeeiro Paulista (CCP) de base escravagista, que com as ondas migratórias europeias, no final do século XIX e início do século XX (CANO, 2011) insere ao processo a Nova Divisão Internacional do Trabalho: ao trabalho imigrante assalariado.

A nova forma de dominação do capital mercantil a economia exportadora propiciada pelo café deu início a uma urbanização, principalmente da região sudeste do país, via o fortalecimento do complexo cafeeiro, por isso, nos anos 1930 houve uma conversão da classe fundiária em industriais, havendo a primeira definição legal entre o urbano e rural², a qual previa ao poder local, por meio das câmaras municipais definirem os recortes espaciais e os limites entre as áreas urbanas e rurais.

Marca-se entre os anos 1930 e 1950, a transformação de um país rural-agrário em um país urbano-industrial, mas, o rural, periférico e residual, permanece como espaço de dominação das forças sociais mais “arcaicas”, cuja base é, a propriedade concentrada na terra. Conforme, José de Sousa Martins (1994): “No Brasil, o atraso é um instrumento de poder” (MARTINS, 1999, p.13).

O processo de urbanização desencadeou uma série de municípios, principalmente após a reabertura democrática com a definição da Carta Magna de 1988, os quais abrigam a maior parcela da população hoje considerada rural. Para Veiga (2007), o Brasil é mais rural do que oficialmente se calcula, a forma como a população rural no país é analisada gera um erro, pois

² Decreto Lei nº311, 02/03/1938. Ver Wanderley (2013, p.423).

inviabiliza um expressivo contingente de pessoas, que são estatisticamente desconsideradas, como rural apenas por habitarem em pequenos municípios.

As diferentes interações sociais a partir do olhar das desigualdades e das políticas desenvolvimentistas brasileiras, em relação ao rural, desde os anos 1960/70, partem da evidente consolidação da pobreza urbana nas áreas metropolitanas e da pobreza nos campos via a concentração fundiária, que segue uma tendência global, o mercado global (NEGRI; HARDT; 2001).

As cidades têm um novo papel no mundo globalizado (MARICATO, 2015) e assumem o *status* de “cidade global”³, em um movimento mundial de estímulo aos grupos urbanos a se fixarem no campo, tal movimento chama-se renascimento rural⁴, mas, o viver no campo significa conviver com restrições profundas. Pois, os habitantes do campo em uma visão simplificada e ultrapassada da ruralidade restringem-se aos pequenos agricultores e aos proprietários de terras, no Brasil, o ideal de quem vive no campo é ser proprietário, ou dispor, de uma área que lhe permita assegurar a sobrevivência familiar (WANDRELEY, 2013).

Segundo Roy (2009, p.130), os espaços da pobreza extrema no campo e na cidade são divididos pelo norte e o sul global, respectivamente, marcados pela “marginalidade pós-industrial” e a “realidade da marginalidade”⁵. No norte global, a pobreza se consolida pelo desemprego e o processo de desproletarização associadas ao contexto neoliberal de estado mínimo de bem estar social. Assim, o sul global marca-se pelas economias desarticuladas, caracterizadas pela difusão do trabalho informal e por uma persistente vulnerabilidade. Tais aspectos dessa pobreza consolidada se reforçam em uma “desvantagem espacial”, que pode ser produzida pelo planejamento ao espaço rural, principalmente na mudança do perfil demográfico brasileiro como apresentada na tabela abaixo.

Tabela 1 - População nos Censos Demográficos, segundo as Grandes Regiões e a situação do domicílio - 1960/2010.

Grandes Regiões	1960(1)		1970(1)		1980(1)		1991(2)		2000(2)		2010(2)	
	Urbana	Rural										
BRASIL	45,1%	54,9%	56,0%	44,0%	67,7%	32,3%	75,5%	24,5%	81,2%	18,8%	84,4%	15,6%
Região Norte	1,5%	2,7%	1,9%	2,5%	2,8%	2,8%	4,0%	2,9%	5,3%	2,3%	6,1%	2,2%
Região Nordeste	10,8%	20,8%	12,7%	17,7%	14,8%	14,4%	17,5%	11,4%	19,4%	8,7%	20,4%	7,5%
Região Sudeste	25,1%	18,7%	31,1%	11,6%	35,9%	7,5%	37,5%	5,1%	38,6%	4,0%	39,2%	3,0%
Região Sul	6,3%	10,5%	7,9%	9,8%	10,0%	6,0%	11,2%	3,9%	12,0%	2,8%	12,2%	2,2%
Região Centro-Oeste	1,4%	2,4%	2,5%	2,4%	4,1%	1,7%	5,2%	1,2%	5,9%	0,9%	6,5%	0,8%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010.

(1) População recenseada. (2) População residente.

Em uma breve descrição demográfica, na tabela 1, a população urbana total evoluiu de 45,1%, em 1960, para 67,7%, em 1980, em 20 anos 22,6% da população brasileira migrou do campo para as cidades. O êxodo rural ocorrido nesse período deu-se pela modernização do campo e a

³ Ver Saskia Sassen (2003).

⁴ Ver Wanderley e Favareto (2013) apud. Kayser (1990).

⁵ Ver Janice Perlman (2004).

concentração do espaço rural pelos proprietários fundiários, pois, a agricultura ganha espaço no competitivo cenário internacional, ao mesmo tempo, que perde importância na ocupação de trabalho e na formação das rendas.

Conforme, Nelson Delgado(2009),o governo militar promoveu uma política de incentivo à modernização da agricultura na década de 1970, que ficou conhecida como “modernização conservadora”, pois seu objetivo, entre outros, era transformar o latifúndio em uma grande empresa capitalista. Assim, a modernização da agricultura possui um enfoque setorial, que privilegia as relações de subordinação da agricultura aos setores dominantes do processo de acumulação, especialmente a indústria.

Segundo Wanderley (2013), o Brasil destaca-se no cenário internacional como grande exportador dentre os principais produtos o café, o suco de laranja, a soja, açúcar, o fumo, o cigarro, o papel e a celulose, as carnes: bovina, suína e de aves, produzidos tanto pela agricultura patronal como pela agricultura de base familiar. A perda da importância na ocupação de trabalho e na formação de rendas, no fim dos anos 1990, as rendas não agrícolas já ultrapassavam as rendas das famílias rurais brasileiras provenientes da atividade agropecuária⁶. Para Wanderley e Favareto (2013) existem três fatores que mantêm as rendas não agrícolas maiores que as agrícolas:

O primeiro fator[...] é a disponibilidade de fatores de produção a custos relativamente baixos nas regiões de fronteira agrícola na porção setentrional do País.

O segundo fator, responsável pela não tradução desta expansão em mais renda e trabalho é o caráter fortemente poupador demão de obra da moderna agricultura brasileira.

O terceiro fator é a mudança no perfil demográfico associado à frágil desconcentração da atividade econômica e à expansão das políticas sociais: com o fim do êxodo generalizado, uma população com maior escolaridade passa a habitar as áreas rurais e, devido à desconcentração da atividade econômica e à expansão dos programas sociais, encontra mais oportunidades de trabalho em atividades não agrícolas (Wanderley, 2013, p.443).

Ainda analisando a tabela 1, em 1960, 25,1% da população urbana do Brasil concentrava-se na região sudeste. Já em 2010, essa população chegou a 39,2% da população total. Esses dados refletem a conjuntura de polarização ou concentração produtiva no Brasil, caracterizada pela regionalização da capacidade produtiva, na região sudeste, reforçada pela infraestrutura promovida pelo Estado no período da industrialização restringida (1929-1955), promovida pelos PNDs.

O I PND – Plano Nacional de Desenvolvimento lançado pelos militares para o período de 1972-1974 abrangia a integração nacional focando a ocupação territorial da fronteira, mas o II PND ampliou o escopo dos projetos do I PND, dando destaque à indústria de base: petroquímica, minérios, papel e celulose, assim como matriz energética (petróleo, nuclear, energia elétrica).

Para Furtado (1980), os objetivos estratégicos do II PND justificavam-se em ampliar a base do sistema industrial e aumentar o grau de inserção da economia no sistema de divisão internacional do trabalho. Através de grandes projetos de investimento tais como Projeto Grande Carajás, os empreendimentos com base em recursos naturais localizaram-se, principalmente nas regiões mais periféricas, marcando um movimento de desconcentração regional (1970-80), no contexto da

⁶ Ver Wanderley (2009).

integração produtiva do espaço econômico nacional que representava a concentração das administrações das grandes empresas nos centros urbanos (CANO, 2011).

Assim, a desconcentração produtiva inicia-se em meados de 1970 a meados de 1990, sendo essa desconcentração a perda efetiva da produção nos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Isto posto, pode-se afirmar que a raiz da desconcentração produtiva brasileira reside na agenda do II PND e as raízes da concentração firmaram-se pela elite cafeeira ao transitar para uma burguesia industrial nos meados dos anos 1930.

Conforme Wanderley e Favareto (2013), não há lugar, nessa perspectiva do desenvolvimento, para uma preocupação mais sistemática com a melhoria das condições de vida e de trabalho da população que vive no campo, já que a pobreza, a expulsão da terra e o êxodo rural se tornam mecanismos de reprodução desse mesmo modelo.

Para Wilson Cano (2011), a desconcentração produtiva do sudeste de forma virtuosa, pois a desconcentração seria oriunda do crescimento da periferia nas grandes cidades e de São Paulo, em si, derivando uma perda de potencial pelo aumento populacional. Já a desconcentração dos anos 1990, deriva do desaquecimento do mercado de trabalho favorecido na “década perdida”. O movimento recente de interiorização produtiva no país é fruto desse período influenciando no pensar da ruralidade, mas os setores industriais e de serviços continuam fortemente concentrados nas grandes cidades.

No mais, os projetos militares brasileiros vieram a aumentar consideravelmente a dívida externa brasileira, enquanto que, no campo social, os problemas se avolumaram, condenando hoje o país a pagar, em juros, o que poderia ser investido em desenvolvimento (SANTIN, 2000).

Em contraponto, conforme a tabela 1, a população rural passou de 54,9%, em 1960, para 15,6%, em 2010, da população total. Mesmo assim, a pobreza extrema no Brasil é equivalente, em termos absolutos, sendo 50% urbana, 50% rural. Mas como a proporção de habitantes urbanos é maior, em termos relativos há mais pobres no meio rural do que no meio urbano (IBGE, 2010).

Em suma, o modelo de desenvolvimento rural brasileiro é entendido de forma restrita pelos autores abordados, na perspectiva setorial dominante, como a modernização da agricultura, per si, que ocorre no país acompanhado pela modernização do território. Assim, o conceito de ruralidade reitera a dominação das elites agrárias, ao associar as transformações tecnológicas à reprodução exacerbada da concentração fundiária.

Em consequência, a modernização conservadora brasileira, associou a produção ao tamanho da concentração fundiária, de tal forma que só os grandes proprietários, conseguem acesso ao crédito, sendo considerados os agentes da modernização. Pequenos agricultores, nessa perspectiva, não conseguem formas de acessar a terra. O que emerge uma corrente contra-hegemônica a pensar a ruralidade arraigada a urbanização, a industrialização tardia e a modernização conservadora.

IMPLICAÇÕES DA “NOVA RURALIDADE” PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL.

A “nova ruralidade” é pensada pela ruptura com o discurso hegemônico e a afirmação de uma nova concepção do desenvolvimento rural, conforme Wanderley (2000), a nova concepção de desenvolvimento rural se opõe a visão tradicional e dominante mostrada no capítulo anterior:

[...] a manifestação da nova ruralidade – se fez sob o “comando da terra” e em coerência com o peso histórico que a concentração fundiária desempenhou na conformação das configurações territoriais das regiões interioranas (WANDERLEY; FAVARETO, 2013, p.447).

A “nova ruralidade” foi gestada e consolidada graças à transição democrática, que propiciou uma agenda de reformas formulada por movimentos populares, ONGs e associações de classe, instituições acadêmicas e de pesquisa em torno do direito à cidade e ao reconhecimento da população rural e de suas demandas (ROLNIK, 2009). Assim, como fortaleceu as organizações sociais rurais, favoreceu o debate crítico sobre o modelo dominante e estimulou a criação de espaços de cooperação entre intelectuais, instâncias governamentais e movimentos sociais.

O Estado centralizador retira-se de cena, principalmente no que tange as políticas sociais, havendo um movimento de descentralização versus municipalização dessas políticas (FLEURY, 2006). O impacto da globalização econômica e a ideologia neoliberal enfraquecem o Estado Nação (SANTIN, 2000). No Brasil, isso se reproduz no abandono dos governos democráticos brasileiros ao compromisso com o projeto nacional desenvolvimentista, substituindo-o pelo projeto de transnacionalização da economia e assumido abertamente uma proposta de transformar o país numa província do capitalismo mundial. Nesse ideário, gere dois focos de poder democrático: um; originário do voto; outro, das instituições diretas de participação (FLEURY, 2006).

A partir dos anos 1980, o modelo de atuação municipal no Brasil segue a tendência da descentralização e da participação popular consolidadas pela CRFB/1988, a descentralização concede aos municípios o *status* de entes federados plenos e determina a responsabilidade de prover serviços básicos localmente (BERNARDI, 2007). Dessa forma, o poder local, apresenta-se, pois como uma alternativa onde os próprios indivíduos, através da participação política ativa dentro do seu município, pleiteiam os seus direitos sociais que o Estado não tem mais condições de efetivar, principalmente a elaboração, implementação e execução de políticas públicas. Sendo emergente a formação de coalizões políticas capazes desconstituir a fragmentação social advinda do neoliberalismo, por meio de políticas públicas promotoras de desenvolvimento social e não crescimento econômico (GRISA, 2010).

É fundamental lembrar que a Constituição de 1988 trata apenas nos seus artigos 182 e 183, do direito “à cidade” como fundamental e que venha a proporcionar qualidade de vida e bem estar aos seus habitantes. O artigo 182 atribui ao município, como ente federativo, a responsabilidade de promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Conforme Furtado et al. (2013) o poder local diferente das instâncias federal e estadual tem “maior sensibilidade à hierarquia das necessidades sociais”. Para Santin (2000):

O poder local, como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, implica, portanto, alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa. (SANTIN, 2000, p.138).

Francisco de Oliveira (2007) dita que essa decisão pelo local advém da devastação da política, pois não existe mais a relação entre classes, interesses e representação em uma era de indeterminação pela impossibilidade da formação de consensos. Nesse sentido Leal (2003) aponta que o consenso de uma consciência de crise, gera um efeito inverso no campo da mobilização, ou seja, despolitiza o campo de lutas dos movimentos sociais, favorecendo a legitimação do Estado em detrimento da sociedade civil.

Santin (2000) destaca que o município tem maiores condições de aplicar melhor o dinheiro público do que as outras unidades da federação, mas, muitos governos regionais são provedores de serviços públicos dos polos industriais; são responsáveis pela articulação de forças sociais que permitem produzir uma estratégia de desenvolvimento com geração de emprego e manter os níveis de segurança pública, os quais estão fora da competência do poder local.

Contudo, a constituição de 1988, juridicamente, ampliou o número de unidades regionais, formalizando as categorias das aglomerações urbanas⁷ e microrregiões. Os municípios passaram a gozar do *status* de ente federado, no sentido de propiciar a organização regional em qualquer parte do país, sem a necessidade, de que essa instituição só se pudesse dar com o uso da figura Região Metropolitana (RM) assumindo a responsabilidade de prover, ou seja, financiar, serviços básicos locais (HOTZ, 2000).

Os municípios inseridos em uma RM passaram a ter uma visão global de todo o espaço urbano, principalmente ao formular o plano diretor, previsto no art. 182 da CRFB/88, as funções sociais da cidade, para serem contempladas no mesmo, deve estar conectado com o planejamento dos demais municípios do entorno. Conforme Bernardi (2007), a política urbana promovida através do plano diretor possui como instrumentos, em prol do desenvolvimento de políticas públicas, quem influem nos municípios rurais, para atingir os objetivos previstos no combate à especulação imobiliária, o parcelamento e a ocupação do solo urbano, bem como o IPTU progressivo no tempo, o orçamento participativo e a desapropriação com pagamento através de títulos da dívida pública. Entretanto, o Estado na modernidade, ou na sua fase do cosmopolitismo, continua “sem os instrumentos correspondentes a gestão comunitária” exigindo métodos de gestão mais participativos na esfera local e a construção mais dinâmica entre o local e o global.

Nesse contexto, a “nova ruralidade” é pensada, em prol, de uma urbanização do rural via a municipalização que legitima a ofertados serviços da cidade ao campo.

A EMERGÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL⁸

Os formuladores das políticas públicas apontam para a emergência de um novo contexto político-social no meio rural brasileiro (GRISA; SCHNEIDER, 2015). A literatura sobre o tema destaca que o pensar políticas públicas de desenvolvimento rural exige separar, conceitualmente, o que é o rural e o que é o urbano, para em seguida pensar suas relações e interdependências. Para Wanderley e Favareto (2013), a separação conceitual se aplica: para delimitar quais são os espaços essencialmente rurais e que, no caso do Estado, demandam estratégias e investimentos especificamente voltados e orientados às suas características rurais. Segundo, é preciso pensar em

⁷ Considera-se aglomeração urbana a unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 02 ou mais Municípios limítrofes. Ver Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015).

⁸ Ver Wanderley e Favareto (2013).

como classificar as diferenças dentro deste universo de áreas rurais de forma a expressar essa sua heterogeneidade.

Assim, a “nova ruralidade” no Brasil pode ser efetivada na construção de três trajetórias síntese da realidade, a qual está inserida o rural na vida urbana e vice-versa, que devem ser refletidas pelos gestores e planejadores de políticas públicas: o rural empobrecido, o rural socialmente vazio e o rural como espaço de vida e de trabalho (WANDERLEY; FAVARETO, 2013).

A ideia do rural empobrecido remonta a reprodução no campo de precárias e instáveis situações de trabalhadores-moradores, principalmente, os sem-terra, pois, a propriedade da terra é concentrada, na forma dos latifúndios tradicionais, os quais estão ligados à agricultura extensiva, predatória, monocultora e voltada para a exportação. A oferta de empregos no campo é muito restrita, o que desestimula as possibilidades de pluriatividade das famílias de agricultores (CARNEIRO, 1998). Assim, a população do campo busca empregos fora da localidade, em áreas mais distantes, em geral, outras regiões: migrações definitivas ou temporárias. Os empresários do campo mantêm o domínio político oligárquico sobre o poder local, a não ruptura com o “antigo regime” de dominação, por meio da reprodução da concentração fundiária, continua a formatar o mundo rural.

O rural socialmente vazio corresponde à propriedade concentrada da terra, por meio da concentração fundiária, advinda da modernização conservadora, onde prevalece o agronegócio modernizado. O meio rural se torna um espaço socialmente vazio: os trabalhadores assalariados não vivem no campo e é reduzido o número das comunidades de proprietários familiares, também afetadas pela concentração fundiária. Gerando, um quadro de grandes terras produtivas sem densidade demográfica.

O rural como espaço de vida e de trabalhoseria a visão utópica para a sociedade rural, no contexto da nova ruralidade, pois, considera que a propriedade da terra não é concentrada, sendo possível o território possuir comunidades de proprietários. Essas comunidades produzem dinamismo demográfico e social, conforme Wanderley e Favareto (2013):

“[...] são enraizadas no local, portadoras de uma memória longa do lugar, podem construir uma vida social local relativamente intensa e são capazes de formular projetos de futuro no local” (WANDERLEY; FAVARETO, 2013, p.457).

As cidades são percebidas como espaços de acesso a bens e serviços para a população rural, que estimulam o exercício da pluriatividade. Ao mesmo tempo, o acesso às cidades pode ter como consequência o alargamento dos horizontes culturais para os habitantes do campo.

As três trajetórias acima desenvolvidas por Wanderley e Favareto (2013), simplificam o modo de pensar a “nova ruralidade” via suas heterogeneidades estruturais (FURTADO, 1980). Dessa forma, a redefinição dos conceitos do rural e urbano não pode assumir uma forma estática e deve permanecer em construção para que as políticas públicas de desenvolvimento rural possam ser efetivas quanto a sua implementação, pois serão elaboradas demandam estratégias e investimentos especificamente voltados e orientados às suas características rurais.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve por objetivo repensar criticamente as principais implicações da redefinição dos conceitos de rural e urbano na análise dos processos de elaboração, implementação e execução

das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil contemporâneo. Como mencionado já na introdução, em termos gerais, os espaços rurais e a ruralidade estavam a margem da influência do poder local, entendendo-se o rural como uma forma específica de vida social, caracterizada pela predominância da natureza e das relações de interconhecimento.

A Constituição de 1988 reafirma a pertinência de analisar o espaço rural para a compreensão das rupturas e continuidades espaciais e da diversidade social presentes na sociedade brasileira. A “nova ruralidade” emerge com o reconhecimento de que diversos grupos sociais que vivem no campo e possuem uma história de resistência as elites latifundiárias.

Neste sentido, a não ruptura com o que Florestan Fernandes e outros autores denominaram “antigo regime”, por meio da reprodução da concentração fundiária, continua a formatar o mundo rural. O que emerge na “nova ruralidade” é a influência urbano-industrial sobre o mundo rural, principalmente, as implicações para a população que nele habita e vivencia dos processos de transformação da sociedade brasileira, tal como eles foram concretamente realizados.

BIBLIOGRAFIA

- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL BRASILEIRO - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro. – Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. 96 p.
- BERNARDI, J. A organização municipal e a política urbana. Editora EBPEX. Curitiba. 2007.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- CANO, W. Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós- 1930. In: CANO, W. Ensaio sobre a crise urbana do Brasil. Campinas: Editora Unicamp, 2011.
- FAVARETO, A. Paradigmas do desenvolvimento rural em questão. São Paulo: Iglu: FAPESP, 2007. Capítulo 4 – Desenvolvimento rural e mudança institucional, p. 139- 166.
- FERNANDES, Florestan (org.). Comunidade e sociedade. São Paulo, USP, 1975.
- FLEURY, S (org). Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha. RJ: EdFGV, 2006
- FURTADO, C. A nova visão do desenvolvimento: influência de alguns autores. In: FURTADO, C. Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980, p. 29-40.
- GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das Instituições, das ideias e dos atores sociais. In: Sociedade e Desenvolvimento Rural (online), v. 4, n.1, Jun – 2010.
- GRISA, Catia& SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, Catia& SCHNEIDER, Sérgio (Orgs.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p. 19-50.

- HARDT, M e NEGRI, A. Império. Trad. Berilo Vargas. 2 ed. RJ/ SP:Record, 2001
- HOTZ, E. A organização metropolitana pós-Constituição de 1988. São Paulo em Perspectiva. n. 14 (4), (2000), pp. 91-98.
- KAGEYAMA, Ângela. Desenvolvimento rural: conceito e medida. In: Cadernos de Ciência & Tecnologia. Brasília, v. 21, n. 3, p. 379-408, set./dez. 2004.
- KAYSER, Bernard. (1990) "La renaissancerurale. Sociologiedescampagnesdu monde occidental". Paris, Armand Colin.
- LEAL, S M R. O novo capital social das cidades brasileiras In Cadernos Metrópole. SP: PUCSP, n 10, 2003
- LEFEBVRE, Henri. The production of space. Oxford, UK: Blackwell, 1994. 454p.
- MARICATO, H. Para entender a crise urbana. 1.ed. São Paulo:Expressão Popular, 2015
- MARQUES, Marta Inez Medeiros. O conceito de espaço rural em questão. In: Terra Livre, São Paulo, Ano 18, n. 19, jul-dez 2002, p. 95-112.
- MEDEIROS, Leonilde Servolo de., et Al. Rural e urbano no Brasil: marcos legais e estratégias políticas. In: Contemporânea, v. 4, n. 1 p. 117-142, Jan.–Jun. 2014.
- MARTINS, J de S. Reforma agrária: a impossibilidade de diálogo sobre a história possível. IN *Tempo Social*; Rev. Sociol. SP:USP, vol 11, n 2, 1999
- OLIVEIRA, F. Política numa Era de Indetermina o: Opacidade e Reencantamento. IN SILVA F T, NAXARA, M R.C e CAMILLOTTI, V C (orgs.)*República, Liberalismo, Cidadania*. Piracicaba/SP: UNIMEP, 2003
- PERLMAN, J. E. O mito da marginalidade. RJ, Paz e Terra, 1981.
- ROY, Ananya. Planejamento e gestão espacial da pobreza. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n. 1, maio de 2009, pp. 129-139.
- ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementa o de uma agenda de reforma urbana no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V. 11, no 2, 2009, p. 31-50.
- SANTIN, J. R. Globaliza o, direitos sociais e poder local. Disserta o (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Florianópolis, 2000.
- SASSEN, S. Localizando ciudadesen circuitos globales. Revista EURE - Revista De Estudios Urbano Regionales, 29(88), 2003
- SOROKIN, P.A.; ZIMMERMAN,C.A.; GALPIN, C.J. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: Martins, J.S. (org.). Introdu o crítica   Sociologia Rural. São Paulo: Hucitec, 1986. p. 198-224.
- VEIGA, J. E. da. Mudanças nas rela oes entre espaços rurais e urbanos. In: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 3, n. 1, p. 123-149, jan-abr/2007.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades contemporâneas avançadas – o “rural” como espaço singular e ator coletivo. In: Estudos Sociedade e Agricultura. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, n. 15, 2000, p. 87- 146.

_____ O mundo rural brasileiro: acesso a bens e serviços e integração campo-cidade. In: Estudos Sociedade e Agricultura. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, v. 17, n. 1, 2009, p. 60-85.

WANDERLEY, M. N. B; FAVARETO, A.A SINGULARIDADE DO RURAL BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES PARA AS TIPOLOGIAS TERRITORIAIS E A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. In: Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras. Brasília: IICA, 2013, p. 413-458.