INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA - IICA
FÓRUM PERMANENTE DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - FÓRUM DRS

Volume
22

Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA - IICA
FÓRUM PERMANENTE DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - FÓRUM DRS

Volume
22

Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2017.

Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas está publicado sob licença Creative Commons Atribuição-Compartir
Igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO)
(http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/)
Baseada numa obra em www.iica.int

O IICA promove o uso adequado deste material. Solicita-se que seja citado apropriadamente, quando for o caso.

Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) na página institucional: http://www.iica.int

Coordenação editorial: Carlos Miranda
Revisão: Ivanilson Guimarães

Diagramação: Ellite Comércio e Serviços Gráficos LTDA

Leiaute da capa: Ellite Comércio e Serviços Gráficos LTDA
Impressão: Ellite Comércio e Serviços Gráficos LTDA
Foto da Capa: Acervo do IICA

Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas/Carlos Miranda (Organizador da Série). Brasilia. : IICA, 2017 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v. 22). 484 p.; 23x23 cm.

ISBN 978-92-9248-660-0

1. Desenvolvimento rural 2. Política de desenvolvimento 3. Cooperação internacional 4. Setor público 5. Setor agrícola 6. Regulamentação 7. Legislação 8. Reforma agrária 9. Brasil I. IICA II. UFPe. III. Fundação Joaquim Nabuco IV. UFCG V. CPDA VI. UNILA VII. UFRJ. VIII. Título IX. Série

AGRIS
E50

DEWEY
338.1881

Brasília, Brasil
Fevereiro de 2017

EDITORIAL

Representante do IICA no Brasil
Hernán Chiriboga

Coordenador Técnico da
Representação do IICA no Brasil
Heithel Silva

Organizador da Série DRS
Carlos Miranda

Organizadores do Volume 22
Carlos Miranda e Ivanilson Guimarães

Projeto Gráfico e Editoração
Ellite Comércio e Serviços Gráficos LTDA

Fotografia
Acervo do IICA

Revisor
Ivanilson Guimarães

Impressão da Publicação
Ellite Comércio e Serviços Gráficos LTDA

APRESENTAÇÃO

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), por meio do Fórum DRS, apresenta o 22º volume da série *Desenvolvimento Rural Sustentável* com o título *Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas*.

Esta publicação dá continuidade ao volume 21 da série DRS intitulado *Concepções da Ruralidade Contemporânea: as singularidades brasileiras*, os quais partem da premissa de que a concepção, a magnitude e as especificidades do mundo rural brasileiro contemporâneo e sua incidência sobre as políticas públicas de desenvolvimento vêm sendo objeto de crescente preocupação de pensadores e gestores governamentais.

No propósito de contribuir para dar resposta a essa preocupação, o IICA, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), vem implementando, desde março de 2012, o projeto intitulado *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*. O objetivo é de construir uma tipologia atualizada dos espaços rurais no Brasil, tomando por base os avanços conceituais das temáticas da ruralidade e territorialidade – desenvolvidos no âmbito da academia, de entidades governamentais gestoras de políticas agrárias e dos movimentos sociais –, avaliando as implicações dessa abordagem atualizada do rural brasileiro e das políticas públicas de promoção do seu desenvolvimento.

Essa iniciativa é o resultado de uma parceria entre o IICA, por meio do Fórum DRS, e o MDA, a partir da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Fundação Banco do Brasil (FBB) e os governos estaduais de Pernambuco, da Paraíba e do Ceará.

O ponto de partida deste Volume 22 é uma Introdução, de autoria de Tânia Bacelar e Maria Lucila Bezerra, que fundamenta e sintetiza o objetivo maior do projeto em contribuir para ampliação do debate sobre o lugar e a importância dos espaços rurais no mundo e, particularmente, no Brasil atual, e analisa as implicações sobre as políticas públicas de desenvolvimento do mundo rural.

O livro está dividido em três capítulos: o primeiro contém a metodologia e a proposta de tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros, onde são apresentados os 26 territórios tipos que compõem os biomas Amazônico e Pantanal, Cerrado, Linha de Costa, Mata Atlântica, Caatinga e Pampa. O segundo capítulo sintetiza e consolida o trabalho de análise dos marcos jurídicos que fundamentaram as definições de rural e de urbano no Brasil, de forma a apontar alguns de seus impactos nas políticas públicas, com ênfase a partir do século XX, momento em que se consolida a industrialização e se intensifica o processo de urbanização. No terceiro capítulo o texto busca explicitar algumas implicações da releitura do meio rural brasileiro e, portanto, do reconhecimento de sua diversidade social, ambiental, cultural e econômica para as políticas públicas de desenvolvimento rural, estabelecendo uma relação entre as diferentes concepções contemporâneas de ruralidade e seis políticas públicas que incidem sobre o meio rural brasileiro.

Carlos Miranda e Ivanilson Guimarães

Organizadores do Volume 22 da Série DRS

PREFÁCIO DA SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ – SDA/CE

A Secretaria do Desenvolvimento Agrário - SDA vem apoiando uma série de pesquisas que permitem maior aproximação de seus programas com as realidades específicas do meio rural cearense e as características dos segmentos sociais que o habitam.

Com o intuito de divulgar um desses estudos, se edita esta publicação. Ela contém os resultados do projeto *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas,* coordenado em conjunto pelo MDA – por meio do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) – e pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), com o apoio de parceiros como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Mpog) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Sob o título *Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no Marco Jurídico e nas Políticas Públicas,* é apresentada uma tipologia dos espaços rurais que dá conta da rica diversidade do campo, caracterizada em 26 tipos, identificados a partir dos seis biomas brasileiros. A escolha da abordagem por biomas procura revelar que o mesmo espaço natural comporta hoje padrões de vida rural distintos, resultado do processo histórico de ocupação humana e econômica que prevaleceu em cada um dos tipos de rural identificados.

O campo brasileiro conserva, assim, expressiva heterogeneidade, a qual se manifesta em escalas diferentes dos grandes subespaços nacionais até a variedade nas diferentes formas predominantes de propriedade de terra e de organização econômica e social. Como poderá ser visto nesta publicação, o método criado para a construção e validação de propostas de tipologias dos espaços rurais do país levou em consideração a diversidade e singularidade regionais em suas dimensões política, econômica, social, cultural e ambiental.

Em um país plural como o Brasil, um olhar diferenciado – que considere os contextos territoriais e compreenda sua complexidade – contribui para a formulação e redimensionamento do conjunto de políticas públicas adequadas às áreas rurais e, em particular, colabora para o futuro da política de desenvolvimento territorial.

Com a certeza de que este é um estudo de vanguarda, a SDA tem grande expectativa com relação à aplicação dos resultados obtidos com a tipologia elaborada. Não somente quando da definição dos investimentos e ações estratégicas do governo voltadas ao campo, contribuindo de forma efetiva para a consolidação de um projeto de desenvolvimento nacional, como também a disponibilização da metodologia utilizada no estudo para a realização de iniciativas em outros países da América Latina.

Dedé Teixeira

Secretário de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará

PREFÁCIO DO IICA BRASIL

O marco conceitual dentro do qual se insere o trabalho do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) compreende a necessidade de se fortalecer a aliança campo-cidade e o reconhecimento à multidimensionalidade do setor – com ênfase nos aspectos da competitividade, sustentabilidade e inclusão social –, qualquer que seja a estratégia de desenvolvimento a seguir. Com mais de 50 anos de presença no Brasil, o IICA executa sua estratégia de cooperação técnica com o propósito de fortalecer as instituições, tanto no âmbito federal, quanto estadual e municipal, e com a finalidade de promover a prosperidade rural das famílias que moram nesse espaço. Sua missão se traduz, na prática, num conjunto de parcerias – destacando-se os temas de desenvolvimento rural com enfoque territorial – e alianças estratégicas com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, desde 1997, propondo novos marcos conceituais que contribuam para melhorar os instrumentos de política.

Com essa lógica, nasceu em 2012 o projeto *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*, concebido sob a filosofia "da Academia à Sociedade", reunindo o trabalho de renomados pesquisadores nacionais e internacionais, e tendo como objetivo fazer uma atualização conceitual do tema da ruralidade no Brasil, em um conjunto de cinco países latino-americanos e três europeus. O trabalho também incluiu uma tipologia regionalizada dos territórios rurais para os seis biomas brasileiros, assim como uma análise das implicações no marco jurídico nacional entre as políticas públicas para o desenvolvimento rural.

Esses objetivos estão condensados nesta nova publicação da Série *Desenvolvimento Rural Sustentável* (Série DRS), sob o título *Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas*, que hoje reflete o entendimento de tomadores de decisão, pesquisadores e especialistas na temática do desenvolvimento rural.

O estudo demostra a necessidade de hierarquizar o conceito do rural, deixando para trás os adjetivos de atrasado e conservador, propondo assim identificar o rural como sinônimo de modernidade, avanço e oportunidades de progresso.

Alcançar esta mudança significaria romper o paradoxo que se vive em países em vias de desenvolvimento, como é o caso do Brasil, que têm, em teoria, um passado, presente e um futuro associados ao meio rural. É necessário que se desenvolva por parte da população urbana um olhar diferente sobre a importância estratégica do espaço rural, além de uma renovada aliança campo-cidade. Isso é precisamente o que acontece nos países desenvolvidos que, além de adotarem modelos de desenvolvimento industrial, reconhecem a importância do setor rural e a necessidade de equiparar a qualidade de vida dos setores rural e urbano.

Esta publicação reafirma o compromisso do IICA, por meio do Fórum DRS, de contribuir com novos enfoques conceituais e operativos que contribuam para dignificar as condições de vida das famílias que moram no espaço rural do Brasil e das Américas.

Manuel Otero

Representante do IICA no Brasil (2012 - 2015)

PREFÁCIO DO IICA BRASIL

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) reconhece como um dos seus compromissos inalienáveis o desenvolvimento sustentável em suas diferentes dimensões e o bem-estar das populações rurais.

O habitante de número 7.400.000.000 nasceu em outubro de 2015 e, para o ano de 2050, a previsão é de que seremos aproximadamente 10 bilhões de habitantes em todo o planeta. A maioria ocupará os grandes centros urbanos, e deles partirão a demanda e a necessidade de uma maior quantidade de alimentos e energia – todos estes provenientes das áreas rurais onde se encontra sua produção.

Para alcançar um crescimento produtivo que atenda a essas necessidades, é imperativo que o setor rural se torne mais atrativo e que tenha condições adequadas para que a juventude se estabeleça neste meio. Temos que pensar que a ruralidade vai além do agrário. O fato é que existe uma nova ruralidade e é difícil determinar onde termina o rural e se inicia o urbano.

Além da adequação das políticas públicas à nova ruralidade, que está e sempre estará em transformação, é preciso fazer do setor rural algo atraente e *"sexy"* para os jovens. O campo não deve ser visto como algo do passado, uma vez que está incorporando novas tecnologias que são de profundo interesse da juventude atual, como a agricultura de precisão, o uso de *drones*, *smartphones*, motocicletas, dentre outros avanços tecnológicos e de mobilidade, tornando o urbano e o rural mais próximos.

Há que se romper com o círculo vicioso da inversão de valores que coloca a maior parte dos recursos em grandes cidades, onde se concentram os mais numerosos colégios eleitorais, em detrimento aos investimentos destinados ao setor rural. Devemos reverter essa tendência, pois consideramos que quando as pequenas agrocidades oferecem estrutura e serviços públicos de excelência, a qualidade de vida nelas é superior a dos grandes centros.

Esta 22ª publicação da série DRS apresenta a tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros e suas implicações no marco jurídico nacional e nas políticas públicas de desenvolvimento rural. A identificação de 26 tipos de espaços rurais contextualizados nos seis macros biomas nacionais fundamenta a aplicação de políticas públicas diferenciadas, apropriadas às potencialidades, características e especificidades desses espaços heterogêneos. A partir desses resultados, é possível estabelecer novas estratégias e instrumentos que elevem o patamar dos atuais níveis de desempenho da intervenção pública na busca de um desenvolvimento sustentável e solidário no campo brasileiro, com produção de alimentos não somente suficientes, mas de alimentos saudáveis.

Esperamos que todos desfrutem da leitura deste livro tanto quanto seus autores desfrutaram, pesquisando e o escrevendo. E lembrem-se: A AGRICULTURA É ESSENCIAL TRÊS VEZES AO DIA.

Hernán Chiriboga

Representante do IICA no Brasil

RESUMO – Volume 22

PORTUGUÊS

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), por meio do Fórum DRS, apresenta o 22° volume da Série *Desenvolvimento Rural Sustentável* com o título *Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas*. Esta publicação dá continuidade ao volume 21 da série DRS, *Concepções da Ruralidade Contemporânea: as singularidades brasileiras*. O livro está dividido em três capítulos: o primeiro contém a metodologia e a tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros, na qual são apresentados os 26 territórios tipos que compõem os biomas Amazônico e Pantanal, Cerrado, Linha de Costa, Mata Atlântica, Caatinga e Pampa. O segundo sintetiza e consolida o trabalho de análise dos marcos jurídicos que fundamentaram as definições de rural e de urbano no Brasil, de forma a apontar alguns de seus impactos nas políticas públicas. No terceiro, o texto busca explicitar algumas implicações da releitura do meio rural brasileiro e, portanto, do reconhecimento de sua magnitude e diversidade social, ambiental, cultural e econômica e os impactos nas políticas públicas de desenvolvimento rural.

ESPAÑOL

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), por medio del Fórum DRS, presenta el 22º volumen de la serie *Desenvolvimiento Rural Sostenible* con el título de *Tipología regionalizada de los espacios rurales en el Brasil y sus implicaciones en el marco jurídico y las políticas públicas federales*. Esta publicación da continuidad al volumen 21 de la serie DRS, *Concepciones de la Ruralidad Contemporánea: las singularidades brasileñas*. El libro está dividido en tres partes: la primera contiene la metodología y la propuesta de tipología regionalizada de los espacios rurales brasileños, donde son mostrados los 26 territorios tipos que componen los biomas Amazónico y Pantanal, Cerrado, Línea de la Costa, Mata Atlántica, Caatinga y Pampa. La segunda sintetiza y consolida el trabajo de análisis de los marcos jurídicos que fundamentarán las definiciones de lo rural y de lo urbano en el Brasil, para registrar algunos de sus impactos en las políticas públicas. En la Tercera parte, el texto busca explicitar algunas implicaciones de relectura del medio rural brasileño, y por lo tanto, de reconocimiento de su magnitud y diversidad social, ambiental, cultural y económica y los impactos en las políticas públicas de desarrollo rural.

English

Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA), through the Forum SRD presents the 22nd volume of *Sustainable Rural Development* – SRD series with the title *Regionalized typology of rural areas in Brazil and its implications for the legal framework and federal public policy*. This publication continues the volume 21st of the SRD would be, *Conceptions of Contemporary Rurality: Brazilian singularities*. The book is divided into three parts: the first contains the methodology and the proposed regionalized typology of rural areas Brazil, where they are shown the 26 territories types that make up the Amazon biome Pantanal, Cerrado, Coastline, Atlantic Forest , Caatinga and Pampa. The second synthesizes and consolidates the work of analysis of the legal frameworks that will base the definitions of rural and urban in Brazil, to record some of their impact on public policy. In the third part, the text seeks to explain some implications of rereading the Brazilian countryside, and therefore recognition of its magnitude and social, environmental, cultural and economic diversity and impacts on public policies for rural development.

Sumário

Introdução **31**

Tania Bacelar de Araujo e Maria Lucila Bezerra

Capítulo I – Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros **39**

Jan Bitoun, Lívia Miranda, Fernando Soares, Mª Rejane Lyra e Jeremias Cavalcanti

1 Introdução 39

2 Aspectos metodológicos 44

2.1 – Aspectos metodológicos de natureza conceitual 45

2.2 – Procedimentos de seleção das variáveis compondo o Banco de Dados Geográficos 58

2.3 – Montagem de um Banco de Dados Geográficos 60

2.4 – Aspectos metodológicos de natureza procedimental para a elaboração da Tipologia Regionalizada 70

2.5 – Aspectos metodológicos de natureza procedimental para a elaboração da Proposta de redimensionamento do Brasil Rural 79

3 Resultados: Proposta de Redimensionamento do Brasil Rural 85

4 Resultados: Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais 90

4.1 – Visão geral em escala nacional 90
4.2 – Caracterização dos tipos por biomas 153
4.2.1 – Bioma Amazônia e bioma Pantanal 153
4.2.2 – Bioma Cerrado 168
4.2.3 – Bioma Linha de Costa 182
4.2.4 – Bioma Mata Atlântica 194
4.2.5 – Bioma Caatinga 210
4.2.6 – Bioma Pampa 223
Bibliografia 232

Capítulo II – Marcos jurídicos das noções de Rural e Urbano 239

Leonilde S. de Medeiros, Mariana Trotta D. Quintans e Silvia A. Zimmermann

1 Introdução 239
2 Os primeiros marcos da definição do rural no Brasil 244
2.1 – O período colonial 244
2.2 – A independência, a nova Constituição e desdobramentos jurídicos: formação da propriedade fundiária e regulamentos das cidades 245
2.3 – A República, a Constituição de 1891 e a nova organização do Estado Brasileiro 248
3 Industrialização, urbanização e novos lugares para o rural 251
3.1 – O rural como atraso 251
3.2 – Redemocratização: o lugar do rural nos projetos de desenvolvimento 257
3.3 – O golpe militar e os rumos das questões rurais e urbanas 263
4 Redemocratização, conflitos sociais e novos parâmetros do rural e do urbano 268
4.1 – Reforma urbana e reforma agrária em tempos de redemocratização 268
4.2 – A Constituinte, a reorganização do Estado e os temas rurais e urbanos 272
5 Questão rural e urbana pós Constituição: regulamentações 280
5.1 – A reforma urbana e o Estatuto das Cidades 280
5.2 – A reforma agrária e a regulamentação constitucional 286

5.3 – O rural e o urbano na tributação 288
5.4 – Criação de novos municípios 288
5.5 – Legislações específicas: saneamento e habitação 291
6 Novas concepções sobre o rural e seus efeitos legais nas políticas públicas brasileiras ... 292
6.1 – Crédito 293
6.2 – Desenvolvimento Territorial 295
6.3 – Educação no campo 297
6.4 – Saúde 299
6.5 – Habitação 300
6.6 – Eletrificação 302
6.7 – Desenvolvimento do Brasil rural: projeto de Lei 302
7 Entre a legislação e a realidade: reflexões a partir de três estudos de caso 304
7.1 – Os casos estudados 305
7.2 - Participação social 307
7.3 – A delimitação do urbano e do rural e a expansão das áreas urbanas 310
7.4 – Instrumentos de planejamento da cidade e políticas públicas municipais 318
8 Considerações finais 326
Bibliografia 334

Capítulo III – O rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo 339

Catia Grisa, Karina Kato e Silvia A. Zimmermann

1 Introdução 339
2 As políticas públicas no rural brasileiro 350
2.1 – O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a ruralidade brasileira 350
2.1.1 – A construção do Programa Nacional de Alimentação Escolar e suas Interfaces com a aquisição de alimentos locais e da agricultura familiar . 350
2.1.2 – O PNAE e suas interfaces com a ruralidade brasileira 359

2.1.3 – Desafios para o PNAE e o desenvolvimento rural brasileiro 365
2.2 – A política de assentamentos de reforma agrária e o rural brasileiro.....366
2.2.1 – A atualidade da política de criação de assentamentos e reforma Agrária.....366
2.2.2 – Evolução do marco legal: da reforma agrária em contraposição ao desenvolvimento à reforma agrária como vetor de desenvolvimento 368
2.2.3 – Como o rural é (ou não) incorporado aos objetivos do programa 377
2.3 - O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o rural brasileiro 383
2.3.1 – Emergência e mudanças no Pronaf: aproximações à diversidade do rural..... 385
2.3.2 – Interpretando o rural do Pronaf: agricultores beneficiários, finalidades e cultivos financiados 396
2.3.3 – Alguns desafios na relação entre o Pronaf e o rural brasileiro 403
2.4 – O Programa Minha Casa Minha Vida e o rural brasileiro 406
2.4.1 – Breve histórico sobre o problema habitacional no Brasil e construção de políticas públicas para o setor.....407
2.4.2– Criação da Política Nacional de Habitação – Programa Minha Casa Minha Vida Urbano e Rural 409
2.5 – O Programa Nacional de Banda Larga – Brasil conectado – e o rural brasileiro 418
2.5.1 – Criação do Política Nacional de Banda Larga – Brasil Conectado 419
2.5.2– Como funciona o PNBL – Brasil Conectado? 422
2.5.3 – Relação do PNBL e demais políticas públicas federais 425
2.5.4– Resultados e avaliações do PNBL 426
2.5.5– Desafios para PNBL: muito além de um Brasil Conectado 428
2.6 – O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego(Pronatec)e o rural brasileiro. 430
2.6.1– Da educação no campo à educação do campo: uma trajetória de lutas e conquistas.....430

2.6.2– A educação técnica e profissional no Brasil 432
2.6.3 – Pronatec e Pronatec Campo: a educação profissional e o meio rural 435
2.6.4– O(s) rural (is) no Pronatec Campo 438
3. Considerações finais 441
3.1 – A presença do rural nas políticas públicas 441
3.2 – O(s) rural(is) que é contemplado nas políticas públicas 449
3.3 – Desafios: questões para pensar a ruralidade nas políticas públicas 457
3.3.1 - As políticas públicas de infraestrutura 459
3.3.2– Intersetorialidade 460
3.3.3– O território na promoção da ruralidade 460
Bibliografia 464

Siglas

BDG – Banco de Dados Geográficos

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

MC – Ministério das Cidades

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNRH – Política Nacional de Recursos Hídricos

PPA – Plano Plurianual

REGIC – Região de Influência de Cidades

SINGREH – Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos

INTRODUÇÃO

Tania Bacelar de Araújo[1]
Professora da Universidade Federal de Pernambuco

Maria Lucila Bezerra
Pesquisadora da Fundação Joaquim Nabuco

Introdução

O ambiente mundial e nacional contemporâneo, onde a maioria da população já vive em cidades, está marcado por profundas mudanças e estimula novas reflexões sobre o desenvolvimento. Foram tais mudanças, e a necessidade de pensar o futuro, que iluminaram o projeto *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas* – patrocinado por diversas instituições federais, sob liderança do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e realizado sob a firme coordenação do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA).

O objetivo maior do estudo é o de contribuir para a ampliação do debate sobre o lugar e a importância dos espaços rurais, no mundo e, particularmente, no Brasil atual. Para isso, envolveu estudiosos da temática do desenvolvimento de várias universidades do país, gestores públicos – em especial os voltados às políticas agrárias – e representantes de movimentos sociais envolvidos com a questão rural no Brasil. Esse conjunto de patrocinadores se organizou em uma Comissão de Acompanhamento que supervisionou o desenrolar dos estudos e influenciou em seus momentos decisivos.

A proposta de trabalho foi ampla e incluiu desde uma revisão conceitual da temática da ruralidade – destacando os avanços alcançados, uma leitura de sua aplicação em vários países, uma análise retrospectiva do debate sobre o rural brasileiro, e a construção de uma tipologia regionalizada e atualizada dos espaços rurais do Brasil, que reafirma a magnífica diversidade do mundo rural do país –, como também uma revisão crítica da legislação nacional sobre o desenvolvimento rural e uma discussão sobre o modo como algumas políticas públicas brasileiras selecionadas tratam ou influenciam a ruralidade.

Vale destacar que os trabalhos incluíram ainda um esforço de redimensionamento do rural brasileiro atual – de forma a dialogar com estudos internacionais (inclusive de países mais industrializados que o Brasil)

1 Coordenação técnica do Projeto Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas

e com os dados do Censo Demográfico de 2010 que informa serem urbanos 84% dos brasileiros, donde resulta que apenas 16% seriam habitantes do meio rural, o que equivaleria a cerca de 30 milhões de pessoas. A classificação dos brasileiros residentes em espaços rurais proposta pelo presente estudo, identificando regiões essencialmente rurais, relativamente rurais ou urbanas e essencialmente urbanas, como faz a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), quando associada à população recenseada em 2010, constata que o Brasil rural abriga 37% dos brasileiros, ou seja, mais do dobro da população estimada pelo Censo Demográfico. Fica, assim, claro, que o país é muito mais rural do que pensa a maioria dos brasileiros.

Este e outros resultados estão sendo publicados em dois livros. O primeiro, divulgado em 2013, contém as bases conceituais do debate mundial e nacional sobre o rural na contemporaneidade e uma revisão atualizada da aplicação do novo conceito de ruralidade em diversos países com aplicações feitas por organismos internacionais. Tais estudos mostram, com clareza, que com um conceito mais atual do que seja a vida rural, países desenvolvidos e bastante industrializados, como os Estados Unidos e países da OCDE, ainda guardariam parcelas significativas de suas populações em ambientes rurais. O segundo, ora apresentado, divulga os demais componentes do estudo. Destacamos a apresentação de uma tipologia regionalizada do rural brasileiro – suas bases conceituais e metodológicas e seus resultados –, a análise do aparato legal brasileiro sobre o desenvolvimento rural e uma primeira investigação exploratória da forma como seis políticas públicas selecionadas se relacionam e tratam o rural.

Para o exame do caso brasileiro, o estudo partiu do reconhecimento de uma percepção dominante e equivocada da sociedade sobre o rural – apenas como resíduo do urbano –, visão que vem se firmando desde os anos 40 do século passado, quando o Estado brasileiro adotou essa definição sobre a delimitação dos espaços rurais e urbanos. Nesse contexto, as áreas rurais do Brasil foram definidas por oposição e por exclusão às áreas consideradas urbanas. É assim que, todo espaço de um município que não se circunscreve ao perímetro urbano (definido em Lei Municipal) é considerado como rural. Essa leitura simplista desconhece uma das principais marcas da urbanização brasileira, que se fez intensa no século XX: ao mesmo tempo em que se construíram grandes metrópoles e numerosas cidades importantes, cerca de 90% dos municípios do país tinham menos de 50 mil habitantes, e 70% destes, menos de 20 mil residentes, em 2010. Logo, os brasileiros urbanos se nivelam nesta heterogeneidade de situações: desde que habitem num perímetro urbano, são considerados cidadãos urbanos se moram em São Paulo ou num pequeno município que nada tem de vida urbana.

Como se não bastasse esse viés conceitual, a estratégia de desenvolvimento adotada e executada no Brasil das décadas finais do século XX priorizou a valorização dos espaços urbanos, em especial, dos centros metropolitanos, onde se concentrava a expansão das atividades industriais e terciárias. O Brasil rural era visto como "coisa do passado", posto que o velho modelo "primário-exportador" precisava ser superado por um projeto de país urbano-industrial. Isto gerou uma forte concentração de investimentos nas maiores cidades do país e deixou "abandonadas" milhares de localidades Brasil a fora. Não é sem razão que a pobreza rural dialoga com falta de saneamento, escolas, serviços de saúde, energia elétrica, entre outros. O que não quer dizer que todas as grandes cidades são um paraíso, visto que as periferias urbanas também abrigam muita pobreza e carência de investimentos em serviços fundamentais à vida.

Mesmo assim, o potencial do Brasil rural é tão grande que ao mesmo tempo em que se tornava uma das maiores economias industriais do mundo, o país estruturava uma importante base agropecuária e terminaria o século XX como um dos principais produtores agrícolas mundiais, exportando alimentos para muito outros países. Ao lado de uma agropecuária de base patronal – que se expandiu e modernizou, avançando na direção do centro-oeste –, se desenvolveu uma agropecuária organizada em bases familiares, que predomina em três porções distintas do amplo território nacional: a região sul, o nordeste (com destaque para a região semiárida) e a região amazônica. A primeira estrutura se destaca pelos seus níveis de produtividade elevados e tem o mercado mundial como destino de seus excedentes. A segunda, mais diversificada e voltada para o mercado interno, se diferencia pela sua capacidade de gerar ocupação para milhões de produtores e suas famílias. Ambas reafirmam as potencialidades do Brasil rural.

Além da evidente força dessas diversas formas que organizam a base agropecuária do país, também inspiraram o estudo contribuições anteriores, que abriram o debate sobre o rural contemporâneo, realizadas por estudiosos do desenvolvimento rural no país como José Eli da Veiga, Ricardo Abramovay, Arilson Favaretto, Maria Nazareth Wanderley, entre outros que têm se posicionado a favor da revisão do conceito que vem predominando nos organismos oficiais. Da mesma forma iluminaram as discussões iniciais pesquisas realizadas há alguns anos e coordenadas por organizações sociais brasileiras, que já colocavam a demanda por uma nova tipologia das áreas rurais, entendendo-as a partir de suas dinâmicas regionais de desenvolvimento.

Por outro lado, o próprio IBGE, que tem que adotar o conceito oficial de rural como "o que não é urbano", lançou, em outubro de 2011, o Atlas do Espaço Rural Brasileiro[2] – demonstrando sua capacidade de gerar um conjunto de informações capazes de oferecer uma representação do espaço rural articulando campos e cidades, ruralidade e meio ambiente, além dos aspectos mais clássicos referentes ao rural produtivo e seus vetores de modernização. Tal iniciativa do órgão oficial de informação do país atuou como estímulo ao avanço dos debates para o qual o presente estudo pretende contribuir.

O trabalho foi realizado em três grandes etapas: uma **preparatória**, que se desdobrou em três momentos a) análise do alcance e limitações das metodologias aplicadas no Brasil para caracterização e tipificação dos espaços rurais; b) análise de tipologias de caracterização dos espaços rurais em países selecionados da América Latina e Europa, visando à extração de elementos que subsidiassem a construção de uma tipologia brasileira; e c) definição das bases conceituais e elaboração da metodologia para tipificação dos espaços rurais brasileiros, considerando a diversidade regional em suas múltiplas dimensões e as relações do rural com o urbano. A segunda etapa, dedicada à **montagem da proposta**, contemplou: a) a tipologia dos espaços rurais do Brasil; b) a análise da relação entre algumas políticas públicas e a ruralidade brasileira; e c) a análise do quadro institucional com estudo sobre legislação brasileira que define o rural no país e seus fundamentos conceituais, com sugestões de mudanças. Por fim, a etapa de **discussão, apresentação e divulgação** compreendeu a apresentação do estudo no VII Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial (novembro de 2012); apresentação e discussão, em oficinas de acompanhamento dos trabalhos; discussão no VIII Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial (novembro de 2013); apresentações no Senado Federal; apresentação e discussão em Oficinas Regionais da Tipologia (Recife, Brasília e Rio de Janeiro); e, por fim, a publicação dos resultados do estudo em livros.

2 BRASIL, IBGE. Atlas do Espaço Rural Brasileiro. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

Cabe lembrar nesta introdução que o projeto *Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas* foi iniciado em março de 2012 e concluído em 2013. Em 2012 foram desenvolvidos trabalhos que resultaram em três produtos: o **produto 1** – estudo de caráter conceitual, contendo concepção de ruralidade baseada no levantamento e na análise do *estado da arte* do conhecimento sobre o rural no Brasil, numa visão contemporânea; o **produto 2** – análise comparativa sobre ruralidade e tipologias para caracterização dos espaços rurais, a partir de estudos de caso em países selecionados da América Latina e Europa, com o propósito de aprofundar o debate e extrair experiências para a formulação de tipologias dos espaços rurais no Brasil; e o **produto 3** – formulação de bases conceituais e metodologia para a construção e validação de propostas de tipologias dos espaços rurais brasileiros, considerando a diversidade regional em suas dimensões política, econômica, social, cultural e ambiental. A versão final destes estudos integrou o volume 21 desta série, editada pelo IICA.

A tipologia regionalizada, ora apresentada neste volume 22, é um dos resultados mais interessantes dos estudos realizados. Para construí-la se assumiu o conceito de rural desenvolvido por Nazaré Wanderley e Arilson Favaretto, que se estrutura com base em três ideias centrais, a saber:

a) O rural não pode ser visto como uma categoria a-histórica, independentemente do tempo e do lugar, pois guarda direta correspondência com a trajetória da formação social brasileira. Trata-se de uma advertência para a elaboração de tipologias territoriais ou de políticas públicas. Isto é, a sua formulação não é somente um exercício técnico, mas demanda adequação de critérios técnicos à especificidade do rural brasileiro;

b) O rural brasileiro conserva uma expressiva heterogeneidade, a qual se manifesta em escalas diferentes dos grandes subespaços nacionais até a heterogeneidade que se apresenta nas diferentes formas predominantes de propriedade de terra e de organização econômica e social. Alertam também os autores para as consequências da visão colocada na construção de tipologias e políticas;

c) Espaço vazio institucional que se observa nas formas de regulação territorial do rural brasileiro, e que se explica pelo caráter periférico e residual conferido a estes espaços na trajetória do desenvolvimento do Brasil. Antecipam, assim, os pesquisadores, a proposta de que se faz necessária uma referência para o meio rural brasileiro como aquela que se tem para o urbano no Estatuto das Cidades.

A contribuição principal que advém do debate conceitual é a que nega o rural como sinônimo apenas de espaço da produção agropecuária. Contestando esta visão economicista, o estudo assumiu uma leitura de corte sociocultural do rural, a exemplo do que se faz em muitos países e do que prevalece em vários estudos recentes.

Seguindo esta orientação, a tipologia parte da visão de que: "**A ruralidade diz respeito a uma forma pela qual se organiza a vida social"**. Leva em conta, especialmente, o *acesso aos recursos naturais e aos bens e serviços da cidadania, a composição da sociedade rural em classes e categorias sociais, os valores culturais que sedimentam e particularizam os seus modos de vida.*

Vale ainda lembrar que muitos estudiosos do rural argumentam que, mais que uma separação, existe uma articulação entre o rural e o urbano, expressa nas relações sociais, culturais e econômicas e numa gradação na configuração do habitat como afirma Valéria Vila Verde (2004 www.**ipardes**.pr.gov.br/biblioteca/docs/territorios.pdf):

> *"Observa-se que entre o meio rural e o meio urbano existe uma multiplicidade de situações: desde a habitação rural isolada até a grande cidade, existem inúmeros escalões intermediários, que vão criando uma transição."*

Ainda no que se refere à tipologia regionalizada, cabe destacar alguns aspectos da metodologia adotada na sua construção. De saída optou-se por realizar análise multivariada do que resultariam CLUSTERS e estes teriam que ser analisados e mapeados, gerando TIPOS REGIONALIZADOS.

Outras escolhas importantes merecem referência:

a) A escolha do MUNICÍPIO como UNIDADE ESPACIAL de partida;

b) A definição das DIMENSÕES a partir das quais a realidade rural seria observada, ou seja: i) o *Habitat*, onde se inscrevem características demográficas e físicas dos municípios; ii) o Trabalho, centrada na inserção produtivas dos territórios examinados; iii) as Condições de vida e socioculturais; iv) a consideração de Dinâmicas recentes – demográfica e econômica – e, por fim, v) a identificação de Políticas em Ação na qual se buscou examinar variáveis ligadas às políticas públicas;

c) A identificação dos ATRIBUTOS a serem utilizados para classificar os municípios em TIPOS, do que resultou a identificação das VARIÁVEIS a serem trabalhadas na análise fatorial;

d) A escolha do mapa dos BIOMAS como mapa de partida (em lugar da tradicional abordagem pelas macrorregiões do IBGE);

e) A definição de deixar fora do estudo o Brasil dominantemente urbano, que foi chamado de GRANDE URBANO (que é constituído por 376 municípios e abrigava cerca de 100 milhões de brasileiros, em 2010).

A escolha da abordagem por BIOMAS se revelou importante, inclusive para mostrar que o mesmo espaço natural comporta hoje padrões de vida rural distintos, resultado do processo histórico de ocupação humana e econômica que prevaleceu em cada um dos TIPOS de rural identificados. Por outro lado, o diálogo entre o rural e o urbano permaneceu como elemento estruturador das diversas realidades rurais do Brasil contemporâneo.

O mapa-síntese, que expressa o resultado da Tipologia, apresenta 26 TIPOS REGIONALIZADOS por BIOMA. Para uma leitura em escala nacional, este número foi considerado um bom resultado, uma vez que o Governo Federal tem prática em lidar com número semelhante ao dialogar com as UNIDADES da FEDERAÇÃO (27 estados).

Convém não esquecer que o projeto, na sua concepção, considera a TIPOLOGIA REGIONALIZADA como uma ferramenta para subsidiar o aprimoramento de políticas territoriais de desenvolvimento, levando em conta a diversidade regional brasileira. Ela é explicitamente vista como intermediária, devendo ser validada por meio de pesquisas de campo e usada para produção de um estudo sobre as suas implicações nas políticas públicas.

Em paralelo à montagem da Tipologia, estudo específico foi realizado por equipe da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) para examinar em textos legais importantes – em especial nas diversas Constituições Federais – como a sociedade via e tratava seu meio rural no ambiente institucional do país. A análise realizada ressalta a pouca atenção dada pela legislação brasileira ao meio rural.

Os exemplos desse tratamento secundário são inúmeros, podendo-se destacar que:

- Na era Vargas, a legislação trabalhista regulou as relações de trabalho nas cidades, mas só chegou ao campo décadas depois;
- As preocupações com melhoria das condições de vida – com políticas de saúde e educação, por exemplo – só começam a aparecer na legislação na década de 1930, mas não saíram das cartas de intenções, pois não se desdobraram em ações efetivas, a não ser num período mais recente;
- Leis reguladoras da concentração fundiária só foram criadas em 1964, num contexto de regime de exceção, e foram aplicadas de forma pouco intensa;
- A massa de agricultores de base familiar só foi reconhecida por legislação previdenciária no final do século XX, com a Constituição Federal de 1988.

Um exame especial foi feito pelas pesquisadoras integrantes deste estudo sobre as leis que regulam a propriedade no país, com olhar mais atento à propriedade da terra, dada sua importância para a vida social no meio rural e para as relações de poder que daí advêm. Fica claro, desde logo, a importância da Lei de Terras, de 1850, como o marco regulatório básico. Antes de extinguir a escravidão, a propriedade do patrimônio terra é regulada para proveito dos poderosos. O poder dos donos se reafirma num novo contexto. A Lei de Terras previa as condições de regularização das terras voltadas para a produção agropecuária, mas também do solo das incipientes concentrações urbanas existentes.

Com base em diferentes autores, o estudo apresentado pelas pesquisadoras revela que ao longo do Império e do início da República vão se consolidando, tanto nas áreas rurais como nas urbanas, processos complexos em que a propriedade devidamente registrada convive com uma ocupação espontânea. Nas áreas rurais, "a posse toma várias formas: desde o controle de imensas quantidades de terras que se constituem na extensão das fazendas, até a ocupação de pequenos lotes por populações livres e pobres que se estabelecem nas fímbrias das terras de fazendeiros, em áreas de menor fertilidade, ou mesmo em áreas isoladas, onde posseiros fazem a limpeza primeira da terra, cultivam-na por um período, para depois serem expulsos, em geral pela força, pelos fazendeiros que querem delas se apossar" (MEDEIROS *et ali*). A prática da grilagem aparece no estudo como sendo constitutiva da formação da propriedade rural desde então, e permanece marcando a vida social no campo brasileiro, muito frequentemente associada à prática da violência contra os mais fracos. E o Brasil rural contemporâneo não se livrou desta herança.

As autoras destacam ainda que, "ao longo do tempo, a propriedade foi sofrendo limitações legais, que inclusive contribuíram para a diferenciação de tratamento entre rural e urbano: a função social da propriedade

urbana foi ligada à moradia e ao bem-estar, e a função social da propriedade rural foi relacionada à produção. Os efeitos disso sobre as condições de vida das populações rurais foram marcantes: só muito recentemente, pela pressão dos movimentos sociais, a legislação começou a contemplar o rural como um local de vida, ainda que de forma tímida. E é o rural como local de vida que o estudo assume.

Por sua vez, embora o Estatuto da Terra e a Emenda Constitucional que o acompanhou tenham definido a função social da propriedade, ela se confronta, no campo legal (e nos embates sociais e políticos) com outra noção: a do direito de propriedade tido como absoluto. Mesmo a incorporação da função social da propriedade na Constituição de 1988 não foi capaz de produzir uma outra leitura.

A própria Carta Magna define que terras produtivas não podem ser desapropriadas, criando uma tensão no próprio interior do marco legal a respeito dos limites do direito de propriedade. Ao mesmo tempo consagra mais uma vez a dimensão produtiva como central, em detrimento do respeito à legislação trabalhista e ambiental.

O estudo conclui, assim, que as possibilidades de transformação da estrutura fundiária, uma condição importante para avançar na melhoria das condições de vida das populações rurais, permanecem como um horizonte longínquo. O rural contemporâneo apresenta melhoras resultantes de avanços de políticas públicas, como a previdenciária, as políticas sociais, as políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, a educacional, entre outras. A política de reestruturação fundiária, no entanto, não avançou.

Por fim, o presente livro apresenta uma análise do tratamento de algumas políticas públicas (seis selecionadas) para o rural brasileiro. Este estudo busca explicitar algumas implicações da releitura do meio rural brasileiro e, portanto, do reconhecimento de sua diversidade social, ambiental, cultural, política e econômica (logo, de sua heterogeneidade) para as políticas públicas de promoção ao desenvolvimento rural selecionadas. De forma simplificada, procura-se evidenciar se o rural é considerado pelas políticas públicas, se há um tratamento diferenciado a estas áreas considerando as suas especificidades e, neste caso, qual o "rural" tem sido objeto destas ações públicas, e se este rural dá conta da diversidade da ruralidade brasileira. As políticas públicas analisadas neste estudo foram selecionadas a partir de critérios como presença e importância no Plano Plurianual 2012/2015, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e priorização de políticas nacionais de caráter universal, destinadas tanto às populações urbanas quanto rurais. Ademais foram incluídas duas políticas de desenvolvimento agrário dada a importância que assumem para a configuração do espaço rural do país.

Neste estudo observou-se que todas as políticas universais analisadas, ainda que pensadas prioritariamente para o urbano, foram conferindo ao longo do tempo um tratamento diferenciado para as áreas rurais. O Programa Minha Casa, Minha Vida,o Programa Nacional de Banda Larga, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego vêm procurando construir mecanismos que possibilitem contemplar as especificidades das áreas e populações rurais. Esta diferenciação é bem recente e resultou de um conjunto de mobilizações e de reivindicações explicitadas há vários anos (em alguns casos, décadas) principalmente por representantes da sociedade civil organizada. Esse movimento, portanto, acompanha as crescentes preocupações contemporâneas de redimensionar e revalorizar o meio rural, afastando-o de um recorte setorial (agrícola) e aproximando-se de uma leitura territorial e intersetorial,

que o entende com um espaço de vida (o lugar de onde se vive e se vê o mundo). De um modo geral, isso culmina no rompimento da visão das políticas públicas que normalmente associavam o rural à ausência de serviços e infraestrutura. Neste sentido, o Programa Minha Casa Minha Vida Rural e o Programa Nacional de Banda Larga são exemplos de iniciativas que estão mudando a realidade do meio rural brasileiro, tradicionalmente conhecido como o lugar do "atraso", de condições precárias e isolado de informações.

Também observou-se que todas as políticas vêm empregando esforços, principalmente em anos bem recentes, para a ampliar o atendimento à diversidade de categorias políticas e grupos sociais presentes no meio rural, das diversas formas de relacionamento com a terra e com os sistemas produtivos, dos distintos relacionamentos entre as áreas urbanas e rurais e da distribuição regional territorial. A construção do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e as frequentes mudanças em seus normativos – no sentido de contemplar grupos sociais específicos (pescadores, extrativistas, jovens, mulheres...) e atividades produtivas e econômicas (agroindustria, turismo, agroecologia, agrofloresta...) – são simbólicas neste sentido. O mesmo se manifesta nas políticas públicas de criação de assentamentos rurais e de reforma agrária que, ao longo dos anos, vêm procurando dar conta de diferentes formas de organização social e produtiva, afastando-se de um modelo único de assentamento e procurando dialogar com as diversidades regionais e com os contextos sociopolíticos e econômicos no qual estão inseridas. Não obstante os esforços, o estudo constatou a existência de uma série de dificuldades para que estes tratamentos normativos (não só do Pronaf, mas do conjunto das políticas analisadas) se manifestem na realidade social. Assim, nem sempre as mudanças nas legislações das respectivas políticas públicas se refletem diretamente na sua operacionalização no território – o que chama atenção para o processo de aprendizado implícito nas políticas públicas e para o papel desempenhado pelo gestor e por alguns atores mediadores/tradutores que ocupam lugar estratégico na operacionalização e articulação das políticas no plano territorial e local. Destaca-se nesse caso, o papel exercido pela sociedade civil organizada e pelos movimentos sociais que, por acompanharem as políticas públicas "na ponta", agem no sentido de "alargar" a noção de ruralidade implícita nas políticas públicas, impondo-lhes constantemente o desafio em lidar com as velozes dinâmicas econômicas, sociais e políticas que atuam sobre a vida no espaço rural.

O estudo destaca ainda a importância da criação de novos mecanismos voltados para contemplar a diversidade e a heterogeneidade do meio rural, mas ressalta, ao mesmo tempo que, mais do que criar novos dispositivos, deve-se avançar no aperfeiçoamento daqueles já existentes, adaptando-os e transformando-os de modo a operarem de forma mais ajustada à diversidade do rural brasileiro contemporâneo. Adicionalmente, as evidências do estudo corroboram com aquelas visões que enfatizam a necessidade em se fortalecer espaços e atores que sejam capazes de articular as políticas públicas no plano territorial, tendo em vista as necessidades mais urgentes e os caminhos definidos por aquele determinado território para o desenvolvimento rural. Também é fundamental, diante das novas ruralidades, a ação intersetorial das políticas públicas no nível governamental.

O esforço realizado pela equipe mobilizada pelo IICA e pelos patrocinadores deste estudo será plenamente recompensado se os resultados aqui apresentados servirem de insumo para alimentar o debate sobre o rural atual do Brasil e estimularem a construção de uma nova visão da ruralidade brasileira, em sua real dimensão e magnífica diversidade. Boa leitura!

CAPÍTULO I

TIPOLOGIA REGIONALIZADA DOS ESPAÇOS RURAIS BRASILEIROS

Jan Bitoun
Professor da UFPE - Coordenador[1]

Lívia Izabel Bezerra de Miranda
Professora da UFCG - Coordenadora

Fernando Ramalho Gameleira Soares
Bacharel em Geografia pela UFPE[2]

Maria Rejane Souza de Britto Lyra
Doutora em Demografia pela UNICAMP[3]

Jeremias Silva Cavalcanti
Licenciado em História pela UFPB[4]

Este texto assume um duplo caráter, no âmbito do projeto do IICA *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*. O primeiro, de adesão à necessidade de reconceituação que envolveu todas as equipes participantes do projeto; o segundo, mais especificamente dos autores, de elaboração de propostas que pudessem, metodológica e tecnicamente, construir uma representação da diversidade do território do país, pensada a partir do rural como território de vida de uma parte significativa dos brasileiros. Para esse fim, buscaram-se, no amplo aparelho estatístico e cartográfico disponível no Brasil, meios para construir as duas propostas apresentadas nos resultados.

1 Introdução: Para que uma Nova Tipologia dos Espaços Rurais Brasileiros?

A produção de uma Tipologia dos Espaços Rurais Brasileiros no âmbito do projeto *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas* subsidia dois eixos de ações. O primeiro consiste em dar respaldo ao debate da delimitação, resultado de uma classificação, entre espaço rural e espaço urbano no Brasil; o segundo considera a tipologia como uma ferramenta para subsidiar o aprimoramento de políticas territoriais de desenvolvimento, levando em conta a diversidade do território nacional.

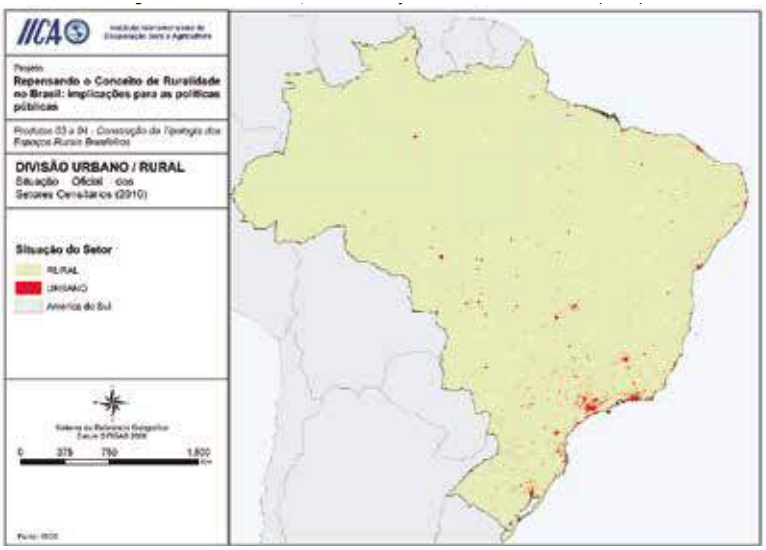
1 Agradecemos o imprescindível apoio dos pesquisadores de Iniciação Científica: Alberto Volban Burity de Oliveira, José Felinto de Oliveira Neto e Renata Carlos de Oliveira pelo apoio à pesquisa no levantamento de informações sobre os bancos de dados existentes em plataforma digital, tratamento das bases estatísticas e confecção de cartogramas temáticos.
2 Responsável pelo Banco de Dados Geográficos e Cartografia
3 Responsável pelas análises multivariadas e demográficas
4 Responsável pela Análise da Enciclopédia dos Municípios Brasileiros – 1957/1960

O debate da classificação entre espaço rural e espaço urbano no Brasil

Este debate, na atualidade, envolve tanto acadêmicos quanto movimentos e organizações fincados nas atividades e na vida no campo. A observação das bases de informações, sistematizada para a elaboração da Tipologia dos Espaços Rurais Brasileiros, revela que, de fato, há muito mais dados e representações precisas sobre as condições de vida nas cidades (mesmo em se tratando de cidades muito pequenas), que sobre as mesmas nos campos. Essa dissimetria está relacionada ao modelo institucional brasileiro de identificação do urbano e do rural contemporâneo e ao modelo urbano-industrial de desenvolvimento, delineado em meados do século passado e complementado desde os anos setenta pela *"modernização conservadora do campo sob o comando do agronegócio patronal."* (ARAUJO, 2010).

A atual delimitação entre espaço rural e urbano e os dados disponíveis para representar as condições de vida seguem a distribuição dos setores censitários apresentados na *Figura 1*, havendo mais informações sobre os espaços urbanos que sobre os espaços rurais. Sobre condições de habitabilidade em áreas peridomiciliares, há mais informações sobre setores urbanos que sobre setores rurais, por meio das Variáveis do Entorno, uma importante inovação promovida pelo IBGE no Censo de 2010.

Figura 1- Divisão Urbano/Rural - Situação dos Setores Censitários (2010)



Em 2010 (Censo IBGE): 316.574 setores censitários
240.223 em perímetros urbanos de 5.565 municípios
76.351 fora dos perímetros urbanos em situação rural
População "Urbana": 160.143.790
População "Rural": 29.646.421

Ressalta-se que o IBGE, ao lançar, em outubro de 2011, o Atlas do Espaço Rural Brasileiro (IBGE, 2011), demonstrou sua capacidade em fornecer um conjunto de informações, promovendo uma representação do espaço rural articulando campos e cidades, ruralidade e meio ambiente, além dos aspectos mais clássicos referentes ao rural produtivo e seus vetores de modernização. Por outro lado, muitos estudiosos do rural argumentam que não existe uma separação mas uma articulação entre o rural e o urbano, expressa nas relações sociais, culturais e econômicas e numa gradação na configuração do habitat, como afirma Valéria Vila Verde (2004, p. 10-11):

> *"Observa-se que entre o meio rural e o meio urbano existe uma multiplicidade de situações: desde a habitação rural isolada até a grande cidade, existem inúmeros escalões intermediários, que vão criando uma transição."*

A mesma autora adverte que:

> *"É preciso trabalhar com o conceito de continuum de maneira cuidadosa, uma vez que, ainda hoje, existem espaços rurais não modernizados ou parcialmente modernizados e com poucos contatos com as áreas urbanas."*

Apoiada em Wanderley (2001, p. 32) afirma ainda que:

> *"As relações entre o campo e a cidade não destroem as particularidades dos dois polos e, por conseguinte, não representam o fim do rural, mas ao contrário, revalorizam as representações sociais do rural e do urbano."*

À luz dessas considerações, os produtores da Tipologia propõem-se a subsidiar o debate examinando alternativas de classificação, mais do que definir de partida quais seriam os limites do rural e do urbano no país, adotando critérios uniformes que:

- Não seriam aderentes às diversidades das configurações e das dinâmicas de ambos os polos num país de dimensão continental, e onde estão ainda em curso, diferentemente do quadro vigente na Europa, processos de ocupação do território.
- Não levariam em conta as dinâmicas em curso na reconfiguração da rede urbana em escalões intermediários da hierarquia urbana, especialmente no Brasil Central e Ocidental (Regiões Centro-Oeste e Norte), conforme assinalado em Regiões de Influência das Cidades 2007 (IBGE, 2008). Essas alterações recentes, significativamente acompanhadas pela expansão do agronegócio, sustentam a proposta de políticas urbano-regionais fundamentadas no policentrismo:

  > *"A multiplicidade de centralidades articuladas – o policentrismo – necessariamente define o paradigma central para a organização do espaço urbano-regional contemporâneo" (BRASIL: 2008, p. 55).*

- Dificultariam a adoção de estratégias de Desenvolvimento Territorial, no âmbito das quais cabe o diagnóstico das relações entre cidade e campo, evitando um tratamento *in separata* dos dois polos dessa relação.

- Ignorariam as revisões em curso dos conceitos de rural e urbano destacando-se, em particular no campo da geografia, a contribuição de MARANDOLA e ARRUDA (2005, p. 25):

> *"... o urbano e o rural são mais do que um modo de produzir, eles são também um modo de consumir, pensar, sentir, enfim, são modos de vida. Mais que modos de vida, precisamos refletir sobre o que poderíamos talvez denominar modos espaciais, que implica uma forma distinta de relação homem-homem, homem- sociedade, homem-meio e meio-meio."*

E, no campo interdisciplinar, a contribuição do Projeto Urbis Amazônia (MONTEIRO, A. M. V. 2009) inserido, muito além da sua dimensão regional, na revisão teórica e prática dos conceitos de urbano e rural, considerando o conceito de urbanização extensiva contemporânea exposto por MONTE MÔR (2006, p. 9-10):

> *"O que é, então, o urbano no mundo contemporâneo, esse "tecido" que nasce nas cidades e se estende para além delas, sobre o campo e as regiões? O urbano, entendido desta forma, é uma síntese da antiga dicotomia cidade-campo, um terceiro elemento na oposição dialética cidade-campo, a manifestação material e sócio espacial da sociedade urbano-industrial contemporânea estendida, virtualmente, por todo o espaço social. (...) Tenho chamado de urbanização extensiva a esta requalificação do espaço social a partir do urbano."*

A Tipologia como uma ferramenta para subsidiar o aprimoramento de políticas territoriais de desenvolvimento, levando em conta a diversidade do território nacional

Nesse sentido, pretende ser uma representação intermediária entre a representação instituída do rural, "como o que não é urbano", e as políticas públicas em curso nas suas relações com espaços de vida. *O enfoque territorial ganhou peso em diversas áreas do conhecimento. Segundo Bernardo Mançano (2008: sp.):*

> *"Entre os vários argumentos que podemos usar para dizer que o território ganhou status nas diversas áreas do conhecimento, há um que se destaca. O território é utilizado como conceito central na implantação de políticas públicas e privadas, nos campos, nas cidades e nas florestas, promovidas pelas transnacionais, governos e movimentos socioterritoriais."*

No que se refere ao desenvolvimento rural, a implantação na primeira década deste século das políticas públicas Territórios da Cidadania, Territórios Rurais e Territórios de Identidade foi cuidadosamente avaliada numa publicação do IICA (FAVARETO, A. 2010). Na sua contribuição, Tânia Bacelar de Araújo (2010, p. 216) conclui:

> *"Como se vê, os avanços são inegáveis, mas um esforço adicional de reforço e algumas modificações estratégicas ainda precisam ser implementadas nos próximos anos."*

A produção de uma nova Tipologia vincula-se a este movimento e às lições ensinadas pela experiência recente. Cotejar Tipologia e políticas pode contribuir para pensar reforços, ajustes e modificações estratégicas das mesmas. Na essência, a produção de uma Tipologia consiste em fazer emergir uma representação, ou melhor, um "território imaterial". Segundo Bernardo Mançano (2010: sp.), no texto já citado:

> *"O território imaterial está relacionado com o controle, o domínio sobre o processo de construção do conhecimento e suas interpretações. Portanto, inclui teoria, conceito, método, metodologia, ideologia etc. O processo de construção do conhecimento é, também, uma disputa territorial que acontece no desenvolvimento dos paradigmas ou correntes teóricas. Determinar uma interpretação ou outra, ou várias, convencer, persuadir, induzir, dirigir faz parte da intencionalidade na elaboração conceitual. Estou me referindo ao mundo das ideias em que forma, limite, referência, convencimento, conteúdo, área, domínio, extensão, dimensão, entre outras diversas, são noções necessárias para compreendermos que o pensamento também é produtor de relações de poder."*

Ferramenta "imaterial" então, mas expressa em listagens pouco sedutoras, e mapas muito convincentes, ambos resultando das intencionalidades na elaboração conceitual. Quanto mais explícitas essas intencionalidades e mais claros os procedimentos metodológicos, menos será possível reificar a representação, cujo objetivo principal é suscitar debates, visando o aprimoramento das políticas públicas de desenvolvimento territorial, e uma contribuição ao mapeamento da diversidade dos espaços rurais. Essa diversidade, vista como uma variável estratégica para o desenvolvimento da nação. Esse mapeamento, abrangendo o país, portanto em pequena escala, não ambiciona expressar o real da diversidade dos espaços rurais, mas pretende ser uma representação intermediária, de natureza estratégica, destinada, num primeiro passo, a reduzir a distância entre os formuladores de políticas públicas e os processos sociais em curso no rural brasileiro. Essa representação é um ponto de partida para análises mais finas, que poderão ser elaboradas com base no Banco de Dados construído pela equipe nas pesquisas em campo e no diálogo com os agentes públicos e privados da produção de territórios.

A Tipologia poderá subsidiar debate em diversos ambientes:

- Ambientes governamentais, de modo a estabelecer um diálogo entre operadores de políticas públicas de desenvolvimento territorial rural e outras políticas públicas que interagem com as primeiras, e permitir o aprimoramento das políticas existentes e até propor novas políticas.

- Ambientes da sociedade civil organizada, em particular dos movimentos sociais engajados no Programa de Territórios Rurais, de modo a avaliar até que ponto a tipologia foi aderente às experiências do espaço vivido com os conflitos e oportunidades que o caracterizam.

- Ambientes acadêmicos e de produção do conhecimento, de modo a suscitar linhas de pesquisa que possam surgir das problemáticas identificadas, com maior ou menor intensidade, por meio da classificação tipológica em diversas regiões do país.

Como já assinalado acima, reconfiguram-se e revalorizam-se as representações sociais do rural e do urbano. A Tipologia dos espaços rurais pretende subsidiar, nas políticas públicas, a revalorização das representações sociais do rural, ressaltando sua diversidade no contexto da "urbanização extensiva" do Brasil contemporâneo e ressaltando, mais uma vez, o subdimensionamento do rural no aparelho estatístico nacional.

Para elaborar as duas propostas, uma mais geral de redimensionamento quantitativo do Rural Brasileiro e outra, mais detalhada, de Tipificação Regionalizada dos Espaços Rurais do país, foi necessário construir um Banco de Dados Geográficos, cuja organização está detalhada no item 2.3, no centro da Metodologia.

Os procedimentos metodológicos para elaborar a proposta de redimensionamento do rural são expostos nesse texto, na Metodologia, especificamente no item 2.5; os resultados, que não diferem de estudos que perseguiram o mesmo objetivo, são apresentados no item 3.

Os aspectos conceituais e procedimentais da metodologia elaborada para construção da proposta de Tipificação Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros constituem o essencial da Metodologia (itens 2.1, 2.3, 2.4). Os resultados são apresentados no item 4.

2 Aspectos Metodológicos

A concepção metodológica da Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros foi construída a partir de dois eixos: um de natureza conceitual e outro de natureza procedimental. Os aspectos de natureza conceitual consideraram as seguintes contribuições: i) métodos de agrupamento e delimitação de espaços geográficos (Tipificação e Regionalização); ii) articulação entre a dimensão territorial e a dimensão das diferentes ruralidades brasileiras; iii) a seleção de entidades espaciais que fossem capazes de materializar a associação das escalas de análise (intermediária – subnacional), e estivessem disponíveis nas bases estatísticas nacionais; iv) a seleção de atributos que representassem as condições de ruralidade dos municípios e promovessem, quando possível, a aproximação com experiências internacionais. A partir do conjunto de elementos conceituais foram organizados os procedimentos que incluem: i) seleção de variáveis para construção de um Banco de Dados Geográficos; ii) produção e organização do Banco de Dados Geográficos; iii) procedimentos para tipificação regionalizada e caracterização dos Espaços Rurais Brasileiros, agrupados em macrogrupos, por biomas, por meio da análise fatorial multivariada e de técnicas de regionalização; iv) procedimentos para classificação dos municípios brasileiros segundo classes rurais e urbanas.

A proposta de tipificação regionalizada teve como objetivo a construção de uma representação em escala intermediária, capaz de ressaltar nessa escala a diversidade dos espaços rurais brasileiros. Optou-se por organizar uma divisão de partida: macrogrupos de municípios com base na divisão do país em biomas (Amazônia, Pantanal, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga e Pampa), separando também os municípios situados na Linha de Costa), e por não incorporar nesta proposta as metrópoles e capitais regionais (IBGE, 2008), isoladas num outro macrogrupo denominado Grande Urbano. Para Tipificação, foi escolhida técnica de análise multivariada de variáveis selecionadas para encontrar padrões de agrupamentos dos municípios (clusters) no âmbito de cada macrogrupo. Após análise interpretativa dos padrões evidenciados em cartogramas de clusters, lançou-se mão de técnicas de regionalização para propor tipos regionalizados. A caracterização dos tipos regionalizados foi realizada por meio de operação espacial de superposição de mapas e de algumas variáveis do Banco de Dados Geográficos.

A proposta de redimensionamento do Brasil rural teve como objetivo romper com uma visão dicotômica do urbano e do rural, instituída pelas leis municipais que delimitam os perímetros urbanos. Optou-se pela

classificação de municípios para identificar aqueles predominantemente e relativamente rurais isolados ou próximos de cidades. Para tanto, foram adotados os seguintes procedimentos: i) adoção de uma divisão de partida: classificação dos municípios na hierarquia urbana das centralidades (REGIC, 2008); ii) classificação dos municípios em classes a partir da variável de percentual de população residente em habitat rural, modulada pela posição hierárquica dos centros; iii) Ajuste da classificação por meio do desvio padrão à média do percentual do Valor Agregado da Produção Agropecuária no total do Valor Agregado em 2010; iv) Ajuste da classificação dos municípios essencialmente e relativamente rurais, a distância gráfica (em linha reta) da sede para a sede mais próxima que apresentasse qualquer maior posição hierárquica.

2.1 Aspectos metodológicos de natureza conceitual

Diferenças metodológicas entre Regionalização e Tipificação

Dois métodos de agrupamento e delimitação de espaços geográficos podem ser seguidos para chegar à Tipologia: métodos de Regionalização e métodos de Tipificação. Como no presente trabalho esses dois métodos são associados, é importante explicitar as diferenças entre ambos, apresentadas no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 - Regionalização x Tipificação

REGIONALIZAÇÃO	TIPIFICAÇÃO
Região Histórica	Análise univariada ou multivariada de relação entre Entidades espaciais – Atributos
Região Natural Simples	
Região Natural Complexa	Definição de agrupamentos em classes (Clusters)
Região Geográfica	Definição de tipos
Região Polarizada	
Região: Uma Entidade Espacial Contínua	Tipos: não necessariamente contínuos

Os **conceitos norteadores de metodologias de Regionalização** foram elaborados no âmbito da Geografia e permitem distinguir, reconhecer e delimitar:

- **Regiões Históricas -** Trata-se do reconhecimento de entidades espaciais enraizadas na história de um país e resultantes da continuidade de divisões decorrentes da sua história política. No caso do Brasil, essa continuidade pode ser reconhecida no longo ciclo de transformação das Capitanias Coloniais em Províncias do Império e em estados da República. Na história republicana, houve divisões dos estados e transformação de territórios em estados, mudando o mapa das regiões históricas do Brasil na sua forma, mas não na sua essência. A ruptura essencial se deu no processo colonial com a eliminação dos territórios indígenas por meio de conquistas estudadas pelos arqueólogos e historiadores brasileiros. Os estados e o seu papel no sistema federativo expressam a continuidade de regiões históricas estabelecidas no processo de apropriação do solo, das Sesmarias à Lei de Terra de 1850 – que atribuiu às Províncias competências sobre a venda de

terras devolutas. Os conflitos evidenciados na demarcação das terras indígenas, a morosidade das Justiças estaduais na implementação da reforma agrária expressam no campo o vigor dessas Regiões Históricas enraizadas no passado colonial. Os municípios são, nesse contexto, subdivisões dessas Regiões Históricas estabelecidos com o adensamento do processo de povoamento ainda em curso em vários estados do Brasil Central e Ocidental.

- **Regiões Naturais Simples -** Trata-se de delimitações de entidades espaciais cuja homogeneidade decorre de um único fator natural que pode ser buscado na Geologia, Geomorfologia, Biogeografia, Pedologia, Climatologia, Hidrologia e demais Ciências Naturais. Assim sendo, essa delimitação independe das Regiões Históricas e das suas subdivisões, e remete à Natureza. Entre as Regiões Naturais Simples, destaca-se, na esfera do planejamento e das políticas públicas, uma unidade geomorfológica – a bacia hidrográfica – delimitada pelas linhas divisórias de água separando espaços drenados por um rio e seus tributários, reconhecendo-se uma hierarquia de bacias e sub-bacias na qual operam dinâmicas naturais de erosão, acumulação, bem como dinâmicas referentes ao uso, qualidade e conservação de recursos hídricos. A importância dessas regiões naturais simples foi crescendo à medida que questões ambientais, em especial relacionadas a riscos naturais (deslizamentos e enchentes) e à gestão dos recursos hídricos, ganharam peso nas políticas públicas. No Brasil, o marco recente, sucedendo ao Código das Águas de 1934, é a Lei das Águas, nº 9.433 de 1997, que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH). Entre outras instâncias, tais como os Conselhos Nacionais e Estaduais de Recursos Hídricos, destacam-se os Comitês de Bacias, importantes agentes da vida no campo e nas cidades (Lei 9433/97). Compete à União e aos estados legislarem sobre as águas e organizarem, a partir *das* bacias hidrográficas, um sistema de administração de recursos hídricos que atenda às necessidades regionais. O poder público, a sociedade civil organizada e os usuários da água integram os Comitês e atuam, em conjunto, na busca de melhores soluções para sua realidade. A Lei nº 11.445 de 2007 trata do Saneamento Básico e foi discutida no âmbito do Conselho das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades. No seu Artigo 19, § 3º estipula:

  "Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos."

Assim a União, os estados e os municípios – responsáveis pelo planejamento e gestão –, entes históricos, devem reconhecer a bacia hidrográfica, uma região natural simples, como entidade espacial imprescindível à operacionalização do planejamento e da gestão. Ressalta-se que consórcios de municípios se estabeleceram com base no compartilhamento de bacia hidrográfica.

- **Regiões Naturais Complexas -** Correspondem a entidades espaciais delimitadas por superposição de fatores naturais. É importante lembrar que esse conceito e a metodologia dele decorrente foram adotados para delimitação das Grandes Regiões Brasileiras no trabalho "Divisão Regional do Brasil", realizado por Fábio de Macedo Soares Guimarães do IBGE, publicado na Revista

Brasileira de Geografia, em 1941. O autor destaca que esse conceito, mais que o de regiões "humanas", garante a estabilidade necessária a uma divisão capaz de permanecer para organizar as estatísticas e as informações a serem reunidas para o conhecimento e a administração pela União do território brasileiro. No entanto, a delimitação dessas Grandes Regiões não pretende romper com a organização anterior por estados, já que os limites dessas Regiões Naturais Complexas são ajustados ao limite de um conjunto de estados. O autor justifica esse procedimento, pouco compatível com a realidade das transições naturais, pela necessidade de continuidade dos bancos de informações organizados por estados. Esse trabalho insere-se no contexto político do Estado Novo, visando fortalecer uma representação do país, ultrapassando a representação vigente por estados, sem, no entanto, romper de todo com as oligarquias estaduais, como pode ser verificado no artigo de FREITAS (1941). O autor, primeiro presidente do IBGE, critica os estados, *"pequenas pátrias egoístas",* mas reconhece que o propósito não é de fazer uma revolução, mas de dirigir uma evolução. A representação por Grandes Regiões, incorporada nos Censos, divulgada nos programas de Ensino, servirá de base ao Planejamento Regional por parte da União nas décadas seguintes.

- **Regiões Geográficas ou Humanas -** Trata-se de reconhecer entidades espaciais cujo conceito remonta à tradição da escola regional francesa, associando quadro natural e sua transformação pelo trabalho humano, destacando-se nas suas manifestações na formação de paisagens, na distribuição da população, na natureza do habitat e nas práticas sociais, denominadas gêneros de vida, estudando-se o conjunto das técnicas referentes à estrutura agrária e aos sistemas agrícolas. No Brasil, esse conceito de Regiões Geográficas norteou os trabalhos do IBGE que, na década de 50, identificaram, em cada estado, Mesorregiões – com ênfase maior no quadro natural – e Microrregiões – onde se procurava dar mais importância aos fatores humanos. Essas delimitações respeitavam os limites das Regiões Históricas (os estados) e agrupavam suas subdivisões (os municípios). A metodologia empregada, sendo um bom exemplo encontrado em artigo de Orlando Valverde (1958), oriunda da Europa, com ruralidades enraizadas e relativamente estáveis, mal dava conta das dinâmicas que caracterizavam porções do espaço brasileiro, diretamente afetado pelas flutuações das demandas externas, bem como pelos fluxos migratórios da população rural com precários laços com a posse da terra. No entanto, as Mesorregiões e as Microrregiões foram adotadas como unidades estatísticas e, às vezes, como unidades de planejamento sub-regional.

- **Regiões Polarizadas -** No final do artigo supracitado, o autor descreve um novo conceito de Regionalização, fundamentado nas áreas de influência das atividades terciárias e secundárias, situadas nas cidades e gerando fluxos centrípetos e centrífugos a partir destas, que compõem uma rede urbana de polos hierarquizados. Introduzida no Brasil por Michel Rochefort na virada dos anos 50/60, a identificação da hierarquia urbana e das áreas de influência das cidades será realizada pelo IBGE por meio de estudos e publicações sucessivas, sempre aprimoradas, como pode ser constatado na leitura do REGIC – Regiões de Influência das Cidades, publicado em 2008 (IBGE,

2008). Esses conceito e método de Regionalização foram e são bastante aderentes às teorias de polos de crescimento e difusão das inovações e nortearam a institucionalização das Regiões Metropolitanas na década de 70 e o Programa de Cidades de Porte Médio na década seguinte. A publicação em 2011, pelo IPEA, da obra Dinâmica Urbano-Regional Rede Urbana e suas Interfaces (PEREIRA, R.H.M.; FURTADO, B.A. 2011) deu continuidade a uma abordagem centrada nas dinâmicas urbanas para promover o desenvolvimento regional do país, destacando-se os estudos em escala estadual. Essa abordagem não criou novos espaços estatísticos, mas articulou as estatísticas disponíveis em diversas escalas, com uma concepção de desenvolvimento na qual, de uma forma ou de outra, é ressaltada a dinâmica urbana, por meio da concentração dos serviços, conquanto os espaços rurais se mantêm como simples bases estatísticas.

Regiões históricas, naturais simples, naturais complexas, geográficas e polarizadas têm em comum o fato de, por meio de institucionalização ou de técnicas, delimitar manchas contínuas no mapa do país, extrapolando às vezes suas fronteiras, como no caso da Panamazônia, e de regiões de influência de cidades situadas nas fronteiras e com intensa vida de relação com cidades estrangeiras vizinhas.[5]

O **conceito de tipo e os métodos de tipificação** não envolvem o compromisso com continuidade territorial das entidades espaciais objetos da tipificação.

Buscar tipificar consiste em classificar entidades espaciais que apresentam traços comuns que os diferenciam de outras classes de entidades espaciais. Por exemplo, podem-se formar classes de cidades grandes, médias e pequenas caracterizadas tão somente pela quantidade de residentes; ou reunir numa mesma classe os municípios produtores de feijão e, numa outra, os municípios produtores de leite. Podemos definir classes de municípios com altas, médias e baixas taxas de crescimento demográfico, e municípios apresentando muito altos, altos e médios Índices de Desenvolvimento Humano – IDH. A possível continuidade territorial de alguns deles será somente um subproduto ocasional da tipificação.

Na sua essência, a tipificação geográfica consiste em relacionar atributos, expressos por variáveis, e entidades espaciais. Nos exemplos citados, esses atributos são descritos por uma única variável. Mas é possível combinar diversas variáveis para descrever um atributo. Lança-se mão, para esse fim, da analise funcional multivariada, uma técnica estatística que permite agrupar em classes, ou clusters, as entidades espaciais, apresentando uma mesma combinação de valores das variáveis selecionadas, graficamente, formando uma nuvem, conquanto outras classes de entidades espaciais agrupam-se em outras nuvens. A tipificação é então uma construção que relaciona atributos cuja presença/ausência ou grau de intensidade varia com entidades espaciais que são agrupadas em tipos por meio de um (análise univariada) ou por uma combinação de vários desses atributos (análise multivariada).

Para elaborar a Tipologia dos Espaços Rurais Brasileiros, associam-se, conforme descrito na segunda parte deste trabalho, metodologias de Regionalização e de Tipificação de modo a garantir, no que for possível, uma **Tipologia Regionalizada** que permita reconhecer continuidades territoriais, considerando que o produto

5 Vide o capítulo 4 da obra supracitada.

deve ter implicações para as políticas de desenvolvimento territorial, sejam elas oriundas das estratégias de desenvolvimento rural ou oriundas de outras esferas setoriais.

A experiência da Tipologia das Cidades Brasileiras (2005)[6]

A equipe encarregada da produção da Tipologia dos Espaços Rurais no projeto *Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas* vem de uma experiência anterior, na qual o principal desafio foi de articular a Tipologia das Cidades com uma dimensão territorial, extrapolando os limites instituídos dos espaços urbanos. Este mesmo desafio orienta conceitos e estratégias metodológicas adotados para produção atual visando articular diferentes ruralidades com a dimensão territorial. No livro Desenvolvimentos e Cidades no Brasil (BITOUN, J. MIRANDA, L. 2009), o capítulo "Tipologia das Cidades brasileiras e políticas territoriais: pistas para reflexão" trata das principais lições aprendidas no decorrer da produção da Tipologia das Cidades. Sobre as políticas territoriais e a necessária articulação de ações setoriais:

> *"O sentido das políticas territoriais seria articular essas ações para que o território pudesse oferecer de modo mais equânime oportunidades às populações. Para isso, um dilema do planejamento parece ser: tornar mais efetivas e concretas as ações que tratam das relações território/cidade, de modo a superar a divisão cidade/campo que norteia as representações do espaço nas ciências sociais e nas políticas públicas." (BITOUN, J. MIRANDA, L. 2009, p.24)*

Sobre os dilemas de orientação existentes em políticas territoriais posteriores à Constituição de 1988:

> *"As políticas territoriais oscilam entre uma orientação que assume como principal objetivo o crescimento econômico, prevendo compensações sociais para os segmentos não beneficiados por esse crescimento, e outra orientação que faz do desenvolvimento social e do incremento da coesão social os sustentáculos do próprio crescimento econômico."*
>
> *"Não se trata de opor uma opção social a uma opção econômica, mas de entender até que ponto o aumento do consumo e do protagonismo popular é visto como a alavanca principal ou acessória do desenvolvimento econômico do País. Maior o status dado a essa dimensão, maior será também a necessidade de levar em consideração a diversidade e a complexidade das configurações territoriais do habitat do povo brasileiro, presente das periferias urbanas aos igarapés amazônicos. Em contraste, um modelo de desenvolvimento econômico fundado na ampliação do consumo de uma minoria abastada pode ignorar muito dessa diversidade e concentrar investimentos em parcelas menores do território nacional." (BITOUN, J. MIRANDA, L. 2009, p.21 e 23)*

---

6 MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Tipologia das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. Vol.2 Como Andam as Regiões Metropolitanas. Coleção Estudos e Pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades. Tipologia das cidades brasileiras / Ana Cristina Fernandes, Jan Bitoun, Tânia Bacelar de Araújo; organizadores Jan Bitoun, Lívia Miranda. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009. acessível para download em http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=category&id=18&Itemid=159&lang=pt

A metodologia adotada para tipificar as cidades lançou mão de uma única técnica, a análise fatorial multivariada dos municípios brasileiros com base em Banco de Dados Geográficos e variáveis agrupados em quatro atributos:

> *"Que permitem qualificar a heterogeneidade do quadro urbano do país: i) tamanho populacional; ii) tamanho funcional (posição hierárquica na rede urbana do País); iii) características inerentes à posição geográfica da cidade; e iv) características internas à socioeconomia da cidade." (BITOUN, J. MIRANDA, L. 2009, p.26)*

No caso das grandes aglomerações e municípios com 100.000 habitantes e mais, a análise fatorial multivariada foi feita em escala nacional e para os municípios menores (divididos entre municípios com populações superiores e inferiores a 20.000 habitantes), as análises foram feitas com base em quatro tipos microrregionais identificados na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR):

- 81 Microrregiões de Baixa Renda e Baixo Crescimento Econômico (tipo 4).
- 216 Microrregiões de Média Renda e Baixo ou Médio Crescimento Econômico (tipo 3).
- 121 Microrregiões de Baixa e Média Renda e Alto Crescimento Econômico (tipo 2).
- 139 Microrregiões de Alta Renda (tipo 1).

Os resultados da Tipologia das Cidades suscitaram reflexões no referido capítulo, destacando-se aquelas que têm implicações para as Tipologias dos Espaços Rurais. Sobre o número de tipos (BITOUN, J. MIRANDA, L. 2009, p.34 e 36):

> *"O resultado do trabalho – a apresentação de 19 tipos de cidades - poderá parecer demasiadamente complexo para fins de diretrizes de Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. De fato há muitos tipos, mas convém considerar que o universo abrange tanto as grandes metrópoles como pequenos centros rurais que, em termos legais, são cidades e como tal organizaram conferências municipais. Será então realmente excessivo o número de tipos, considerando-se a heterogeneidade do universo?"*

Sobre as implicações para as Políticas Públicas:

"É claro que o reconhecimento desse nível de heterogeneidade exige por parte dos formuladores das políticas grandes esforços para modular as tarefas específicas do Ministério das Cidades (habitação, saneamento ambiental, mobilidade e planejamento urbano). Exemplificando, os Planos Diretores que foram realizados em todos os municípios com mais de 20 mil habitantes e abrangeram as partes urbanas e não urbanas dos municípios não teriam sido enriquecidos se tivessem levado mais em conta a diversidade das situações, parcialmente expressa pela tipologia? Cabe também aos formuladores de políticas pensar e operar articulações entre os diversos setores do Governo. Nesse sentido, a tipologia, ao associar cidades e territórios, representa uma ferramenta para a concepção de uma ação coordenada entre o Ministério das Cidades e outros ministérios para enfrentar questões, como a da mobilidade inframunicipal, em municípios extensos, onde a cidade representa uma porção pequena do territó-

rio, e como a da mobilidade intermunicipal em áreas onde as sedes municipais são distantes umas das outras. Se não forem abordadas de modo coordenado, essas questões acabam por gerar vácuos que podem ser preenchidos, por exemplo, pela multiplicação das motos táxis que se apossam dos espaços urbanos e não urbanos."

Sobre o universo das cidades intermediárias:

> *"Observações relevantes concernem aos municípios com 20 a 100 mil habitantes. Eles foram distribuídos em 9 tipos. Há alguns fatores principais de diferenciação que se vinculam diretamente a uma tipologia dos espaços rurais brasileiros com os quais essas cidades mantêm relações muito mais próximas que as cidades maiores. Desse modo, as denominações dos 9 tipos encontrados por meio da análise fatorial aludem a esses espaços rurais, tais como foram discriminados na tipologia do PNDR[7] ("rurais prósperos – tipo PNDR 1, "rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente" – tipo PNDR 3, "rurais que vêm enriquecendo" – tipo PNDR 2, "rurais pobres" – tipo PNDR 4)."*

Sobre o universo das cidades pequenas:

> *"Os 6 últimos tipos tratam dos municípios com menos de 20 mil habitantes. Para os autores do estudo, ficou claro que os tipos sub-regionais do PNDR não permitiam caracterizar plenamente essas pequenas cidades, cujos perfis podem estar muito distintos do perfil microrregional, fortemente influenciado pelos municípios maiores. Na consideração desse fato, entende-se que, para propor diretrizes para essas pequenas cidades rurais, é preciso primeiro caracterizar esse ambiente rural, o que poderá ser feito por meio, por exemplo, dos descritivos que correspondem aos "territórios rurais" promovidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário."*

Para a proposta de Tipologia dos Espaços Rurais, a experiência da Tipologia das Cidades indicou as seguintes diretrizes metodológicas:

- Necessidade de inverter a perspectiva adotada na Tipologia das Cidades, por meio de um enfoque dado ao universo dos pequenos municípios (em população) e gradativamente alcançar os de maior tamanho.
- Possibilidades de se libertar de recortes por patamares populacionais uniformes por meio da incorporação dos resultados dos estudos da hierarquia funcional urbana, contidos na publicação Regiões de Influência das Cidades do IBGE, publicada em 2008 (IBGE,2008), posteriormente à Tipologia das Cidades.
- Necessidade, numa perspectiva de Políticas de Desenvolvimento Territorial, num país de dimensão continental e de muita diversidade, de adotar divisões territoriais de partida. Na Tipologia das Cidades, essas divisões para as cidades intermediárias e pequenas foram adotados os Tipos

7 A inclusão do termo "rurais" foi iniciativa da equipe da pesquisa com base na tipologia das Microrregiões constando do PNDR e elaborada a partir de variáveis econômicas (renda per capita e evolução do PIB).

Sub-regionais do PNDR resultando da Tipificação econômica das Microrregiões. Na Tipologia dos Espaços Rurais, a divisão de partida deve estar vinculada à natureza, considerando a importância da dimensão ambiental nas práticas sociais historicamente desenvolvidas pelas ruralidades.

- Pertinência da adoção dos municípios como entidades espaciais a serem tipificadas, considerando as implicações do produto para as políticas públicas articulando entes federativos.

Escolha das entidades espaciais: os municípios

Nas tipificações, a escolha das entidades espaciais é resultante de diversos fatores (Quadro 2):

> *Escolha da escala de análise, sempre lançando mão das possibilidades na construção de representações de articular escalas. No caso desta Tipologia Regionalizada, a representação final é intencionalmente, como foi descrito acima, intermediária, em grande escala subnacional. Advertem-se os usuários dessa representação por tipos que, em nenhum momento, se trata de tipos "homogêneos". A disponibilização do Banco de Dados permitirá ampliação escalar para construir outras representações em outras escalas, que, também, não deverão pretender a homogeneidade, já que essa não existe no mundo vivido, mas expressa intencionalidades.*
>
> *Disponibilidade de informações nas bases estatísticas nacionais, que no Brasil são principalmente organizadas por unidades da federação, sendo o município a menor unidade. A equipe lançou mão, na construção de muitas variáveis, da possibilidade, existente em algumas bases estatísticas, de desmembrar informações em escala municipal seja por operações espaciais (reagrupando, por exemplo, setores censitários independentemente da divisão instituída pelas leis municipais de perímetros urbanos), seja pelo uso de unidades menores, tais como as áreas de ponderação associadas ao questionário amostral do Censo de 2010 (IBGE).*
>
> *Opção entre a busca da racionalidade informacional, para a qual mais homogênea e regular a entidade espacial, mais fácil será a interpretação dos resultados e a busca da racionalidade política, procurando informar os agentes envolvidos no planejamento e na gestão de territórios administrados e vividos necessariamente irregulares e heterogêneos.*

Quadro 2 - Escolha das entidades espaciais

ESCOLHA DAS ENTIDADES ESPACIAIS		
Entidades Espaciais	**Natureza**	**Observação**
Homogêneas e Regulares	Espaço - unidade de informação (ex: pixel – hectare tipo)[8]	Facilidade na operação das variáveis descrevendo atributos Racionalidade informacional
Heterogêneas e irregulares	Espaço - território Com agente (ex: municípios	Cuidados a ter na interpretação das variáveis Racionalidade política

Os municípios foram previamente escolhidos como entidades espaciais cujos atributos são analisados para construção da Tipologia.

O município é uma instância de organização territorial do estado brasileiro. Essa instância, dotada de representação política, origina-se em processos de divisão territorial do espaço em determinadas condições históricas e é, na atual estrutura federativa do país, fundamental para a organização das informações (5.565 municípios no Censo Demográfico 2010; 5.564 no Censo Agropecuário 2006) e para a implantação/implementação de políticas públicas nacionais. Considerando a necessária articulação entre entes federativos, o Banco de Dados Geográficos permite organizar os resultados para subsidiar o envolvimento dos entes estaduais.

Essa organização territorial do estado não é a única a transformar o espaço em territórios. Agentes econômicos e sociais podem constituir territórios contínuos (infra ou supra municipais) ou descontínuos na forma de redes. Precisa ressaltar também que nas suas ações esses agentes devem levar em consideração que o espaço geográfico (o espaço concreto combinando materialidades naturais e culturais) é portador de heranças ou de "rugosidades" (segundo a expressão de Milton Santos), sendo então necessário introduzir na análise elementos de trajetórias anteriores às dinâmicas recentes.

Escolha dos atributos

Os atributos que permitem classificar os municípios em tipos são:

- Relacionados a dimensões pactuadas no âmbito do projeto *Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas* por representarem melhor, no que for possível com base em dados secundários, a condição de ruralidade de um município, levando em conta os conceitos atualizados de ruralidade.

8 Na nova tipologia da União Europeia, descrita por Delgado et alii (Produto 1), lança-se mão para cálculo de dados populacionais (total e densidade) de quadrantes de 1km² que já estão disponíveis para Dinamarca, Suécia, Finlândia, Áustria e Holanda. Para os demais países membros, a nova tipologia baseia-se nas informações criadas por JRC (Joint Research Centre) baseada no LAU2 e CORINE land cover. No Brasil, as menores unidades de informação censitárias são os setores que variam em forma e tamanho.

- Relacionados às experiências estrangeiras, no que couber, e levando em conta as diferenças existentes nas bases de informações disponíveis no Brasil e as concepções e problemáticas da ruralidade decorrentes das diversas trajetórias históricas.

- Presentes em algum grau em todos os municípios considerados de modo a permitir a análise comparativa; disponíveis por meio de informações organizadas em variáveis em bancos de dados acessíveis aos pesquisadores.

Na seleção dos atributos é essencial deixar claras as intenções que nortearam a escolha das variáveis que representam cada atributo bem como identificar as relações que essas variáveis mantêm com a vida real, de modo a orientar as técnicas qualitativas que poderão ser desenvolvidas em trabalhos posteriores.

Considerando as propostas atualizadas tratando do conceito de ruralidade no Brasil, as experiências internacionais e a disponibilidade de dados em todos os municípios, os atributos, a serem descritos por variáveis, cujos valores propiciam classificação dos municípios em gradientes de menor a maior intensidade, foram agrupados em dimensões (Quadro 3):

A dimensão HABITAT reúne atributos que permitem classificar os municípios com base em características de seus espaços descritos por meio:

- Da identificação das suas localidades, lugares de centralidades de ordem administrativa, econômica e sociocultural. O território municipal não pode desse ponto de vista ser reduzido ao binômio cidade/área rural. Deve ser reconhecida, na escala inframunicipal, a densidade das localidades, do povoado à cidade, como um dos fatores de estruturação do território e da propensão deste em suportar uma vida de relações mais intensas, além do núcleo familiar/domiciliar ou da unidade produtiva constituída pelos estabelecimentos agropecuários.

- Da proporção da população residente em quadros rural e urbano, sem necessariamente adotar a divisão legal mas reconhecendo a especificidade da sede municipal, a cidade como centro de serviços e administração local, em contraste com o interior do município, mesmo estruturado em torno das suas localidades.

- Da densidade demográfica desse interior rural, apresentando enormes diferenças entre municípios do país, a depender das estruturas agrárias, das condições históricas de povoamento, bem como de fatores naturais.

- Das distâncias físicas existentes entre diversas localidades, dentro do município e para fora dele, bem como para os principais eixos de comunicação; essas distâncias podem, em municípios muito extensos ou relativamente isolados, constituir uma das características essenciais da vida rural, limitando o acesso dos rurícolas a recursos e serviços externos à área de moradia ou de suas imediações.

A dimensão TRABALHO, associada às condições de vida dos rurícolas, constitui um dos marcos do campo brasileiro que, além de abastecer a Nação, papel no qual se destaca a agricultura familiar, foi sempre exportador de produtos agropecuários ou extraídos da flora e da fauna, sejam estas nativas ou implantadas no território brasileiro após o "descobrimento" no século XVI. No presente o Brasil é reconhecidamente, no seu comércio exterior, uma das maiores potências exportadoras de commodities agropecuárias sustentadas por dinâmicas cadeias produtivas de agronegócios. A dimensão TRABALHO não pode ser confundida com as ocupações dos moradores do campo, exclusivamente, já que envolve ocupações de moradores da cidade, sejam eles ocupados em atividades que realizam no campo, a exemplo dos trabalhadores agrícolas residentes nas cidades, ou ocupados em atividades que realizam na cidade, mas fortemente vinculadas a demandas do campo, de natureza social, econômica ou tecnológica. Os atributos vinculados à dimensão TRABALHO remetem então:

- À estrutura ocupacional nos municípios, procurando identificar aquelas onde ocupações agropecuárias, extrativas e pesqueiras se destacam e constituem a tônica principal, daqueles onde essas ocupações representam uma parcela pequena do conjunto dos ocupados.

- À estrutura fundiária, mais ou menos concentrada, fonte histórica de desigualdade no acesso ao meio de produção terra, ao poder e à riqueza.

- Ao peso relativo no município da Agricultura Familiar e da Agricultura Patronal, decorrente dos processos de apropriação da terra, da consolidação ou fragilidade da primeira e da concentração dos investimentos públicos no apoio à segunda no modelo de desenvolvimento vigente que, só recentemente e sob a pressão dos movimentos sociais do campo, passou a reconhecer a importância da agricultura familiar, em especial para a segurança alimentar do país.

- Ao peso relativo no município das situações de mono atividade ou pluriatividade dos rurícolas, considerada essa última como um dos parâmetros do "novo rural" e da diversificação das oportunidades de trabalho e de renda (incluindo o direito à aposentadoria rural).

- À mobilidade para o trabalho, expressando o crescente descolamento entre lugar de moradia e lugar de exercício da atividade.

A dimensão CONDIÇÕES DE VIDA E SOCIOCULTURAIS, associada à dimensão TRABALHO, tem como tônica evidenciar, por um lado as desigualdades e vulnerabilidades inerentes às formações sócio espaciais do território brasileiro no que rebatem em condições materiais e sociais diferenciadas em escalas nacional[9], regionais[10], e sub-regionais[11]. Nesse trabalho pretende-se ir além dessas escalas, já bastante exploradas, e reconhecer desigualdades em escalas municipais e inframunicipais, entre, por exemplo, a cidade e o campo. Segundo escreve Milton Santos (1987, p.41-42):

9 Já é muito reconhecida e presente em todos indicadores sociais a diferença entre um Brasil situado a Sul da diagonal Espirito Santo – Rondônia e um Brasil situado a norte dessa diagonal, com indicadores desfavoráveis.
10 Nordeste e Norte, expressando situações sociais inferiores às demais Regiões.
11 O Semiárido do Nordeste, por exemplo, com situações de pobreza extrema e de vulnerabilidade.

> *"O homem do campo brasileiro, em sua grande maioria, está desarmado diante de uma economia cada vez mais modernizada, concentrada e desalmada incapaz de se premunir contra as vacilações da natureza, de se armar para acompanhar os progressos técnicos e de se defender contra as oscilações dos preços externos e internos, e a ganância dos intermediários. Esse homem do campo é menos titular de direitos que a maioria dos homens da cidade já que os serviços públicos essenciais lhe são negados, sob a desculpa da carência de recursos, para lhe fazer chegar saúde e educação, água e eletricidade, para não falar de tantos outros serviços essenciais."*

As condições materiais de vida dependem, entre outras condições, da maior ou menor densidade de equipamentos materiais garantindo serviços básicos (Saúde, Educação, Energia, Saneamento Básico), e serviços de comunicação como o acesso à Internet. Outro aspecto das condições de vida remete a maior ou menor vulnerabilidade dos residentes, considerando a composição das famílias, o nível educacional, a renda e as transferências sociais ligadas à condição de pobreza ou à faixa etária (aposentadorias). Por outro lado, essa dimensão visa a diferenciar os municípios, considerando aspectos culturais que podem ser captados por meio de bancos de dados: cor por autodeclaração, existência de equipamentos culturais com maior ou menor relação com a natureza no trabalho exercido no campo.[12]

A dimensão DINÂMICAS RECENTES: DEMOGRÁFICAS E ECONÔMICAS, associada à dimensão POLÍTICAS EM AÇÃO, visa identificar as tendências recentes observadas durante a última década no universo dos municípios brasileiros, e que podem ter contribuído para modificar o quadro estático atual, retratado nas dimensões anteriormente citadas. Assim, configuram-se tendências de curto prazo vivenciadas nos municípios pelos agentes sociais e políticos atuais. Nas DINÂMICAS RECENTES: DEMOGRÁFICAS E ECONÔMICAS destacam-se os seguintes atributos tendenciais:

A tendência recente de crescimento, estagnação ou decréscimo da população (2000-2010)

- A tendência de atração de migrantes recentes ou a manutenção de uma forte proporção de naturais do município, atributo especialmente revelador de áreas de atração em função de novos investimentos em agronegócio, exploração de recursos minerais e em indústrias, na nova conjuntura dos mercados internacionais.
- A tendência recente de mudanças na composição da população por sexo, podendo revelar desequilíbrios na razão de sexo da população, em especial nas áreas rurais.
- A tendência recente de mudanças na composição da população por faixas etárias, podendo revelar o envelhecimento mais acentuado de partes das áreas rurais do país.

12 Tais atributos de natureza cultural, expressos em variáveis quantitativas, devem ser considerados como exploratórios, já que somente com trabalhos qualitativos em campo poderá se ter uma representação mais segura da imensa diversidade cultural do Brasil rural. Destacam-se duas publicações do IBGE tratando das representações culturais do território: IBGE. Atlas das representações literárias de regiões brasileiras. Vol.1. Brasil Meridional. Rio de Janeiro: IBGE, 2006; IBGE. Atlas das representações literárias de regiões brasileiras. Vol.2. Sertões Brasileiros I. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

- A tendência recente de maior a menor dinâmica econômica.

Para inserir na análise a dimensão POLÍTICAS EM AÇÃO, o acesso a bancos de dados de órgãos públicos cuja função é finalística e não de fornecimento de informações, é imprescindível para a obtenção de dados quantitativos referentes à execução orçamentária de políticas ou programas em dois períodos (um no início da década passada – 2003 – e outro no final da mesma década). Entre as políticas principais concernentes á ruralidade, destacam-se:

- Políticas Agrárias e Agrícolas (de Reforma Agrária e de apoio à Agricultura Familiar).
- Políticas de conservação do meio ambiente.
- Políticas de equipamentos especialmente das áreas rurais ou destinadas a municípios de pequeno tamanho populacional.

No quadro abaixo, apresenta-se uma síntese dos atributos distribuídos em dimensões no âmbito que as variáveis escolhidas permitiram:

i Classificar os municípios num gradiente de valores e compor clusters por meio de análises multivariadas, identificando padrões de agrupamento e posterior identificação de tipos regionalizados por meio de técnicas de regionalização, conforme sequência de procedimentos metodológicos tratados na segunda parte deste trabalho.

ii Caracterizar os tipos regionalizados por meio de variáveis em dimensões não incorporadas na etapa da análise multivariada.

Quadro 3 - Dimensões e atributos

DIMENSÕES	HABITAT	TRABALHO E CONDIÇÕES DE VIDA E SOCIOCULTURAIS		DINÂMICAS RECENTES	
		TRABALHO	CONDIÇÕES DE VIDA E SOCIOCULTURAIS	ECONÔMICAS E DEMOGRÁFICAS	POLÍTICAS EM AÇÃO
ATRIBUTOS	Densidade das centralidades no município	Estrutura ocupacional	Densidade de equipamentos de serviços básicos, de comunicação e econômicos.	Evolução demográfica recente	Agrárias
	Proporção da população em áreas rurais e nas cidades	Estrutura fundiária		Relação Migrantes Naturais	Agrícolas
	Densidade da população em áreas rurais	Relação agricultura familiar agricultura patronal	Vulnerabilidade dos residentes	Masculinização	De meio ambiente
	Distâncias a centralidade municipal e extramunicipal	Relação monoatividade Pluriatividade	Mobilidade para o estudo	Envelhecimento	De equipamentos em áreas rurais e pequenos municípios
	Distâncias às rodovias e hidrovias	Mobilidade para o trabalho	Diversidade étnico-cultural	Evolução do valor agregado bruto por setores	

2.2 Procedimentos de seleção das variáveis compondo o Banco de Dados Geográficos

Para cada atributo, foram definidos procedimentos de seleção de variáveis que são introduzidas em Banco de Dados Geográficos. Algumas variáveis foram selecionadas para um ou mais Macrogrupos por corresponder a especificidades do(s) mesmo(s). Outras variáveis estendem-se a todos os Macrogrupos.[13] Variáveis da dimensão Trabalho, Condições de Vida e Socioculturais foram tratadas por meio de 6 análises fatoriais multivariadas visando definir clusters e padrões de agrupamentos de municípios. Variáveis selecionadas nas dimensões Habitat e Dinâmicas Recentes e Políticas em Ação foram utilizadas nas etapas posteriores à consecução dos padrões de agrupamentos (clusters) para transformação desses agrupamentos em tipos regionalizados e suas caracterizações. A seguir apresenta-se um quadro sintético dos procedimentos adotados para seleção das variáveis que constam do Banco de Dados Geográficos, suporte das Análises Fatoriais Multivariadas, Regionalização e Caracterização (Quadro 4).

13 A distância das localidades a hidrovias, por exemplo, é uma variável selecionada na dimensão Habitat somente para os municípios do Macrogrupo Amazônia/Pantanal.

Quadro 4 - Fontes para a construção de variáveis

<table>
<tr><th colspan="5">FONTES PARA CONSTRUÇÃO DE VARIÁVEIS INTEGRANDO O BANCO DE DADOS GEOGRÁFICOS</th></tr>
<tr><td colspan="4">IBGE</td><td rowspan="2">Outras fontes</td></tr>
<tr><td colspan="2">Censo Demográfico 2010</td><td rowspan="2">Censo Agropecuário 2006</td><td rowspan="2">Bases cartográficas</td></tr>
<tr><td>Universo</td><td>Amostra</td></tr>
<tr><td colspan="3">Importação de dados e operações aritméticas</td><td>Construção de dados por operações espaciais</td><td>Importação e operações aritméticas</td></tr>
<tr><td colspan="5">Construção de variáveis</td></tr>
<tr><td colspan="5">Elaboração de mapas testes univariados em escala do Brasil e de cada macrogrupo</td></tr>
<tr><td colspan="5">Primeira escolha das variáveis: decisão de aplicação em um ou mais macrogrupo</td></tr>
<tr><td colspan="5">Testes estatísticos comparando o desvio padrão das variáveis escolhidas</td></tr>
<tr><td colspan="5">Segunda escolha das variáveis: seleção daquelas que apresentam maior desvio padrão</td></tr>
<tr><td colspan="5">Consolidação do Banco de Dados Geográficos definitivo por macrogrupo</td></tr>
</table>

O IBGE, cuja função principal é a produção, organização, análise e divulgação de informações estatísticas espaciais e econômicas, vem aprimorando essas atividades desde os anos 40. Para a organização do Banco de Dados Geográficos, procedimento metodológico anterior às análises fatoriais multivariadas, o IBGE é a principal origem dos dados que são transformados em variáveis. A qualidade dos dados, a explicitação das definições e dos procedimentos de coleta são fatores essenciais a serem levados em conta na hora da incorporação dos dados ao Banco de Dados Geográficos, na construção das variáveis e na concepção das estratégias de validação em campo do produto final. Recorre-se a três fontes produzidas pelo IBGE:

- O Censo Agropecuário de 2006 que, como os anteriores, é um Censo Econômico, centrado em informações sobre estabelecimentos agropecuários e suas atividades; é uma das fontes principais para construção das variáveis de atributos da dimensão trabalho.
- O Censo Demográfico de 2010 é a fonte principal do trabalho, permitindo a importação de dados concernentes a quase todas as dimensões. Destacam-se o fácil acesso aos dados e a possibilidade de tratar aqueles do questionário universal, considerando divisões inframunicipais por agrupamentos de setores censitários designados por códigos de situação[14]. Os dados do Censo

14 Na escala inframunicipal, os setores com códigos de situação 8 ([Zona Rural exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados), 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede (as vilas e suas expansões limítrofes fora do perímetro urbano) foram agrupados, de modo a constituir o espaço rural com as suas centralidades (Aglomerados Rurais Isolados) às quais foram acrescidas as vilas. Nessa mesma escala inframunicipal, a Cidade sede, seus Aglomerados Rurais de Expansão Urbana e as Áreas Urbanas Isoladas (código 3) foram agrupados, de modo a reconhecer diferenças entre a sede e o "interior" do município. Cabe informar ainda que aglomerados rurais inferiores a 51 domicílios concentrados não geram um setor de Aglomerado Rural Isolado (códigos 5, 6 e 7) e constam dos setores 8 (Zona Rural exclusive aglomerados Rurais Isolados) e que as aldeias indígenas com no mínimo 20 habitantes são registradas em quaisquer setor pelo código especial de tipo 5.

Demográfico, coletados por meio do questionário amostral (tratando em especial da estrutura ocupacional e da mobilidade), não podem ser apreendidos por agrupamentos de setores censitários realizados pelos pesquisadores. Devem ser respeitadas as Áreas de Expansão da Amostra que, na maioria dos municípios, correspondem às situações urbana e rural definidas por lei e incluindo, na situação urbana, as vilas. Assim, dependendo da origem dos dados (Universo e Amostra), a população pesquisada será levemente diferente.

- As Bases Cartográficas do IBGE, o Cadastro de Localidades e tabulações especiais do Cadastro de Endereços (estabelecimentos agropecuários, de ensino, de saúde, outros estabelecimentos) pelos agrupamentos de setores censitários e por coordenadas geográficas (estabelecimentos agropecuários e de ensino) são fontes de grande valia para construção de variáveis nas dimensões habitat e condições de vida.
- Para inserir na caracterização dados referentes à trajetória histórica de tempo médio, foram desenvolvidos procedimentos de elaboração de variáveis por meio de leitura e interpretação dos verbetes municipais da Enciclopédia dos Municípios (IBGE, 1957/1964).

Outros dados são importados de Banco de Dados mantidos por órgãos governamentais de caráter finalístico. Para esses órgãos a produção de informações não é a atividade essencial, nem, frequentemente são explícitas as condições de coleta dos dados, exigindo da equipe da Tipologia esforços redobrados para garantir a compreensão do que representam. Esses dados só podem ser incorporados no Banco de Dados Geográficos após verificação dessas condições de coleta. Esse ponto é especialmente crucial para a dimensão Políticas em Ação. Considerando a qualidade das variáveis construídas na base de dados fornecidos pelo IBGE, a construção de variáveis com base em dados de outros órgãos precisa manter um padrão razoável de qualidade, já que essas variáveis serão tratadas juntas na técnica de análise fatorial multivariada.

Após importar dados de bancos existentes (IBGE e outras fontes), ou produzir dados por meio de operações espaciais nas bases cartográficas (distâncias entre entes espaciais, por exemplo), operações aritméticas levam à construção de um grande número de variáveis que são filtradas por uma sucessão de procedimentos – constando do quadro acima – visando selecionar aquelas que, finalmente, serão objetos das análises fatoriais multivariadas e das etapas posteriores do trabalho (regionalização e caracterização). As variáveis selecionadas passam pelo crivo da análise cartográfica (relevância para discriminar municípios em um ou mais macrogrupo) e da análise estatística de desvio-padrão (escolha das variáveis com maior desvio padrão para representar um atributo numa dada dimensão). No decorrer de todas essas operações, nunca se deve perder de vista que as variáveis quantitativas têm por finalidade representar (de forma simplificada e sintética) condições reais que, mesmo herdadas de uma trajetória histórica, afetam o cotidiano, as limitações e oportunidades, os hábitos e valores dos agentes produtores do espaço geográfico, exercendo poderes desiguais na sua transformação.

2.3 Montagem de um Banco de Dados Geográficos

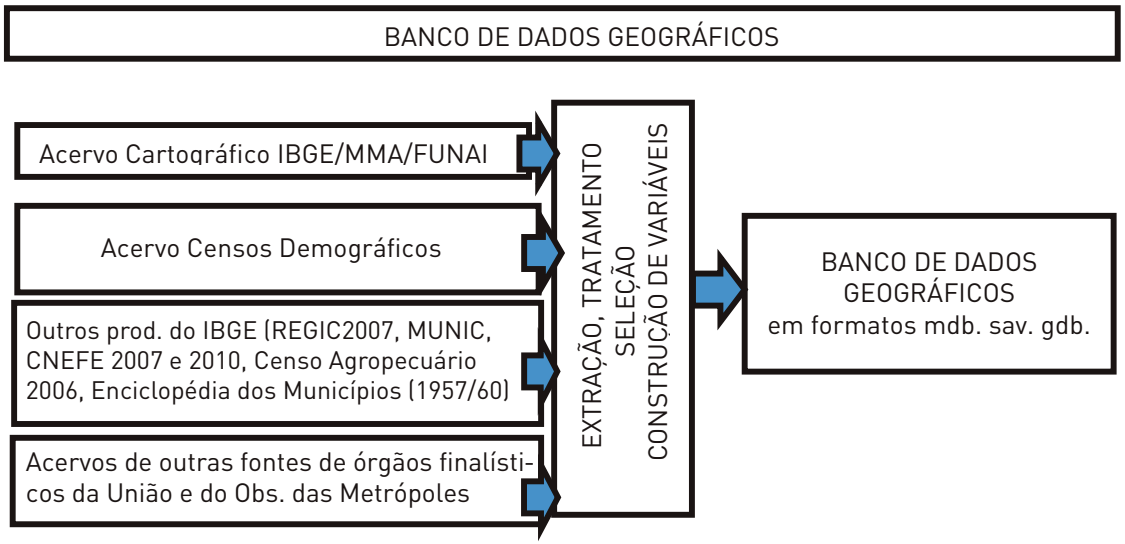
A criação e organização de um Banco de Dados para reunir de forma articulada todas as variáveis tratadas tornaram-se um imperativo diante das múltiplas dimensões que o trabalho se propôs considerar na proposta

de análise e caracterização dos diversos tipos de espaços rurais brasileiros. Ressalta-se que as informações aqui sistematizadas foram norteadas por conceitos desenvolvidos em paralelo por outros produtos que tiveram como foco a atualização e discussão sobre as problemáticas contemporâneas da ruralidade no Brasil e o estudo de tipologias dos espaços rurais, em outros países.

O Banco de Dados (BD) Tipologia Rural foi inicialmente modelado para integrar os atributos espaciais e não espaciais dos objetos e classes analisados em um mesmo banco. Optou-se, contudo, visando a mais ampla difusão dos dados e uma maior facilidade de sua manipulação, pela manutenção dos dados não espaciais em bancos independentes e autônomos em relação aos seus atributos espaciais (geometria, topologia, etc.), contornando, assim, a necessidade de utilização de softwares específicos pelos usuários da informação.

Várias fontes foram consultadas levando à coleta e organização de um grande número de variáveis e tabelas. Paralelamente à estruturação da base, a partir essencialmente de estatísticas públicas, buscou-se reunir formas espaciais das principais entidades de interesse, com a finalidade de se permitir a espacialização do dado coletado que estivesse relacionado a uma feição geográfica delimitável. O Organograma apresentado abaixo mostra os fluxos de coleta, extração, tratamento e seleção das variáveis que compõem o BDG Tipologia Rural (Fluxograma 1).

Fluxograma 1 – BDG Tipologia Rural



Dados estatísticos não espaciais

Os dados coletados e organizados no BD Tipologia Rural buscaram contribuir para a construção de um panorama quantitativo das seguintes dimensões e subdimensões de investigação propostas:

- HABITAT
- TRABALHO E CONDIÇÕES DE VIDA E SOCIOCULTURAIS
    - Trabalho
    - Condições de Vida e Socioculturais
- DINÂMICAS RECENTES
    - Econômica e Demográfica
    - Políticas em Ação

O Banco de Dados Não Espacial "BD_TipologiaRural" foi consolidado no formato MDB (Access) e teve suas tabelas exportadas em formatos XLS (Excel) e SAV (SPSS). Devido a diferenças entre estes formatos, a nomenclatura de algumas tabelas não tem correspondência exata entre um formato e outro. Com exceção do MDB que se refere a um formato específico de Banco de Dados, e consegue reunir todas as tabelas relativas a diferentes classes de objetos em um mesmo arquivo e permite que se façam consultas complexas ou mesmo se armazene a relação entre as tabelas através de suas chaves primárias, os outros formatos armazenam suas tabelas ou planilhas de forma independentes. Considerando a limitação máxima de armazenamento de 255 campos em uma única tabela para os formatos MDB e XLS (neste caso 255 colunas na planilha), o número de tabelas no formato SAV pôde ser menor, pois uma única tabela no SPSS é capaz de reunir uma quantidade de campos bastante superior a esse limite.

As principais classes trabalhadas e constantes no banco se referem aos objetos:

- Município
- Localidade
- Tipo Regionalizado
- Classe Rural/Urbano

Outras entidades estão explícitas como tabelas no MDB, mas somente como apoio à agregações de dados em outras escalas territoriais como microrregião, mesorregião, macrorregião, unidade da federação, etc.

O Quadro 5 a seguir apresenta como estão organizados os dados nos diferentes formatos entre arquivos, tabelas e abas de planilhas:

Quadro 5 – Formato dos dados estatísticos e não espaciais

Classes/ Objetos	Formato SAV	Formato MDB (BD_TipologiaRural. mdb)	Formato XLS
Setor Censitário	TipologiaRural_Setores_ VarBasicas.sav	SET_10DU0	TipologiaRural_Setor.xls SET_10DU0
Município	TipologiaRural_ Municípios_ VarBasicas.sav TipologiaRural_ Municipios_ AMVTiposClasses.sav	D_MUN_00_DU1 D_MUN_00_DU2 D_MUN_10_DA0 D_MUN_10_DU0 D_MUN_10_DU1 D_MUN_10_DU2 D_MUN_AGROP D_MUN_CNEFE D_MUN_HABIT D_MUN_ECDEM D_MUN_MULTIV D_MUN_TIPCLS	TipologiaRural_Municipio.xls D_MUN_00_DU1 D_MUN_00_DU2 D_MUN_10_DA0 D_MUN_10_DU0 D_MUN_10_DU1 D_MUN_10_DU2 D_MUN_AGROP D_MUN_CNEFE D_MUN_HABIT D_MUN_ECDEM D_MUN_MULTIV D_MUN_TIPCLS
Localidade	TipologiaRural_ Localidades_ VarBasicas.sav	D_LOC_DISTA	TipologiaRural_Localidade.xls D_LOC_DISTA
Tipo Regionalizado	TipologiaRural_Tipos_ VarBasicas.sav TipologiaRural_Tipos_ VarDimensoes.sav	D_TIP_BAS D_TIP_DIM	TipologiaRural_Tipo.xls D_TIP_BAS D_TIP_DIM
Classe Rural/Urbano	Tipologia Rural_Classes RU_ VarBasicas.sav	D_CLS_BAS	TipologiaRural_ClasseRU.xls D_CLS_BAS
Outros Objetos Complementares		T_MACRORREG; T_MESORREG; T_UF; T_MICRORREG; T_REGMETRO; T_MUNICIPIO; T_DISTRITO; T_BAIRRO; T_SUBDIST; T_SETOR; T_LOCALIDADE; T_CLASSERU	

Como se verifica na nomenclatura definida para as tabelas do BD_TipologiaRural (mdb), a fim de facilitar a manipulação, estão presentes dois grupos de tabelas: um grupo de tabelas básicas ou elementares (T_*), que reúne tabelas que listam exaustivamente todos os objetos de uma determinada classe e indicam essencialmente suas chaves de articulação relacional com as outras tabelas do banco; e outro grupo (D_*), que explicita todos os dados reunidos para as dimensões de interesse de cada objeto geográfico selecionado.

A codificação das variáveis em cada tabela possui um padrão que tem como objetivo facilitar rapidamente a identificação, por parte do usuário, da dimensão, entidade referida ou fonte, além do ano e da forma como essa variável foi integrada ao Banco de Dados. Todas as variáveis são formadas pelos seguintes elementos (Quadro 6):

Quadro 6 – Formatação das variáveis

Código Chave Sequencial em Categoria Específica		**Separador**	**Elementos Descritores do Dado**		
Categoria das Variáveis	Número Sequencial	_	Fonte	Ano	Forma de Incorporação
(2 ou 3 caracteres)	(3 dígitos)		(2 a 4 caracteres)	(2 dígitos)	(1 caractere)

Categorias das variáveis

Categoria definida pela fonte do dado

- DU – Censo Demográfico – Universo. (986)
- DA – Censo Demográfico – Amostra (208)
- AG – Censo Agropecuário (243)
- CN – Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (54)
- EN – Enciclopédia dos Municípios (26) usadas em *separata* na Caracterização dos Tipos

Categoria definida pela dimensão de análise e entidade associada ao dado

Município

- MH – Variáveis Associadas à Dimensão Habitat dos Municípios (114)
- ME – Variáveis Associadas à Dinâmica Econômica e Demográfica dos Municípios (208)
- MP – Variáveis Associadas à Dinâmica Políticas em Ação dos Municípios (53)

Município – Variáveis Selecionadas

- MSH – Variáveis selecionadas relativas à Dimensão Habitat dos Municípios (8) – para caracterização

- MST – Variáveis selecionadas relativas à Dimensão Trabalho dos Municípios (11) – para Análise Multivariada e Caracterização
- MSC – Variáveis selecionadas relativas à Dimensão Condições Socioculturais dos Municípios (14) – para Análise Multivariada e Caracterização
- MSR – Variáveis Municipais Resultantes dos Procedimentos Multivariados (22)

Tipo Regionalizado

- TSG – Variáveis Gerais dos Tipos (6)
- TSD – Variáveis Associadas à Dimensão Dinâmica Demográfica dos Tipos (6)
- TSC – Variáveis Associadas à Dimensão Condições Socioculturais dos Tipos (5)
- TST – Variáveis Associadas à Dimensão Trabalho dos Tipos (9)
- TSH – Variáveis Associadas à Dimensão Habitat dos Tipos (8)

Categoria definida pelo tipo de entidade associada ao dado

- SC – Variáveis Relativas aos Setores Censitários (12)
- LD – Variáveis Relativas às Localidades (8)
- CL – Variáveis Relativas às Classes Rural/Urbana propostas (73)
- TP – Variáveis Relativas aos Tipos Regionalizados (202)

Forma de Incorporação do Dado ao Banco

Este indicador, componente também da codificação das variáveis, se resume a apontar se a variável foi coletada e armazenada na base de forma direta (D), sem nenhuma mediação, ou se foi incorporada de forma indireta (I), ou seja, sofreu algum tipo de tratamento ou cálculo específico personalizado em face dos interesses do atual estudo. O tratamento pode ter sido uma mera soma específica para determinadas classes ou característica da entidade, relações percentuais ou geração de indicadores complexos.

Dados geográficos ou espaciais

Os dados espaciais foram estruturados em Bancos de Dados Geográficos no formato "ESRI personal geodatabase", os quais também apresentam extensão e padrão MDB. Estes buscaram reunir Geo-objetos e Geocampos que seriam necessários às operações espaciais e que, além de expressar espacialmente as estatísticas constantes no BD_TipologiaRural, gerariam novos indicadores municipais.

O BDG estruturado como um "Personal Geodatabase" (ArcGIS) reúne essencialmente dados disponibilizados gratuitamente por órgãos públicos. Outras camadas que foram geradas a partir de operações espaciais sobre as bases públicas também estão disponíveis no banco. A base está organizada no arquivo BDG_TipologiaEspacosRurais.mdb em conjuntos de dados que possuem o mesmo sistema de referência geográfico e as mesmas possíveis restrições de integridade.

As feições geográficas coletadas estão discriminadas a seguir:

I. Geo-objetos

a) Feições Político-administrativas e Operacionais Censitárias

i. Brasil

ii. Macrorregiões

iii. Unidades da Federação

iv. Microrregiões

v. Municípios

vi. Distritos

vii. Subdistritos

viii. Setores Censitários

ix. Localidades

b) Eixos de Circulação

i. Rodovias

ii. Hidrovias

c) Terras Indígenas

d) Unidades de Conservação

e) Semiárido

f) Faixa de Fronteira

g) Regiões Imediatas de Articulação Urbana

h) Tipologia Rural

i. Macrogrupos Regionais

ii. Tipos Regionalizados

II. Geo-campos

a. Biomas

b. Vegetação

c. Clima

d. Solo

e. Hipsometria

f. Uso da Terra

Dados de reconstituição da trajetória histórica – extraídos dos verbetes municipais da enciclopédia dos municípios

A análise da Enciclopédia Brasileira dos Municípios do IBGE foi uma tarefa que permitiu extrair dos verbetes municipais informações referentes a diversos aspectos descritos nos volumes XIV a XXXVI da publicação, disponíveis em CD-ROM. O objetivo visava construir um retrato de 2.169 municípios existentes nos anos de 1950/60. Foram excluídos desse retrato municípios, constando da publicação, que não fazem parte da Tipologia Regionalizada por serem componentes atuais de metrópoles e capitais regionais conforme IBGE/REGIC e compõem o que foi denominado o "Grande Urbano". Os municípios na Enciclopédia são apresentados por estados e territórios (posteriormente transformados em estados). Foram examinados 22 volumes da Enciclopédia: vol. XIV – AC, RO, RR, AM, AP, PA; vol. XV – MA, PI; vol. XVI – CE; vol. XVII – RN, PB; vol. XVIII – PE; vol. XIX: AL, SE; vol. XX - BA; vol. XXI - BA; vol. XXII – ES, RJ; vol. XXIV – MG; vol. XXV – MG; vol. XXVI – MG; vol. XXVII – MG; vol. XXVIII – SP; vol. XXIX – SP; vol. XXX – SP; vol. XXXI – PR; vol. XXXII – SC; vol. XXXIII – RS; vol. XXXIV – RS; XXXV – MT (incluindo o atual MS); vol. XXXVI – GO (incluindo o atual TO). O volume XXIII – DF (atual Rio de Janeiro) não foi examinado.

A metodologia empregada para a extração de dados relevantes seguiu os seguintes passos: i) leitura preliminar de verbetes em vários volumes para compor uma lista de variáveis, que podem ser identificadas e recuperadas por meio da leitura interpretativa do documento base (2.169 verbetes municipais); ii) elaboração de uma planilha em formato Excel para distribuir essas variáveis de modo a poder, no final do trabalho, ser agregada ao Banco de Dados Geral da equipe tratando da Tipologia Regionalizada e onde os dados detalhados poderão ser consultados; iii) leitura sistemática de todos os verbetes municipais, em cada volume na tela do computador para, por meio de interpretação e extração preencher a planilha. As variáveis que compõem essa parte do Banco de Dados Geográficos constam do Quadro 7.

As principais dificuldades encontradas deveram-se: i) à incompleta padronização dos verbetes na Enciclopédia que foram elaborados por equipes encarregadas da redação de cada volume (ou de um grupo de volumes no caso dos estados BA, MG, SP), resultando disso formas diferentes de organizar os verbetes podendo apresentar até algumas lacunas e necessitando reiteradamente, por parte do pesquisador, adaptações a variações

entre os diversos volumes examinados; ii) à presença de informações censitárias nos verbetes publicados em volumes de 1957 a 1960, num período de muitas emancipações e instalações de municípios, havendo em alguns volumes informações censitárias todas de 1950 e, em outros, informações de levantamentos posteriores; para essas informações de natureza censitária, o pesquisador procurou padronizar os dados recorrendo ao próprio Censo Populacional e Econômico de 1950.

É importante frisar que o documento base é um arquivo mediado pelas percepções de seus autores. Além dos dados censitários e do registro da existência de povoados fora das áreas urbanas (cidades e vilas), há narrativas históricas, descrição detalhada dos aspectos urbanísticos, infraestruturais, de equipamentos administrativos, econômicos e sociais nas sedes municipais (cidades). Em contraste, as áreas "não urbanas" que, naquele tempo, abrigavam a imensa maioria da população, são somente tratadas na perspectiva da produção e dos recursos que oferecem à economia do município para o seu desenvolvimento, dando-se destaque às possibilidades de uso desses recursos para a industrialização. Essa construção revela assim um viés desenvolvimentista urbano-industrial, condizente com a época da publicação (o Brasil desenvolvimentista expresso pelo slogan de Juscelino Kubitscheck: "cinquenta anos em cinco"), que estava se consolidando sob a égide do Estado central.

Quadro 7 - Variáveis elaboradas com base em verbetes da Enciclopédia dos Municípios (1957- 1960)

VARIÁVEIS ENCICLOPÉDIA	DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS
EN001_IBGE64I	Município existente à época e caracterizado pela Enciclopédia dos Municípios (1957-1964)
EN003_IBGE64I	Referência no verbete municipal a indígenas: 1 sem referência; 2 referência no passado; 3 referência na época da publicação
EN004_IBGE64I	Referência no verbete municipal à época do primeiro núcleo l: 1 Colônia; 2 Império; 3 República
EN005_IBGE64I	Particularidade: texto acerca de alguma particularidade relevante no verbete municipal
EN006_IBGE64I	Referência no verbete municipal ao meio de transporte na época do primeiro núcleo: 1 estrada; 2 ferrovia; 3 rio ou mar; 4 aéreo; 5 outros
EN007_IBGE64I	Área total do município informada na Enciclopédia
EN008_IBGE64I	População total do município (Enciclopédia ou Censo de 1950)
EN009_IBGE64I	População rural total do município (Enciclopédia ou Censo de 1950)
EN010_IBGE64I	% População rural na população total do município (Enciclopédia ou Censo de 1950)
EN011_IBGE64I	Número de cidades
EN012_IBGE64I	População da cidade (Enciclopédia ou Censo de 1950)
EN013_IBGE64I	Número de vilas (Enciclopédia ou Censo de 1950)
EN014_IBGE64I	Total população das vilas (Enciclopédia ou Censo de 1950)
EN015_IBGE64I	Número de outros aglomerados quando constam na Enciclopédia
EN016_IBGE64I	Total população outros aglomerados
EN017_IBGE64I	Referência no verbete municipal adistância menor da cidade para outra cidade em km
EN018_IBGE64I	Referência no verbete municipal ao meio de transporte utilizado: 1 estrada; 2 ferrovias; 3 rio ou mar; 4 aéreo; 5 outros
EN019_IBGE64I	Referência no verbete municipal à importância da agropecuária na economia do município: 1 exclusiva; 2 predominante ou importante; 3 minoritária; 4 desprezível
EN020_IBGE64I	Referência no verbete municipal à natureza do cultivo ou do criatório prevalecente
EN021_IBGE64I	Quantidade dos estabelecimentos agropecuários informados no Censo de 1950
EN022_IBGE64I	Referência no verbete municipal à importância da indústria na economia do município: 1 exclusiva; 2 predominante ou importante; 3 minoritária; 4 desprezível
EN023_IBGE64I	Referência no verbete municipal à importância do extrativismo vegetal na economia do município: 1 exclusiva; 2 predominante ou importante; 3 minoritária; 4 desprezível
EN024_IBGE64I	Referência no verbete municipal à importância do extrativismo mineral na economia do município: 1 exclusiva; 2 predominante ou importante; 3 minoritária; 4 desprezível
EN025_IBGE64I	Referência no verbete municipal à existência de bancos: 1 há; 2 não há
EN026_IBGE64I	Referência no verbete municipal à existência de feira: 1 há; 2 não há
EN001_IBGE64I	Referência no verbete municipal à existência de cinema: 1 há; 2 não há
EN001_IBGE64I	Referência no verbete municipal à existência de associativismo rural: 1 há; 2 não há

2.4 Aspectos metodológicos de natureza procedimental para a elaboração da Tipologia Regionalizada

Na sequência dos procedimentos adotados, a análise fatorial multivariada, principal técnica quantitativa de tipificação, assume uma posição intermediária entre outros procedimentos situados a montante e a jusante e que lançam mão de técnicas de regionalização.

A montante das análises fatoriais, o território do Brasil foi dividido em grandes recortes ou macrogrupos de municípios de modo a estruturar o Banco de Dados Geográficos de tal maneira que se tornou possível tratar cada macrogrupo *in separata* no produto final. Esses recortes espaciais levam em conta não somente a dimensão continental do país, muito maior que os exemplos estrangeiros, mas, sobretudo, aspectos estruturantes da ruralidade brasileira relacionados às características naturais do território e aos processos históricos de povoamento que, por terem acontecido por ondas sucessivas e heterogêneas, levaram a duradouros e ainda marcantes contrastes na estruturação dos espaços habitados. Partiu-se da divisão do Brasil em seis biomas, de conformidade com o mapa do IBGE: Mata Atlântica, Pampa, Caatinga, Cerrado, Amazônia e Pantanal.[15] Uma operação espacial, de superposição da malha municipal sobre os limites dos referidos biomas, permitiu identificar o bioma predominante em cada um dos 5.565 municípios brasileiros.[16] Três decisões, descritas a seguir, nortearam a organização do Banco de Dados Geográficos:

- Desse universo foram destacados os 376 municípios, correspondendo às metrópoles e capitais regionais, da hierarquia urbana identificada pelo IBGE na publicação Regiões de Influência de Cidades[17] e as suas respectivas Áreas de Concentração de População, quando houver. Segundo o IBGE (2008, p.11), as:

> *ACPs correspondem a grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. As ACPs se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, em caso de centros conurbados, assumindo o nome do município da capital ou do município de maior população.*[18]

O conjunto desses 376[19] munícipios constitui um macrogrupo denominado no presente trabalho de Grande Urbano, reunindo 100.570.030 habitantes (52,72% da população brasileira). Considera-se que, para a tipificação, esse macrogrupo Grande Urbano, necessitaria de uma metodologia específica, fundamentada nos conceitos

15 Para discussão do conceito, vide COUTINHO, L. M. O conceito de bioma. In Acta bot. bras. 20(1): 13-23. 2006 http://www.scielo.br/pdf/abb/v20n1/02.pdf

16 Sete municípios foram reclassificados, para assegurar a continuidade territorial em bioma diferente do predominante, mas igual no mínimo a 40% do território: Feira Grande (AL), Porto Real do Colégio (AL), Bezerros (PE), Mata (RS), Rancharia (SP) e Tambaú (SP).

17 BRASIL. IBGE. Regiões de Influência das Cidades. Rio de Janeiro, 2008.

18 Vide em MOURA, R. e CINTRA, A. População e território: processos recentes de transformação urbana e metropolitana no Brasil. In XII Seminario internacional RII- Red iberoamericana de investigadores sobre globalización y territorio. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1 a 4 de outubro de 2012. http://www.rii2012.com.br/trabalho/populacao-e-territorio-processos-recentes-de-transformacao-urbana-e-metropolitana-no-brasil

19 Foi incluído nesse Macrogrupo, o município de Arroio do Padre (RS) cujo território está inteiramente encravado no de Pelotas, capital regional e compondo uma ACP com Rio Grande.

de agricultura urbana e periurbana, vistas como expressões de urbanidades e fugindo então dos marcos conceituais e do foco do projeto geral tratando das Ruralidades. Assim sendo, a proposta da Tipologia trata de 5.189 municípios reunindo, em 2010, 90.185.569 habitantes (47,28% da população brasileira).

- Os municípios dos biomas Amazônia e Pantanal foram agrupados, considerando o pequeno número (9) dos municípios predominantemente Pantaneiros e a presença de elementos naturais comuns, tais como ecossistemas aquáticos ou periaquáticos, ritmos sazonais das inundações interferindo na vida dos habitantes e dos calendários dos trabalhos agropecuários e forte presença da natureza ainda preservada. No resultado final, a singularidade do Pantanal foi ressaltada, especialmente em 7 dos 9 municípios do bioma.

- Os municípios da Linha de Costa[20] foram identificados por operação espacial e constituem um macrogrupo, considerando que essa localização interfere nas relações com a natureza bem como com as oportunidades de atividades ligadas à pesca marítima, ao turismo, à exploração dos recursos existentes na projeção no oceano dos territórios municipais (petróleo). Muitos desses municípios conhecem fortes pressões da urbanização por segundas residências, empreendimentos turísticos e industriais. (vide: IBGE, 2011a)

Esse agrupamento dos municípios, a serem tipificados e regionalizados em cada um dos seis macrogrupos (Linha de Costa, Mata Atlântica, Pampa, Caatinga, Cerrado, Amazônia/Pantanal), constitui então uma divisão de partida remetendo à macrocondições naturais, de grande significado para a ruralidade portadora de relações com o meio ambiente, que a valorizam no presente e constituem partes significativas da sua história e dos condicionantes do labor do campo. Essa divisão de partida em biomas, também adotada em muitos mapas do Atlas do Espaço Rural Brasileiro do IBGE (IBGE, 2011b) remete então a práticas que, em maior ou menor grau, são constitutivas de identidades. Estas, certamente são mais afirmadas em espaços rurais e urbanos em biomas transformados, mas ainda conservados (Amazônia, Pantanal, Cerrado, Caatinga, Pampa), que no bioma Mata Atlântica. Precisa-se também ressaltar que, como qualquer divisão, essa gera problemas de ordem metodológica em todas as áreas de bordas, necessariamente caracterizadas por faixas de transições. Especialmente, observa-se, que:

a) A imbricação dos biomas Mata Atlântica e Cerrado no estado de São Paulo, associada à velocidade das transformações que conheceram esses espaços em função do avanço da frente pioneira orientado pelas ferrovias leste-oeste desde o final do século XIX, torna a referência aos biomas pouca significativa na constituição das identidades.

b) A transição entre Cerrado e Caatinga, no estado da Bahia e no sul do Piauí, dá-se em condições de semiaridez, tornando a disponibilidade de água para irrigação um fator diferenciador mais importante que o limite dos dois biomas.

20 Vila Flor (RN), Chuí (RS) e Água Doce do Maranhão (MA) - este último após revisão final dos resultados - foram incluídos nesse Macrogrupo, apesar de somente estarem muito próximos da orla considerando a importância do turismo; Entre Rios (BA) apesar de ter parte do território junto à costa foi classificado no bioma Mata Atlântica onde se inclui a maior parte do território, das atividades e da população para evitar o encravamento de Cardeal da Silva, município limítrofe de Esplanada e Entre Rios.

c) No centro e norte do Maranhão e do Piauí, o bioma Cerrado, em condições de precipitações declinando de oeste para leste, representa uma transição entre os biomas Amazônia e Caatinga, marcada pela presença de palmeiras (na Floresta, no Cerrado e na Caatinga). À medida que a floresta foi desmatada (no bioma Amazônia), que as palmeiras no bioma Cerrado e numa parte sub úmida do bioma Caatinga, foram os sustentáculos de modos de vida rurais se constituiu um parque de cocais (babaçu, carnaúba, buriti, etc.). Essa paisagem, resultado de práticas culturais, encontra-se dividida entre os três biomas (Amazônia, Cerrado e Caatinga), o que deverá ser considerado na análise e interpretação dos resultados da Tipologia Regionalizada.

Na história do povoamento colonial do Brasil, a Linha de Costa, especialmente no Nordeste oriental e no Sudeste, foi o ponto de fixação das Capitanias Hereditárias, que guiaram o processo de apropriação do solo, estendendo-se a norte e sul, em esforços desempenhados pela Coroa Portuguesa para evitar instalações de concorrentes europeus (espanhóis e franceses).

O desbravamento da Mata Atlântica por agricultores familiares dispersos, quilombolas e, sobretudo, por grandes plantações de cana-de açúcar e frentes agrícolas mais recentes (colônias de agricultores europeus no Sul e no Sudeste, cacau no Nordeste, e a frente impulsionada pelo café no Sudeste e parte do Sul) prossegue desde o início da colonização, antecedida pela exploração do meio pelas populações ameríndias (DEAN, W. 1997). A floresta foi reduzida a remanescentes na parte mais povoada do Brasil, administrada por meio de uma malha densa de cidades e grandes aglomerações. O uso da terra, predominantemente agrícola, mesclou-se também com o criatório para garantir fornecimento de animais de trabalho e produtos animais à medida da expansão da demanda oriunda do crescimento urbano.

Em biomas não florestais já povoados no Brasil colonial (Pampa e Caatinga), o criatório foi predominante, constituindo a principal estratégia de conquista extensiva da terra ameríndia. Em tempos mais recentes, séculos XIX e XX, houve incremento das atividades agrícolas em áreas com condições ecológicas propícias por serem mais úmidas (rizicultura no Pampa e brejos de altitude na Caatinga) ou por permitirem consórcio entre a pecuária e a agricultura do algodão na Caatinga (até a década de 80). Nesses dois biomas do Brasil Oriental, há frentes de transformação recente do uso da terra, ligadas especialmente à irrigação e ao agronegócio.

No Brasil Ocidental, as imensidões do Cerrado e da Amazônia/Pantanal foram ocupadas, mais tarde, por uma população dispersa, vivendo do extrativismo vegetal (drogas do sertão e seringais), mineral (arraiais), e da agricultura e pecuária de caráter autárquico, devido às situações de isolamento da maioria das unidades produtivas. Ações de natureza, sobretudo, geopolítica, conduziram à fixação das cidades e à redução das populações ameríndias. A partir dos meados do século passado, a Marcha para Oeste se intensificou tanto no Cerrado como na Amazônia. Esses biomas foram transformados em fronteiras de recursos com profundos conflitos referentes a modelos de desenvolvimento em disputa entre, de um lado, a rápida expansão dos empreendimentos de agronegócios, extrativos minerais, extrativos vegetais e industriais, apoiados por grandes investimentos em infraestruturas energéticas, de transportes e comunicações e, de outro, populações tradicionais e agricultores familiares em situações de vulnerabilidade. Esses conflitos ocorrem com muita violência em torno da posse da terra e do seu uso por parte de populações nativas e de imigrantes. Nesses biomas, con-

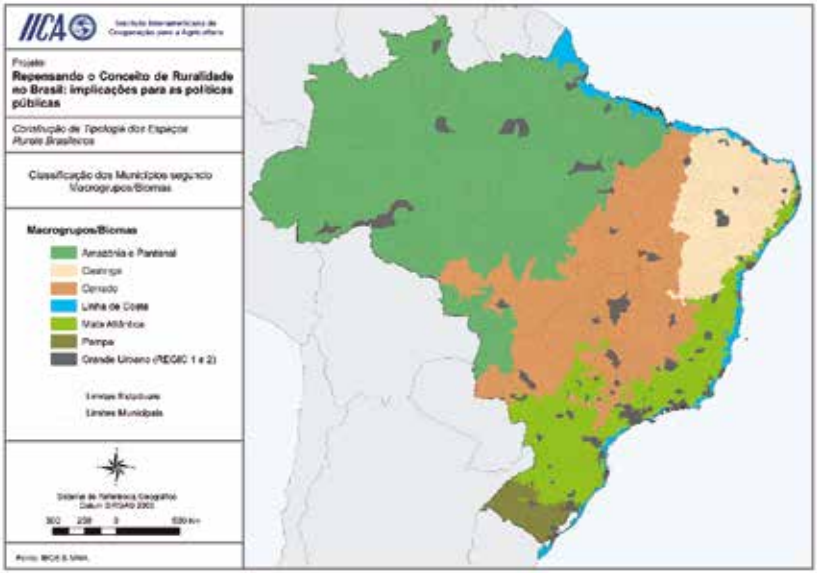
temporaneamente, a nação procura construir um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental, duas faces da projeção do Brasil no mundo, vividas no cotidiano de municípios com expressivas dinâmicas demográficas e econômicas, reconfigurando geografias e identidades. No Quadro 8 constam os seis macrogrupos representados na Figura 2.

Quadro 8- Macrogrupos

MACROGRUPOS	Nº MUNICÍPIOS	ÁREA (km2)*	POPULAÇÃO (2010)**
Linha De Costa	212	204.989	7.071.579
Mata Atlântica	2.346	938.698	34.945.815
Pampa	92	144.613	1.874.205
Caatinga	1.041	786.678	17.179.391
Cerrado	1.040	1.934.697	17.765.997
Amazônia Pantanal	458	4.167.794	11.348.782
TOTAL A SER TIPIFICADO	5.189	8.177.469	90.185.769
GRANDE URBANO***	376	325.262	100.570.030
TOTAL BRASIL	5.565	8.502.731	190.755.799

* Soma das Áreas Oficiais dos Municípios, Distrito Federal e Território Estadual de Fernando de Noronha (IBGE Censo 2010).
** Soma da População oficial dos Municípios, Distrito Federal e Território Estadual de Fernando de Noronha (IBGE Censo 2010).
*** Metrópoles, Capitais Regionais e suas Áreas de Concentração Populacionais (IBGE, REGIC, 2008).

Figura 2 - Classificação dos municípios segundo macrogrupos e biomas



As análises fatoriais multivariadas foram realizadas em cada macrogrupo (6) com base em variáveis de atributos da dimensão Trabalho, Condições de Vida e Socioculturais. O Quadro 9 lista as variáveis selecionadas. A técnica de agrupamento em clusters seguiu as etapas procedimentais listadas no Quadro 10 e permitiu a identificação de padrões de agrupamentos de municípios. As variáveis selecionadas em atributos componentes das duas demais dimensões (Habitat e Dinâmicas Recentes e Políticas em Ação) serviram de insumo nas etapas posteriores: Técnicas de Regionalização e Caracterização.

Quadro 9 - Variáveis componentes da Matriz de Correlação da Análise

VARIÁVEIS PARA ANÁLISE MULTIVARIADA
Percentual de Domicílios Particulares Permanentes com abastecimento de água da chuva armazenada em cisterna (somente para o bioma Caatinga)
Percentual de Domicílios Particulares Permanentes sem energia elétrica em habitat rural
Percentual de Domicílios Particulares Permanentes em habitat rural sem rendimentos ou com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 1/4 de salário mínimo
Percentual de Domicílios Particulares Permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 1 até 3 salários mínimos em habitat rural
Percentual de Pessoas Residentes e cor ou raça - Brancos (branca + amarela)
Percentual de Pessoas Residentes e cor ou raça - Não Brancos (preta + parda + indígena)
Percentual valor receitas outras no total de receitas_CAGRO2006
Percentual pessoal ocupado com laço de parentesco com o produtor_CAGRO2006
Percentual área estabelecimentos em pastagens naturais + matas e/ou florestas naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal+ matas e/ou florestas naturais (exclusive área de preservação permanente e as em sistemas agroflorestais) _CAGRO2006
Percentual área estabelecimentos de agricultura familiar Lei nº 11.326 no total da área estabelecimentos_CAGRO2006
Percentual estabelecimentos agropecuários com área de até 100 ha e sem área no total de estabelecimentos_CAGRO2006
Densidade de Estabelecimentos Agropecuários 2007 na área rural _CNEFE
Densidade de Estabelecimentos de Ensino 2010 na área rural _ CNEFE
Percentual de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural, com material predominante: paredes externas de alvenaria sem revestimento;taipa revestida; madeira aproveitada;palha; outro material; sem parede
Percentual de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de telefone celular
Percentual de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de microcomputador com acesso à internet
Percentual de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de motocicleta para uso particular
Percentual de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de automóvel para uso particular
Percentual de pessoas da Zona Rural com ensino fundamental completo e médio incompleto; e médio completo; e superior incompleto
Percentual de pessoas da Zona rural que na semana de 25 a 31/07/10, trabalhou durante pelo menos 1 hora, na plantação, criação de animais ou pesca, somente para alimentação dos moradores do domicílio (inclusive caça e extração vegetal)
Percentual de pessoas da Zona rural ocupadas como trabalhadores qualificados e elementares da agropecuária, florestais, da caça e da pesca
Percentual de pessoas da Zona urbana ocupadas como trabalhadores qualificados e elementares da agropecuária, florestais, da caça e da pesca
Percentual de pessoas residentes em Zona rural que em julho de 2010, tinha rendimento mensal habitual de aposentadoria ou pensão de instituto de previdência oficial (federal, estadual ou municipal)
Percentual de pessoas residentes em Zona rural que em 07/10 tinha rendimento mensal habitual de programa social Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ede outros programas sociais ou de transferências
Percentual de pessoas residentes em Zona rural que trabalham no próprio domicílio

Quadro 10 - Etapas e procedimentos da Tipificação

ETAPAS – ANÁLISE FATORIAL
Matriz de correlação
Teste de adequação dos dados à análise fatorial de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO)
Extração – Comunalidades
Método de Rotação Ortogonal – Varimax
Método para estimar os scores dos coeficientes dos fatores – Regressão
Análise de Agrupamentos ou "Clusters" (obtenção de Padrões)

A jusante das análises fatoriais multivariadas, os procedimentos metodológicos adotam técnicas de Regionalização:

- Análise interpretativa dos cartogramas de clusters de municípios resultantes das análises fatoriais multivariadas em cada um dos macrogrupos, na dimensão Trabalho e Condições de Vida e Socioculturais. Em cada um dos macrogrupos, essa análise interpretativa permite propor tipos regionalizados, formados por municípios, apresentando relativa homogeneidade que corresponde aos caráteres mais marcantes dos seus espaços rurais. O uso da técnica de Regionalização contribui para consolidar uma proposta de tipos com razoável contiguidade territorial, evitando uma excessiva dispersão decorrente do uso exclusivo de técnicas quantitativas de tipificação. Conforme já foi ressaltado, há sempre em cada tipo alguns municípios que se diferenciam das características gerais dos demais municípios. Uma análise de desvio padrão em algumas variáveis centrais foi realizada para verificar se havia um número importante de municípios contíguos destoantes da média observada no tipo.

- Na caracterização dos tipos regionalizados, por meio de operação espacial de superposição de mapas, foram introduzidas dimensões naturais descritivas e explicativas referentes à vegetação, relevo, e precipitações (quando significativas como no caso do bioma Caatinga), em escalas compatíveis com os territórios correspondentes a cada tipo. Assim cada tipo foi relacionado a condicionantes físico-naturais. Segundo José Eli da Veiga (2002, p. 5-19):

  > *Rejeitar explicações baseadas no determinismo natural não significa que se possa admitir o puro e simples possibilismo, isto é, a desconsideração de limites físicos e biológicos à ação humana na formação dos espaços rurais e urbanos, eludindo, assim, toda a problemática do relacionamento entre as sociedades humanas e os meios ditos naturais.*

- Na caracterização dos tipos regionalizados, a dimensão demográfica foi objeto de uma análise, destacando aspectos principais.

- Para essa caracterização, foi também introduzida uma análise da trajetória de tempo médio resgatada em cada tipo com base na extração dos verbetes municipais da Enciclopédia dos Municípios do IBGE (Vol. XIV – XXXVI 1957-1960) de dados relevantes, retratando a diversidade dos municípios brasileiros em um momento de consolidação do projeto urbano-industrial de desenvolvimento de um território ainda marcado pela predominância de fato da vida rural. Essa dimensão tratada num Banco de Dados in separata das demais dimensões foi utilizada na etapa final da produção da Tipologia. Essas quatro últimas etapas – enfatizando aspectos do quadro natural, da demografia e da trajetória histórica de tempo médio – remetem, parcialmente, a aspectos destacados da metodologia da Região Geográfica (ou Humana), citados na primeira parte deste texto.

Nos dois quadros abaixo constam as etapas procedimentais para produção da Tipologia Regionalizada. O Quadro 11 descreve analiticamente toda a sequência dos procedimentos, desde a construção do Banco de Dados até o produto final. O Quadro 12, de caráter mais sintético, ressalta a sequência dos procedimentos adotados, respectivamente nas técnicas de Tipificação (agrupamento em clusters) e de Regionalização (definição dos tipos regionalizados).

Quadro 11 - Etapas procedimentais do Banco de Dados ao produto final

ESTRUTURAÇÃO DO BANCO DE DADOS				ANALISES FATORIAIS		OPERAÇÕES PÓS-ANALISES FATORIAIS	
MACRO GRUPOS ESPACIAIS DE PARTIDA	GRANDES RECORTES SETORIAIS DE PARTIDA	Atributos	Variáveis por atributos	Análises fatoriais	Agrupamentos em Clusters	Definição de Tipos Regionalizados por técnicas de regionalização em cada Macrogrupo	Análise, introduzindo variáveis de caracterização, informações de trajetória desde os anos 50 e Aspectos Físico-Naturais
LINHA DE COSTA	Habitat	Definidos	Seleção de variáveis para Caracterização			Nº de tipos e verificação por análise de desvio padrão da inexistência de municípios contíguos destoantes	Textos e Mapas descritivos e explicativos
	Trabalho e condições socioculturais	Definidos	Seleção	1	Nº		
	Dinâmicas recentes e políticas em ação	Definidos	Seleção de variáveis para caracterização				
MATA ATLÂNTICA	Habitat	Definidos	Seleção de variáveis para caracterização			Nº de tipos e Nº de tipos e verificação por análise de desvio padrão da inexistência de municípios contíguos destoantes	Textos e Mapas descritivos e explicativos
	Trabalho e condições socioculturais	Definidos	Seleção	1	Nº		
	Dinâmicas recentes e políticas em ação	Definidos	Seleção de variáveis para caracterização				
PAMPA	Habitat	Definidos	Seleção de variáveis para caracterização			Nº de tipos e verificação por análise de desvio padrão da inexistência de municípios contíguos destoantes	Textos e Mapas descritivos e explicativos
	Trabalho e condições socioculturais	Definidos	Seleção	1	Nº		
	Dinâmicas recentes e políticas em ação	Definidos	Seleção de variáveis para caracterização				
CAATINGA	Habitat	Definidos	Seleção de variáveis para caracterização			Nº de tipos e verificação por análise de desvio padrão da inexistência de municípios contíguos destoantes	Textos e Mapas descritivos e explicativos
	Trabalho e condições socioculturais	Definidos	Seleção	1	Nº		
	Dinâmicas recentes e políticas em ação	Definidos	Seleção de variáveis para caracterização				
CERRADO	Habitat	Definidos	Seleção de variáveis para caracterização			Nº de tipos e verificação por análise de desvio padrão da inexistência de municípios contíguos destoantes	Textos e Mapas descritivos e explicativos
	Trabalho e condições socioculturais	Definidos	Seleção	1	Nº		
	Dinâmicas recentes e políticas em ação	Definidos	Seleção de variáveis para caracterização				
AMAZÔNIA PANTANAL	Habitat	Definidos	Seleção de variáveis para caracterização			Nº de tipos e verificação por análise de desvio padrão da inexistência de municípios contíguos destoantes	Textos e Mapas descritivos e explicativos
	Trabalho e condições socioculturais	Definidos	Seleção	1	Nº		
	Dinâmicas recentes e políticas em ação	Definidos	Seleção de variáveis para caracterização				

Quadro 12 - Etapas procedimentais da Tipificação e da Regionalização

ETAPAS PROCEDIMENTAIS DA REGIONALIZAÇÃO
Realização de cartogramas dos padrões de agrupamentos de municípios por biomas/macrogrupos
Adaptação desses padrões considerando aspectos físico-naturais e da trajetória histórica
Adaptação desses padrões considerando as infraestruturas rodoviárias
Consultas a tipologias existentes
Tipos regionalizados verificados por meio de análise de desvios padrão de modo a identificar a existência de grupos de municípios contíguos apresentando grandes diferenças com os demais municípios do tipo

2.5 Aspectos metodológicos de natureza procedimental para a elaboração da proposta de redimensionamento do Brasil rural

A proposta de redimensionamento do Brasil rural foi elaborada após a conclusão da Tipologia Regionalizada, e é um subproduto do Banco de Dados Geográficos e das reflexões acumuladas pela equipe no decorrer do processo de elaboração da Tipologia Regionalizada. Conforme explicitado na primeira parte deste documento, entendeu-se que o objetivo principal era de romper com uma visão dicotômica do urbano e do rural instituída pelas leis municipais, delimitando os perímetros urbanos. A Tipologia Regionalizada tratou da diversidade dos espaços rurais sem os separar das cidades (excluindo-se da análise somente as metrópoles e capitais regionais e suas Áreas de Concentração Populacional definidas pelo IBGE na publicação Regiões de Influência das Cidades – REGIC, 2008) (IBGE, 2008).

A elaboração de uma proposta de redimensionamento do Brasil rural consiste em propor, e contraditoriamente, restabelecer uma representação dicotômica, mas num outro patamar. A intenção dessa representação é de redimensionamento, visando, por meio dessa proposta, subsidiar uma reavaliação do peso do Brasil rural, subestimado na contagem populacional e, portanto no desenho de muitas políticas públicas. A título de exemplo, o Plano Operativo de Saúde das Populações do Campo e da Floresta (2012/2015), inicia-se pela afirmação seguinte, fundamentada na contagem censitária: "aproximadamente 16% da população brasileira encontra-se em áreas rurais." (BRASIL, MS. 2011).

Logo abaixo, o Plano Operativo constata que, no tocante aos espaços rurais, a dinâmica do Sistema Único de Saúde permite: "uma integração dos espaços urbano e rural e, respeitando suas especificidades históricas, sociais, econômicas e culturais."

O redimensionamento para maior do Brasil rural pode subsidiar ainda mais essa integração, incorporando parte desses espaços "urbanos" (pequenas cidades e vilas) ao quantitativo de população do campo da floresta, adicionando a população residindo em centralidades locais que como as do campo e das florestas, enfrentam dificuldades para fixar profissionais de saúde, como bem demonstrado, por ocasião da implantação do Programa "Mais Médicos".

Redimensionar para maior a representação do Brasil rural não implica em redefinir as práticas censitárias, cuja continuidade permite garantir a comparação em série histórica, mas permite libertar os planejadores e operadores de políticas da dependência exclusiva da representação instituída pelas leis municipais dos perímetros urbanos e aproximar a representação do rural no Brasil de práticas vigentes no ambiente mundial.

No relatório de pesquisa sob a coordenação geral de DELGADO (2012, sp.), os procedimentos utilizados pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) para classificar regiões dos países membros em predominantemente urbanas, intermediárias e predominantemente rurais adotaram, inicialmente, critérios de densidade populacional e tamanho dos centros urbanos situados dentro de cada região. Posteriormente, o critério de acessibilidade para os centros urbanos foi acrescentado, para discutir as diferenças entre regiões rurais isoladas e regiões rurais próximas a uma cidade. Em outras classificações, descritas no mesmo relatório de pesquisa, há incorporação de critérios econômicos, tais como a proporção da PEA ocupada em atividades agropecuárias.

Considerando o conjunto desses critérios, a equipe da Tipologia examinou uma possível adaptação ao caso brasileiro, com base no acervo do Banco de Dados Geográficos reunido para a realização da Tipologia Regionalizada dos espaços rurais brasileiros. Foram feitas as observações e opções metodológicas seguintes:

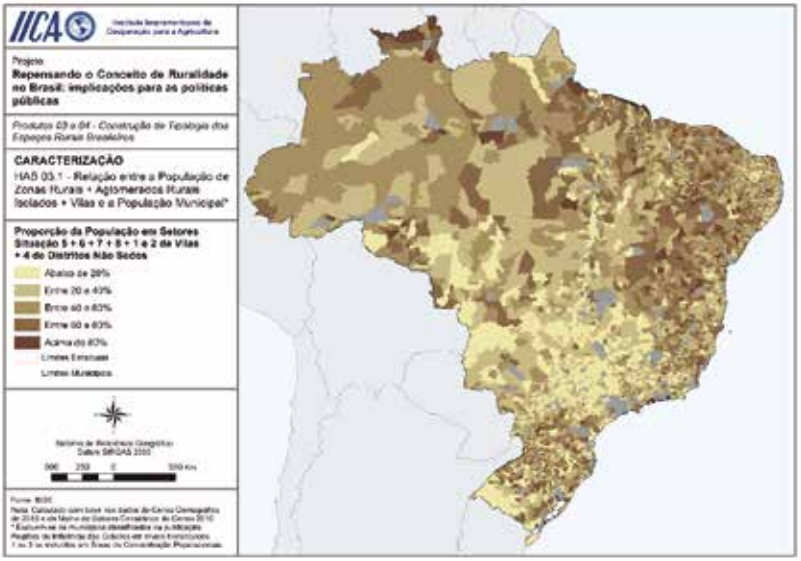
- A divisão do Brasil em microrregiões não oferece uma base segura pois corresponde a trabalhos do IBGE que, na década de 50, identificaram, em cada estado, Mesorregiões, com ênfase maior no quadro natural, e Microrregiões onde se procurava dar mais importância aos fatores humanos. Mesmo passando por revisões sucessivas, essa divisão não incorporou as centralidades urbanas como critério fundamental. Desse modo, trata-se de um recorte estatístico herdado de uma metodologia de região geográfica ou humana pouco aderente à "urbanização extensiva" que segundo MONTE MÔR (2006) caracteriza a dinâmica contemporânea. Em função dessa observação, resolveu-se trabalhar com uma classificação de municípios e não de microrregiões para identificar, inspirando-se da terminologia da OCDE, municípios predominantemente e relativamente rurais isolados ou próximos de cidades.[21]

- Considerando a diversidade dos espaços rurais brasileiros em termos de tamanho das cidades evidenciados na Tipologia Regionalizada, não seria adequado adotar patamar quantitativo único para discriminar tamanhos populacionais de cidades. Optou-se, então, por adotar como divisão de partida a classificação dos municípios na hierarquia urbana das centralidades identificada pelo IBGE (2008) na publicação Regiões de Influência das Cidades (centros locais, centros de zona, centros sub-regionais, capitais regionais e metrópoles com suas áreas de concentração populacionais).

21 Em junho de 2013, o IBGE divulgou uma Divisão Urbano-Regional identificando Regiões de Articulação Urbana (há 482 "Regiões Imediatas de Articulação Urbana") em torno de um município polo para cada região cujos limites não ficarem restritos às fronteiras estaduais. Essa publicação abra uma nova perspectiva metodológica que foi explorada, em caráter preliminar pela equipe após ter realizado a classificação dos municípios. Mas, não foi possível concluir esse trabalho, em função de dificuldades encontradas para recalcular em tempo hábil as distâncias às cidades. Acredita-se que seria interessante, no futuro próximo, estabelecer uma classificação de Regiões de Articulação Imediatas predominantemente e relativamente rurais isoladas ou próximas de cidades, redimensionando o rural brasileiro.

- A diversidade regional das densidades, evidenciada na Tipologia Regionalizada, também não recomenda a adoção de um patamar uniforme de densidade. Resolveu-se substituir, na classificação, a densidade pelo percentual de população residente em habitat rural em cada município.[22] Estabeleceu-se patamar baixo (16,66%) de percentual de população em habitat rural em municípios cuja cidade era centro local. Considerando a mediana de população dos 4.471 centros locais (8.133 hab.), há muita probabilidade de se tratar de cidades (pequenos centros administrativos) com fortes características rurais. Nos 555 municípios cuja cidade era centro de zona e nos 164 municípios cuja cidade era centro sub-regional, estabeleceu-se um patamar mais elevado (33,33%) de percentual de população em habitat rural, considerando as respectivas medianas de população desses centros (23.000 e 95.000 respectivamente). A Figura 3 apresenta faixas percentuais de população em habitat rural no total da população municipal.
- A variável percentual de população residente em habitat rural, modulada pela posição hierárquica dos centros, foi a variável classificatória na primeira etapa, cujo resultado foi a distribuição em sete classes dos municípios, conforme apresentados no Quadro 13.

Figura 3 – Relação entre as populações de zonas rurais/aglomerados rurais isolados/vilas e a população municipal



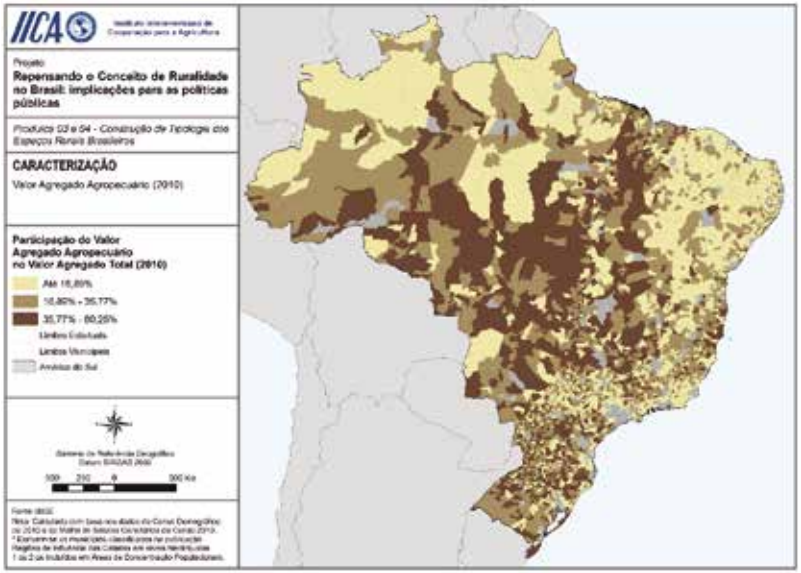
22 Neste trabalho, denomina-se "população em habitat rural" a soma da população residente em setores com códigos de situação 8 ((Zona Rural exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede (as vilas e suas expansões limítrofes fora do perímetro urbano); denomina-se "população em habitat urbano" a soma da população residente em setores 1, 2 e 4 quando situados no Distrito Sede (as cidades e suas expansões limítrofes fora do perímetro urbano), e em setores 3 (Áreas Urbanas Isoladas).

Quadro 13 – Redimensionamento do rural no Brasil: variáveis classificatórias

TIPOLOGIA DAS CIDADES NA HIERARQUIA DA OFERTA DE SERVIÇOS (IBGE-REGIC 2007)	PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO EM HABITAT RURAL INCLUINDO OS SETORES DE VILAS E SUAS EXTENSÕES URBANAS				CLASSES
4471 CENTROS LOCAIS (MEDIANA POP: 8.133)	>16,66%	ESSENCIALMENTE RURAIS (3901mun.)	<16,66%	RELATIVAMENTE RURAIS (570 mun.)	1, 2
555 CENTROS DE ZONA (MEDIANA POP: 23.000)	>33,33%	ESSENCIALMENTE RURAIS (172 mun.)	<33,33%	RELATIVAMENTE RURAIS (383 mun.)	3, 4
164 CENTROS SUB-REGIONAIS (MEDIANA POP 95.000)	>33,33%	RELATIVAMENTE RURAIS (20 mun.)	<33,33%	URBANOS (144 Mun.)	5, 6
82 METRÓPOLES E CAPITAIS REGIONAIS, SUAS ACP (376 MUN)	URBANOS (376 mun.)				7

Após essa classificação, foi realizado um ajuste por meio da introdução de uma variável econômica. Calculou-se em cada uma das 6 primeiras classes o desvio padrão à média do percentual do Valor Agregado da Produção Agropecuária no total do Valor Agregado em 2010 (Figura 4), com a distribuição desses percentuais no Brasil. Buscou-se, por meio desse procedimento, retratar o grau de importância nas economias locais da produção agropecuária. Os municípios que apresentaram forte desvio padrão para menor (casos de pequenos municípios industriais, de mineração e de municípios onde o valor agregado dos serviços é quase exclusivo) ou maior, foram reclassificados. Desse procedimento resultou o agrupamento final dos municípios em três classes (essencialmente rural, relativamente rural e urbano) conforme Quadro 14.

Figura 4 – Valor agregado agropecuário no total do valor agregado em 2010



Quadro 14 – Redimensionamento do rural no Brasil: variável de ajuste

DESVIO PADRÃO À MÉDIA POR CLASSES DO PERCENTUAL DO VALOR AGREGADO AGROPECUÁRIO NO VALOR AGREGADO TOTAL 2010 – PATAMARES DE RECLASSIFICAÇÃO										RESULTADOS	
CLASSE 1		CLASSE 2	CLASSE 3		CLASSE 4		CLASSE 5	CLASSE 6	CLASSE 7	ESSENC. RURAL	3216 mun.
- 0,95 e -	REL. RURAL	REL. RURAL	- 0,75 e -	REL. RURAL	- 0,95 e -	URBANO	URBANO	URBANO	URBANO	REL. RURAL	1742 mun.
> - 0,95	ESSENC. RURAL		> - 0,75	ESSENC. RURAL	> - 0,95	REL. RURAL				URBANO	607 mun.

- Na terceira etapa do trabalho foi calculada, para os 4.958 municípios essencialmente e relativamente rurais a distância gráfica (reta) da sede para a sede mais próxima que apresentasse qualquer maior

posição hierárquica (centro de zona, centro sub-regional, capital regional, metrópole) na classificação das centralidades constando da publicação Regiões de Influência das Cidades. (IBGE, 2013). Pretendeu-se, deste modo, construir um proxy da variável de acessibilidade (vide Quadro 15) adotada nos Estados Unidos que estabelece em 60 min. de percurso o limite entre o rural próximo e isolado de uma cidade (nos Estados Unidos, de qualquer cidade). Como não se dispõe no Brasil em escala nacional de informações permitindo calcular efetivamente esse tempo de percurso, lançou-se mão de um procedimento alternativo e muito aproximado (reta gráfica), modulando essa distância por biomas: no Pantanal e na Amazônia, face às condições muito adversas de transportes, o limite adotado foi 30 km em linha reta; nos demais biomas, o limite adotado foi 60 km. Sabe-se que esses limites estão muito distantes do cotidiano das populações, mas a proposta de redimensionamento deve ser vista como uma primeira representação, um ponto de partida para futuros aprofundamentos.

Quadro 15 – Redimensionamento do rural no Brasil: variável de proximidade/isolamento

VARIÁVEL DE CÁLCULO DE ISOLAMENTO/PROXIMIDADEDOS CENTROS URBANOS ESSENCIALMENTE E RELATIVAMENTE RURAIS (4958 CIDADES) PARA UM CENTRO URBANO DE MAIOR NÍVEL NA HIERARQUIA DA OFERTA DE SERVIÇOS (REGIC 2008)
CENTROS DO BIOMA AMAZÔNIA E PANTANAL: 30 KM EM LINHA RETA; OUTROS CENTROS: 60 KM (PROXY 1h)

A Figura 5 apresenta faixas de distâncias em linha reta entre os centros locais (REGIC 5) e o centro mais próximo, apresentando uma centralidade em nível superior.

Figura 5 – Distância em linha reta entre os centros locais e o centro mais próximo

3 Resultados: Proposta de Redimensionamento do Brasil Rural

Os procedimentos descritos no final da parte anterior permitiram classificar os municípios brasileiros em 6 classes, conforme Quadro 16, Gráfico 1, Gráfico 2 e Gráfico 3.

Quadro 16 – Redimensionamento do rural no Brasil I

BRASIL - CLASSES ESSENCIALMENTE RURAL, RELATIVAMENTE RURAL, URBANO	Municípios	Área km²	Pop Tot_2010	Percentual Pop Total Brasil
1A ESSENCIALMENTE RURAL "ISOLADO"	562	3.436.337,2	10.172.453	5,33
1B ESSENCIALMENTE RURAL "PRÓXIMO"	2.654	1.866.507,1	26.567.059	13,93
2A RELATIVAMENTE RURAL "PRÓXIMO"	276	1.578.631,5	8.658.211	4,54
2B RELATIVAMENTE RURAL "ISOLADO"	1.466	703.732,5	25.026.670	13,12
3B URBANO EXCETO METRÓPOLES E CAPITAIS REGIONAIS	232	592.383,4	19.764.106	10,36
3A URBANO EM METRÓPOLES E CAPITAIS REGIONAIS	375	325.137,4	100.567.300	52,72
TOTAIS	**5.565**	**8.502.729,1**	**190.755.799**	**100,00**

Gráfico 1 -Proporção da população, da área e do nº de municípios do Brasil segundo classes de municípios rurais e urbanos

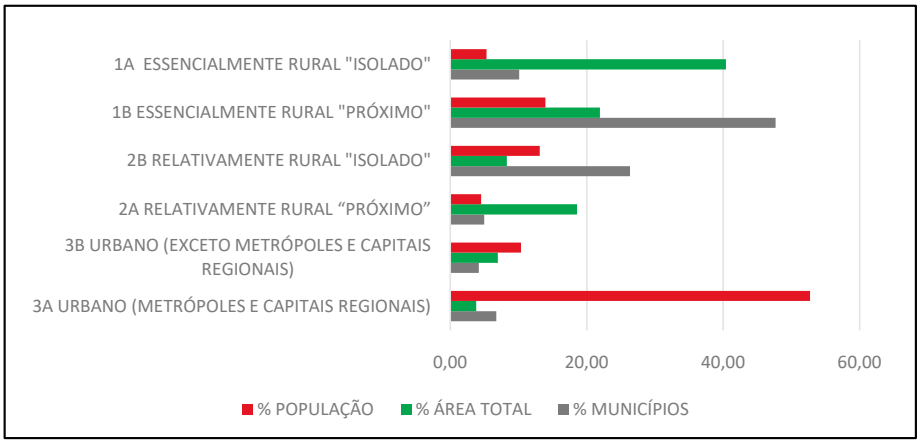


Gráfico 2 - Proporção do nº de municípios do Brasil e da área total por classes de municípios rurais e urbanos

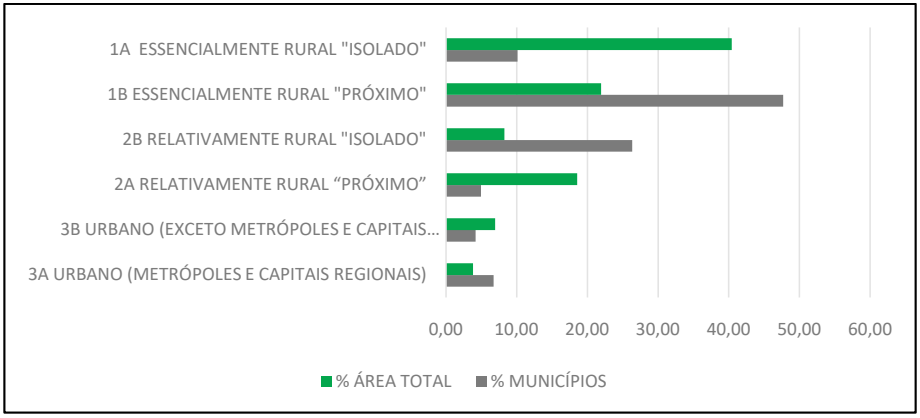
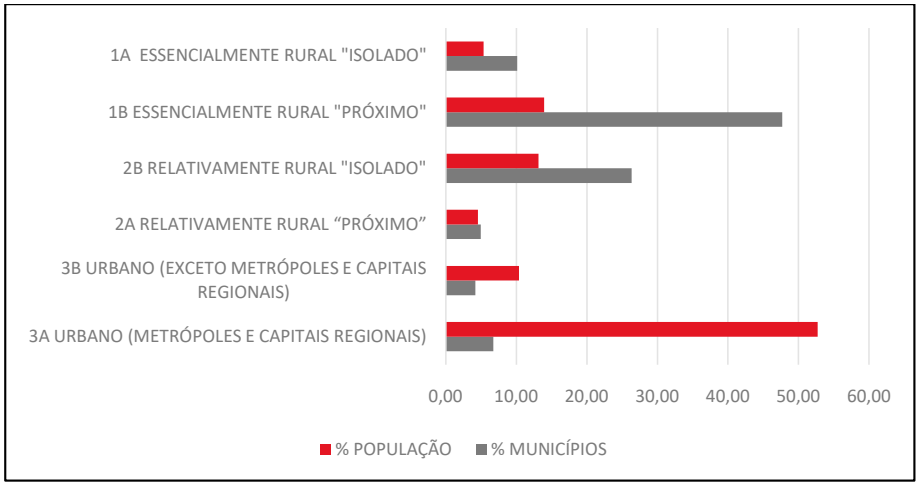


Gráfico 3 - Proporção do nº de municípios do Brasil e da população total por classes de municípios rurais e urbanos



O percentual da população residente em municípios essencialmente e relativamente rurais corresponde a 37% da população total do país, distribuída em 87% dos municípios que se estendem sobre 89,2% do território nacional. Este resultado geral confirma estudos anteriores de redimensionamento do rural no Brasil.

Em estudo de VEIGA (2004), com base no Censo de 2000 e adotando as microrregiões como circunscrições de análise, os resultados da soma dos municípios intermediários (segundo o autor, não pertencem ao Brasil indiscutivelmente urbano, nem ao Brasil essencialmente rural) e dos municípios essencialmente rurais apontam 43% da população do país em 90% dos seus municípios.

CANDIA BAEZA (2011) trabalha com os microdados do Censo de 2000. Conclui que, no Brasil, a população rural corresponde a 36,2% da população total. Fundamenta-se em dois critérios (Densidade demográfica: menos de 150 hab./km^2; Ocupação: PEA no agropecuário igual ou maior que 35%) e constata:

> *"no necesariamente en las zonas de baja densidad habita en forma significativa población que labore en actividades agrícolas". (CANDIA BAEZA: 2011, p. 50)*

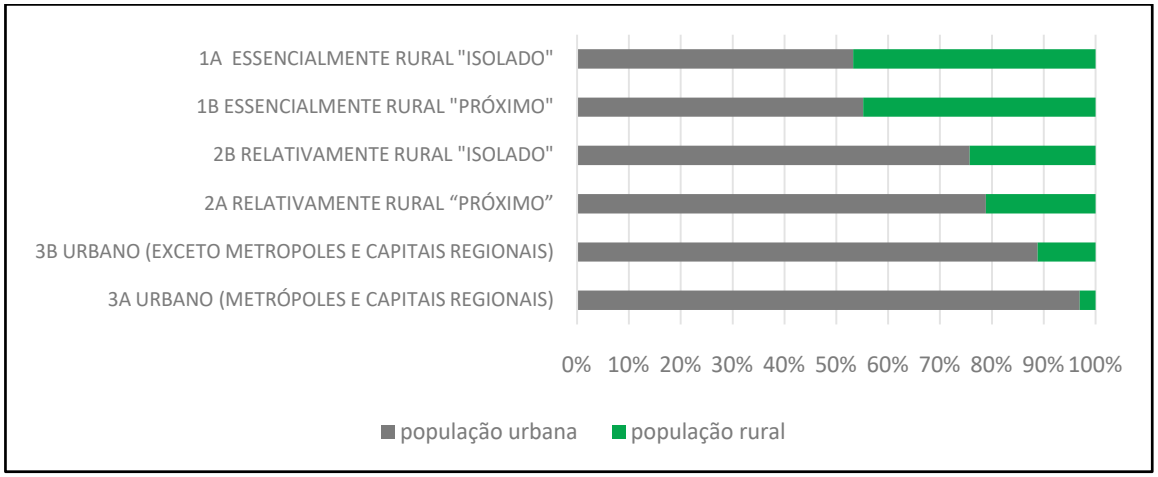
A pequena diferença para menor com os resultados apresentados em 2010 pode ser proveniente precisamente da grande extensão das áreas de baixa densidade no Brasil, onde residem populações com meios de subsistência decorrentes de transferências sociais ou de outras atividades.

Há uma nítida convergência entre diversos estudos que redimensionam a população rural do país em, pelo menos, o duplo da população rural oficial. No Quadro 17 e no Gráfico 4, apresenta-se a distribuição oficial da população residente em Zonas Urbana, delimitada por leis municipais, e Rural, em cada uma das seis classes.

Quadro 17 - Redimensionamento do rural no Brasil II

BRASIL - CLASSES ESSENCIALMENTE RURAL, RELATIVAMENTE RURAL, URBANO	População Urbana_2010_Oficial	População Rural_2010_Oficial
1A ESSENCIALMENTE RURAL "ISOLADO"	5.418.421	4.754.032
1B ESSENCIALMENTE RURAL "PRÓXIMO"	14.652.632	11.914.427
2A RELATIVAMENTE RURAL "PRÓXIMO"	6.828.316	1.829.895
2B RELATIVAMENTE RURAL "ISOLADO"	18.946.224	6.080.446
3B URBANO EXCETO METRÓPOLES E CAPITAIS REGIONAIS	17.559.743	2.204.363
3A URBANO EM METRÓPOLES E CAPITAIS REGIONAIS	97.520.468	3.046.832
TOTAIS	**160.925.804**	**29.829.995**

Gráfico 4 - Proporção Oficial de População Rural e Urbana Por Classes

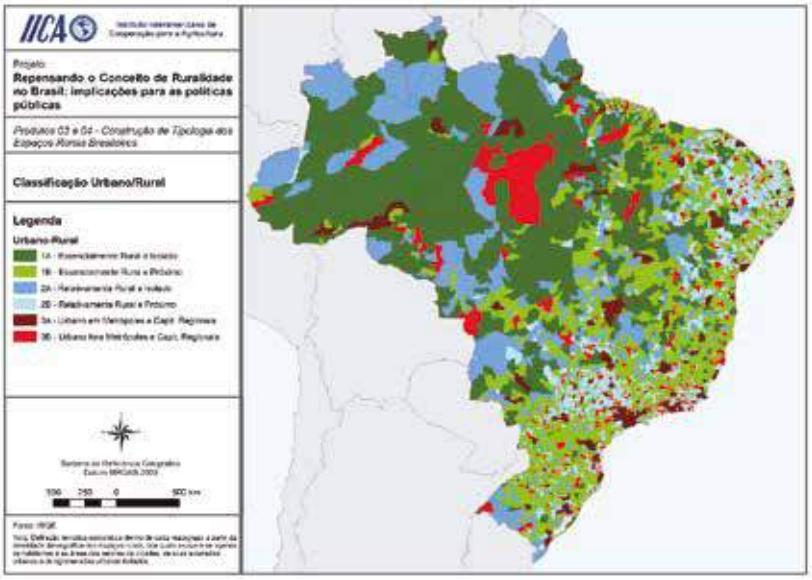


Em todas as classes predomina a população residindo em perímetros urbanos. Nas classes essencialmente rurais, observa-se uma situação de quase equilíbrio (cerca de 45% da população em zona rural); nas

classes relativamente rurais, a proporção de população rural caí para pouco mais de 20% (21% no relativamente rural próximo e 24% no isolado). Nas classes urbanas, ainda há 11% de população rural nos municípios intermediários e somente 3% na classe que agrupa metrópoles, capitais regionais e suas áreas de concentração populacional.

Na Figura 6, a distribuição geográfica dessas classes pode ser analisada:

Figura 6 – Classificação urbano-rural



- Predomina, como podia se esperar, a classe "essencialmente rural e isolada" em grandes extensões amazônicas, onde há uma população dispersa em pequenas localidades ribeirinhas e na floresta. Os municípios dessa classe também ocupam grandes áreas do Cerrado, central e setentrional e em Mato Grosso do Sul; estão presentes também nos sertões central e meridional do Nordeste. Nessas localizações é a distância aos centros maiores que, associada à presença de muitos povoados (excetuando o Cerrado de Mato Grosso do Sul), é o fator decisivo.

- A classe "relativamente rural e isolada" acompanha essa distribuição. Reúne municípios onde a população está muito concentrada em habitat urbano, a exemplo do Pampa, do Pantanal e de alguns municípios da Amazônia e municípios onde a mineração e outras atividades reduzem o peso da participação do valor agregado agropecuário na economia local. O caráter de isolamento precisa ser relativizado em municípios de fronteira em contato direto com cidades vizinhas estrangeiras (do Uruguai, da Argentina, do Paraguai, da Bolívia, do Peru, da Colômbia, da Venezuela, da Guiana e da Guiana Francesa).

- A classe" relativamente rural e próxima" predomina em dois polos opostos. No estado de São Paulo, deve-se essencialmente ao baixo percentual da população residindo em habitat rural. Nos sertões do Nordeste, onde a população em habitat rural é maior, muitos municípios foram transferidos para essa classe na fase de ajuste, em função da muito baixa participação das atividades agropecuárias no valor agregado. Trata-se, nesse caso, de um rural socialmente vivo, mas economicamente vazio. Ainda compõem essa classe, municípios com grande participação na economia local dos serviços de turismo e lazer, especialmente em localizações litorâneas próximas dos grandes centros, e em regiões serranas de Minas, Rio de Janeiro, São Paulo e Santa Catarina.
- Observa-se no mapa que a classe dos municípios "essencialmente rural e próxima" abrange as grandes concentrações do campesinato, especialmente no Sul, em Minas, no Agreste, no Maranhão e no nordeste do Pará. A zona da Mata do Nordeste também se caracteriza pelo alto percentual da população residindo em habitat rural. Em todas essas áreas, há uma forte presença de cidades intermediárias.

Essa representação cartográfica visando redimensionar o rural brasileiro e romper com a dicotomia instituída entre o rural e o urbano introduz uma reflexão preliminar acerca da diversidade desses dois polos interligados, superando limitações evidentes na Figura 01, apresentada no início deste texto.

4 Resultados: Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais

A identificação de 26 tipos regionalizados de espaços rurais configura uma representação em escala intermediária da diversidade do território nacional enfocado a partir do seu mundo rural. Os resultados são apresentados, destacando inicialmente uma visão comparativa dos tipos regionalizados em escala nacional, considerando problemáticas transversais ao mundo rural no país que representam desafios para estratégias de desenvolvimento. Em seguida apresenta-se em cada bioma/macrogrupo comparação entre os tipos componentes e uma breve descrição de cada um deles.

4.1 Visão Geral em Escala Nacional

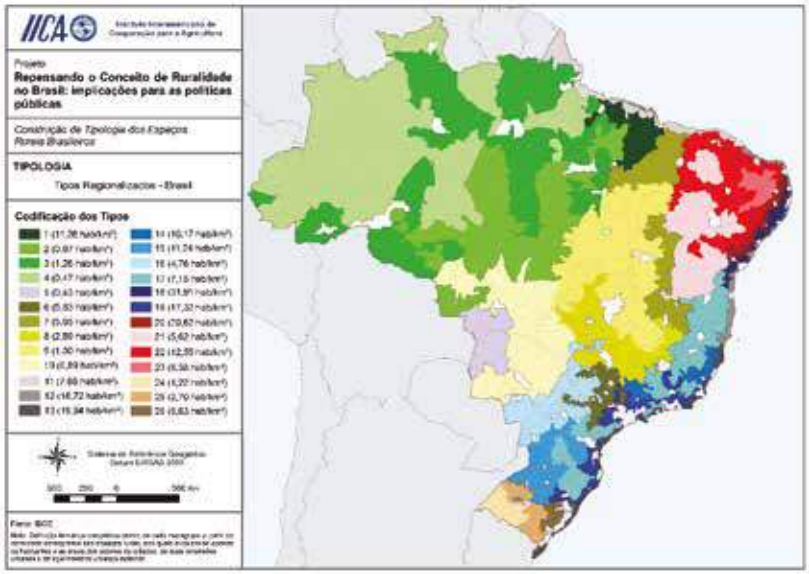
O Quadro 18 e a Figura 7 apresentam uma representação intermediária do Brasil em 26 tipos regionalizados, distribuídos por biomas/macrogrupos.

Quadro 18 - Biomas/macrogrupos

BIOMAS /MACROGRUPOS	Nº MUNICÍPIOS (2010)	ÁREA (km²)	POPULAÇÃO (2010)	Nº de TIPOS REGIONA-LIZADOS
LINHA DE COSTA	212	204.989	7.071.579	3
MATA ATLÂNTICA	2.346	938.698	34.945.815	6
PAMPA	92	144.613	1.874.205	3
CAATINGA	1.041	786.678	17.179.391	4
CERRADO	1.040	1.934.697	17.765.997	5
AMAZÔNIA PANTANAL	458	4.167.794	11.348.782	5
TOTAL TIPIFICADO	5.189	8.177.469	90.185.769	26
GRANDE URBANO***	376	325.262	100.570.030	
TOTAL BRASIL	5.565	8.502.731*	190.755.799**	

* Soma das Áreas Oficiais dos Municípios, Distrito Federal e Território Estadual de Fernando de Noronha (IBGE, 2010).
** Soma da População Oficial dos Municípios, Distrito Federal e Território Estadual De Fernando de Noronha (IBGE, 2010).
*** Metrópoles, Capitais Regionais e suas Áreas de Concentração Populacional (IBGE, REGIC, 2008).

Figura 7 – Tipos biomas/macrogrupos



Na Figura 7, as cores remetem aos biomas (verde: Amazônia e parte noroeste do Pantanal; amarelo/ocre: Cerrado; vermelho/rosa: Caatinga; marrom: Pampa; Azul: Mata Atlântica; cinza: Linha de Costa; cinza claro: Pantanal) e as tonalidades mais ou menos intensas em cada bioma, às densidades em habitat rural. Essas variam de 0,43 hab./km^2 (tipo 5 Pantanal) a 31,91 hab./km^2 (tipo 18, da Mata Atlântica no Nordeste canavieiro), constituindo um dos condicionantes da vida rural, sempre mais destacado em estudos internacionais. Os tipos receberam no Quadro 19 denominações referentes a suas localizações geográficas por se tratar de tipos regionalizados, com características multivariadas, que são destacadas mais adiante no texto.

Quadro 19 – Tipos regionalizados: denominações

TIPOS REGIONALIZADOS	DENOMINAÇÕES
1	Amazônia: Baixo Tocantins; Região Bragantina; Baixada Maranhense; Rodovia Pará Maranhão.
2	Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense.
3	Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense.
4	Amazônia: Amazônia Ocidental; Norte de Roraima; Trombetas; Baixo Amazonas; Marajó.
5	Pantanal.
6	Cerrado Paulista.
7	Cerrado: Norte de Minas Gerais; Oeste da Bahia às margens do São Francisco; Extremo Sul do Piauí; Maranhão dos Cocais.
8	Cerrado: Centro e Sul de Goiás; Oeste e Centro de Minas.
9	Cerrado: Noroeste de Minas Gerais; Extremo Oeste da Bahia; Tocantins; Sudoeste do Piauí; Sul do Maranhão.
10	Cerrado: Mato Grosso do Sul; Sudoeste de Goiás; Sul de Mato Grosso.
11	Linha de Costa Norte e Nordeste, do Oiapoque a Fortaleza.
12	Linha de Costa Nordeste, de Fortaleza ao Sul da Bahia.
13	Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí.
14	Mata Atlântica: Oeste do Espirito Santo; parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais.
15	Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense; Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas; Noroeste Gaúcho.
16	Mata Atlântica: Oeste Paulista; Limite Triângulo Mineiro//Goiás; Norte e Oeste Paranaenses; Sul de Mato Grosso do Sul.
17	Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Campo das Vertentes (Minas Gerais); Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira (SP), Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba (SC); Vacaria (RS).
18	Mata Atlântica: Mata Nordestina de Natal ao Recôncavo.
19	Mata Atlântica: Entornos do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense e Catarinense; Velhas Colônias Gaúchas.
20	Caatinga: Agrestes de Natal a Feira de Santana.
21	Caatinga: Sertões Sul e Oeste.
22	Caatinga, Sertões Norte, áreas úmidas de altitude, irrigadas; Cocais do Piauí.
23	Caatinga, Sertões Norte Orientais com maior aridez (RN/PB/PE).
24	Pampa: Campanha Gaúcha.
25	Pampa: Missões e Sul do estado.
26	Pampa: Nordeste.

Eixo da trajetória de tempo médio: do Brasil rural nos meados do século passado ao Brasil industrial e urbano do início do século XXI: alguns elementos de comparação entre os tipos regionalizados

O tratamento das: informações da Enciclopédia dos Municípios, complementada pelo Censo de 1950 permitiu incorporar ao Banco de Dados informações referentes à trajetória de tempo médio, tratando da Evolução Populacional e do Crescimento de Centralidades.

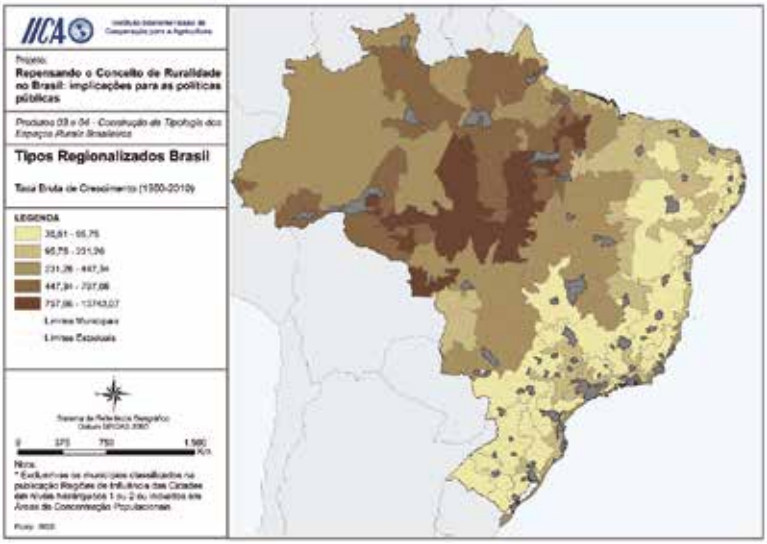
De 1950 a 2010, a população do Brasil passou de 51.944.397 a 190.755.799 hab., apresentando uma taxa bruta de crescimento populacional de 267,23%. Somados os 26 tipos regionalizados, em 1950, havia 39.889.900 hab. e, em 2010, 90.185.769 hab. (taxa bruto de crescimento populacional: 126,09%). Em 1950, representavam 4/5 da população do país e em 2010, menos da metade. Daí, é possível entender a formação de um senso comum segundo o qual o advento do Brasil urbano industrial levaria ao progressivo declínio e à perda de importância do Brasil Interiorano. Mas é fato que, mesmo sem abranger metrópoles, capitais regionais e suas respectivas Áreas de Concentração Populacional que foram o teatro principal do formidável movimento de urbanização concentrada no país, todos os tipos regionalizados (somando suas populações urbanas e rurais) apresentaram taxas brutas positivas de crescimento populacional, não se constatando nessa escala intermediária o que ocorreu em algumas regiões europeias, onde houve diminuição da população. No Quadro 20 as taxas brutas de crescimento em cada tipo regionalizado distribuem-se em relação à taxa bruta nacional: Todos os quatro tipos do bioma Amazônia, dois do bioma Cerrado e um da Linha de Costa (Sudeste e Sul) apresentaram taxas iguais ou muito superiores à taxa nacional, mesmo sem contar com a população das capitais e metrópoles. Confirma-se que parte do Brasil rural com as suas cidades, pequenas e médias apresentou no período uma intensa dinâmica populacional de povoamento. No outro extremo, com taxas extremamente baixas, porém ainda positivas, encontram-se dois dos três tipos do bioma Pampa e dois dos seis tipos da Mata Atlântica.

Quadro 20 - Tipos regionalizados: taxas brutas de crescimento

TIPOS REGIONALIZADOS	Taxa bruta de crescimento populacional 1950-2010 Próxima ou superior à taxa bruta nacional	TIPOS REGIONALIZADOS	Taxa bruta de crescimento populacional 1950-2010 Inferior à taxa bruta nacional	TIPOS REGIONALIZADOS	Taxa bruta de crescimento populacional 1950-2010 Muito inferior à taxa bruta nacional	TIPOS REGIONALIZADOS	Taxa bruta de crescimento populacional 1950-2010 Extremamente inferior à taxa bruta nacional
2	13.743,07	6	158,47	8	95,75	17	56,47
3	797,66	19	151,04	16	90,39	14	52,71
10	447,34	5	146,02	21	84,38	23	50,27
13	382,00	7	144,68	15	83,32	26	41,11
1	353,06	11	136,6	20	81,65	25	38,61
4	291,25	22	116,22	24	73,83		
9	231,27	12	112,58	18	73,40		

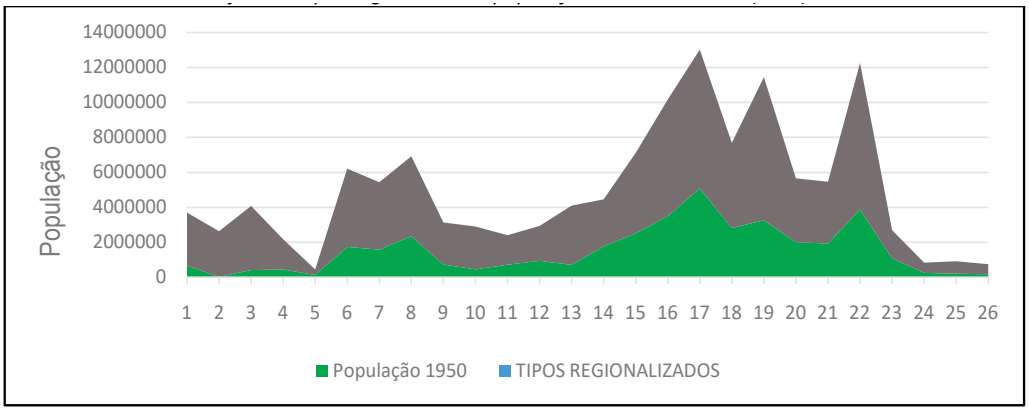
Na Figura 8 os 26 tipos são distribuídos em intervalos definidos por quebra natural das taxas brutas de crescimento populacional (1950-2010). Vê-se o contraste entre tipos do Brasil Ocidental (tipos 1, 2, 3, 4, 9 e 10) em processo acelerado de povoamento (excetuando os tipos 5 - Pantanal e 11- Linha de Costa Norte Nordeste do Oiapoque a Fortaleza) e o Brasil Oriental, já povoado em 1950.

Figura 8 - Taxa bruta de crescimento populacional (1950-2010)



Comparando a população total em 1950 e 2010 de cada tipo regionalizado (Gráfico 5), verifica-se o paralelismo geral dessas duas curvas. Assim, mesmo com os intensos movimentos migratórios para as grandes cidades e entre regiões, as posições relativas não mudaram tanto. Houve ganho relativo dos tipos dos biomas Amazônia e Cerrado (1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 e 10) que se tornaram mais importantes no cenário nacional. Houve perda relativa de dois dos tipos Nordestinos (20 – Agreste e 21 – Sertões Sul). No país, sempre apresentado como em movimento, o mundo rural e suas cidades mantiveram-se, mesmo num período de intensas transformações.

Gráfico 5 - Tipos regionalizados população em 1950 e 2010 (IBGE)



De 1950 a 2010, somando todos os tipos regionalizados, houve uma queda absoluta da população recenseada nas Zonas Rurais: de 30.200.739 para 26.774.886. Apresentam-se as taxas brutas dessa redução na Figura 8. Mas as bases territoriais dessa contagem não são as mesmas. De 1950 a 2010, houve muitas emancipações municipais, gerando por meio dessas, a criação de muitas cidades nas quais a população passou a ser contada como urbana e uma correlativa redução das Zonas Rurais e de suas populações. A comparação da Figura 9 com a Figura 10 que apresenta as taxas desse adensamento da malha dos municípios [(Nº de municípios em 1950 / Nº de municípios em 2010) X 100] permite constatar que:

– Em três tipos regionalizados dos biomas Amazônia, Cerrado e Caatinga (Quadro 21) houve coincidência entre taxas muito altas de redução da população em Zona Rural e taxas muito altas de adensamento da malha municipal. Considerando que muitas dessas cidades promovidas a sedes municipais mantiveram fortes características rurais, deve-se relativizar a redução estatística da população rural.

Quadro 21 - Tipos regionalizados 1950 – 2010

TIPOS REGIONALIZADOS 1950 – 2010 **REDUÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL SUPERIOR A 44% E ADENSAMENTO DA MALHA MUNICIPAL SUPERIOR A 58%**
2 - Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense. 9 - Cerrado: Noroeste de Minas Gerais; Extremo Oeste da Bahia; Tocantins; Sudoeste do Piauí; Sul do Maranhão; 23 - Caatinga, Sertões Norte Orientais com maior aridez, RN/PB/PE.

– Em 8 tipos regionalizados (Quadro 22), apesar da muito alta taxa de adensamento da malha municipal, a taxa de redução da população rural foi relativamente moderada, indicando a manutenção de população numerosa em Zona Rural. Em quase todos esses tipos predominam formas de agricultura familiar.

Quadro 22 - Tipos regionalizados 1950 – 2010

TIPOS REGIONALIZADOS 1950 – 2010 **REDUÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL INFERIOR A 44% E ADENSAMENTO DA MALHA MUNICIPAL SUPERIOR A 58%**
1 - Amazônia: Baixo Tocantins; Região Bragantina; Baixada Maranhense; Rodovia Pará Maranhão; 3 - Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense; 7 - Cerrado: Norte de Minas Gerais; Oeste da Bahia às margens do São Francisco; Extremo Sul do Piauí; Maranhão dos Cocais; 15 - Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense; Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas; Noroeste Gaúcho; 21 - Caatinga: Sertões Sul e Oeste; 22 - Caatinga, Sertões Norte, áreas úmidas de altitude, irrigadas; Cocais do Piauí; 25 - Pampa: Missões e Sul do estado; 26 - Pampa: Nordeste.

– Em 5 tipos regionalizados, a muito forte redução da população rural coincidiu com taxas baixas ou muito baixas de adensamento da malha municipal, confirmando então que houve efetivo esvaziamento do campo nos tipos 6 (Cerrado Paulista) 10 (Cerrado: Mato Grosso do Sul; Sudoeste de Goiás; Sul de Mato Grosso), 16 (Mata Atlântica: Oeste Paulista; Limite Triângulo Mineiro//Goiás; Norte e Oeste Paranaenses; Sul de Mato Grosso do Sul), 17 (Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Campo das Vertentes - MG; Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira - SP), Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba - SC; Vacaria – RS e 24 (Pampa: Campanha Gaúcha). Os tipos 6, 10 e 16 são áreas de predominância do Agronegócio; o tipo 24 é dominado pelos estancieiros e o tipo 17 é uma área de forte emigração. Parece então razoável, observando as figuras apresentadas, precaver-se contra o uso demasiadamente simples de aparelhos estatísticos que induzem a reduzir o grau de diversidade das evoluções no mundo rural brasileiro.

Figura 9 - Redução em percentual da população recenseada em zona rural

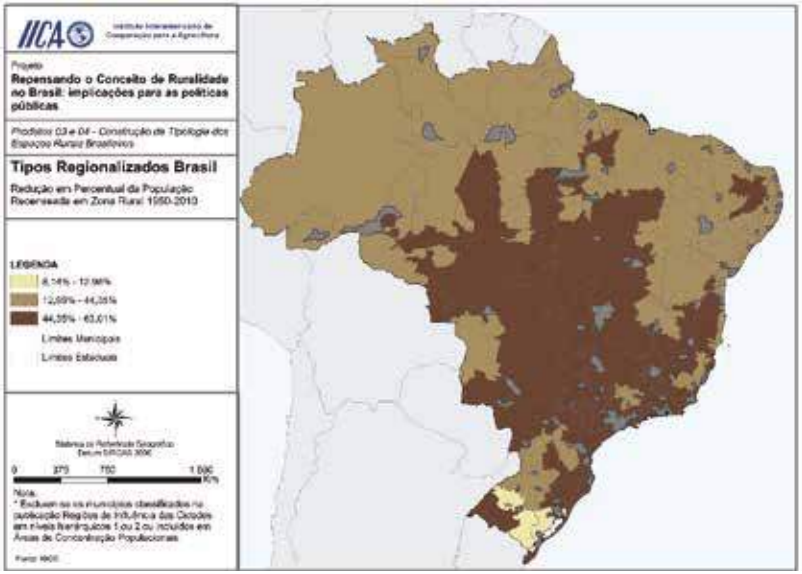
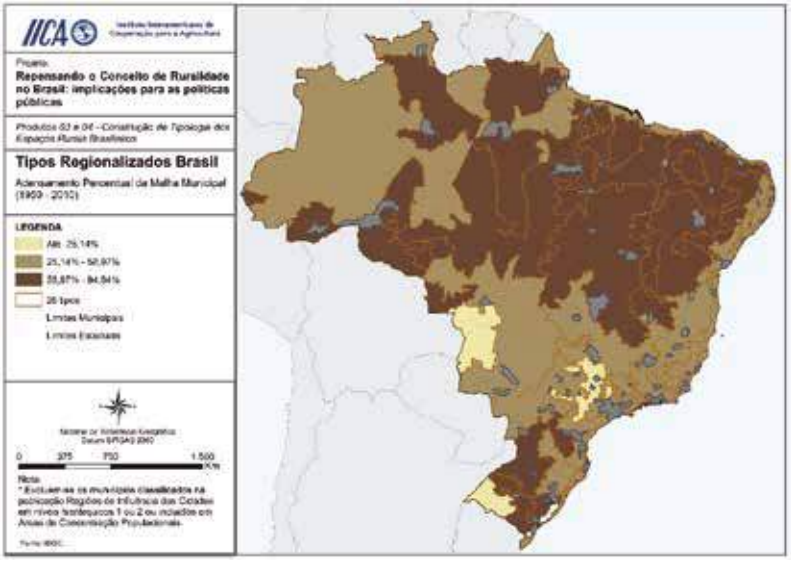


Figura 10 - Adensamento da malha municipal



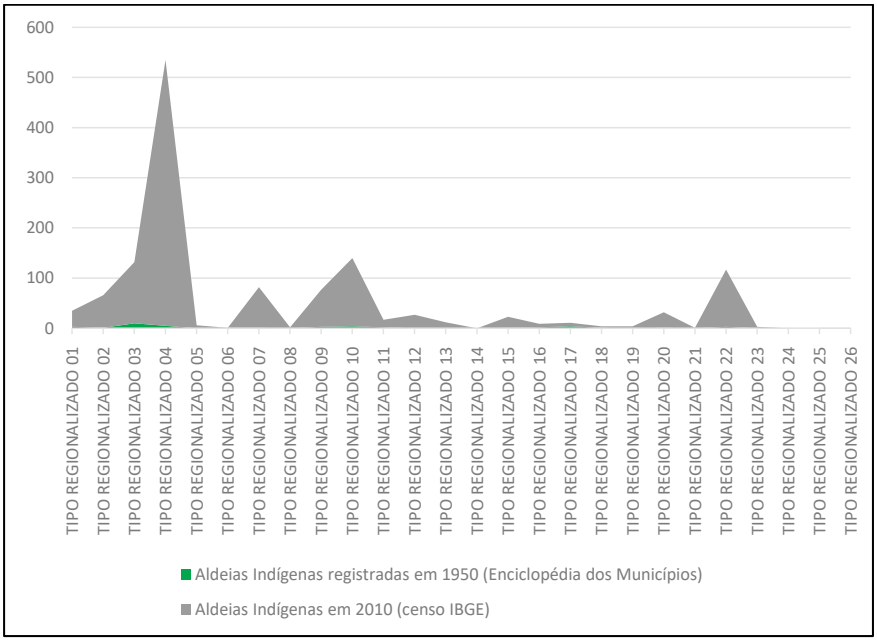
Para as populações rurais é relevante o registro das centralidades (de diversos portes) onde encontram serviços e realizam parte da sua vida social. A leitura dos verbetes municipais da Enciclopédia dos Municípios revelou que esses registros em zona rural eram muito irregulares, variando segundo os volumes publicados de 1957 a 1960, por estado.

A Enciclopédia dos Municípios tratava das Zonas Rurais na perspectiva da contribuição produtiva que podiam dar ao processo de industrialização do país, essencialmente por meio do fornecimento de matérias primas (minerais, vegetais, animais). Se a população rural predominava amplamente, a adesão ao projeto urbano/industrial, muito evidente na obra, levava a que fossem pouco descritos o quadro de vida e as localidades (povoados) nessas Zonas Rurais. Ao contrário, nos verbetes encontra-se um registro e uma descrição minuciosa das Zonas Urbanas (cidades e vilas), chegando ao levantamento dos números de ruas pavimentadas e iluminadas.

Atualmente o IBGE fornece muito mais informações sistematizadas sobre as localidades existentes em Zonas Rurais. O Cadastro das Localidades contém a lista e a localização georeferenciada de todos os aglomerados rurais com 51 ou mais domicílios agrupados, e todas as aldeias indígenas com 20 ou mais moradores. No caso das centralidades menores (povoados com até 50 domicílios), pode-se recorrer a outro recurso: O Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos que localiza e georeferencia, entre outros, Estabelecimentos Escolares, de Saúde e os Estabelecimentos Agropecuários. Uma grande concentração geográfica de Estabelecimentos Agropecuários, a localização distante de Aglomerados Rurais constando do Cadastro das Localidades de escolas nas Zonas Rurais distantes sinalizam, para fins de estudos mais pormenorizados que este, a existência de possíveis centralidades de menor porte.

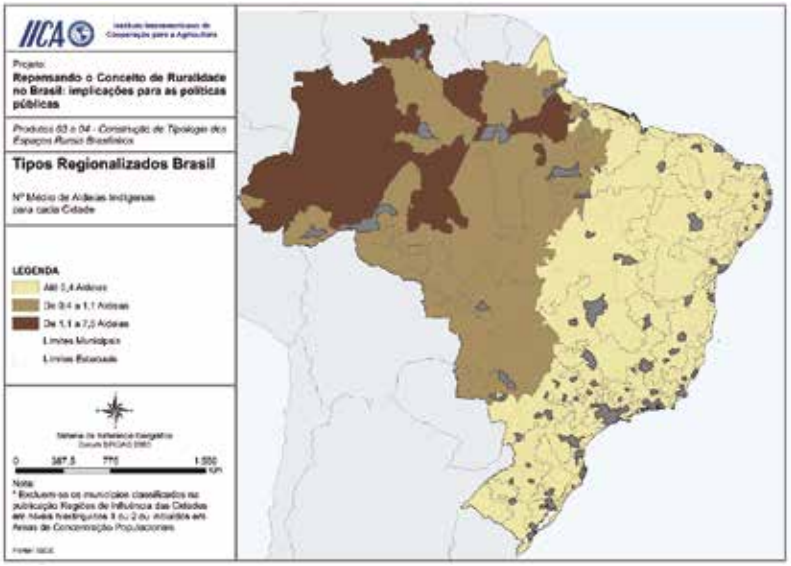
A comparação entre as centralidades existentes nos 26 tipos regionalizados em 1950 e 2010, apresentada nos Gráficos 6 a 9, foi elaborada a partir dos respectivos Censos, da Enciclopédia dos Municípios e do Cadastro de Localidades. É segura quando trata das cidades e das vilas. Quanto aos povoados e às aldeias indígenas, é evidente o subregistro da Enciclopédia dos Municípios em 1950, comparado com as categorias equivalentes em 2010 extraídas do Cadastro de Localidades, utilizado pelo Censo do IBGE.

Gráfico 6 - Tipos regionalizados: aldeias indígenas registradas em 1950 e recenseadas em 2010



As Aldeias Indígenas são, enquanto categoria, as primeiras centralidades constituídas no que é hoje o território brasileiro, a primeira forma histórica de povoação do rural. Nos verbetes municipais da Enciclopédia dos Municípios, são raros os registros da presença indígena, senão como referência ao passado. Em 2010, as Aldeias Indígenas só não constam do Censo do IBGE em cinco tipos regionalizados, três deles situados no Sul do país (bioma Pampa: tipos 24, 25 e 26) e dois no Sudeste (bioma Cerrado: tipo 6; bioma Mata Atlântica: tipo 14). Na Figura 11, onde se representou o número das aldeias em relação ao número dos municípios, destaca-se o Brasil Ocidental (bioma Cerrado: tipo 10; bioma Pantanal: tipo 5; bioma Amazônia: tipos 2, 3 e 4), onde a questão indígena está presente em grande número de municípios ou em quase todos no caso do tipo 4. Em tipos regionalizados onde houve um forte adensamento da malha municipal, o recurso ao Gráfico 7 mostra a presença significativa de Aldeias Indígenas em outros tipos: bioma Amazônia (tipo 1); bioma Cerrado (tipos 7 e 9); Linha de Costa (tipos 11, 12 e 13); Mata Atlântica (tipo 15 e, em menor número, nos tipos 16 e 17); bioma Caatinga (tipos 20 e 22).

Figura 11 – N°de aldeias indígenas para cada cidade



Os Aglomerados Rurais Isolados são a expressão territorial registrada pelo IBGE de Centralidades existentes em zona rural e que, diferentes das vilas, não ganharam algum estatuto político-administrativo. Na Enciclopédia dos Municípios, mesmo com o subregistro em alguns estados, aparecem (sob a denominação de povoados) mais em 1950 que as Aldeias indígenas, francamente ignoradas ou ainda desconhecidas. Observa-se no Gráfico 7, certo paralelismo entre as duas curvas, sugerindo que houve multiplicação dessas centralidades no período em tipos regionalizados onde já eram numerosas em 1950. Excetua-se o tipo 10 do Cerrado (caracteristicamente reorganizado pelo Agronegócio), onde havia um registro significativo de povoados em 1950, e onde o número de Aglomerados Rurais Isolados em 2010 é um dos menores de todos os tipos regionalizados. A Figura 12 revela que em 2010, essas centralidades em zona rural são especialmente numerosas, mesmo contando com forte adensamento da malha municipal, no Nordeste e no Norte do país: Na Linha de Costa (tipos 11 e 12 Linha de Costa Norte Nordeste do Oiapoque a Fortaleza; Linha de Costa Nordeste de Fortaleza ao sul da Bahia); nos tipos 1 e 3 (Amazônia: Baixo Tocantins; Região Bragantina; Baixada Maranhense; Rodovia Pará Maranhão. 3 Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense); no bioma Cerrado (tipo 7 Norte de Minas Gerais; Oeste da Bahia às margens do São Francisco; Extremo Sul do Piauí; Maranhão dos Cocais.); nos tipos 20, 21 e 22 do bioma Caatinga (Caatinga: Agrestes de Natal a Feira de Santana. Caatinga: Sertões Sul e Oeste; Caatinga, Sertões Norte, áreas úmidas de altitude, irrigadas; Cocais do Piauí); no tipo 18 do bioma Mata Atlântica (Mata Atlântica: Mata Nordestina de Natal ao Recôncavo). Nota-se que o limite mínimo de domicílios agrupados (51) para cadastrar um Aglomerado Rural Isolado deixa na sombra muitas localidades de ribeirinhos, centralidade rural mais característica no tipo 4 (Amazônia Ocidental, Trombetas, Baixo Amazonas, Marajó).

Gráfico 7 - Tipos regionalizados - povoados registrados em 1950 e aglomerados rurais isolados em 2010

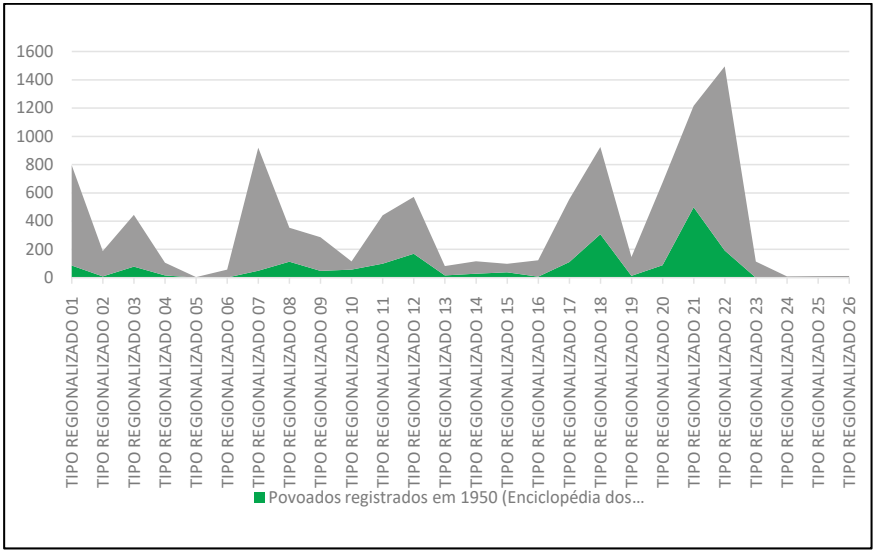
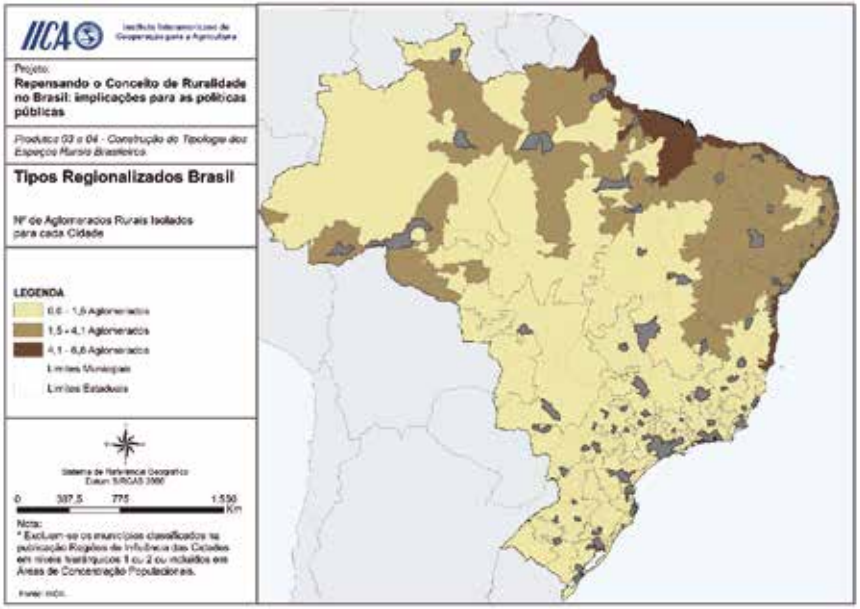


Figura 12 – Nº de Aglomerados Rurais Isolados para cada cidade



As vilas são centralidades rurais que ganharam reconhecimento político-administrativo e o status de "urbano", sinalizando por parte da população rural um peso maior na dinâmica política local. Esse reconhecimento traduz-se em maiores possibilidades de influenciar políticas municipais de pavimentação de estradas vicinais e de dotação de equipamentos públicos em escala municipal. No Gráfico 8 observa-se que, em todos os tipos regionalizados dos biomas Amazônia, Pantanal, Cerrado e da Linha da Costa, houve pouco crescimento do número de vilas. Em contraste, o crescimento foi muito grande em vários tipos do bioma Mata Atlântica com destaque para o tipo 15 (Centro e Sudoeste Paranaense, Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas, Noroeste Gaúcho) de onde são oriundos muitas lideranças nacionais de movimentos da agricultura familiar. No bioma Caatinga, o crescimento do número de vilas foi maior no tipo 22 (Sertão Norte) e no bioma Pampa no tipo 25 (Missões e Sul do estado).

As cidades, cuja multiplicação acompanhou o adensamento da malha municipal, são também centralidades para a população rural. E certamente, uma das mais importante já que, por meio delas, articulam-se com o território local, políticas federais, destacando-se as de Assistência Social, de Saúde, Educação. Com uma cidade, ganha-se visibilidade e capacidade de interlocução com agentes públicos e privados atuando em outras escalas. Geralmente é pela emancipação de Distritos que vilas são promovidas a Cidade, sede de município. Nos biomas Amazônia e Cerrado, onde houve fortes taxas brutas de crescimento populacional entre 1950 e 2010, essa emancipação ocorreu de forma acelerada, deixando em 2010 relativamente poucas vilas em relação ao número de cidades. Em biomas onde o crescimento populacional foi menor, houve durante o período tanto crescimento do número de vilas como de cidades, resultando numa malha hierárquica consolidada de localidades instituídas. Isso pode ser constatado comparando as curvas dos Gráfico 8 e Gráfico 9 em muitos tipos regionalizados nos biomas Pampa, Caatinga e Mata Atlântica. O tipo regionalizado 15 destaca-se novamente no bioma Mata Atlântica, por ter sediado ao mesmo tempo muito aumento do número de vilas e cidades. Ao contrário, no tipo 18 (Mata Nordestina de Natal ao Recôncavo) com alta densidade rural e grande número de Assentamentos Rurais Isolados, houve muito mais criações de cidades que de vilas, sinalizando o pouco poder de barganha dos moradores dos povoados. No bioma Caatinga, os dois movimentos de aumento de vilas e cidades deram-se principalmente nos tipos regionalizados do Sertão (tipo 21 e 22), excetuando-se o tipo 23 onde a multiplicação dos municípios foi bem maior que o aumento do número de vilas.

Gráfico 8 - Tipos regionalizados - vilas - em 1950 e em 2010

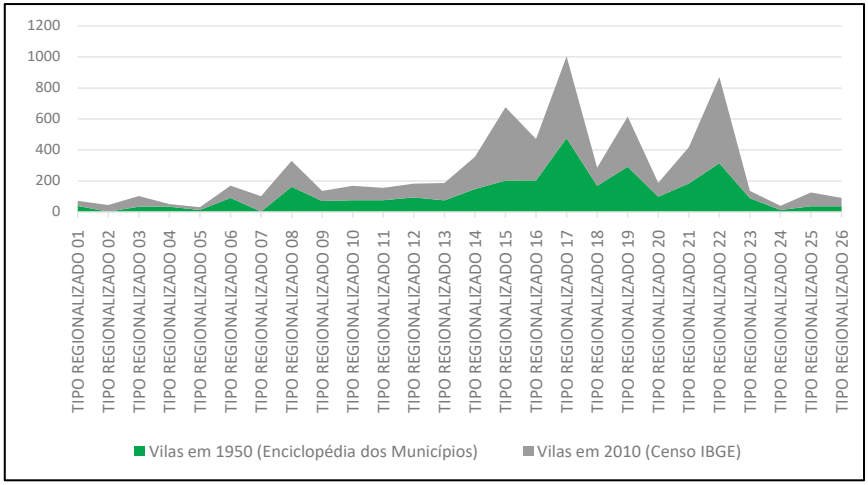
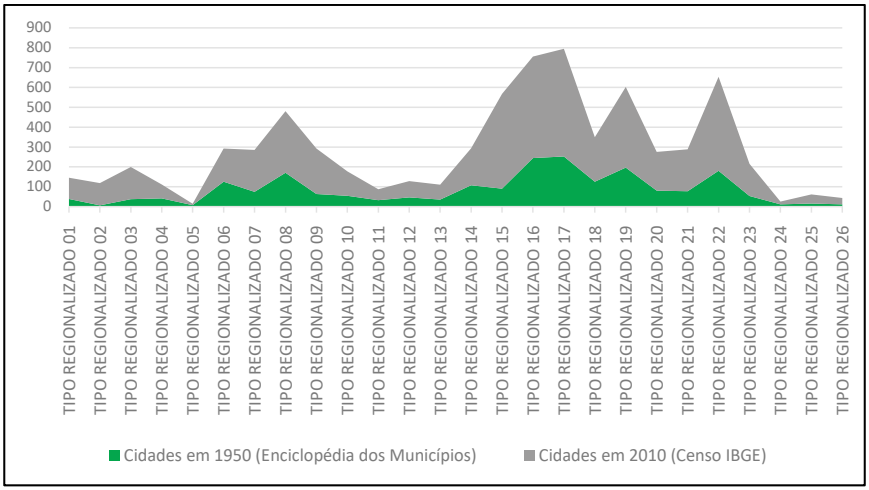


Gráfico 9 - Tipos regionalizados - cidades - em 1950 e em 2010



Eixo da Importância da agricultura de base familiar na diferenciação dos tipos regionalizados

O Banco de Dados que foi elaborado para a pesquisa, permite sistematizar uma visão comparativa dos tipos regionalizados, a partir de informações referentes à grande maioria da população que mora e trabalha

no Brasil rural. Reunida sob a denominação genérica de agricultura familiar, mas também instituída pela Lei 11.326/2006, os agricultores engajados em sistemas agrícolas de base familiar compõem ambientes socio-econômicos e culturais muito diversos em quaisquer escalas visando apreendê-los. Na escala intermediária dessa Tipologia Regionalizada, foram selecionados alguns traços relevantes referentes a esses ambientes.

O primeiro deles trata da importância relativa da área total dos estabelecimentos em agricutura familiar no total da área dos estabelecimentos agropecuários, somando os dados por municípios componentes de cada tipo regionalizado (IBGE: Censo Agropecuário, 2006). Apresentada na Figura 13, essa informação é complementada por duas outras:

A média das densidades do número total dos Estabelecimentos Agropecuários, apresentada na Figura 14 (sejam eles de agricultura familiar ou não), foi calculada lançando mão do Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (IBGE) que localiza os Estabelecimentos Agropecuários em 2007, cruzando esse dado com a malha dos setores censitários do IBGE que, por sua vez, foi organizada em Habitat Rural, agregando à zona rural oficial os setores de vilas. Essa informação pode ser interpretada, considerando que uma densidade alta corresponde a um espaço já consolidado permanecendo estabelecimentos de diversos tamanhos; uma baixa densidade pode caracterizar um espaço ainda em processo de ocupação ou onde já se estabilizou um perfil dominado por vastos estabelecimentos. As densidades mais altas seguem paralelas ao Oceano por onde se iniciou o processo colonial de povoamento e desenham três polos principais no Nordeste, no Sudeste e no Sul.

Apresenta-se, na Figura 15, o percentual de população residindo em Habitat Rural, em relação à população total dos municípios componentes de tipos regionalizados em 2010. Essa informação permite avaliar a importância por tipos regionalizados da população do campo e das florestas em relação à população concentrada nas cidades. As taxas maiores ocorrem no Nordeste e no Norte do país.

Conjuntamente, essas três informações descrevem, por tipos regionalizados, perfis da agricutura de base familiar, comparando importância relativa em área, maior ou menor consolidação da apropriação do espaço (propriedade e diversas formas de posse) e se o campo e as florestas conservam uma parte significativa da população, como é o caso no Norte e Nordeste, conforme esperado em ambientes onde predomina a agricultura familiar, distribuidos em arco, abrangendo o leste e o norte do país.

Figura 13–Percentual da Área Total dos Estabelecimentos da Agricultura Familiar em relação à Área Total dos Estabelecimentos Agropecuários Lei 11326_2006

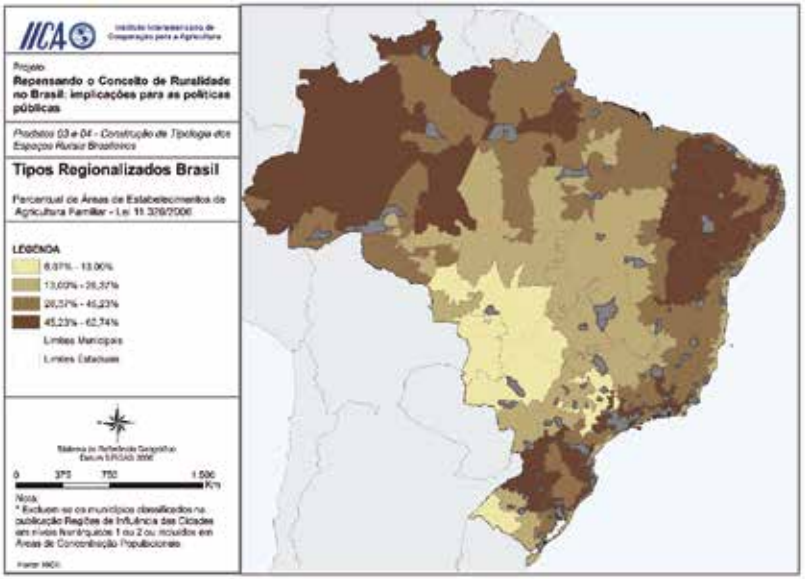


Figura 14–Média de Densidade de Estabelecimentos Agropecuários por Km2 em Habitat Rural

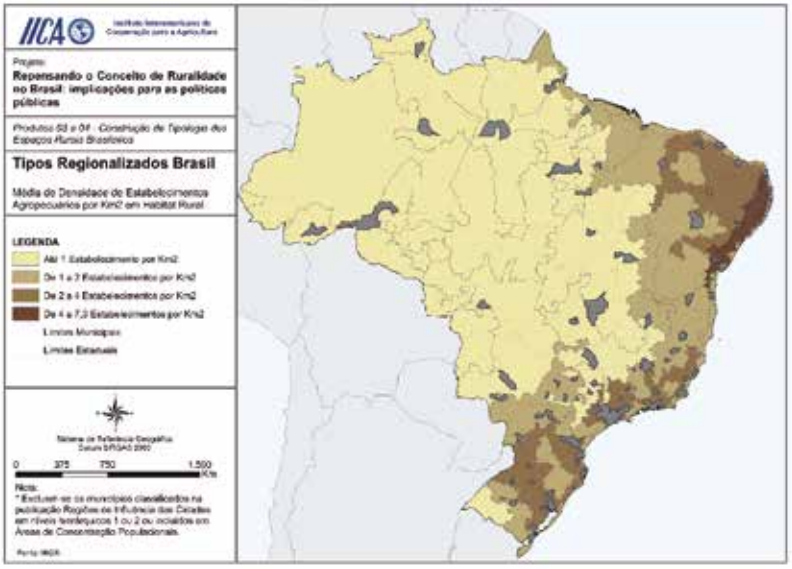
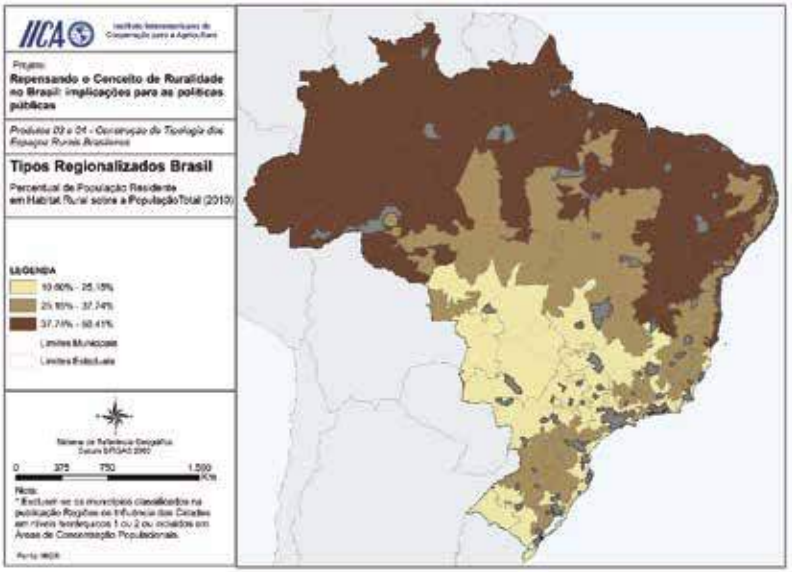


Figura 15– Percentual da População Rural/População Total (2010)



Os tipos regionalizados 5 (Pantanal), 24 (Pampa: Campanha Gaúcha), 6 (Cerrado Paulista) e 10 (Cerrado: Mato Grosso do Sul, Sudoeste de Goiás, Sul de Mato Grosso) apresentam um perfil comum: Muito baixo percentual em área de estabelecimentos em agricultura familiar (inferior a 14%), baixa densidade de estabelecimentos agropecuários (até 1 estabelecimento por km^2) e população muito concentrada nas cidades (3/4 e mais). Em todos predomina muito fortemente a agricultura patronal, com orientação para agropecuária de exportação nos tipos 6 e 10. Diferenciam-se pela trajetória histórica: os dois primeiros assumiam esse perfil já nos meados do século passado, apresentando, respectivamente, taxas brutas de crescimento populacional no período 1950-2010 de 146,02% e 78,03%, havendo durante esse período um forte esvaziamento da zona rural. O tipo regionalizado 6 (Cerrado Paulista) e, mais ainda e mais recentemente, o tipo regionalizado 10 (Cerrado: Mato Grosso do Sul, Sudoeste de Goiás, Sul de Mato Grosso) consolidaram esse perfil durante esse período, com taxas brutas de crescimento populacional, respectivamente, de 158,47% e 447,43% e um muito forte esvaziamento da zona rural. No tipo 10, essa consolidação e os conflitos que suscitam estão ainda em curso.

Quadro 23 - Tipos regionalizados e agricultura de base patronal

TIPOS REGIONALIZADOS DE MUITO FORTE PREDOMINÂNCIA DA AGRICULTURA DE BASE PATRONAL (85% E MAIS DA ÁREA TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS)
5 (Pantanal), 6 (Cerrado Paulista), 10 (Cerrado: Mato Grosso do Sul, Sudoeste de Goiás, Sul de Mato Grosso), 24 (Pampa: Campanha Gaúcha).

Os cinco tipos regionalizados agrupados no Quadro 23 têm perfil inverso ao descrito acima: nesses cinco tipos regionalizados é muito alto o percentual da área total em estabelecimentos de agricultura familiar (superior a 45%) e alta a densidade do total de estabelecimentos agropecuários (de 2 a 4 estabelecimentos por km^2); no tipo 21 essa densidade é menor que nos demais (de 1 a 2 por km^2). Predomina muito fortemente a agricultura familiar. Nos três tipos da Caatinga é muito alto o percentual de população no campo; nos dois tipos da Mata Atlântica, situados no Centro Sul, esse percentual é menor, mas significativo (tipo 15) ou muito menor (tipo 19).

Quadro 24 - Tipos regionalizados e agricultura de base familiar

TIPOS REGIONALIZADOS DE MUITO FORTE PREDOMINÂNCIA DA AGRICULTURA DE BASE FAMILIAR (SUPERIOR A 45% DA ÁREA TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS)
15 (Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense, Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas, Noroeste Gaúcho), 19 (Mata Atlântica: Entornos do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense e Catarinense; Velhas Colônias Gaúchas), 20 (Caatinga: Agreste de Natal a Feira de Santana), 22 (Caatinga: Sertões Norte, áreas úmidas de altitude e irrigadas; Cocais do Piauí) e 21 (Caatinga: Sertões Sul e Oeste).

Também apresentam um perfil parecido, com alta densidade de estabelecimentos (de 2 a 4 por km^2), porém com um percentual da área total em estabelecimentos de agricultura familiar um pouco menor (de 26 a 45%), três tipos regionalizados (Quadro 25). Predomina fortemente a agricultura de base familiar e, em todos, há uma percentual significativo (de 1/4 a mais de 1/3) da população residindo no campo.

Quadro 25- Tipos regionalizados e agricultura de base familiar

TIPOS REGIONALIZADOS DE FORTE PREDOMINÂNCIA DA AGRICULTURA DE BASE FAMILIAR (DE 26 A 45% DA ÁREA TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS)
14 (Mata Atlântica: Oeste do Espirito Santo, parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais), 23 (Caatinga: Sertões Norte Orientais com maior aridez – RN/PB/PE) e 26 (Pampa: Nordeste).

Em quatro outros tipos regionalizados (Quadro 26) é também alto o percentual de área total em estabelecimentos de agricultura familiar (de 26 a 45%), mas num ambiente de menor densidade do total dos estabelecimentos (de 1 a 2 por km^2), o que pode indicar maior fragilidade na apropriação do território. Nos tipos 1, 11 e 7, há muita população no campo (de mais de 1/3 a mais da metade) e no tipo 17, que se estende do Nordeste ao Centro Sul, essa proporção é menor (de mais de 1/4 a mais de 1/3).

Quadro 26 - Tipos regionalizados e agricultura de base familiar

TIPOS REGIONALIZADOS DE FORTE PREDOMINÂNCIA DA AGRICULTURA DE BASE FAMILIAR (DE 26 A 45% DA ÁREA TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS) EM AMBIENTES DE MÉDIAS DENSIDADES GERAIS DE ESTABELECIMENTOS (1 A 2 / KM2)
1 (Amazônia: Baixo Tocantins, Região Bragantina, Baixada Maranhense, Rodovia Pará Maranhão), 7 (Cerrado: Norte de Minas Gerais, Oeste da Bahia às margens do São Francisco, Extremo Sul do Piauí, Maranhão dos Cocais), 11 (Linha de Costa Norte e Nordeste, do Oiapoque a Fortaleza), 17 (Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Campo das Vertentes – MG; Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira – SP; Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba – SC; Vacaria-RS).

Em ambiente parecido ao anterior, no que se refere à densidade do total dos estabelecimentos (de 1 a 2 por km^2), mas onde estabelecimentos de agricultura familiar reúnem menor proporção da área total (de 13 a 26%), há cinco tipos regionalizados (Quadro 27). No tipo 8 (Cerrado: Centro e Sul de Goiás, Oeste e Centro de Minas Gerais) a densidade de estabelecimentos é menor (até 1 km^2). Há predominância já consolidada da agricultura patronal com orientação para agropecuária de exportação nos tipos 8 e 16. Somente no tipo 12, situado no Nordeste, numerosa população reside em Habitat Rural (de mais de 1/3 a mais da metade da população total); nos demais tipos essa proporção cai drasticamente (inferior a 1/4 da população total).

Quadro 27- Tipos regionalizados e agricultura de base patronal

TIPOS REGIONALIZADOS DE PREDOMINÂNCIA DA AGRICULTURA DE BASE PATRONAL (75%A 85% DA ÁREA TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS) EM AMBIENTES DE MÉDIAS (1 A 2 / KM2) OU BAIXAS DENSIDADES GERAIS DE ESTABELECIMENTOS (ATÉ 1 / KM2)
8 (Cerrado: Centro e Sul de Goiás, Oeste e Centro de Minas Gerais). 12 (Linha de Costa Nordeste, de Fortaleza ao Sul da Bahia), 13 (Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí), 16 (Mata Atlântica: Oeste Paulista, Limite Triângulo Mineiro/Goiás, Norte e Oeste Paranaenses, Sul de Mato Grosso do Sul), 25 (Pampa: Missões e Sul do estado).

Em dois tipos regionalizados (Quadro 28), a densidade geral dos estabelecimentos é muito baixa (até 1 por km^2), indicando um processo em curso de reorganização do padrão de apropriação e a proporção na área total dos estabelecimentos de agricultura familiar é baixa (de 13 a 26%). Em ambos, com tendência à expansão de estabelecimentos orientados para produção de exportação, a população rural reúne de mais de 1/4 a mais de 1/3 da população total.

Quadro 28 - Tipos regionalizadose estabelecimentos agropecuários

TIPOS REGIONALIZADOS DE MUITO BAIXAS DENSIDADES GERAIS DE ESTABELECIMENTOS (1 A 2 / KM2) COM PREDOMINÂNCIA DA AGRICULTURA DE BASE PATRONAL (75% A 85% DA ÁREA TOTAL DOS ESTABELECIMENTOS)
2 (Amazônia e extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso, BR 163, PA 150 e Belém Brasília Paraense), 9 (Cerrado: Noroeste de Minas Gerais, Extremo Oeste da Bahia, Tocantins, Sudoeste do Piauí e Sul do Maranhão).

Finalmente, destacam-se três tipos regionalizados que representam ambientes onde as relações entre agricultura familiar e apropriação do solo expressam cabalmente heranças pré-coloniais, coloniais e pós-coloniais. Dois deles no bioma Amazônia na extremidade ocidental do país e um na sua extremidade oriental, no bioma Mata Atlântica:

Tipo 4 (Amazônia: Amazônia Ocidental, Trombetas, Baixo Amazonas, Marajó). Apresenta a mais baixa densidade de estabelecimentos de todos os tipos (0,13 por km^2), indicando um processo de ocupação ainda em curso, e muito alta proporção da área total dos estabelecimentos em agricultura familiar (cerca de 45%). Populações indígenas e ribeirinhas predominam dispersas em habitat rural (0,47 hab./km^2, a segunda mais baixa do país, apenas um pouco superior a do Pantanal) aqui predominantemente florestal (as cidades reúnem um pouco mais da metade da população). Esse tipo expressa a permanência de populações tradicionais, com fortes vínculos com a natureza, no mundo rural do país.

Tipo 3 (Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense). Com cerca de 41% da área total dos estabelecimentos nas mãos de agricultores familiares, decorrente da colonização ao longo das estradas desde os anos 70 do século passado; consequentemente,

há também uma forte proporção da população em habitat rural (45%), com densidades maiores de estabelecimentos (0,38 por km^2) e de população em habitat rural (1,26 hab./km^2) que no tipo anterior. Essas densidades distribuem-se desigualmente entre os campos mais povoados e as florestas remanescentes, com populações mais dispersas. Esse tipo expressa o resultado e a função povoadora da intensa mobilidade dos agricultores no território do país.

Tipo 18 (Mata Atlântica: Mata do Nordeste de Natal ao Recôncavo). Apresenta a segunda mais alta densidade de estabelecimentos de todos os tipos (mais de cinco por km^2), apenas inferior ao vizinho tipo 20 (Caatinga: Agreste de Natal a Feira de Santana). A apropriação do solo é muito consolidada, no binômio engenhos/sítios da secular agroindústria canavieira. A agricultura de base familiar ocupa somente 1/3 da área total dos estabelecimentos; a densidade em habitat rural é a mais alta do país (31,91 hab./km^2) e 1/3 da população reside fora das cidades, onde moram muitos trabalhadores rurais, nas "pontas de ruas". Esse tipo expressa a permanência estrutural da desigualdade na estrutura fundiária no país.

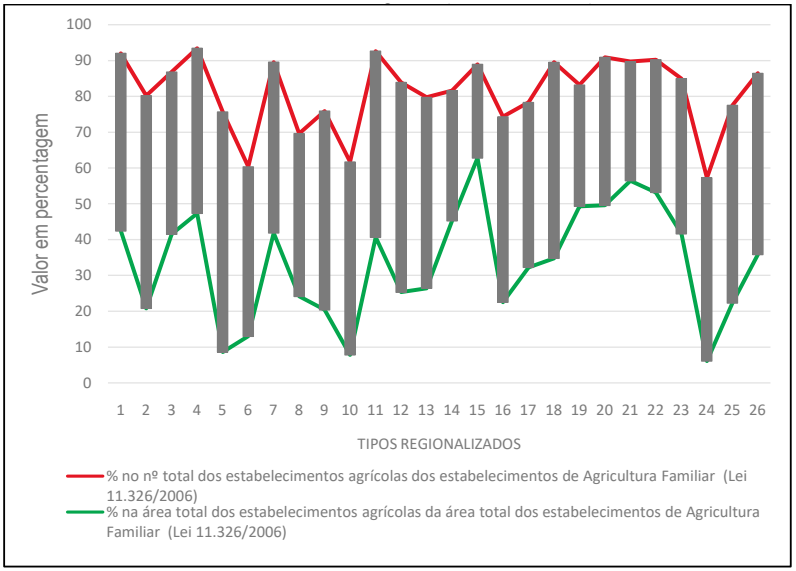
O segundo traço referente à agricultura de base familiar estabelece uma comparação entre os tipos regionalizados, procurando destacar diferenças (forças e fragilidade) entre agriculturas de base familiar. O Gráfico 10 que trata da relação entre números e áreas de estabelecimentos de base familiar, revela por meio das menores distâncias entre as duas curvas globalmente paralelas quais tipos regionalizados apresentam situações de menores desigualdades na apropriação do solo e, consequentemente, maior força da agricultura familiar:

Entre os tipos de muito forte predominância da agricultura de base familiar, destacam-se os tipos 15 (Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense, Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas, Noroeste Gaúcho) e 19 (Mata Atlântica: Entornos do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense, Catarinense e Velhas Colônias Gaúchas). O primeiro caracteriza-se pela forte integração em cadeias produtivas agroindustriais. O segundo pela forte pluriatividade, propiciada pela proximidade de grandes centros urbanos, emissores de fluxos de turismo e principais mercados dos produtos da agroecologia. Os tipos 20 (Caatinga: Agreste de Natal a Feira de Santana), 22 (Caatinga: Sertões Norte, áreas úmidas de altitude e irrigadas; Cocais do Piauí) e 21 (Caatinga: Sertões Sul e Oeste) também de muito forte predominância da agricultura de base familiar, todos situados no Nordeste, apresentam maiores situações de desigualdade na apropriação fundiária, agravada por formas consuetudinárias, precárias do ponto de vista do direito formalizado, de relações do produtor com o solo (fundos de pastos, por exemplo).

Entre os tipos de forte predominância da agricultura de base familiar 14 (Mata Atlântica: Oeste do Espirito Santo, parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais), 23 (Caatinga: Sertões Norte Orientais com maior aridez – RN/PB/PE) e 26 (Pampa: Nordeste), somente o primeiro, apresenta uma relativamente baixa desigualdade na apropriação do solo medida pela área dos estabelecimentos vs. número dos estabelecimentos.

Em todos os outros tipos regionalizados a desigualdade é a tônica, representando para a agricultura de base familiar uma fragilidade, agravada, sobretudo, nos tipos do Nordeste e Norte do país por condições de posse precárias do ponto de vista do direito formalizado.

Gráfico 10 - Tipos regionalizados: proporção dos estabelecimentos de agricultura familiar (2006) no total dos estabelecimentos agrícolas (em número e área)



Outros elementos de comparação entre os tipos regionalizados tratam da estrutura ocupacional e dos rebatimentos da produção agropecuária na criação direta da riqueza regional. Esta foi expressa pela proporção do Valor Agregado pelas atividades agropecuárias no Valor Agregado Total por tipos regionalizados em 2010 e está apresentada na Figura 16. Outras variáveis apresentam a importância relativa dos ocupados em atividades agropecuárias nos totais de pessoas ocupados em habitat rural e nas cidades por tipos regionalizados em 2010 (Figura 17 e Figura 18). Assim é possível comparar tipos onde os produtores no campo são numerosos e produzem uma parte importante do Valor Agregado, expressando a força econômica de um campo povoado de demais tipos em outras situações.

No mundo rural brasileiro há, em quase todos os tipos regionalizados, uma parte muito importante do total da população ocupada no campo que está envolvida diretamente em atividades agropecuárias (de 40% a 80%), conforme apresentado na Figura 16. Esse quadro diferencia bastante o rural brasileiro do rural norte americano e europeu. Nas cidades encontram-se de 8% até 27% do total da população ocupada diretamente envolvida em atividades agropecuárias (Figura 17). As maiores taxas, indicando que na estrutura ocupacional há menores diferenciações entre o campo e as cidades, podem sinalizar que essas não possuem uma base econômica muita diversificada, além das atividades de serviços, muito predominantes em pequenas cidades. Isso se observa principalmente em tipos regionalizados situados no Norte e Nordeste, mas também em alguns do Centro-Sul do país. A participação da Agropecuária no Valor Agregado Total por tipos regionalizados (Figura 18) varia de 2,8% a 31,9%, destacando-se positivamente em tipos regionalizados do Sul, Centro Oeste, Norte e

do Sudeste. Constata-se que não existe uma correlação simples entre as taxas de população ocupada na agropecuária e participação na produção da riqueza regional, o que remete às forças e fraquezas da agricultura de base familiar e à comparação dos tipos regionalizados estabelecida, associando informações apresentadas nas três figuras.

Figura 16 – Percentual de Pessoas Ocupadas em Habitat Rural em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca

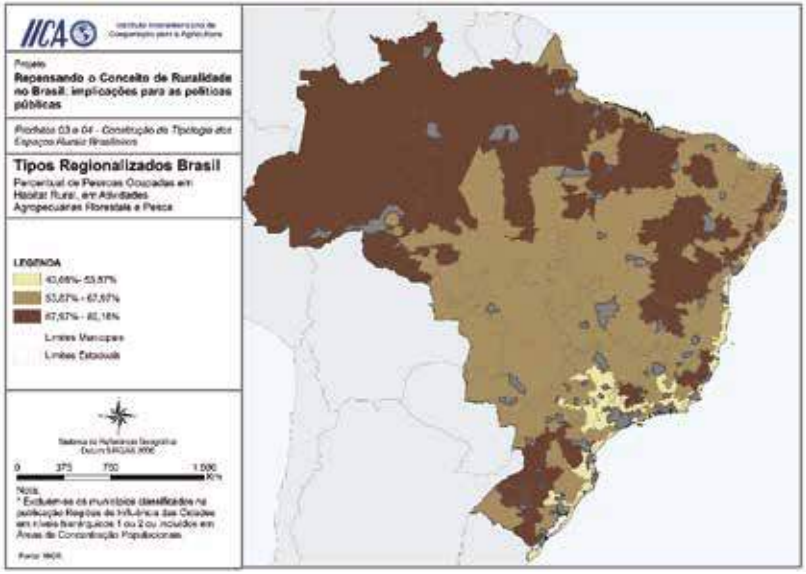


Figura 17 – Percentual de pessoas Ocupadas em Habitat Urbano, em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca

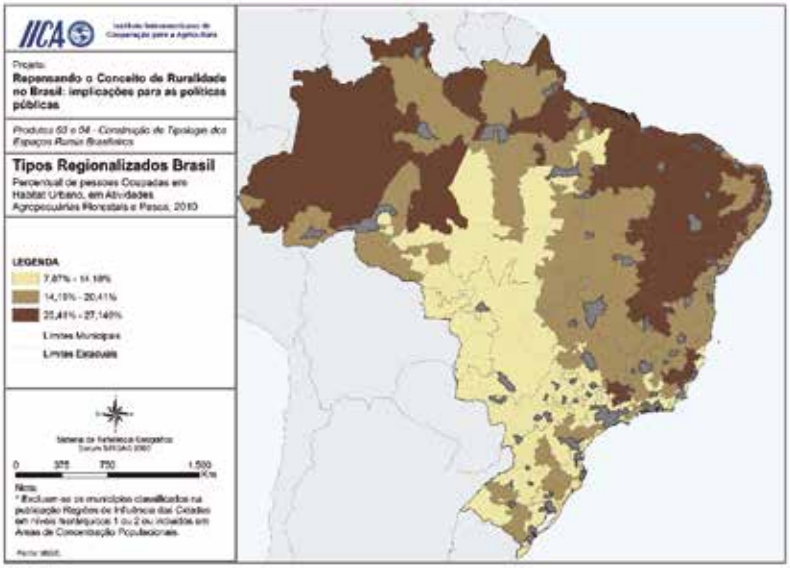
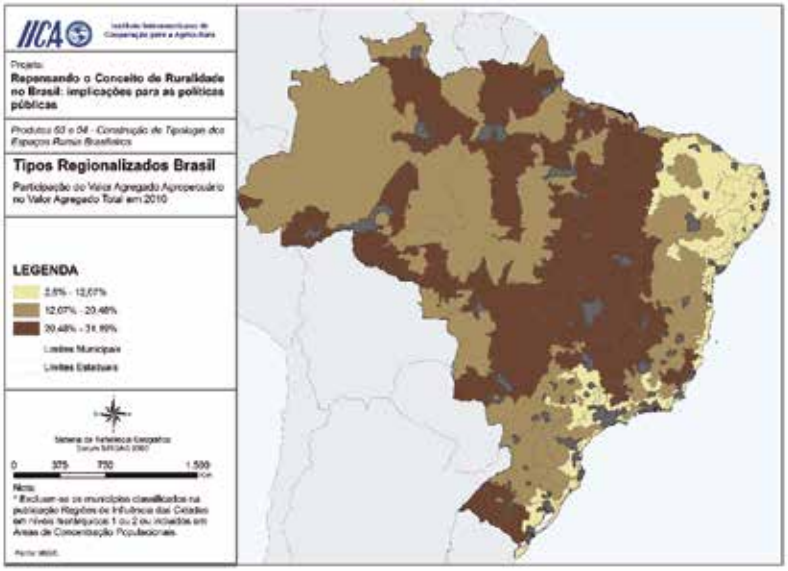


Figura 18 - Valor Agregado agropecuário no valor agregado total



Em três tipos regionalizados, no Quadro 29, entre os ocupados residindo no campo predominam ocupações em atividades não agropecuárias. As atividades agropecuárias ocupam, no entanto, mais de 40% do total. Nas cidades somente um ocupado sobre 10 trabalha em atividades agropecuárias que contribuem muito pouco ao Valor Agregado Total. Como foi visto acima, a agricultura de base familiar com pluriatividade era predominante no tipo 19, onde há a maior taxa de ocupados em atividades agropecuárias no campo. A baixíssima contribuição no Valor Agregado do tipo 13 remete à precariedade das comunidades caiçaras, presentes no litoral das Regiões Sudeste e Sul do país. No tipo 6, também fortemente urbanizado, a agroindústria predomina, empregando uma proporção maior dos ocupados nas cidades, comparativamente aos outros tipos regionalizados.

Quadro 29 - Tipos regionalizados, ocupados em atividades agropecuárias e valor agregado da agropecuária no valor agregado total (2010)

TIPOS REGIONALIZADOS	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Rural* (2010)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Urbano** (2010)	% do Valor das Atividades Agropecuárias no Valor Agregado Total dos Municípios (2010)	TIPOS REGIONALIZADOS COM PROPORÇÃO MUITO BAIXA DE OCUPADOS EM ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS NO CAMPO E NA CIDADE E PROPORÇÃO MUITO BAIXA DE VALOR AGREGADO DA AGROPECUÁRIA NO VALOR AGREGADO TOTAL (2010). 6 (Cerrado Paulista); 13 (Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí); 19 (Mata Atlântica: Entornos do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense e Catarinense; Velhas Colônias Gaúchas)
6	48,41	13,39	10,23	
13	40,68	7,87	2,83	
19	48,53	9,59	6,37	

* Habitat rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) com códigos de situação 8 ((zona rural exclusive aglomerados rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) E 1, 2 E 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do distrito sede).

** Habitat Urbano: Demais Setores Censitários

Em sete tipos regionalizados apresentados no Quadro 30 predominam fortemente padrões de agropecuária de base patronal. Mesmo baixa em relação aos demais tipos, constata-se que bem mais da metade a 2/3 dos ocupados no campo trabalham em atividades agropecuárias. O Valor Agregado pelas atividades agropecuárias é alto sobretudo em tipos onde o processo de reorganização do uso da terra está em curso, em diversos estágios de desmatamento como nos tipos do Cerrado. No tipo 2, do bioma Amazônia, a expansão da agricultura patronal é mais recente, ainda adentrando na floresta ao longo das rodovias. Em tipos consolidados onde predominam as grandes fazendas de gado (Pantanal e Campanha Gaúcha) há uma nítida diferença muito acentuada entre a estrutura ocupacional no campo e na cidade. O tipo 16 do Oeste Paulista diferencia-se dos demais pelo menor peso da agropecuária no Valor Agregado Total, ligado a uma base econômica mais diversa.

Quadro 30 -Tipos regionalizados, ocupados em atividades agropecuárias e valor agregado da agropecuária no valor agregado total (2010)

TIPOS REGIONALIZADOS	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Rural* (2010)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Urbano** (2010)	% do Valor das Atividades Agropecuárias no Valor Agregado Total dos Municípios (2010)	TIPOS REGIONALIZADOS COM PROPORÇÃO BAIXA DE OCUPADOS EM ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS NO CAMPO E NA CIDADE E ALTA PROPORÇÃO DE VALOR AGREGADO DA AGROPECUÁRIA NO VALOR AGREGADO TOTAL (2010).
2	58,69	12,50	16,92	2 (Amazônia e extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense); 5 (Pantanal); 8 (Cerrado: Centro e Sul de Goiás, Oeste e Centro de Minas Gerais); 9 (Cerrado: Noroeste de Minas Gerais, Extremo Oeste da Bahia, Tocantins, Sudoeste do Piauí e Sul do Maranhão); 10 (Cerrado: Mato Grosso do Sul, Sudoeste de Goiás, Sul de Mato Grosso); 16 (Mata Atlântica: Oeste Paulista, Limite Triângulo Mineiro/Goiás, Norte e Oeste Paranaenses, Sul de Mato Grosso do Sul); 24 (Pampa: Campanha Gaúcha)
5	60,29	12,42	16,96	
8	63,99	15,33	21,75	
9	67,23	16,47	31,20	
10	57,60	11,06	26,20	
16	56,51	14,18	14,14	
24	61,95	11,78	25,34	

* Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) com Códigos de Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) E 1, 2 E 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do distrito sede).

** Habitat Urbano: Demais Setores Censitários

Os três tipos regionalizados apresentados no Quadro 31 situam-se na Região Sul. Em dois deles (15 e 26) predomina a agricultura de base familiar com forte integração produtiva com cadeias agroindustriais. No tipo 25 há maior peso da agricultura de base patronal convivendo como em todos os tipos com agricultura de base familiar. A característica principal é, além de contar com 2/3 a 3/4 da população ocupada no campo trabalhando em atividades agropecuárias, uma forte diferenciação da estrutura ocupacional entre o campo e a cidade, com destaque maior no tipo 15. O valor agregado pelas atividades agropecuárias é importante na economia. No tipo 26, onde muitos municípios constituem área de expansão da Grande Porto Alegre, essa importância se reduz.

Quadro 31 - Tipos regionalizados, ocupados em atividades agropecuárias e valor agregado da agropecuária no valor agregado total (2010)

TIPOS REGIONALIZADOS	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Rural* (2010)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Urbano** (2010)	% do Valor das Atividades Agropecuárias no Valor Agregado Total dos Municípios (2010)	TIPOS REGIONALIZADOS COM PROPORÇÃO ALTA DE OCUPADOS EM ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS NO CAMPO, BAIXA NA CIDADE E PROPORÇÃO ALTA DE VALOR AGREGADO DA AGROPECUÁRIA NO VALOR AGREGADO TOTAL (2010). 15 (Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense, Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas, Noroeste Gaúcho); 25 (Pampa: Missões e Sul do estado);26 (Pampa: Nordeste), este com baixo valor agregado da agropecuária.
15	75,39	13,85	20,48	
25	69,64	15,39	26,45	
26	66,97	12,24	11,48	

* Habitat rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) com Códigos de Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) Quando Situados Fora do Distrito Sede).

** Habitat urbano: Demais Setores Censitários

Diferentes dos tipos descritos acima, os tipos regionalizados apresentados no Quadro 32 se caracterizam por ter nas cidades muitos trabalhadores em atividades agropecuárias (cerca de um sobre quatro ou cinco ocupados residindo nas cidades). Somente o tipo 14 situa-se no Sudeste. Os demais tipos estendem-se na Amazônia, na parte norte do Cerrado e na Linha de Costa setentrional do país. As atividades agropecuárias têm grande peso no Valor Agregado Total; esse peso é menor na Linha de Costa onde a pesca artesanal pode não estar devidamente registrada nas estatísticas econômicas.

Quadro 32 - Tipos regionalizados, ocupados em atividades agropecuárias e valor agregado da agropecuária no valor agregado total (2010)

TIPOS REGIONALIZADOS	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Rural* (2010)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Urbano** (2010)	% do Valor das Atividades Agropecuárias no Valor Agregado Total dos Municípios (2010)	TIPOS REGIONALIZADOS COM PROPORÇÃO ALTA DE OCUPADOS EM ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS NO CAMPO E NA CIDADE E ALTA PROPORÇÃO DE VALOR AGREGADO DA AGROPECUÁRIA NO VALOR AGREGADO TOTAL (2010).
1	70,85	23,68	21,70	1 (Amazônia: Baixo Tocantins, Região Bragantina, Baixada Maranhense, Rodovia Pará Maranhão); 3 (Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense); 4 (Amazônia: Amazônia Ocidental, Trombetas, Baixo Amazonas, Marajó); 7 (Cerrado: Norte de Minas Gerais, Oeste da Bahia às margens do São Francisco, Extremo Sul do Piauí, Maranhão dos Cocais); 11 (Linha de Costa Norte e Nordeste, do Oiapoque a Fortaleza); 14 (Mata Atlântica: Oeste do Espirito Santo, parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais).
3	70,71	16,99	27,49	
4	80,16	23,67	19,82	
7	71,97	25,21	24,33	
11	65,51	27,14	15,44	
14	75,69	24,35	23,18	

* Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) com Códigos de Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas E Não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) Quando Situados Fora do Distrito Sede).

** Habitat Urbano: Demais Setores Censitários

Os tipos regionalizados constando do Quadro 33 situam-se todos no Nordeste, cabendo registrar que parte do tipo 17 abrange também municípios do Sudeste e do Sul. Excetuando este tipo (possivelmente, com perfis diferenciados de norte a sul), em todos os demais, como nos anteriores, há nas cidades um trabalhador sobre quatro ou cinco ocupados em atividades agropecuárias. Como é também alta a proporção de trabalhadores ocupados nessas atividades no campo, chamam bastante atenção as baixas taxas de participação da agropecuária no Valor Agregado Total. No tipo 18, da agroindústria canavieira, o registro da participação no VAT pode estar concentrado nas capitais. No tipo 12 da Linha de Costa pode haver subregistro da pesca artesanal. Mas no conjunto, em todos esses tipos, associam-se altas taxas de população ocupada em atividades agropecuárias no campo e nas cidades e pífia participação dessas atividades no total do Valor Agregado.

Quadro 33 - Tipos regionalizados, ocupados em atividades agropecuárias e valor agregado da agropecuária no valor agregado total (2010)

IPOS REGIONALIZADOS	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Rural* (2010)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Urbano** (2010)	% do Valor das Atividades Agropecuárias no Valor Agregado Total dos Municípios (2010)	TIPOS REGIONALIZADOS COM PROPORÇÃO ALTA DE OCUPADOS EM ATIVIDADES AGROPECUÁRIAS NO CAMPO E NA CIDADE E BAIXA PROPORÇÃO DE VALOR AGREGADO DA AGROPECUÁRIA NO VALOR AGREGADO TOTAL (2010)
12	53,87	19,35	10,64	12 (Linha de Costa Nordeste, de Fortaleza ao Sul da Bahia); 17 (Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Capo das Vertentes – MG; Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira – SP; Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba – SC; Vacaria –RS); 18 (Mata Atlântica: Mata do Nordeste de Natal ao Recôncavo); 20 (Caatinga: Agreste de Natal a Feira de Santana); 21 (Caatinga: Sertões Sul e Oeste); 22 (Caatinga: Sertões Norte, áreas úmidas de altitude e irrigadas; Cocais do Piauí); 23 (Caatinga: Sertões Norte Orientais com maior aridez – RN/PB/PE)
17	66,10	16,76	14,27	
18	66,44	20,31	10,39	
20	72,28	25,72	12,07	
21	73,02	22,67	14,69	
22	67,97	24,27	10,63	
23	66,73	20,41	7,58	

* Habitat Rural: Soma Dos Setores Censitários (IBGE) Com Códigos de Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas E Não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) Quando Situados fora do Distrito Sede).

** Habitat Urbano: Demais Setores Censitários

O terceiro traço trata da pobreza, muito ressaltada como uma característica marcante do quadro rural brasileiro. Foram escolhidas duas variáveis, componentes do Banco de Dados, tratando da renda domiciliar per capita em habitat rural, em 2010.

A primeira destaca a proporção de domicílios em situação de habitat rural (zona rural oficial + vilas) sem rendimentos ou com rendimentos per capita até 1/4 de salário mínimo. São domicílios em condições de extrema baixa renda. Em escala dos tipos regionalizados, a taxa varia de 11,10% (tipo 6 Cerrado Paulista) a 62,65% (tipo 4 Amazônia: Amazônia Ocidental, Trombetas, Baixo Amazonas, Marajó). Na Figura 19, as altas taxas situam-se nas Regiões Norte e Nordeste. A segunda variável (Figura 20) indica a possível existência de

uma "classe média" residindo no campo, em domicílios onde a renda nominal domiciliar per capita varia de 1 a 3 salários mínimos. A menor taxa, 3,26%, ocorre no tipo 1 (Amazônia: Baixo Tocantins, Região Bragantina, Baixada Maranhense, Rodovia Pará Maranhão) e a maior no tipo 13 (Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí). Ambas as variáveis, tratando de domicílios em habitat rurais indicam que existem distâncias abissais entre os tipos regionalizados. Indicam também que essas diferenças acompanham os padrões macrorregionais da desigualdade.

Figura 19 - Percentual de Domicílios Particulares em Habitat Rural Sem Rendimentos e com rendimentos de 1 a 4 Salários Mínimos

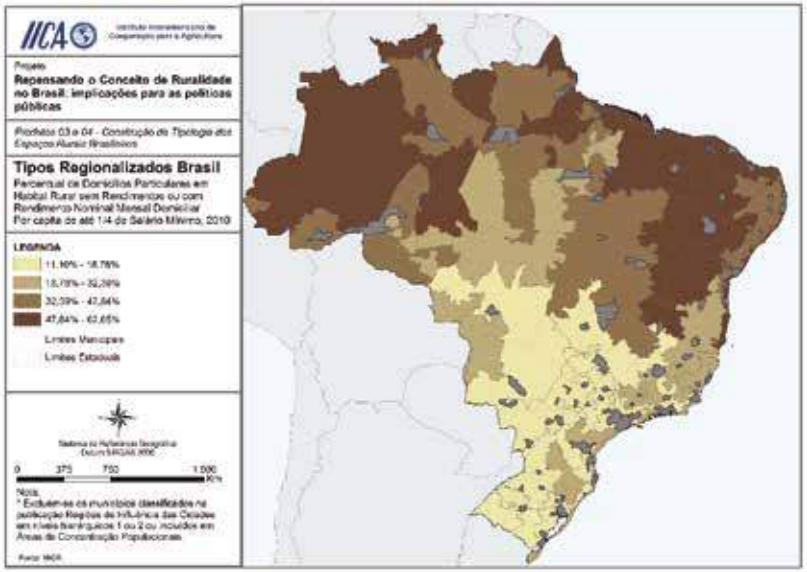
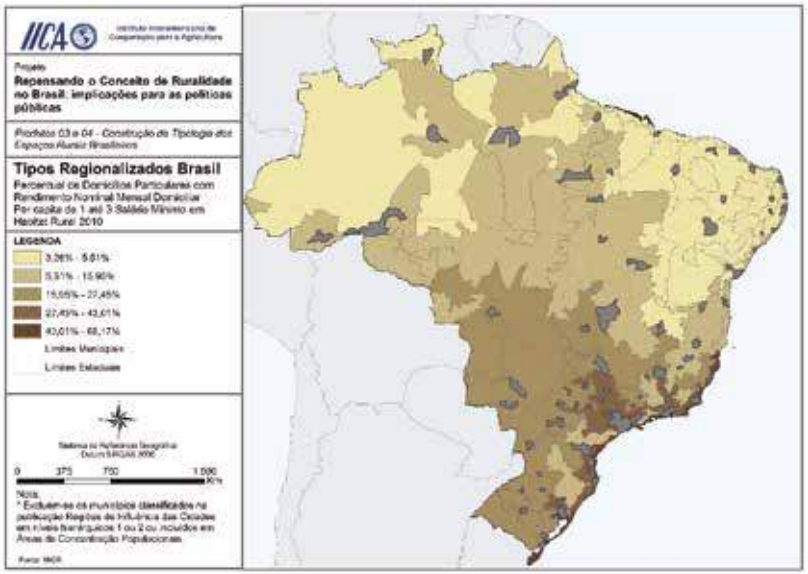


Figura 20 – Percentual de domicílios com rendimento de 1 a 3 Salários Mínimos em Habitat Rural



Comparando as duas variáveis em poucos tipos regionalizados, listados no Quadro 34, as taxas de renda domiciliar per capita de 1 a 3 salários mínimos superam nitidamente as de muito baixa renda. Isso ocorre em todos os tipos regionalizados onde há menos da metade da população ocupada em habitat rural trabalhando em atividades agropecuárias (tipos 6, 13, 19), sugerindo que a presença de muitos residentes rurais não ocupados em atividades agropecuárias possa estar correlacionada com rendas mais altas. Mas, contraditoriamente, há também, entre esses tipos onde pode ser reconhecida uma classe média rural, dois que apresentam taxas maiores de ocupados em atividades agropecuárias, conforme visto acima: o tipo 16 (57,60%), onde predomina a agricultura de base patronal e o tipo 15 (75,39%), muito fortemente marcado pela agricultura de base familiar.

Quadro 34 - Tipos regionalizados, domicílios em habitat rural e renda nominal domiciliar mensal per capita (2010)

TIPOS REGIONALIZADOS	% de Domicílios Particulares Permanentes sem rendimento e com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 1/4 de salário mínimo em Habitat Rural* (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de um até três salários mínimos em Habitat Rural* (2010)
6	11,10	43,01
13	29,02	66,17
15	16,09	27,45
16	12,76	27,02
19	12,16	36,42

TIPOS REGIONALIZADOS

DIFERENÇA ENTRE AS TAXAS DE DOMICÍLIOS EM HABITAT RURAL COM RENDA NOMINAL DOMICILIAR MENSAL PER CAPITA DE 1 A 3 SALÁRIOS MÍNIMOS E AS TAXAS DE DOMICÍLIOS SEM RENDIMENTO OU COM RENDA DOMICILIAR NOMINAL MENSAL PER CAPITA É SUPEROR A 10% PARA MAIS (2010)

6 (Cerrado Paulista); 13 (Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí); 15 (Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense, Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas, Noroeste Gaúcho); 16 (Mata Atlântica: Oeste Paulista, Limite Triângulo Mineiro/Goiás, Norte e Oeste Paranaenses, Sul de Mato Grosso do Sul); 19 (Mata Atlântica: Entornos do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense e Catarinense; Velhas Colônias Gaúchas).

* Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) Com Códigos de Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) Quando Situados fora do Distrito Sede).

Em oito tipos regionalizados (Quadro 35) há pouca diferença entre as duas taxas. São tipos marcados por padrões de agropecuária de base patronal (tipos 24, 5, 8, 10, 2, 25), mas há também dois tipos onde predomina a agricultura de base familiar (tipos 14 e 26).

Quadro 35 - Tipos regionalizados, domicílios em habitat rural e renda nominal domiciliar mensal per capita (2010)

TIPOS REGIONALIZADOS	% de Domicílios Particulares Permanentes sem rendimento e com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 1/4 de salário mínimo em Habitat Rural* (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 1 até 3 salários mínimos em Habitat Rural* (2010)	TIPOS REGIONALIZADOS DIFERENÇA ENTRE AS TAXAS DE DOMICÍLIOS EM HABITAT RURAL COM RENDA NOMINAL DOMICILIAR MENSAL PER CAPITA DE 1 A 3 SALÁRIOS MÍNIMOS E AS TAXAS DE DOMICÍLIOS SEM RENDIMENTO OU COM RENDA DOMICILIAR NOMINAL MENSAL PER CAPITA É INFERIOR A 10% PARA MAIS OU PARA MENOS (2010) 2 (Amazônia e extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense); 5 (Pantanal); 8 (Cerrado: Centro e Sul de Goiás, Oeste e Centro de Minas Gerais); 10 (Cerrado: Mato Grosso do Sul, Sudoeste de Goiás, Sul de Mato Grosso); 14 (Mata Atlântica: Oeste do Espirito Santo, parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais); 24 (Pampa: Campanha Gaúcha); 25 (Pampa: Missões e Sul do estado); 26 (Pampa: Nordeste).
2	25,42	15,95	
5	26,83	17,45	
8	15,15	23,77	
10	18,79	26,47	
14	23,90	18,12	
24	15,32	19,89	
25	17,00	19,06	
26	16,67	25,43	

* Habitat Rural: Soma Dos Setores Censitários (IBGE) Com Códigos de Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas E Não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) Quando Situados Fora do Distrito Sede).

Em metade (13) dos tipos regionalizados, os domicílios com renda muito baixa predominam fortemente na comparação com os domicílios com renda nominal per capita de 1 a 3 salários mínimos. Na grande maioria são tipos de agricultura de base familiar, mas não é o caso dos tipos 9 e 18. No primeiro, do Cerrado, em densidades rurais baixas, coexistem sítios e povoados de lavradores tradicionais e fazendas em sistemas extensivos tecnificados, implantados nas três últimas décadas. No segundo, da Mata Atlântica Nordestina, o contraste enraíza-se ao longo do tempo entre a agroindústria canavieira e os povoados de sitiantes e trabalhadores da cana-de-açúcar (Quadro 36).

Quadro 36 - Tipos regionalizados, domicílios em habitat rural e renda nominal domiciliar mensal per capita (2010)

TIPOS REGIONALIZADOS	% de Domicílios Particulares Permanentes sem rendimento e com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de até 1/4 de salário mínimo em Habitat Rural* (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de um até três salários mínimos em Habitat Rural* (2010)
1	52,94	3,26
3	44,14	8,54
4	62,65	3,34
7	53,71	4,00
9	38,59	10,36
11	58,28	4,55
12	50,32	10,68
17	32,40	14,02
18	45,99	4,99
20	47,84	4,67
21	52,63	4,73
22	53,95	4,78
23	42,45	5,51

TIPOS REGIONALIZADOS

DIFERENÇA ENTRE AS TAXAS DE DOMICÍLIOS EM HABITAT RURAL SEM RENDIMENTO OU COM RENDA DOMICILIAR NOMINAL MENSAL PER CAPITA E COM RENDA NOMINAL DOMICILIAR MENSAL PER CAPITA DE 1 A 3 SALÁRIOS MÍNIMOS É SUPERIOR A 10% PARA MAIS (2010)

1 (Amazônia: Baixo Tocantins, Região Bragantina, Baixada Maranhense, Rodovia Pará Maranhão); 3 (Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense); 4 (Amazônia: Amazônia Ocidental, Trombetas, Baixo Amazonas, Marajó); 7 (Cerrado: Norte de Minas Gerais, Oeste da Bahia às margens do São Francisco, Extremo Sul do Piauí, Maranhão dos Cocais); 9 (Cerrado: Noroeste de Minas Gerais, Extremo Oeste da Bahia, Tocantins, Sudoeste do Piauí e Sul do Maranhão); 11 (Linha de Costa Norte e Nordeste, do Oiapoque a Fortaleza); 12 (Linha de Costa Nordeste, de Fortaleza ao Sul da Bahia); 17 (Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Capo das Vertentes – MG; Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira – SP; Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba – SC; Vacaria –RS); 18 (Mata Atlântica: Mata do Nordeste de Natal ao Recôncavo); 20 (Caatinga: Agreste de Natal a Feira de Santana); 21 (Caatinga: Sertões Sul e Oeste); 22 (Caatinga: Sertões Norte, áreas úmidas de altitude e irrigadas; Cocais do Piauí); 23 (Caatinga: Sertões Norte Orientais com maior aridez – RN/PB/PE).

* Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) Com Códigos De Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) E 1, 2 E 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais De Expansão Urbana) Quando Situados fora do Distrito Sede).

Mais que padrões de distribuição ligados diretamente às problemáticas rurais, parecem predominar na distribuição da renda padrões macrorregionais. A pobreza mais aguda do Norte e do Nordeste é também mais aguda no campo. Mas, em ambas as regiões, ainda existem vivas formas não monetárias de garantir a subsistência. Durante muitas décadas as estratégias adotadas para o desenvolvimento do país não consideravam uma prioridade transformar essa populações em consumidores de bens de mercado, nos seus locais de vida. A inexistência nessas Regiões de uma classe média fora dos quadros urbanos pode ser a consequência desse desinteresse.

O quarto traço trata de uma das características mais importante da vida rural brasileira: a maior ou menor possibilidade por parte dos moradores do campo de vencerem as distâncias físicas que os separam de centralidades externas ao seu ambiente cotidiano. Considerando que, conforme visto acima, as condições de renda deixam a maioria dos residentes em habitat rural com poucas condições para terem meios mecanizados próprios para se deslocarem, essas distâncias podem constituir um fator bem real de isolamento.

No entanto, nesse trabalho realizado em escala nacional, foram estimadas a partir de um procedimento abstrato, por meio de uma operação espacial, consistindo em traçar retas entre pontos nos mapas:

- em escala municipal, da localidade constando do Cadastro das Localidades, mais afastada da Cidade sede do município (Figura 21);
- em escala intermunicipal, da Cidade sede do município a interseção mais próxima com uma Rodovia Federal pavimentada, conforme mapeamento disponível do IBGE (Figura 22);
- em escala intermunicipal, da Cidade sede de município à Cidade mais próxima que estivesse em patamar superior na hierarquia urbana de oferta de serviços (Figura 23), conforme classificação constando da publicação Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2008).

Trata-se de uma estimativa, não levando em conta o traçado e a qualidade das infraestruturas viárias existentes, o que poderá ser feito em estudos mais pormenorizados. Numa perspectiva comparativa, cada uma dessas variáveis de distâncias foram somadas por municípios componentes de um tipo regionalizado e calculadas as médias para cada tipo. Nos biomas Amazônia e Pantanal o mesmo procedimento foi adotado no que se refere às distancias mínimas entre as sedes municipais e a interseção com uma Hidrovia registrada no mapeamento do IBGE.

Mesmo que de modo aproximativo, essas variáveis permitem o entendimento de quão essas distâncias podem pesar no cotidiano dos residentes no campo e na floresta sobretudo para deslocamentos em busca dos serviços na sede municipal, desta para um centro maior e para acessar a rede federal de rodovias, cuja construção acompanhou o desenvolvimento do modelo urbano industrial no país e, nos anos mais recentes, o desenvolvimento da agropecuária de exportação.

Todos os tipos do bioma Amazônia, excetuando o tipo 1 (Amazônia: Baixo Tocantins, Região Bragantina, Baixada Maranhense, Rodovia Pará Maranhão), apresentam médias de distâncias máximas (iguais ou superiores a 35 km) entre o "interior" do município (localidade podendo corresponder a uma vila ou a uma localidade

ribeirinha ou não com mais de 50 domicílios) e a Cidade. No tipo 4 (Amazônia: Amazônia Ocidental, Trombetas, Baixo Amazonas, Marajó) a média é de 165 km e dificilmente essas distâncias poderão ser vencidas por moradores que somente disponham de muito baixa renda domiciliar per capita (62,65%, 44,14% e 25,42% das unidades domiciliares, respectivamente, nos tipos 4, 3 e 2). Também apresentam distâncias superiores a 80 km os tipos 5 (Pantanal) e 24 (Campanha Gaúcha) onde, respectivamente, 26,83% e 15,1% das unidades domiciliares apresentam renda per capita inferior ou igual a 1/4 de salário mínimo. Nos tipos do bioma Cerrado (excetuando os tipos 6 – Cerrado Paulista e 8 - Centro e Sul de Goiás, Oeste e Centro de Minas Gerais), no tipo 1 do bioma Amazônia (Baixo Tocantins, Região Bragantina, Baixada Maranhense, Rodovia Pará Maranhão), nos tipos 11 e 12 da Linha de Costa (Linha de Costa Norte, Nordeste do Oiapoque a Fortaleza e Linha de Costa Nordeste de Fortaleza ao Sul da Bahia), no tipo 21 (Caatinga – Sertões Sul e Oeste) e no tipo 25 do Pampa (Missões e Sul do estado) as médias das distâncias entre a localidade mais afastada e sua respectiva sede municipal continuam grandes, entre 18 e 35 km. Muitos desses tipos apresentam proporções importantes de unidades domiciliares de muito baixa renda, especialmente em tipos situados no Norte e Nordeste do país (tipos 1, 7, 11 e 13, 9, 21); coincidentemente os que possuem muitos Aglomerados Rurais Isolados, tornando esse último qualificativo decorrente da classificação do IBGE algo bem vivido.

Nos demais tipos, as distâncias são menores, mas pode-se comprovar em campo que as condições das estradas vicinais são desafiadoras, em especial nas estações chuvosas, para os moradores, serviços de transporte escolar, acesso às unidades de saúde em muitos municípios, mesmo se esse desafio seja ainda maior nos tipos supracitados.

Os padrões apresentados nas figuras tratando das médias das distâncias das cidades às sedes de maior oferta de serviços, vinculadas à estrutura hierárquica da rede urbana do país, e às rodovias pavimentadas não são muito diferentes do descrito acima. Essa semelhança indica um efeito cumulativo, adicionando-se o isolamento de localidades rurais em relação à Cidade, ao relativo isolamento dela a uma cidade de maior oferta de serviços e à rede de Rodovias Federais, que podem ser verificados nos tipos 4 (Amazônia: Amazônia Ocidental, Trombetas, Baixo Amazonas, Marajó), 2 (Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense) e 3 (Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense) do bioma Amazônia. Parcialmente, ou com intensidade menor, esse efeito cumulativo ocorre também nos tipos 1 (Amazônia: Baixo Tocantins, Região Bragantina, Baixada Maranhense, Rodovia Pará Maranhão), 5 (Pantanal), 7 (Cerrado: Norte de Minas Gerais, Oeste da Bahia às margens do São Francisco, Extremo Sul do Piauí, Maranhão dos Cocais) , 9 (Cerrado: Noroeste de Minas Gerais, Extremo Oeste da Bahia, Tocantins, Sudoeste do Piauí e Sul do Maranhão), 10 (Cerrado: Mato Grosso do Sul, Sudoeste de Goiás, Sul de Mato Grosso), 11 (Linha de Costa Norte, Nordeste do Oiapoque a Fortaleza) 12 (Linha de Costa Nordeste de Fortaleza ao Sul da Bahia) , 21 (Caatinga: Sertões Sul e Oeste), 24 (Pampa: Campanha Gaúcha), e 25 (Pampa: Missões e Sul do estado).

Figura 21 - Média das maiores distâncias das localidades mais afastadas das suas respectivas sedes municipais(km)

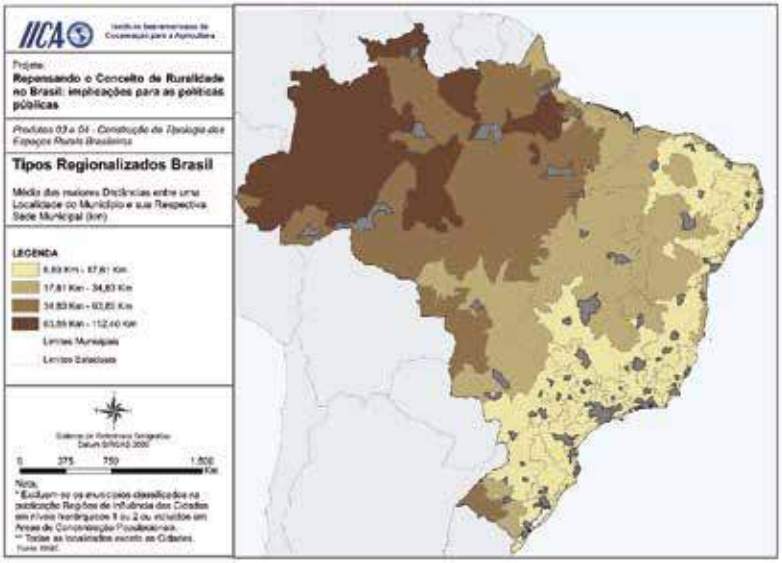


Figura 22 – Média das menores distâncias das sedes municipaisl a uma rodovia federal pavimentada (km)

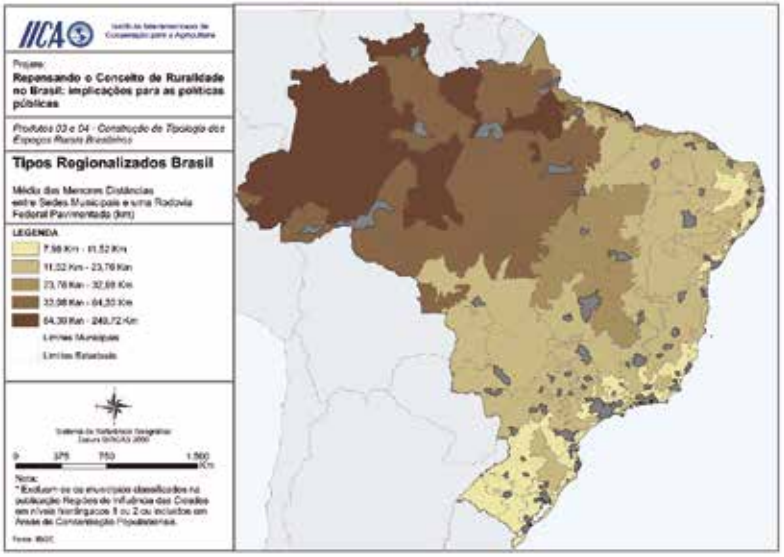
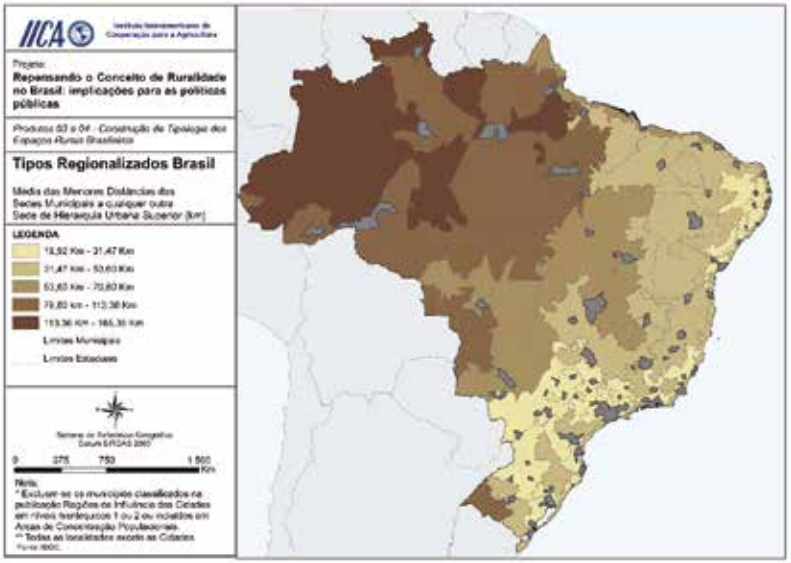


Figura 23 – Média das menores distâncias das sedes municipais a qualquer outra sede municipal de hierarquia urbana superior (km)



Vencer distâncias físicas é uma das características da vida moderna. Algumas variáveis extraídas do Banco de Dados foram construídas com dados disponibilizados pelo IBGE no Censo Domiciliar de 2010. Como esses dados foram obtidos por meio do questionário amostral, reportam-se às unidades domiciliares em zona rural oficial (excluindo as vilas). Como em 2010 era muito baixa a proporção de domicílios em zona rural com computador ligado à Internet, mal passando de 10% nos tipos com taxas mais elevadas, apresentam-se (Figura 24 e Figura 25) dois equipamentos mais presentes em domicílios rurais do país: o telefone celular e a motocicleta.

O padrão de distribuição desses equipamentos é globalmente inverso. A proporção de domicílios com telefone celular é muito alta no Centro-Sul do país e baixa no Nordeste e no Norte. As maiores frequências dos domicílios com motocicleta ocorrem em mais tipos situados no norte do país que no Centro-Sul. No Quadro 37, Quadro 38 e Quadro 39 está sintetizada essa observação, remetendo a maior densidade de redes de telefonia celular, objetos de concessão pública, no Centro-Sul e ao esforço, por meio de investimento pessoal das famílias, de adquirir um equipamento individual de transporte, em domicílios rurais, principalmente na metade norte do país. Em alguns tipos (Quadro 40), caracterizados pela pobreza extrema, nenhum desses equipamentos está significativamente presente nos domicílios rurais.

Quadro 37 - Tipos regionalizados e domicílios com telefonia celular

TIPOS REGIONALIZADOS MAIS DE 65% DOS DOMICÍLIOS EM ZONA RURAL COM TELEFONE CELULAR (2010)
6 (Cerrado Paulista); 8 (Cerrado: Centro e Sul de Goiás, Oeste e Centro de Minas Gerais); 10 (Cerrado: Mato Grosso do Sul, Sudoeste de Goiás, Sul de Mato Grosso); 13* (Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí); 14 (Mata Atlântica: Oeste do Espirito Santo, parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais); 15 (Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense, Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas, Noroeste Gaúcho); 16 (Mata Atlântica: Oeste Paulista, Limite Triângulo Mineiro/Goiás, Norte e Oeste Paranaenses, Sul de Mato Grosso do Sul); 19* (Mata Atlântica: Entornos do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense e Catarinense; Velhas Colônias Gaúchas); 24 (Pampa: Campanha Gaúcha); 25* (Pampa: Missões e Sul do estado); 26* (Pampa: Nordeste).
.* Tipos com também mais de 10% dos domicílios em zona rural possuindo motocicleta.

Quadro 38 - Tipos regionalizados e domicílios com telefonia celular

TIPOS REGIONALIZADOS DE 45% A 65% DOS DOMICÍLIOS EM ZONA RURAL COM TELEFONE CELULAR (2010)
2* (Amazônia e extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense); 5 (Pantanal);); 9* (Cerrado: Noroeste de Minas Gerais, Extremo Oeste da Bahia, Tocantins, Sudoeste do Piauí e Sul do Maranhão); 12 (Linha de Costa Nordeste, de Fortaleza ao Sul da Bahia); 17 (Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Capo das Vertentes – MG; Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira – SP; Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba – SC; Vacaria –RS); 18 (Mata Atlântica: Mata do Nordeste de Natal ao Recôncavo); 20 (Caatinga: Agreste de Natal a Feira de Santana); 22* (Caatinga: Sertões Norte, áreas úmidas de altitude e irrigadas; Cocais do Piauí); 23* (Caatinga: Sertões Norte Orientais com maior aridez – RN/PB/PE); 25* (Pampa: Missões e Sul do estado); 26* (Pampa: Nordeste).
. * Tipo com também mais de 10% dos domicílios em zona rural possuindo motocicleta.

Quadro 39 – Tipos regionalizadose domicílios com motocicletas

TIPOS REGIONALIZADOS 10% E MAIS DOS DOMICÍLIOS EM ZONA RURAL COM MOTOCICLETA (2010)
2 (Amazônia e extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense); 3* 2 (Amazônia e extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense); 3* (Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense); 5 (Pantanal); 9 (Cerrado: Noroeste de Minas Gerais, Extremo Oeste da Bahia, Tocantins, Sudoeste do Piauí e Sul do Maranhão); 13 (Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí); 19 (Mata Atlântica: Entornos do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense e Catarinense; Velhas Colônias Gaúchas); 21* (Caatinga: Sertões Sul e Oeste); 22 (Caatinga: Sertões Norte, áreas úmidas de altitude e irrigadas; Cocais do Piauí); 23 (Caatinga: Sertões Norte Orientais com maior aridez – RN/PB/PE); 25 (Pampa: Missões e Sul do estado); 26 (Pampa: Nordeste).
. * Tipo com menos de 45% dos domicílios em zona rural possuindo telefone celular.

Quadro 40 - Tipos regionalizados e domicílios com motocicletas

TIPOS REGIONALIZADOS MENOS DE 45% DOS DOMICÍLIOS EM ZONA RURAL COM TELEFONE CELULAR E MENOS DE 10% COM MOTOCICLETA (2010)
1 (Amazônia: Baixo Tocantins, Região Bragantina, Baixada Maranhense, Rodovia Pará Maranhão); 4 (Amazônia: Amazônia Ocidental, Trombetas, Baixo Amazonas, Marajó); 7 (Cerrado: Norte de Minas Gerais, Oeste da Bahia às margens do São Francisco, Extremo Sul do Piauí, Maranhão dos Cocais); 11 (Linha de Costa Norte e Nordeste, do Oiapoque a Fortaleza).

Figura 24 – Percentual de domicílios em zona rural com existência de telefone celular

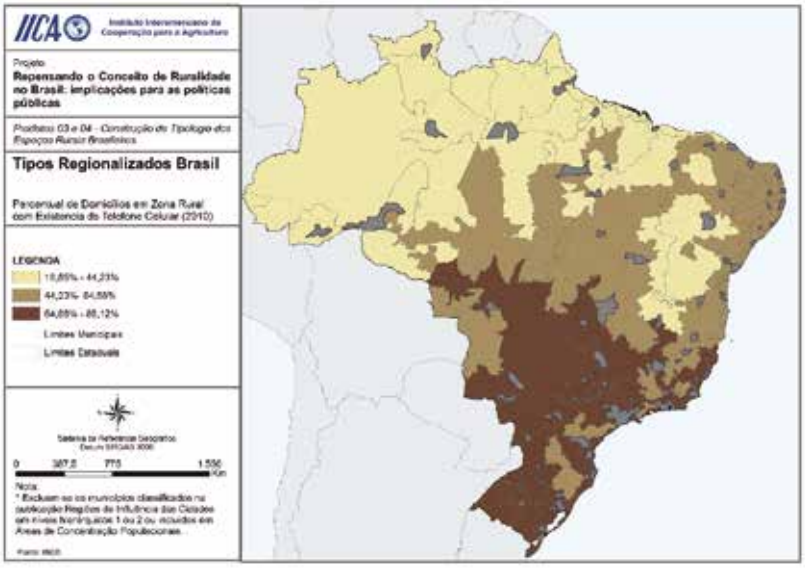
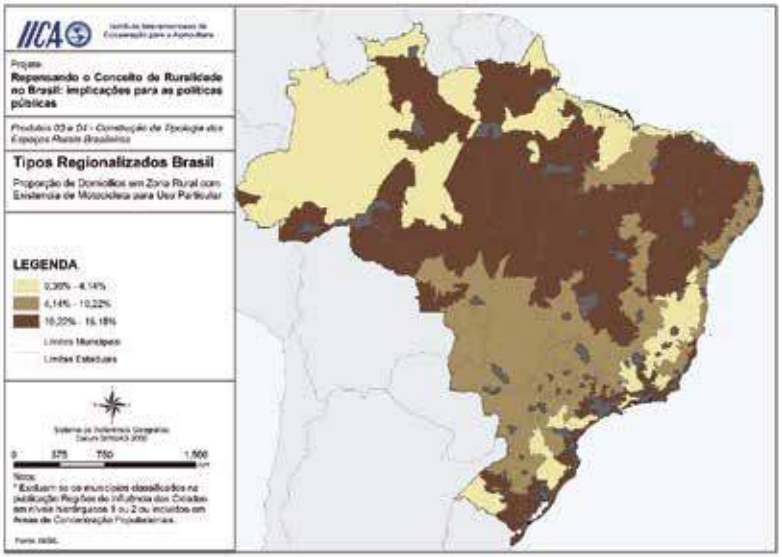


Figura 25 – Percentual de domicílios em zona rural com existência de motocicleta de uso privado



Eixo das Dinâmicas Recentes: possibilidades de uso dos tipos regionalizados face aos desafios em algumas estratégias de desenvolvimento

A concepção estratégica do desenvolvimento em escala macrorregional adotou desde os finais dos anos 50 do Século XX, a divisão em Grandes Regiões (Nordeste, Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte). Nos anos 70, auge do modelo urbano-industrial de desenvolvimento, cada uma delas dispunha de uma Superintendência de Desenvolvimento, ou de uma Secretaria Especial de Desenvolvimento, no caso do Sudeste. No início do século XXI, buscaram-se outros modelos de desenvolvimento regional, levando em conta a maior apreensão da diversidade do território nacional, os desafios postos pelo patrimônio ambiental do país, a manutenção de fortes desigualdades sociais e territoriais, a inserção do Brasil na economia globalizada e a maior integração do subcontinente sul-americano. Pode-se acompanhar nos Planos Plurianuais, os esforços e os desafios para dar conta desse quadro territorial de grande complexidade.

No Caderno 1 da publicação de avaliação do PPA 2004-2007 (BRASIL, MPOG: 2007), no curto trecho relacionado à dimensão regional (incluída no mega objetivo ii crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais), lê-se na p.168:

> *"O PPA 2004-2007 estabelecia como princípio a existência de uma dimensão regional das desigualdades sociais, e que seu enfrentamento passava por uma política de desenvolvimento regional e pelo fortalecimento do planejamento territorial do setor público. A própria dificuldade em se estabelecer indicadores, apuráveis no período em análise e com o recorte geográfico adequado, para a avaliação dos resultados alcançados*

nessa dimensão é uma evidência das dificuldades em contemplar a dimensão regional no processo de planejamento e execução das políticas públicas." (BRASIL, MPOG: 2007, p. 68)

Na elaboração do Plano Plurianual 2007-2011 (BRASIL, MPOG, 2011) a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG elaborou, em parceria com o CGEE, um estudo em diversos volumes tratando da Dimensão Territorial para o Planejamento. No Volume 1 – Sumário Executivo, expõe-se uma nova concepção territorial, segundo a qual:

"Construir uma visão estratégica para o Brasil com o horizonte de 20 anos, referenciada territorialmente, implicou também lançar um olhar sobre as marcas deixadas historicamente pelo processo de desenvolvimento no território nacional. Partindo-se então de um conjunto de variáveis sociais e econômicas, foi possível identificar seis grandes espaços homogêneos. Para cada um desses espaços, foram identificados cinco vetores estratégicos de desenvolvimento, os quais, acredita-se, permitirão gerar impulsos dinâmicos de desenvolvimento para as diversas regiões, de forma a possibilitar uma convergência dos níveis de renda per capita e de qualidade de vida da população." (BRASIL, MPOG: 2011, p. 19)

Na mesma publicação, os procedimentos adotados para elaborar grandes divisões do Território Brasileiro, superando a tradicional divisão em Grandes Regiões, são explicitados (BRASIL, MPOG: 2011, p. 22-24):

"As análises acerca da atual organização espacial brasileira a partir de um conjunto de indicadores sociais e econômicos demonstraram, primeiramente, a diferença marcante entre duas frações do território, uma ao norte e outra ao sul, divididas por uma linha que passa pelas regiões de Porto Velho/ RO, Brasília/DF e Vitória/ES). Ainda se observa no Brasil uma porção sul desenvolvida, que apresenta os melhores índices sociais e econômicos do país, que se expande para a Região Centro-Oeste, e uma porção mais ao norte, com indicadores abaixo da média nacional em termos de desenvolvimento econômico e social.

A expressão da densidade populacional e produtiva do país e a delimitação do bioma amazônico configuram a existência de dois grandes anéis que segmentam o mapa do Brasil em sentido oposto ao da diagonal anteriormente assinalada, dando origem a três grandes áreas... Grande parcela da população e da atividade econômica do país ainda se concentra no litoral. Mais ao sul, observa-se um prolongamento desse perfil de desenvolvimento rumo ao interior, englobando todo o estado de São Paulo e a Região Sul do país.

Ainda, isolou-se, para efeito da construção da estratégia de desenvolvimento territorial, o bioma da floresta amazônica, caracterizado aqui como aquele delimitado pelas linhas divisórias das sub-regiões Amazônia Ocidental e Amazônia Central tal como definidas no Plano Amazônia Sustentável – PAS.

Na zona central da configuração atual do território nacional prevalece uma vasta área cuja ocupação foi-se intensificando nos últimos anos. Ela foi impulsionada pelo

avanço da agroindústria capitalista e pelo mais importante movimento concreto da política de desenvolvimento regional brasileira, que foi a instalação da nova capital do país, Brasília, com sua conexão com a vizinha Goiânia e seus eixos de acesso ao Centro-Sul, em direção ao Triângulo Mineiro e São Paulo e a Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

O cruzamento da diagonal inicial com os dois anéis produziu cinco conjuntos territoriais. A eles, foi adicionada uma linha que delimita o território do semiárido nordestino, foco principal da Política Nacional de Desenvolvimento Regional por ainda ser a região que apresenta os menores índices de desenvolvimento humano do país."

O resultado aparece na Figura 26 com os cinco "territórios homogêneos" para os quais a publicação define vetores estratégicos de desenvolvimento. O documento supracitado prossegue propondo uma nova regionalização do território em duas escalas, com base na estrutura hierárquica da rede urbana e um caminhar em direção a uma concepção mais policêntrica do desenvolvimento do país. A relação com ruralidades ou com espaços rurais não é feita explicitamente. Pretende-se que a Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais, com o Banco de Dados que foi construído para sua elaboração, possa estabelecer com essa visão estratégica do território uma importante inovação conceitual, um diálogo no âmbito do qual seria dada mais atenção ao mundo rural, incluindo suas centralidades, as pequenas localidades, até as pequenas e médias cidades, de modo que seja mais contemplado nas propostas de vetores de desenvolvimento. Para esse fim apresenta-se na Figura 27 a superposição dos cinco territórios homogêneos, com os 26 tipos regionalizados. Nos quadros que seguem constam os vetores definidos para cada um deles na publicação referida e os tipos regionalizados que, total ou parcialmente, compõem esses territórios, destacando, no que couber, os tipos regionalizados "core" mais representativos de cada um.

Figura 26 - Territórios homogêneos MPOG

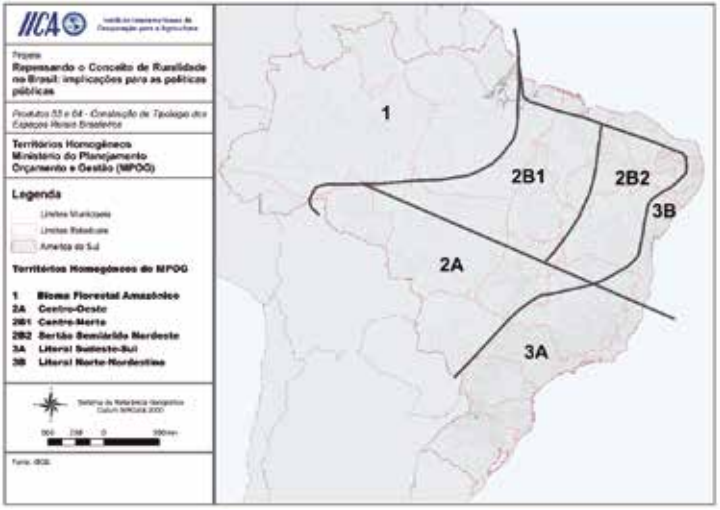
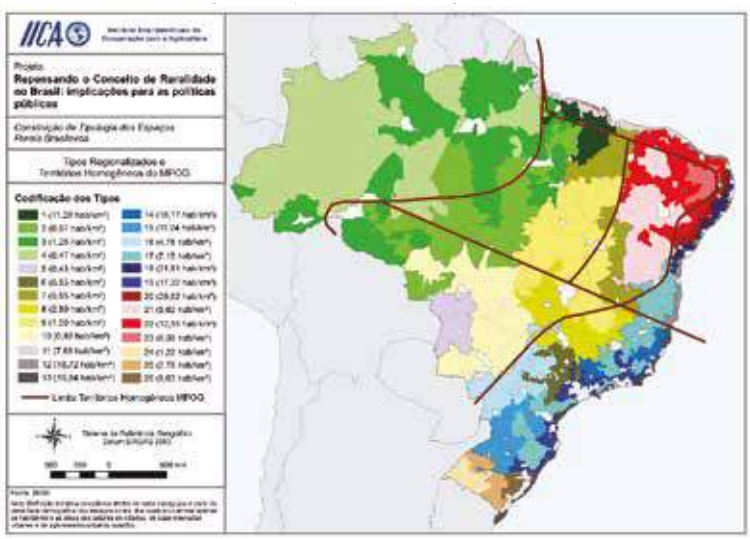


Figura 27 – Tipos e territórios homogêneos MPOG



No Território 1 (Quadro 41), certamente o mais desafiador, não parece cabível escolher um tipo regionalizado *"core"*; considerando os vetores, o tipo 4 é aquele que mais que os demais deve ser encarado com uma "nova fronteira de inovação social", numa perspectiva de valorização cultural, de uma logística adequada às especificidades da área e da superação de uma concepção de desenvolvimento centrada nas cidades. Mas as diversas experiências amazônicas, presentes em todos os tipos regionalizados, compõem um quadro de grande diversidade, que permitiria modular e detalhar esses vetores.

Quadro 41 - Território 1- Bioma Florestal Amazônico

1. Revolução técnico-científica associada à biodiversidade, para valorizar decisivamente os produtos da floresta e de suas águas. 2. Empreendedorismo regional, que abra espaço para novas fronteiras da inovação social e gerar atividades que valorizem a cultura regional. 3. Implantação de uma logística integrada e adequada às especificidades da área. 4. Transformação das débeis redes de cidades em um sistema urbano, capaz de melhorar a provisão de serviços básicos à população. 5. Fortalecimento da presença do estado e dos instrumentos de ordenamento territorial.
TIPOS REGIONALIZADOS DE ESPAÇOS RURAIS 2 Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense; 3 Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense; 4 (Amazônia: Amazônia Ocidental; Norte de Roraima; Trombetas; Baixo Amazonas; Marajó); 11 (Linha de Costa Norte e Nordeste, do Oiapoque a Fortaleza).

No Território 2A, os vetores citados, muito vinculados à consolidação da agroindústria de exportação, apontam como tipos regionalizados *"core"* os tipos 5, 8 e 10, 16 e 3 (em Rondônia e no Acre). Mas outro vetor tratando dos conflitos fundiários e ambientais envolve além desses os tipos regionalizados 2 e 9 (Quadro 42).

Quadro 42 - Território 2A - Centro-Oeste

1. Oferta de uma malha logística adequada em transporte e energia. 2. Consolidação da ocupação agroindustrial contemporânea, diversificando e ampliando suas bases de sustentação tecnológica e financeira. 3. Desenvolvimento de iniciativa que aponte caminhos para superar os problemas fundiários e ambientais. 4. Fortalecimento dos elos que se estruturam no arco Brasília-Anápolis-Goiânia, o que ajudará a região a se tornar um polo de atração de empreendimentos de base científica e tecnológica e serviços de alta complexidade. 5. Integração sul-americana baseada em complementaridade de recursos e projetos conjuntos, capazes de embasar uma agenda de desenvolvimento para o coração do continente.
TIPOS REGIONALIZADOS DE ESPAÇOS RURAIS 2 (Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense); 3 (Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense); 5 (Pantanal), 8 (Cerrado: Centro e Sul de Goiás; Oeste e Centro de Minas); 9 (Cerrado: Noroeste de Minas Gerais; Extremo Oeste da Bahia; Tocantins; Sudoeste do Piauí; Sul do Maranhão); 10 (Cerrado: Mato Grosso do Sul; Sudoeste de Goiás; Sul de Mato Grosso; 16 (Mata Atlântica: Oeste Paulista; Limite Triângulo Mineiro//Goiás; Norte e Oeste Paranaenses; Sul de Mato Grosso do Sul).

No Território 2B1, os tipos regionalizados 7 e 9 podem ser considerado como o *"core"*, com o rápido desmatamento do Cerrado e dos Cocais. Os tipos do bioma Amazônia (1, 2 e 3) apresentam também diversos estágios de desmatamento e de coexistência entre sistemas agrícolas de base familiar e empreendimentos agroindustriais e minerais patronais (Quadro 43).

Quadro 43 - Território 2B1 – Centro-Norte

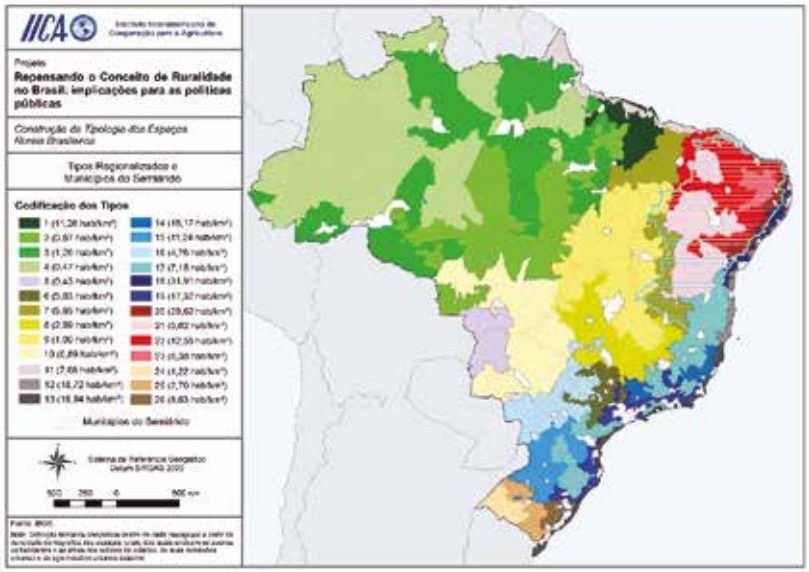
1. Ampliação intensiva da logística disponível com a estruturação de uma economia minero-agro-industrial ativa na área florestal desmatada localizada na confluência dos estados do Pará, Maranhão e Tocantins. 2. Aproveitamento de grandes extensões de terras degradadas e/ou abandonadas pela antiga frente de expansão. 3. Modificação da estrutura da ocupação produtiva dos cerrados e ofertas de alternativas tecnologicamente densas de exploração agro-silvo-pastoril. 4. Desenvolvimento da conectividade interna da região a partir das cidades que cresceram com a nova dinâmica, como Barreiras e Balsas, ou mesmo Palmas. 5. Montagem de uma competência técnico-científica dedicada, voltada às questões das atuais formas produtivas.
TIPOS REGIONALIZADOS DE ESPAÇOS RURAIS 1 (Amazônia: Baixo Tocantins; Região Bragantina; Baixada Maranhense; Rodovia Pará Maranhão); 2 (Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense); 3 (Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense); 7 (Cerrado: Norte de Minas Gerais; Oeste da Bahia às margens do São Francisco; Extremo Sul do Piauí; Maranhão dos Cocais); 9 (Cerrado: Noroeste de Minas Gerais; Extremo Oeste da Bahia; Tocantins; Sudoeste do Piauí; Sul do Maranhão).

Os tipos regionalizados *"core"* são os 21, 22, 23 e 7. Considerando o limite instituído do Semiárido, representado na Figura 28, agrega-se o tipo 20. Entre os vetores, o 3 merece reparo: além da "Renovação e ampliação da logística para ampliar a acessibilidade, a integração e a revitalização dos núcleos urbanos", precisa dar atenção aos núcleos não urbanos (Quadro 44).

Quadro 44 - Território 2B2 – Sertão Semiárido Nordestino

1. Promoção de amplo acesso à água e seu uso sustentável. 2. Apoio e impulso a atividades regionais adequadas ao ambiente e à cultura regionais. 3. Renovação e ampliação da logística para ampliar a acessibilidade, a integração e a revitalização dos núcleos urbanos. 4. Adensamento da base científico-tecnológica na área, com reforço ao ensino técnico profissionalizante. 5. Esforço decisivo em educação, saúde, saneamento, habitação e resgate social por mecanismos de transferência de renda que o território demanda.
TIPOS REGIONALIZADOS DE ESPAÇOS RURAIS 7 (Cerrado: Norte de Minas Gerais; Oeste da Bahia às margens do São Francisco; Extremo Sul do Piauí; Maranhão dos Cocais); 17 (Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Campo das Vertentes (Minas Gerais); Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira - SP, Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba - SC; Vacaria -RS); 20 (Caatinga: Agrestes de Natal a Feira de Santana); 21 (Caatinga: Sertões Sul e Oeste); 22 ((Caatinga, Sertões Norte, áreas úmidas de altitude, irrigadas; Cocais do Piauí); 23 (Caatinga, Sertões Norte Orientais com maior aridez (RN/PB/PE).

Figura 28 – Tipos e perímetro do semiárido



Nos dois quadros seguintes, correspondendo a "territórios homogêneos" resultantes de processos de ocupação adensados e escalonados no tempo, da conquista colonial até a frente paulista da primeira metade do século XX, não cabe definir tipos regionalizados "core". A grande quantidade de tipos remete a quão relativa é essa homogeneidade.

Quadro 45 - Território 3A - Litoral Sudeste-Sul

1. Fortalecimento das competências em CT&I do território, mobilizando-as para que contribuam diretamente na formação mais intensa de competências em outras partes do País.
2. Consolidação das articulações das cidades mundiais do País com as redes estabelecidas e polos do Cone Sul, ampliando as condições de inserção global autônoma.
3. Desenvolvimento das possibilidades de articulação da estrutura socioprodutiva com países vizinhos.
4. Mudança das condições de vida nos grandes centros urbanos com maior integração social, acesso a serviços públicos e redução da violência.
5. Exploração sustentável dos recursos do mar e dos ambientes costeiros, incluindo pesca, transporte, lazer, exploração mineral e aspectos ligados à defesa.

TIPOS REGIONALIZADOS DE ESPAÇOS RURAIS

6 (Cerrado Paulista); 8 (Cerrado: Centro e Sul de Goiás; Oeste e Centro de Minas); 13 (Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí); 14 (Mata Atlântica: Oeste do Espirito Santo; parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais); 15 (Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense; Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas; Noroeste Gaúcho); 16 (Mata Atlântica: Oeste Paulista; Limite Triângulo Mineiro//Goiás; Norte e Oeste Paranaenses; Sul de Mato Grosso do Sul); 17 (Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Campo das Vertentes (Minas Gerais); Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira - SP, Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba - SC; Vacaria -RS); 19 (Mata Atlântica: Entornos do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense e Catarinense; Velhas Colônias Gaúchas); 24 (Pampa: Campanha Gaúcha); 25 (Pampa: Missões e Sul do estado); 26 (Pampa: Nordeste).

Quadro 46 - Território 3B – Litoral Norte-Nordestino

1. Promoção de setores competitivos com alto poder de geração de emprego e renda.
2. Diversificação econômico-produtiva de zonas dedicadas secularmente às monoculturas.
3. Distribuição ampla de ativos estratégicos pela população e pelas sub-regiões.
4. Fortalecimento e intensificação das relações que o território mantém com o mar e os ambientes costeiros.
5. Adensamento tecnológico e comercial das novas e velhas cadeias produtivas regionais.

TIPOS REGIONALIZADOS DE ESPAÇOS RURAIS

1 (Amazônia: Baixo Tocantins; Região Bragantina; Baixada Maranhense; Rodovia Pará Maranhão); 7 (Cerrado: Norte de Minas Gerais; Oeste da Bahia às margens do São Francisco; Extremo Sul do Piauí; Maranhão dos Cocais); 11 (Linha de Costa Norte e Nordeste, do Oiapoque a Fortaleza); 12 (Linha de Costa Nordeste, de Fortaleza ao Sul da Bahia); 17 (Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Campo das Vertentes (Minas Gerais); Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira - SP, Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba - SC; Vacaria -RS); 18 (Mata Atlântica: Mata Nordestina de Natal ao Recôncavo); 20 (Caatinga: Agrestes de Natal a Feira de Santana); 22 (Caatinga, Sertões Norte, áreas úmidas de altitude, irrigadas; Cocais do Piauí).

O manuseio do Banco de Dados, desenvolvido para a elaboração dessa Tipologia Regionalizada, permite detalhamentos temáticos e recortes territoriais em escala mais fina. Assim, seria possível:

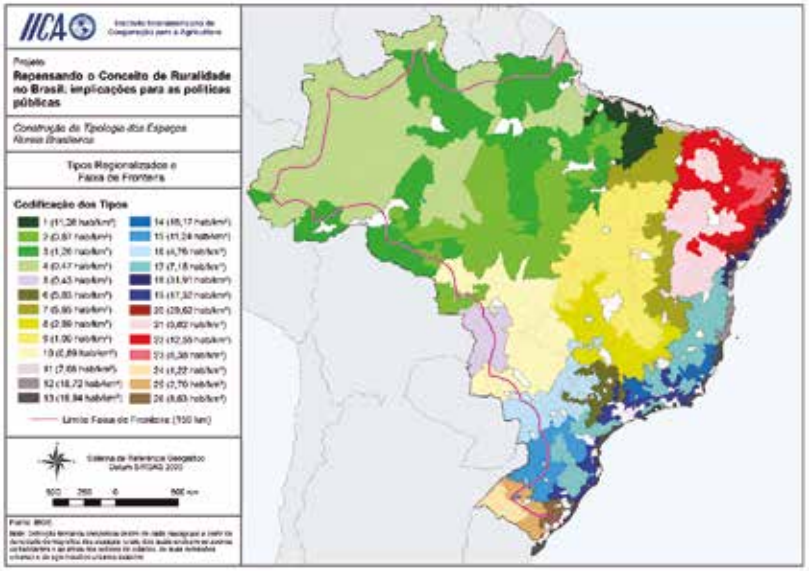
i. Adotar a divisão estratégica em "territórios homogêneos", tornando-a mais aderente aos biomas.

ii. Adaptar os tipos aos limites desses territórios.

iii. Dar maior centralidade às problemáticas do mundo rural na definição dos vetores.

Outro desafio recente pode ser identificado na mudança de estratégia ocorrida em relação à integração do subcontinente. Desde o século XVIII, com a estratégia de fixação de fortes e de núcleos de povoamento adotada pelo Marquês de Pombal, passando pela demarcação da fronteira por obra de Barão de Rio Branco e pelas iniciativas dos governos militares, a faixa de fronteira foi vista principalmente na perspectiva da defesa do território. Recentemente, acrescentou-se outra perspectiva, relacionada à integração do subcontinente e às trocas culturais e econômicas entre países vizinhos. Apresenta-se na Figura 29 e no Quadro 47 a superposição dessa faixa com os tipos regionalizados.

Figura 29 – Tipos regionalizados por bioma em faixa de fronteira



Quadro 47 - Tipos regionalizados por bioma em faixa de fronteira

TIPOS REGIONALIZADOS POR BIOMA EM FAIXA DE FRONTEIRA	
LINHA DE COSTA	11 (Linha de Costa Norte e Nordeste, do Oiapoque a Fortaleza); 13 (Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí).
BIOMA AMAZÔNIA	2 (Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense); 3 (Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense); 4 (Amazônia: Amazônia Ocidental; Norte de Roraima; Trombetas; Baixo Amazonas; Marajó).
BIOMA PANTANAL	5 (Pantanal).
BIOMA CERRADO	10 (Cerrado: Mato Grosso do Sul; Sudoeste de Goiás; Sul de Mato Grosso).
BIOMA MATA ATLÂNTICA	15 (Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense; Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas; Noroeste Gaúcho); 16 (Mata Atlântica: Oeste Paulista; Limite Triângulo Mineiro//Goiás; Norte e Oeste Paranaenses; Sul de Mato Grosso do Sul).
BIOMA PAMPA	24 (Pampa: Campanha Gaúcha); 25 (Pampa: Missões e Sul do estado); 26 (Pampa: Nordeste).

A caracterização dos tipos regionalizados pode ser um subsídio para se pensar o quão os espaços que se situam do outro lado da fronteira apresentam as mesmas características de organização do espaço, levando em conta aquelas ressaltadas para estabelecer uma comparação entre os tipos: centralidades, traços relevantes dos sistemas produtivos de padrão familiar ou patronal; forças e fraquezas dos agentes envolvidos nesses sistemas, especialmente nas condições de renda e na capacidade de vencer as distâncias físicas. Diferenças de situações ou semelhanças podem indicar maiores ou menores pressões sobre a linha de fronteira. Esta tem um longo traçado na Panamazônia nos tipos 3 e 4, que reúnem muitas populações indígenas, presentes também do outro lado da fronteira. Do mesmo modo, no Pampa, os tipos 24 e 25, reúnem populações com fortes laços culturais com aquelas vizinhas no Uruguai e na Argentina. Mas, como foi visto, as características dos tipos 3 e 4 são muito diferentes das observadas nos tipos Pampeiros.

Na primeira década do século XXI, houve também uma mudança em estratégias de desenvolvimento rural, pela adoção de um enfoque territorial, que se concretizou pela implantação dos Territórios Rurais. Sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário, busca-se, nesses territórios integrar ações de diversos setores do Poder Executivo, mobilizando as forças locais por meio de um colegiado do território. Para cada Território Rural existe um Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável disponível em (http://sit.mda.gov.br/download.php). Essa inovação já suscitou muitos estudos e uma publicação do IICA (FAVARETO, A. [et.al], 2010). Pelos requisitos do programa, pode se formar um território juntando em escala subestadual (excetuando um único território, no entorno de Brasília) municípios com cidades pequenas, forte predominân-

cia de agricultores de base familiar e movimentos sociais ativos no campo. Pela dimensão que assumiu, com a multiplicação dos territórios rurais em todas as partes do país, trata-se de uma estratégia de planejamento que procura ser desafiada pela diversidade do país. Procura ao longo do seu percurso construir adaptações de políticas públicas que, historicamente, não levaram em conta o grau dessa diversidade e estabeleceram, por meio de critérios, modalidades de acesso que são impedimentos ao desenvolvimento em situações específicas. A Tipologia Regionalizada em escala intermediária, uma representação realizada a partir de dados estatísticos, portanto sem o confronto com o choque da realidade que a estratégia dos Territórios Rurais promove, pode ser útil:

i. Oferecendo um quadro de referência mais geral, em escala nacional ao esforço em curso de sistematização das problemáticas encontradas em diversos territórios.

ii. Sinalizando que, em alguns territórios de grande dimensão, especialmente no Norte do país, que se estendem em mais de um tipo regionalizado, portanto marcados por forte diversidade de situações, podem, a depender da base social do colegiado, não estar contemplados com equanimidade todos os agentes da vida rural.

Para esses fins, conta-se com o Banco de Dados que permite modular as informações em recortes mais finos e apresenta-se a Figura 30 na qual 235[23] Territórios Rurais estão superpostos à representação dos tipos regionalizados. A seguir, quadros indicam, por tipo regionalizado, os Territórios Rurais que abrangem um ou mais municípios incluídos no tipo regionalizado. A quantidade de Territórios Rurais por tipos depende da extensão do tipo regionalizado, como ocorre no tipo 17, onde os Territórios Rurais estão concentrados no Sul da Bahia e Noroeste de Minas e no Paraná e Santa Catarina. Em outros tipos regionalizados quase todos os municípios participam de Territórios Rurais; isso ocorre nos tipos do bioma Caatinga (20, 21, 22, 23), no tipo 25 (Missões e Sul do estado) e em menor grau em tipos do bioma Amazônia (2, 3, 4). No bioma Cerrado, há tipos com menores coberturas de Territórios Rurais (6, 8 e 10). No bioma Mata Atlântica, nos tipos 16 e 19, há também grandes áreas sem Territórios Rurais. Essa distribuição relaciona-se com a base social que deu origem e sustentáculo à nova estratégia: os movimentos sociais retratando a diversidade do campo, destacando-se:

i. Os assentados da Reforma Agrária (Figura 31)

ii. (Figura 31) presentes em todo o país mas com maior peso no tipo 3 do bioma Amazônia;

iii. Os pescadores artesanais, com alguns Territórios Rurais na Linha de Costa;

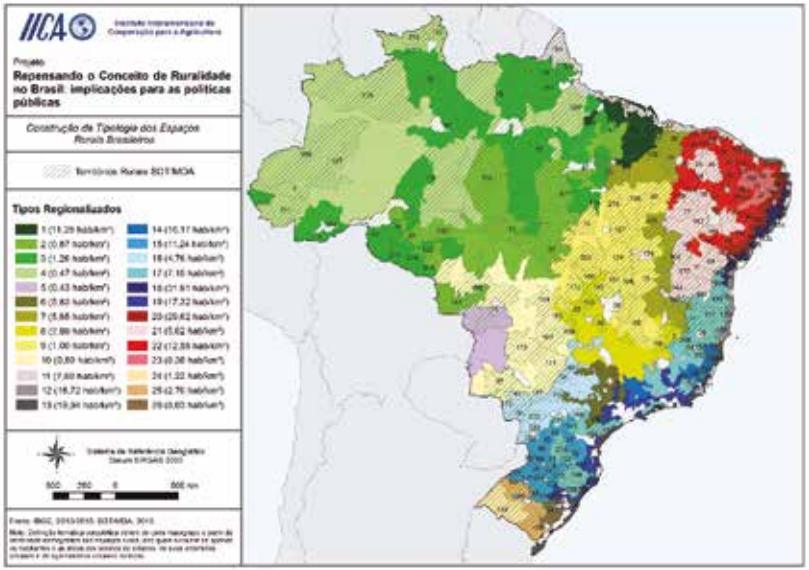
iv. Os quilombolas (Figura 32) presentes em Territórios Rurais em quase todos os tipos regionalizados e em maior grau nos tipos 11, 7 e 21

v. A população indígena que se tornou protagonista em alguns territórios do tipo regionalizado 4 onde há grandes extensões de territórios indígenas (Figura 33).

vi. Os agricultores familiares, com a grande diversidade das suas situações, já abordada acima.

23 Em final de 2013, quando finalizou a pesquisa, havia 164 territórios rurais; em 2015, o MDA/SDT informou gerenciar 235 territórios rurais. A figura 30 e o quadro 48 foram atualizados em 2015 para abranger esses 235 territórios rurais e os tipos regionalizados que lhes servem de referência.

Figura 30 – Tipos regionalizados e territórios



Quadro 48 – Macrogrupos, tipos regionalizados e territórios rurais

MACROGRUPOS																								
AMAZÔNIA				PANTANAL	CERRADO					LINHA DE COSTA			MATA ATLÂNTICA						CAATINGA				PAMPA	
TIPOS REGIONALIZADOS																								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
TERRITÓRIOS RURAIS (CÓDIGO)																								
61	19	4	6			15	5	13	16	52	21	116	26	9	12	7	41	11	2	14	1	27	232	75	227
115	74	17	119			20	46	38	37	154	55	128	64	10	35	57	54	234	3	31	23	59		104	
130	87	29	122			22	48	63	158	212	175	229	72	25	47	58	103	236	8	49	28	76			
139	92	44	129			34	67	93	167		176		78	30	73	62	105	238	24	69	32	134			
141	114	53	136			79	110	107	169		192		108	33	127	65	120	239	36	77	40	159			
213	152	91	137			97	113	121	171				109	56	146	71	126		39	102	42	160			
	157	94	165			140	168	124	173				221	60	151	89	135		43	142	45	198			
	163	95	211			195	169	125	174					66	172	90	153		84	143	50	200			
		98	218			206		166						68	222	99	181		186	177	51	204			
		106						170						70	223	100	187		199	189	80				
		111						178						88	225	117			202		81				
		112						196						101		149			205		82				
		138						219						145		150			209		83				
		144						220						147		155					85				
		214												148		156					86				
		215												228		179					96				
		216																							
		217																							
														237		224					133				
																226					161				
																					162				
																					164				
																					184				
																					185				
																					190				
																					191				
																					194				
																					197				
																					201				
																					203				
																					207				
																					208				
																					210				

Figura 31 – Média por município de famílias assentadas da reforma agrária

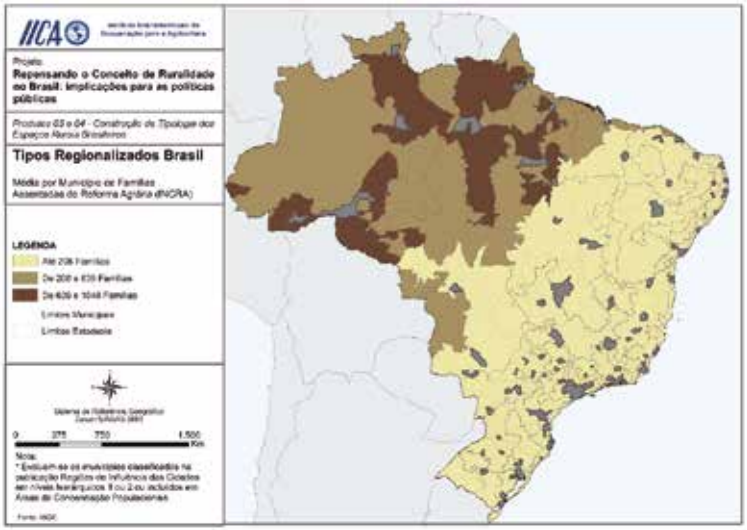


Figura 32 - Comunidades quilombolas certificadas

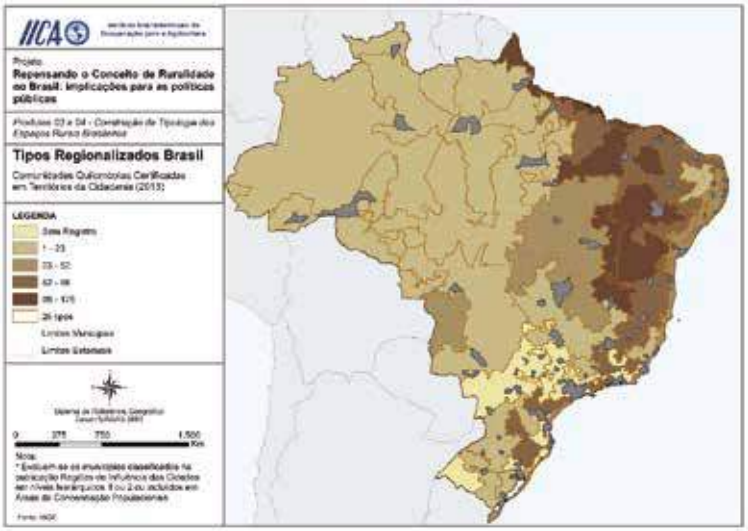
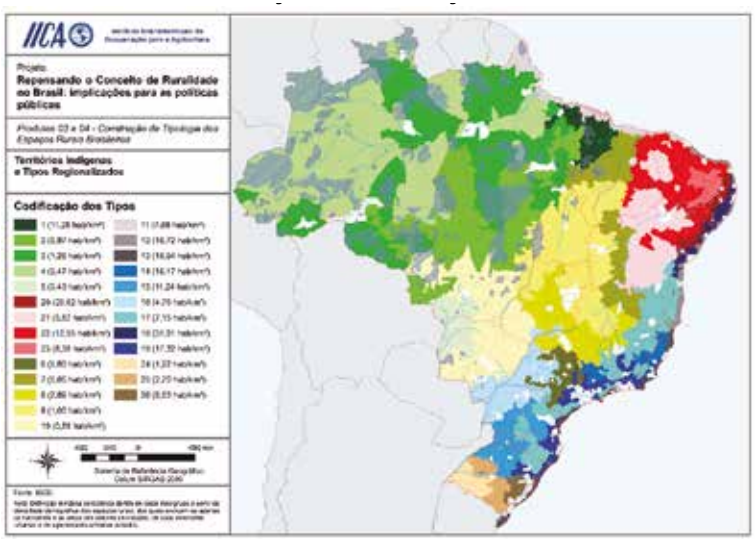


Figura 33 – Territórios indígenas



A estratégia de cunho territorial, adotada para o desenvolvimento rural, ainda busca caminhos para que o crédito rural, um dos seus vetores mais consolidados, possa se tornar mais disseminado, o que requer encontrar formas mais inclusivas em áreas onde o acesso ao solo e aos recursos naturais passa por direitos consuetudinários. Coincidentemente são áreas onde podem existir entraves de ordem cultural na relação entre os produtores e aparelho do estado, estruturada no decorrer da consolidação do modelo urbano-industrial de desenvolvimento. As Figura 34 e Figura 35 tratam, respectivamente, do volume de crédito rural (custeio e investimento), conforme informado pelo Banco Central, para o ano de 2010 e, da mesma fonte, o incremento ocorrido entre 2006 e 2010.

A comparação das duas figuras, demonstra uma grande estabilidade na distribuição espacial do Crédito Rural, num período durante o qual foi muito ampliado.

Tratando-se de valores absolutos, somados em cada tipo regionalizado, os volumes guardam relação com números de produtores. Na hipótese de distribuição igual do valor do Crédito Rural (2006 - custeio e investimentos) entre todos os estabelecimentos rurais recenseados em 2006 e agrupados em tipos regionalizados, cada estabelecimento agropecuário receberia um valor indicado no Quadro 49. Esses valores, evidentemente hipotéticos, deixam evidente que o crédito rural continua de muito difícil acesso para a quase totalidade dos produtores do Norte e Nordeste do país.

Quadro 49 – Crédito rural (média hipotética por estabelecimento) e tipos regionalizados

Valor Total do Crédito Rural (Custeio e Investimento) em 2006 / Nº Total de Estabelecimentos Agropecuários (2006)	TIPOS REGIONALIZADOS
Em média menos de R$ 1.000,00	4 (Amazônia: Amazônia Ocidental; Norte de Roraima; Trombetas; Baixo Amazonas; Marajó); 20 (Caatinga: Agrestes de Natal a Feira de Santana); 21 (Caatinga: Sertões Sul e Oeste); 22 ((Caatinga, Sertões Norte, áreas úmidas de altitude, irrigadas; Cocais do Piauí).
Em média de R$ 1.000,00 a R$ 5.000,00	1 (Amazônia: Baixo Tocantins; Região Bragantina; Baixada Maranhense; Rodovia Pará Maranhão); 3 Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense; 7 (Cerrado: Norte de Minas Gerais; Oeste da Bahia às margens do São Francisco; Extremo Sul do Piauí; Maranhão dos Cocais); 11 (Linha de Costa Norte e Nordeste, do Oiapoque a Fortaleza); 12 (Linha de Costa Nordeste, de Fortaleza ao Sul da Bahia); 18 (Mata Atlântica: Mata Nordestina de Natal ao Recôncavo). 23 (Caatinga: Sertões Norte Orientais com maior aridez – RN/PB/PE).
Em média de R$ 5.000,00 a R$ 10.000,00	2 (Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense); 14 (Mata Atlântica: Oeste do Espirito Santo; parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais); 17 (Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Campo das Vertentes (Minas Gerais); Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira - SP, Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba - SC; Vacaria -RS); 19 (Mata Atlântica: Entornos do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense e Catarinense; Velhas Colônias Gaúchas); 26 (Pampa: Nordeste).
Em média de R$ 10.000,00 a R$ 20.000,00	5 (Pantanal), 8 (Cerrado: Centro e Sul de Goiás; Oeste e Centro de Minas); 9 (Cerrado: Noroeste de Minas Gerais; Extremo Oeste da Bahia; Tocantins; Sudoeste do Piauí; Sul do Maranhão); 13 (Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí); 15 (Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense; Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas; Noroeste Gaúcho); 16 (Mata Atlântica: Oeste Paulista; Limite Triângulo Mineiro//Goiás; Norte e Oeste Paranaenses; Sul de Mato Grosso do Sul); 25 (Pampa: Missões e Sul do estado).
Em média mais de R$ 30.000,00	6 (Cerrado Paulista); 10 (Cerrado: Mato Grosso do Sul; Sudoeste de Goiás; Sul de Mato Grosso; 24 (Pampa: Campanha Gaúcha).

Figura 34–Classes de crédito Rural por tipo: custeio e investimento, 2010

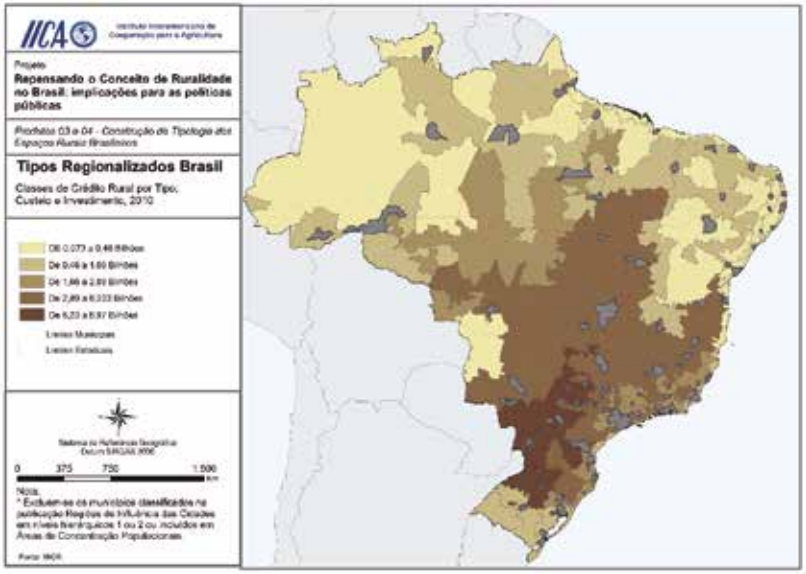
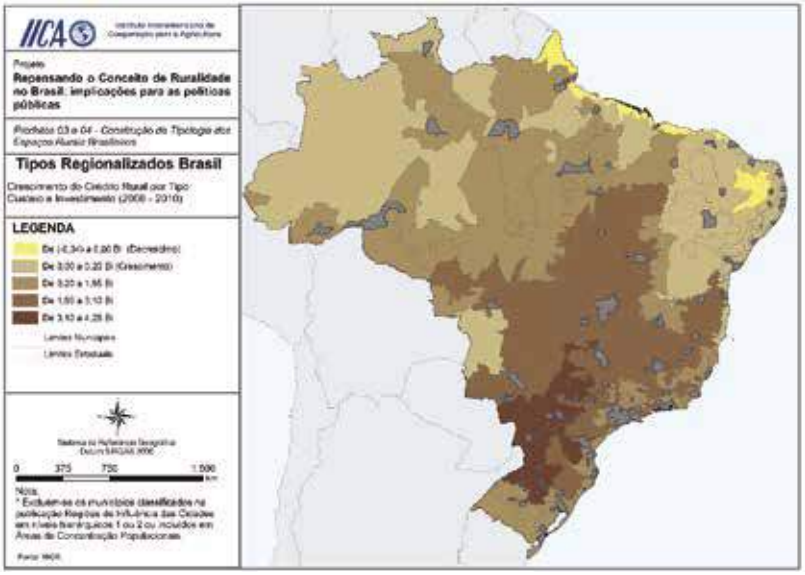


Figura 35 – Crescimento do crédito rural por tipo: custeio e investimento (2006-2010)

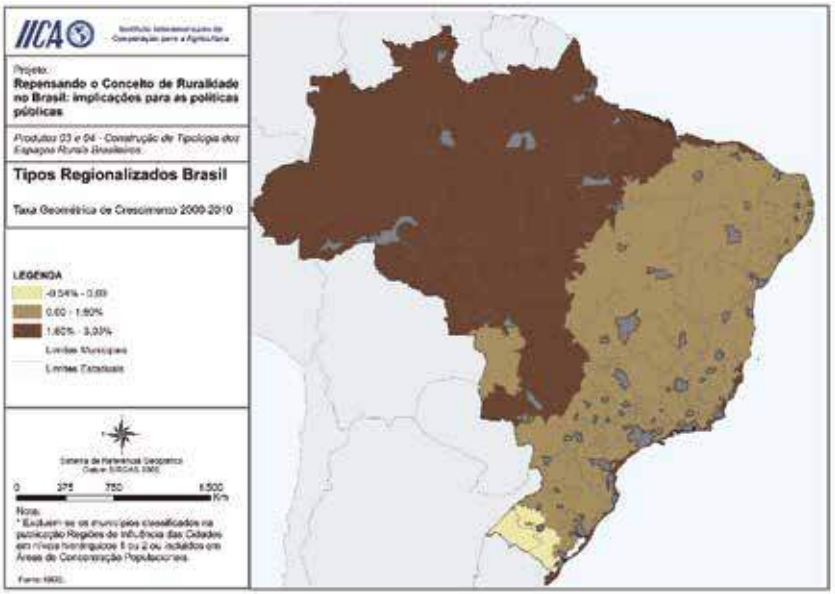


Outras mudanças recentes, perceptíveis em alguns indicadores demográficos da primeira década do século XXI, podem ser relevantes em estratégias de desenvolvimento pois permitem, em escala geral, identificar tipos onde ocorre uma grande dinâmica populacional, reveladora e impulsionadora de rápidas reconfigurações do território e perfis etários desafiantes para os serviços de Saúde e Educação.

Na Figura 36 são representadas as Taxas Geométricas de Crescimento Populacional de 2000 a 2010 dos municípios agrupados em tipos regionalizados. A taxa média para o conjunto do Brasil foi, no mesmo período, de 1,17%.

Os valores são negativos nos três tipos Pampeiros, mas são muito elevados (1,60% a 3,30% ao ano) em todos os tipos situados a oeste de uma linha São Luís do Maranhão – Dourados – MS, excetuando-se o tipo Pantanal. Trata-se de tipos menos povoados em 2000. Sobre essa base, uma taxa elevada pode resultar de um acréscimo moderado de população em valor absoluto. No tipo 1 (Amazônia: Baixo Tocantins; Região Bragantina; Baixada Maranhense; Rodovia Pará Maranhão) com povoamento denso, inclusive nas Zonas Rurais alcança uma taxa muito elevada que pode decorrer do crescimento urbano associado à manutenção da população rural nos seus povoados. No tipo 13 (Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí), o único do Brasil oriental a alcançar taxa muito elevada, a população rural é pequena e o crescimento da população municipal corresponde ao crescimento urbano, transbordando também em zonas rurais, inclusive pela transformação de empreendimentos balneários em Aglomerados Urbanos Isolados por meio de leis municipais.

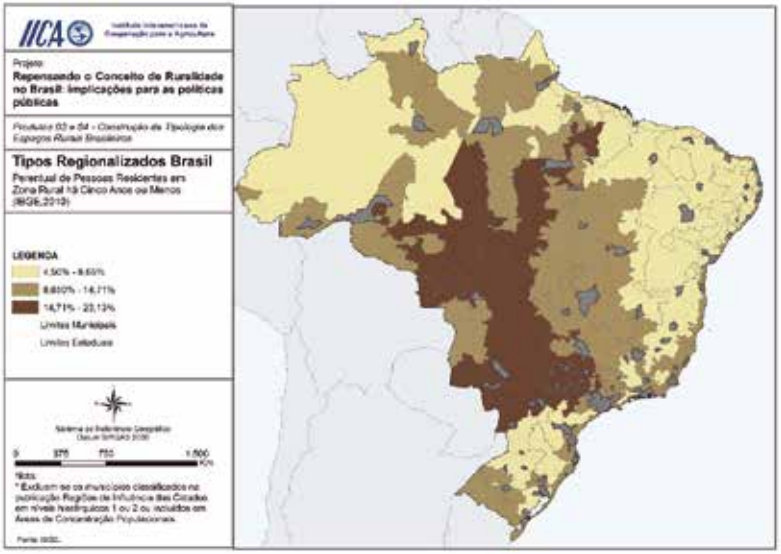
Figura 36 - Taxa Geométrica de Crescimento Populacional (2000-2010)



Para identificar os tipos regionalizados onde ocorrem, aceleradamente e nessa escala média de observação, reconfigurações territoriais sinalizadas por dinâmicas de crescimento populacional, apresenta-se a proporção de residentes em Zonas Rurais que nelas residem há menos de cinco anos na data do Censo de 2010 (Figura 37). As taxas mais elevadas (de 15 a 23%) ocorrem nos tipos 2 (Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense), 10 (Cerrado: Mato Grosso do Sul; Sudoeste de Goiás; Sul de Mato Grosso) e 16 (Mata Atlântica: Oeste Paulista; Limite Triângulo Mineiro//Goiás; Norte e Oeste Paranaenses; Sul de Mato Grosso do Sul). Todos são tipos com forte dinâmica do agronegócio, com populações rurais diminutas; taxa elevada, porém inferior (8,65 a 14,71%), ocorre nos tipos 3 (Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense), 9 (Cerrado: Noroeste de Minas Gerais; Extremo Oeste da Bahia; Tocantins; Sudoeste do Piauí; Sul do Maranhão) e 24 (Pampa: Campanha Gaúcha). Essas taxas indicam um processo de renovação da população rural por chegada de imigrantes recentes, provavelmente vinculados à implantação de novos empreendimentos produtivos ou a reconfiguração daqueles existentes.

Nos tipos 6 (Cerrado Paulista), 8 (Cerrado: Centro e Sul de Goiás; Oeste e Centro de Minas), 12 (Linha de Costa Nordeste, de Fortaleza ao Sul da Bahia), 13 (Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí), 14 (Mata Atlântica: Oeste do Espirito Santo; parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais), 19 (Mata Atlântica: Entornos do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense e Catarinense; Velhas Colônias Gaúchas) e 25 (Pampa: Missões e Sul do estado), as mesmas taxas correspondem, mais provavelmente, ao transbordamento de populações urbanas que passam a residir em zonas rurais, configurando o "novo rural" onde mais residentes não se ocupam em atividades agropecuárias, mais próximo de padrões observados na Europa e na América do Norte.

Figura 37 – Percentual de pessoas residentes em zona rural há cinco anos ou menos



Duas variáveis populacionais tratam da estrutura etária em habitat rural (zona rural oficial + vilas), destacando os mais idosos (60 anos e mais) e os mais jovens (9 anos ou menos) em 2010.

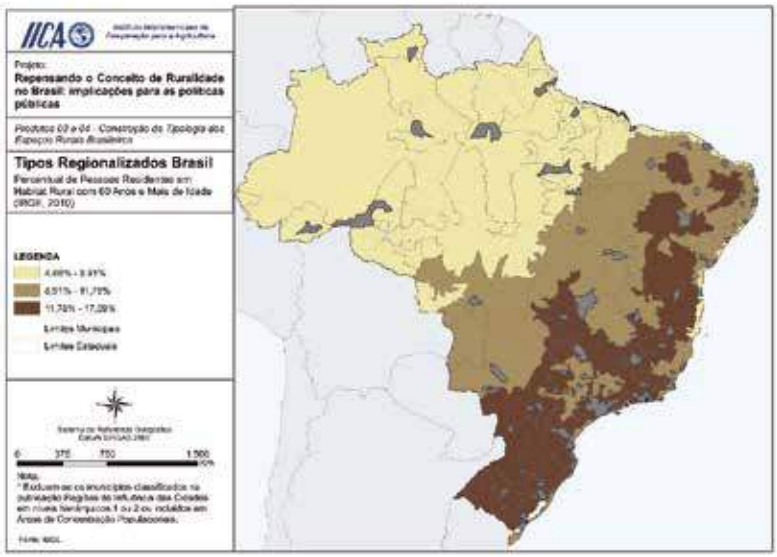
É sabido que há um muito rápido envelhecimento da população no país que, em 2010, reunia 10,8% da população total. Na Figura 38, os tipos regionalizados foram distribuídos em três intervalos:

- Aqueles onde as taxas médias de população idosa na população residente em habitat rural eram muito inferiores à taxa média nacional, todos situados a Oeste da linha São Luís – Dourados, excetuando os tipos 5 (Pantanal) e 10 (Cerrado: Mato Grosso do Sul; Sudoeste de Goiás; Sul de Mato Grosso), com taxas próximas da média nacional, e o tipo 12 (Linha de Costa Nordeste, de Fortaleza ao Sul da Bahia), com taxa inferior mas situado no Brasil Oriental.
- Aqueles onde as taxas médias da população idosa na população residente em habitat rural eram próximas da média nacional, relativizando as afirmações de caráter geral segundo as quais o rural é muito envelhecido.
- Aqueles onde essas taxas médias superam muito a taxa nacional, destacando a predominância de tipos regionalizados situados no Sul e Sudeste.

A tendência de envelhecimento da população do país, que ocorre na floresta e no campo, acompanhando a tendência nacional, aponta a necessidade de aprimorar os serviços de saúde rural em todo o país. Mas especificamente, esse desafio é maior em todos os tipos (situados principalmente no Oeste do país) onde são grandes

as distâncias entre localidades rurais e a cidade, ainda mais quando a cidade é pequena com pouca capacidade de atrair e reter profissionais de saúde. Assim, entre os tipos com muita população idosa em habitat rural, o 21 (Caatinga: Sertões Sul e Oeste) e o 17 (Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Campo das Vertentes (Minas Gerais); Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira - SP, Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba - SC; Vacaria -RS), podem ser vistos como campos de desafio para a urgente necessidade de adensamento da atenção à saúde no campo.

Figura 38 – Percentual de pessoas residentes em habitat rural com 60 anos



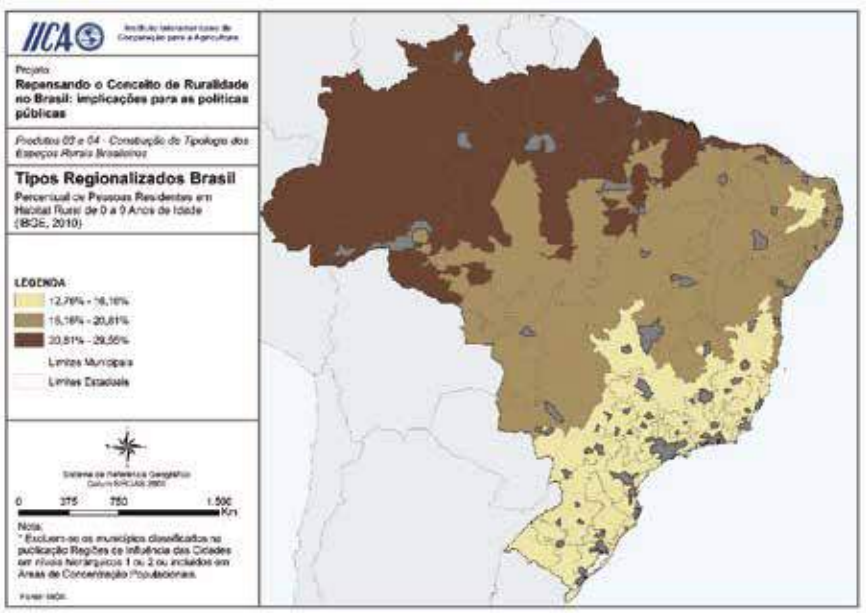
A taxa de crianças de 9 anos ou menos representava, em 2010, 15,16% da população do país. Na Figura 39 as taxas observadas em habitat rural por tipos regionalizados foram distribuídas em três intervalos:

- Tipos regionalizados onde essa taxa é próxima da média nacional para mais ou para menos. Todos estão situados no Centro-Sul do país, excetuando o tipo 23 (Caatinga, Sertões Norte Orientais com maior aridez (RN/PB/PE) e o tipo 17 parcialmente incluído no Nordeste (Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Campo das Vertentes (Minas Gerais); Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira - SP, Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba - SC; Vacaria -RS).

- Tipos regionalizados, onde a taxa é superior à média nacional e onde até um de cinco residentes em espaço rural (20%) é uma criança nessa faixa etária. Esses tipos abrangem o Nordeste, a maior parte do Cento Oeste, e o tipo 2 (Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense). Constata-se que, em muitas das suas partes, o campo brasileiro é mais jovem que o país como um todo.

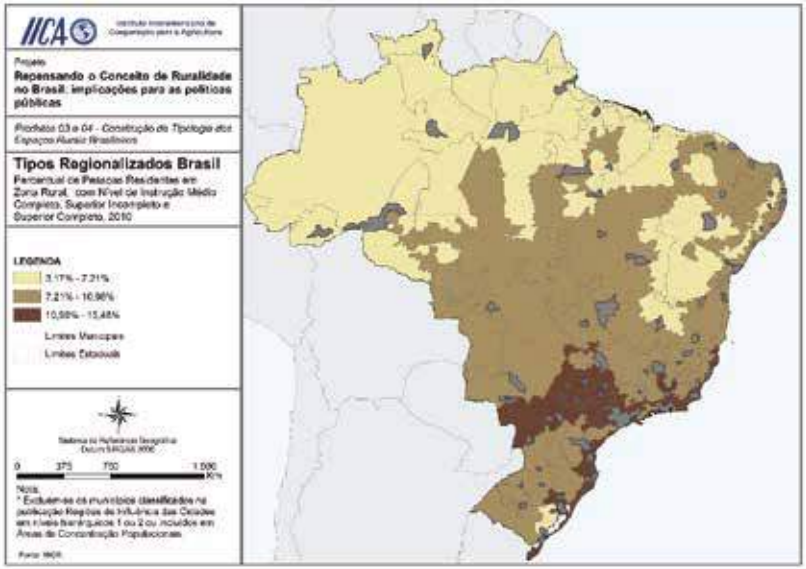
– Com taxas muito altas em campos e florestas, chegando a atingir quase o dobro da taxa nacional no tipo 4, estão tipos do bioma Amazônia 1 (Amazônia: Baixo Tocantins; Região Bragantina; Baixada Maranhense; Rodovia Pará Maranhão), 3 (Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense) e 4 (Amazônia: Amazônia Ocidental; Norte de Roraima; Trombetas; Baixo Amazonas; Marajó).

Figura 39 – Percentual de pessoas residentes em habitat rural de 0 a 9 anos de idade (IBGE 2010)



A distribuição das taxas de crianças (9 anos ou menos) em 2010 em habitat rural é praticamente inversa à distribuição das taxas de residentes em zona rural com nível de instrução médio e superior incompleto e completo residindo em zona rural (Figura 40). Sabe-se que uma das variáveis mais determinantes para o sucesso escolar dos jovens é precisamente ter pais que também estudaram, podendo ajudar a criança a ter um melhor desempenho na escola. A comparação da Figura 39 e Figura 40 remete então a uma situação crítica: onde há muitas crianças, há poucos pais que completaram o ensino médio. O desafio para o desenvolvimento educacional é duplo: além de quantitativo, precisa encontrar formas de integrar crianças na escola contando com um ambiente doméstico sem experiência prévia da prática de estudos longos. Trata-se então de uma verdadeira revolução educacional que se iniciou no Brasil, exigindo renovação das formas de ensinar, permitindo que a vivência dos pais seja valorizada no ambiente escolar de modo a não gerar ruptura intergeracional e a garantir estudos mais longos para os filhos.

Figura 40 - Percentual de Instrução médio e superior em zona rural (2010)



4.2 Caracterizações dos tipos por biomas

4.2.1 – Bioma Amazônia e bioma Pantanal

Quadro 50 – Denominação dos tipos regionalizados

Tipos regionalizados	Denominações
1	Amazônia: Baixo Tocantins; Região Bragantina; Baixada Maranhense; Rodovia Pará Maranhão.
2	Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense.
3	Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense.
4	Amazônia: Amazônia Ocidental; Norte de Roraima; Trombetas; Baixo Amazonas; Marajó;
5	Pantanal.

Esses dois biomas foram analisados em conjunto na fase de identificação de agrupamentos de clusters por meio da análise multivariada. Essa junção foi realizada considerando: i) o reduzido número dos municí-

pios do Pantanal ([9]); ii) a predominância em ambos os biomas da vegetação que os caracterizam: floresta ombrófila na Amazônia e savana no Pantanal conforme figura 24 abaixo; iii) a importância dos rios em ambos os biomas. Na descrição dos tipos será possível, no entanto, distinguir as características que diferenciam os espaços rurais desses dois biomas.

O bioma Amazônia, que se espraia também em 7 países vizinhos, apresenta no Brasil 4 tipos regionalizados (Figura 41), expressando níveis de antropização da cobertura florestal diferenciados (Figura 42) e dinâmicas contrastadas. Os tipos regionalizados 1 e 4 correspondem respectivamente à predominância: de populações camponesas relativamente antigas no contexto do bioma (tipo 1); de populações indígenas e ribeirinhas (tipo 4), havendo fortes contrastes quanto à antropização da cobertura vegetal quase total no tipo 1 e pouca significativa no tipo 4. Em ambos os tipos, os indicadores sociais são fortemente negativos: no tipo 1 em condições de altas densidades populacionais com muitos lugares habitados e, no tipo 4, em condições de baixíssimas densidades e extrema dispersão desses lugares. Os tipos regionalizados 3 e 2 correspondem a dois momentos da dinâmica migratória recente para Amazônia, configurando o "arco do desmatamento" nas suas diversas fases. No tipo 3 as estradas mais antigas construídas desde os anos 60 (Belém-Brasília, PA 150, BR 364) permitiram a fixação em florestas de terra firme (portanto desmatadas) de agricultores familiares e fazendeiros pecuaristas, reconfigurando a Amazônia tradicional dos modos de vida ameríndios e ribeirinhos por meio de conflitos pela posse da terra e pelo acesso aos recursos naturais entre essas populações e os imigrantes e entre fazendeiros e agricultores familiares. Parte desses migrantes não conseguiu se fixar e constituiu reserva de mão de obra para canteiros de obras, atividades madeireiras, garimpos e mineração. O tipo 2 representa a versão ainda mais contemporânea dessa frente de expansão da "fronteira", dessa vez impulsionada por novos mega empreendimentos e avanço da agropecuária no âmbito da qual se reproduz o ciclo do desmatamento (moderado pela demarcação de terras indígenas e reservas florestais), sendo que sob a égide direta da agropecuária patronal, destacando-se a sojicultura. Em três (tipos 2, 4 e 3) dos quatro tipos do bioma Amazônia as taxas de crescimento populacional ao ano no período 2000-2010 apresentaram-se superiores a 2%, relacionando-se a movimentos migratórios impactando fortemente uma base populacional pequena, especialmente nos tipos 2 e 4.

Figura 41 – Macrogrupo Amazônia e Pantanal

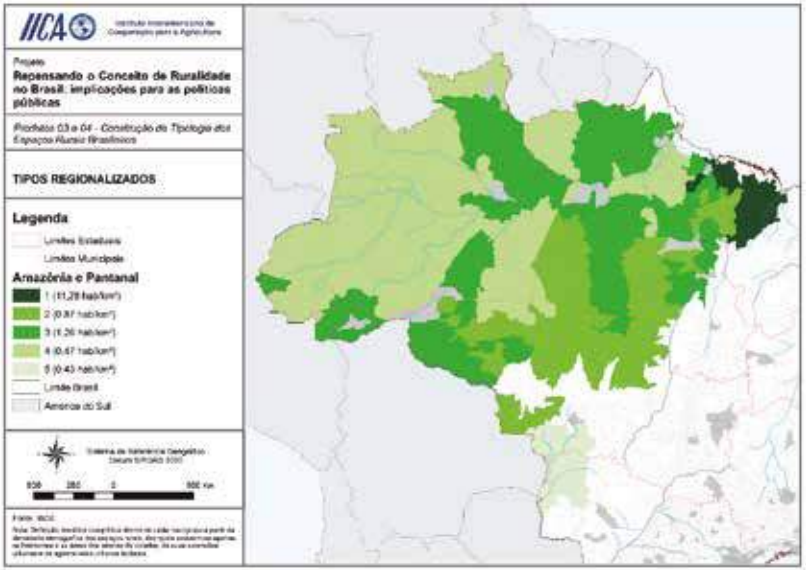
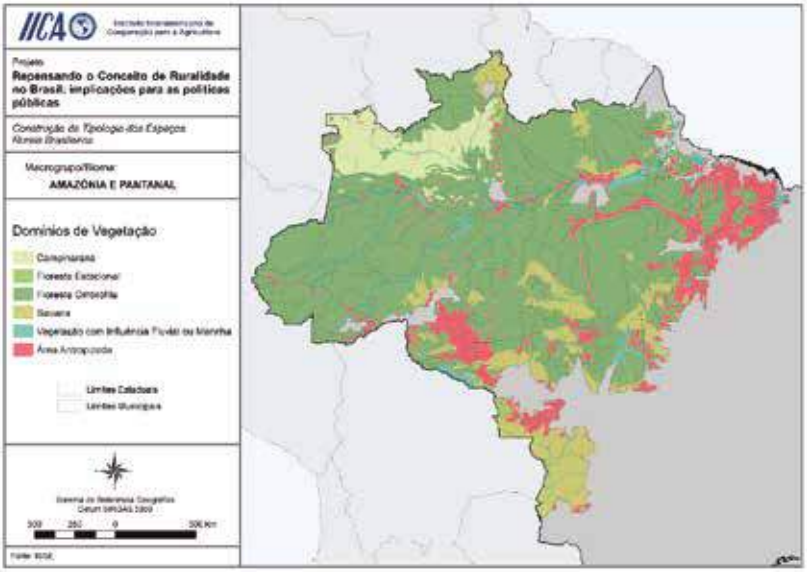


Figura 42 – Amazônia e Pantanal: vegetação



Os Quadros 51 a 55 apresentam diversas variáveis que fundamentam a comparação dos tipos nos biomas Amazônia e Pantanal:

Quadro 51 – Macrogrupos Amazônia e Pantanal e tipos regionalizados – Variáveis Caracterização

BIOMAS /MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Área km²	Municípios em 2010	Municípios em 1950	População 1950	População 2010	% População Total em Zona Rural* em 1950	% População Total em Zona Rural em 2010	% População Total em Habitat Rural** em 2010	Hab./km² (em Habitat Rural) em 2010
AMAZÔNIA	1	126.978,70	107	38	667.952	3.026.219	84,89	46,96	47,65	11,28
	2	836.926,40	112	6	18.862	2.611.079	88,48	27,92	28,08	0,87
	3	1.308.548,40	162	37	408.486	3.666.835	83,79	43,59	45,54	1,26
	4	1.748.325,70	70	41	442.153	1.729.940	90,15	49,15	49,19	0,47
PANTANAL	5	147.014,70	7	7	127.922	314.709	62,31	17,96	20,43	0,43

* Zona Rural: Definição Oficial.

* * Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) Com Códigos De Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) Quando Situados fora do Distrito Sede).

Quadro 52 – Macrogrupos Amazônia e Pantanal e tipos regionalizados – variáveis caracterização

BIOMAS/ MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Estabelecimentos Agropecuários em Habitat Rural* (2006)	Média Densidade dos Estabelecimentos Agropecuários por Km² em Habitat Rural*	% Estabelecimentos de Agricultura Familiar (Lei nº 11.326 de 2006) no número total dos Estabelecimentos	% Estabelecimentos de Agricultura Familiar (Lei nº 11.326 de 2006) na área total dos Estabelecimentos	Número de Famílias Assentadas Reforma Agrária (Municípios)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Rural* (2010)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Urbano** (2010)	% do Valor das Atividades Agropecuárias no Valor Agregado Total dos Municípios (2010)
AMAZÔNIA	1	143.035	1,58	91,98	42,42	44.225	70,85	23,68	21,70
	2	107.278	0,34	80,16	20,78	71.467	58,69	12,50	16,92
	3	213.340	0,38	86,77	41,49	169.700	70,71	16,99	27,49
	4	81.242	0,13	93,37	47,30	31.765	80,16	23,67	19,82
PANTANAL	5	9.308	0,17	75,61	8,61	3.226	60,29	12,42	16,96

* Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) Com Códigos de Situação 8 (Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) Quando Situados fora do Distrito Sede.

* * Habitat Urbano: Soma dos demais Setores dos Municípios.

Quadro 53 – Macrogrupo Amazônia e Pantanal e tipos regionalizados – variáveis caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	% de Pessoas residentes em Zona Rural*, com nível de instrução médio completo e superior incompleto e completo (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 1 até 3 salários mínimos em Habitat Rural**	% de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de telefone celular (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de microcomputador com acesso à internet (2010)	% de Pessoas residentes em Zona Rural que em julho de 2010, tinham rendimento mensal habitual de programa social bolsa-família ou	% de Pessoas Ocupadas que saem do município para trabalhar em 2010 (Taxa de Repulsão para Trabalho)
AMAZÔNIA	1	6,18	3,26	39,78	0,32	13,27	6,33
	2	8,44	15,95	55,42	4,39	6,71	4,71
	3	5,85	8,54	44,23	0,96	9,57	3,79
	4	3,17	3,34	16,85	0,63	8,49	1,41
PANTANAL	5	7,94	17,45	64,56	1,87	6,46	6,13

* Zona Rural: Definição Oficial.

* * Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) Com Códigos de Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) Quando Situados Fora Do Distrito Sede.

Quadro 54 – Macrogrupos Amazônia e Pantanal e tipos regionalizados – variáveis caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	% de Pessoas Residentes em Habitat Rural* (2010) com idade de 0 a 9 anos	% de Pessoas Residentes em Habitat Rural (2010) com idade de 60 anos e mais	Taxa geométrica de crescimento ao ano da população dos Municípios (1991-2000)	Taxa geométrica de crescimento ao ano da população dos Municípios (2000-2010)	% de Pessoas residentes (2010) em Zona rural** há cinco anos ou menos	Taxa de Masculinidade (Município) 2010
AMAZÔNIA	1	23,11	7,73	2,15	1,75	7,32	103,91
	2	19,09	7,17	2,33	2,52	17,76	109,98
	3	22,95	6,75	3,58	2,11	12,52	109,58
	4	29,55	4,88	2,82	2,40	4,50	109,48
PANTANAL	5	17,26	11,44	0,86	0,75	10,49	106,51

* Habitat Rural: Soma dos setores censitários (IBGE) com códigos de situação 8 (Zona Rural exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

** Zona Rural: Definição oficial.

Quadro 55 – Macrogrupos e tipos regionalizados – variáveis caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Média das maiores distâncias entre uma localidade do município e sua respectiva sede municipal (km)	Média das menores distâncias entre sedes municipais e uma rodovia federal pavimentada (km)	Média das menores distâncias entre sedes municipais e um eixo hidroviário (km)	Média das menores distâncias das sedes municipais a qualquer outra sede de hierarquia urbana superior	Nº médio de Vilas para cada Cidade	Nº médio de Aglomerados Rurais Isolados para cada Cidade	Nº médio de Aldeias Indígenas para cada Cidade	Nº médio de Aglomerados Urbanos Isolados para cada Cidade
AMAZÔNIA	1	29,49	21,93	53,88	41,11	0,31	6,64	0,30	0,00
	2	47,15	64,30	200,13	92,80	0,38	1,60	0,58	0,00
	3	44,95	51,13	57,79	88,27	0,43	2,26	0,75	0,00
	4	112,41	249,72	50,99	165,36	0,24	1,29	7,57	0,00
PANTANAL	5	63,85	19,48	34,37	113,37	2,57	0,57	0,86	0,00

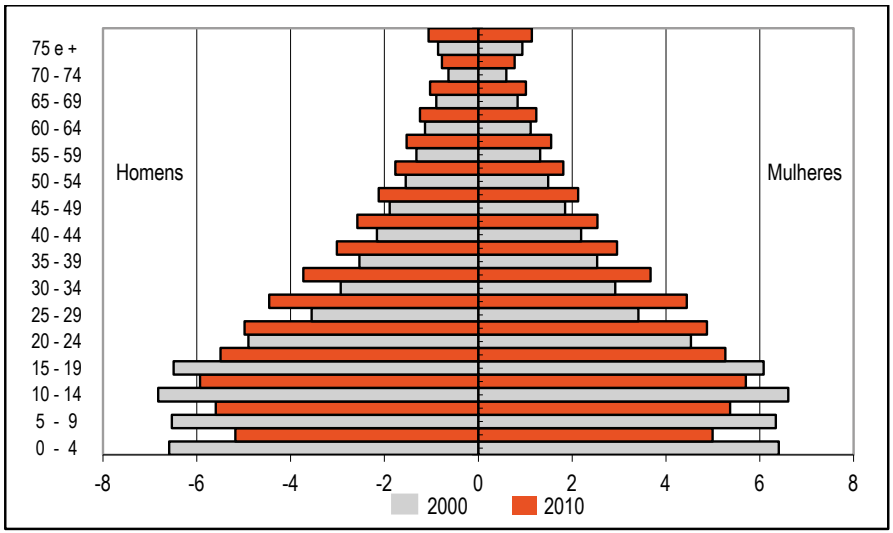
TIPO 1

Amazônia: Baixo Tocantins; Região Bragantina; Baixada Maranhense; Rodovia Pará Maranhão. 126.978,7 km2; 3.026.219 hab. (2010)

O **tipo regionalizado 1** apresenta municípios com as mais altas densidades rurais do bioma Amazônia. A densidade populacional em habitat rural é de 11,28 h/km² (incluídas as vilas além da zona rural legalmente definida). Define-se pela presença do campesinato mais antigo da região oriundo de dois tipos de ocupação: na Baixada Maranhense desde o século XVIII, contemporâneo do movimento de dispersão de comunidades quilombolas e lavradores no meio de fazendas de gado apropriadas pelos colonizadores no ambiente das lagoas características da região; na região Bragantina do Pará e na região do Guamá ao sul da primeira, a ocupação adensou-se com o ciclo da borracha (final do século XIX e início do século XX), em função da demanda por abastecimento (destacando-se a produção de farinha de mandioca entre outros gêneros alimentícios) de Belém do Pará, com a construção da ferrovia Belém-Bragança, e das plantações de produtos de exportação (pimenta do reino e malva). Entre a Baixada Maranhense e a Região Bragantina, alguns municípios apresentam densidades mais baixas e significativa cobertura florestal, sendo que o eixo da rodovia Pará-Maranhão foi

aproveitado para assentamentos de colonos nos anos 70. No baixo Tocantins há cidades e comunidades ribeirinhas e atividades produtivas vinculadas à proximidade de Belém do Pará. Predominam então, no conjunto do tipo regionalizado, diversas formas de agricultura familiar, sendo que uma boa parte destas apresentam situações precárias quanto à posse formalizada da terra e ao acesso aos recursos naturais decorrente de um direito costumeiro, fator de fragilidade nos conflitos com fazendeiros e, mais recentemente, com empresas do *agrobusiness*. Na parte sul, no Maranhão, não há Territórios Rurais. Tanto o campo quanto as pequenas cidades têm altas proporções dos ocupados envolvidos nas atividades agropecuárias que contribuem medianamente ao PIB, considerando a importância neste dos serviços públicos prestados por uma densa malha de municípios. Na zona rural, destacam-se um grande número de povoados (617 Assentamentos Rurais Isolados registrados pelo IBGE), assentamentos de Reforma Agrária, comunidades quilombolas, suportes de numerosos Territórios Rurais e de uma sociabilidade rural em pequenas comunidades cujo acesso às sedes, geralmente não muito distantes, depende da qualidade das estradas vicinais cuja precariedade pode ser ressaltada em particular na estação mais chuvosa. As pequenas sedes dos municípios também não estão muito distantes de algumas cidades maiores (centros de prestação de serviços). Os indicadores sociais e de renda das unidades domésticas (tamanho médio elevado: 4,03) são baixos e muito baixos, especialmente na Baixada Maranhense. Do ponto de visto demográfico, o tipo regionalizado no contexto amazônico apresenta-se com pouca atração quanto aos fluxos migratórios, destacando-se a emigração para Belém e fluxos de longa distância de trabalhadores sazonais, oriundos da Baixada Maranhense em direção às áreas do agro moderno do Sudeste e do Centro Oeste. É o balanço natural que mantém o crescimento populacional, sendo significativa a proporção de jovens, conforme pode ser verificado na pirâmide etária abaixo (Gráfico 11).

Gráfico 11- Amazônia e Pantanal - Tipo 1
Pirâmide etária da população, por sexo (2000-2010)



TIPO 2

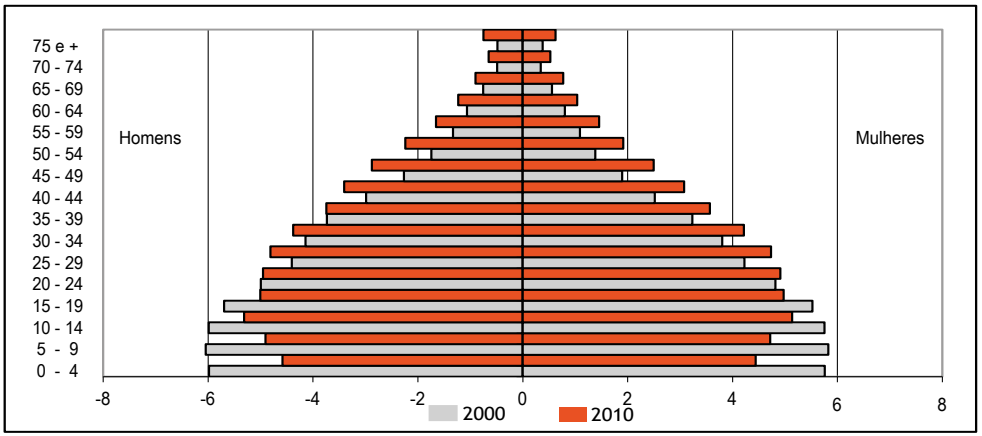
Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense. 112 municípios; 836.926,4 km2; 2.611.079 hab. (2010)

O tipo regionalizado 2 apresenta muitos municípios com baixas densidades (densidade populacional em habitat rural de 0,87 h/km^2 incluídas as vilas além da zona rural legalmente definida), poucos agricultores e muito poucos agricultores familiares, mas apresenta significativa contribuição do PIB da Agropecuária dos fazendeiros (muitos sulistas – soja, pecuária), com fortes taxas de migrantes recentes do agro capitalizado reproduzindo o modelo já dominante mais ao sul no Cerrado no tipo 10 de população concentrada nas cidades, e de produção em grandes fazendas. Corresponde, na sua parte Oeste, à continuação da transformação do Oeste Paulista, Noroeste Paranaense, do Cerrado Mato-grossense (inclusive os municípios do Noroeste Pantaneiro, onde savanas e florestas foram desmatadas para dar lugar ao cultivo de grãos) em celeiro do país, dessa vez com o ataque à floresta e a violência na apropriação do solo e dos recursos naturais. Esse ataque já se completou com o desmatamento da parte leste no Pará oriental, com migrantes oriundos do Sul, Sudeste e do Nordeste.

Apresenta, também, alguns municípios de baixíssimas densidades de povos dispersos na floresta e comunidades ribeirinhas, garimpo, madeireiras, com baixa presença de agricultores familiares nos termos da Lei 11326, PIB baixo e PIB agropecuário muito baixo. Esta região está vivendo, na parte oeste, como já viveu e vive ainda na parte leste, uma fase de forte dinâmica com impactos diretos e indiretos dos empreendimentos rodoviários e outros (PAC na vertente infraestrutura econômica, barragens). O risco é a savanização da floresta e a ampliação das desigualdades. Alguns municípios podem se apresentar fortemente diferenciados, dependendo da intensidade do impacto. Também em municípios muito extensos podem ocorrer fortes contrastes internos.

Com essa combinação, há algumas características destacadas: baixa densidade em áreas rurais (essencialmente populações indígenas nas florestas e populações ribeirinhas) e forte concentração da população em habitat urbano. Na parte rural (a floresta e as grandes fazendas, ambas com pouca população), há uma proporção muito grande de imigrantes recentes. Mas, em número absoluto, a imigração acompanhada de um forte desequilíbrio da razão de sexo (predominam os homens) e muitas famílias de gente nova com crianças (vide a pirâmide etária), se direciona para os quadros urbanos. As distâncias inframunicipais para cidade de maior nível de serviço são altas com predominio do uso das estradas. Devido a forte concentração relativa da população nas sedes (crescendo à medida do avanço da dinâmica descrita acima), outras formas de habitat dispersas na floresta e ao longo dos rios podem estar ignoradas nas políticas, dificultando o acesso dessas populações com muitas crianças aos serviços. Destacam-se os números importantes de assentamentos e de aldeias indígenas com ou sem seus territórios legalizados, bem como uma ampla cobertura por Territórios Rurais. Os indicadores sociais, de renda e de equipamentos domésticos apresentam valores médios no contexto amazônico; essas médias correspondem a situações bastante desiguais entre municípios supracitados e entre as sedes e a floresta. A pirâmide etária deste tipo é apresentada a seguir, destacando-se na sua composição, comparativamente ao tipo 1, maior proporção de adultos, em função dos fluxos de imigrantes recentes (Gráfico 12).

Gráfico 12- Amazônia e Pantanal - Tipo 2
Pirâmide etária da população, por sexo (2000-2010)



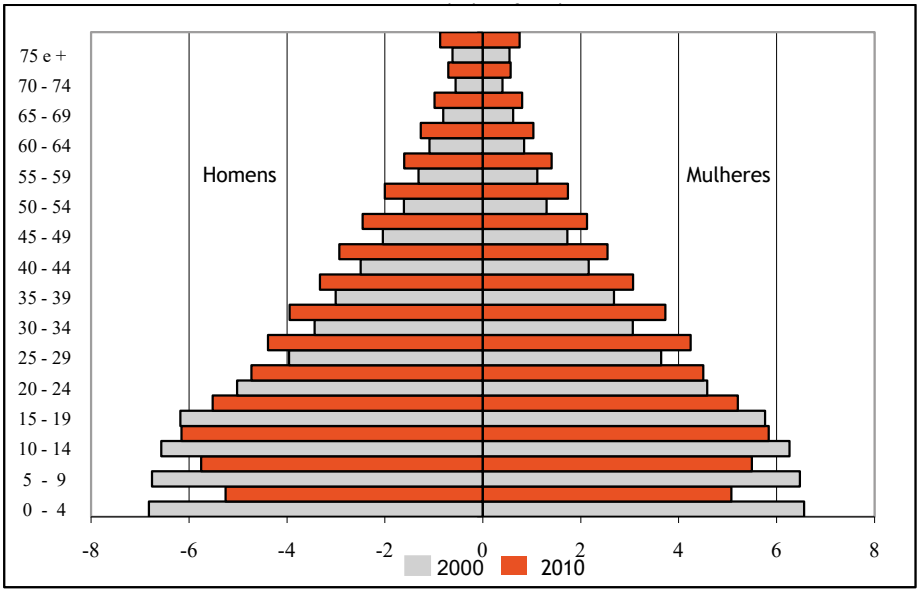
TIPO 3

Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre – Rio Branco, Cruzeiro do Sul -; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense. 162 municípios; 1.308.548,4 km2; 3.666.835 hab. (2010)

O tipo regionalizado 3 apresenta munícipios com densidades relativamente elevadas no contexto do bioma Amazônia (muito inferiores às densidades do tipo 1, mas superiores às densidades dos tipos 2 e 4). A densidade populacional em habitat rural é de 1,26 h/km^2 (incluídas as vilas além da zona rural legalmente definida). Esse fato deve-se: i) sobretudo à fixação de migrantes nos anos 70 e 80 ao longo das rodovias Transamazônica (no Pará) e BR 364 (em Rondônia), atraídos por esses empreendimentos e a promessa de acesso à terra por colonização agrária, organizada ou induzida; ii) à exploração de recursos minerais (bauxita, cassiterita, ferro, etc.) e florestais, tanto ao longo dessas estradas como em alguns municípios da margem esquerda do médio e baixo curso do Rio Amazonas; iii) à relativa proximidade de parte dos municípios que integram esse tipo regionalizado (em escala amazônica) dos grandes e médios centros urbanos dos estados do Acre, Rondônia, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará. iv) à presença de eixos rodoviários Manaus – Boa Vista e Manaus – Porto Velho. No contexto do bioma Amazônia, o tipo regionalizado 3 associa então populações tradicionais, indígenas, ribeirinhas e quilombolas, com longas experiências históricas de convivência com os recursos naturais (floresta e rios) e assentados dos movimentos migratórios ocorridos na segunda metade do século XX, guiados pela abertura de estradas, dando origem à expansão de áreas antropizadas, por meio de um ciclo de eventos ainda em curso: exploração madeireira, garimpos, canteiros de obras, expansão dos pastos e da agricultura, conflitos fundiários entre fazendeiros e posseiros, crescimento dos núcleos urbanos. Assim apresenta-se como uma mescla de situações, entre as quais se destaca a expressividade da agricultura familiar, sustentáculo de

Territórios Rurais, ainda em busca da sua consolidação por meio da regularização fundiária (mais completa no eixo da BR 364 que no da Transamazônica) e de políticas de desenvolvimento agrário, visando o fortalecimento de cadeias produtivas para alcançar os mercados urbanos das maiores cidades (novamente mais consolidadas no sul da região que no centro e no norte). Esse alcance fica dependente de uma rede urbana no rural que envolve povoados (208 Assentamentos Rurais Isolados registrados pelo IBGE), muitos núcleos de assentamentos, aldeias indígenas e pequenos centros administrativos (sedes de municípios) e demanda investimentos para melhoria de estradas vicinais. No conjunto do tipo regionalizado, os indicadores de renda, sociais e de equipamentos domésticos revelam situações críticas ou pouco expressivas, sendo mais favoráveis no sul (ex.: Rondônia) que no norte da região. Localmente ocorrem ainda fluxos migratórios relevantes, com desequilíbrio da razão de sexo e forte predominância do sexo masculino; nas áreas mais estabilizadas, a expressividade da população jovem deve-se mais ao balanço natural em regiões onde a imigração foi realizada pela geração anterior ou em regiões onde há uma forte presença das populações tradicionais. A pirâmide etária deste tipo é apresentada a seguir (Gráfico 13)

Gráfico 13- Amazônia e Pantanal - Tipo 3
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)

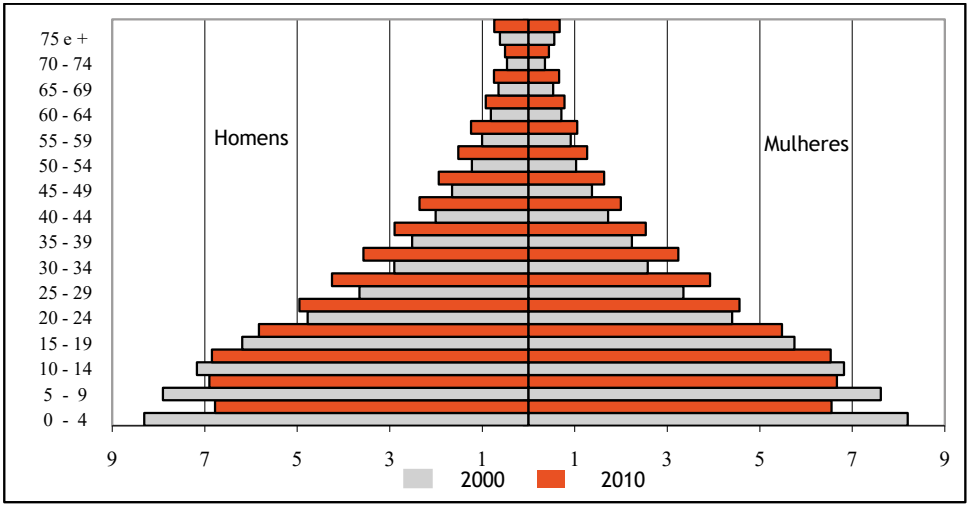


TIPO 4

Amazônia Ocidental, Norte de Roraima, Trombetas, Baixo Amazonas, Marajó. 70 municípios com 1.748,325,7 km2 e 1.729.940 hab. (2010)

O tipo regionalizado 4 apresenta muito baixa densidade populacional e baixíssima densidade em habitat rural (0,45 h/km^2 incluídas as vilas além da zona rural legalmente definida) e corresponde à Amazônia dos rios e da floresta, predominando as populações ribeirinhas e indígenas. Trata-se então do tipo regionalizado onde se encontram as populações com as mais longas experiências de convivência com a natureza amazônica e que desenvolveram práticas produtivas e modos de vida associados a essa natureza. Foram modificados no decorrer do tempo pela progressiva colonização do território com base sucessivamente na exploração extensiva das "drogas do sertão", no sistema do aviamento na exploração da borracha, na atividade madeireira e de garimpagem, bem como da exploração localizada de recursos minerais por meio de grandes projetos. Mas, no conjunto do tipo regionalizado, predominam as populações tradicionais em comunidades muito dispersas, distantes das sedes municipais e dependendo principalmente dos rios para deslocamentos. Devido ao caráter predominantemente dependente do direito costumeiro no acesso aos recursos naturais, essas populações estão em situações de precariedade para manter seus modos de vida em caso de conflitos com fazendeiros, especialmente na ilha de Marajó e com projetos estatais de infraestruturas hidroelétricas. Na maioria dos municípios é muita alta a proporção dos ocupados em atividades extrativistas e agropecuária essencialmente de subsistência, sendo que o valor agregado é pouco significativo na composição do PIB. Os indicadores sociais, de renda e dos equipamentos domésticos de comunicação são muito desfavoráveis, ressaltando-se a grande proporção de unidades domésticas (tamanho médio muito alto: 5,08) sem acesso à energia elétrica e em situação de isolamento em aldeias e comunidades ribeirinhas. Nas últimas décadas, a demarcação de territórios indígenas, de reservas florestais e extrativistas e a implantação de Territórios Rurais resultaram da conjunção de mobilizações sociais e de políticas públicas, geradoras de tensões entre entes federativos e entre populações tradicionais e migrantes que, mesmo em pequenos contingentes, representam um aporte significativo no contexto do povoamento escasso característico desse tipo regionalizado. De todos os tipos amazônicos, este é o que apresenta o maior crescimento natural devido a alta fecundidade expressa pelo grande número de jovens (Gráfico 14).

Gráfico 14 - Amazônia e Pantanal_Tipo 4
Pirâmide etária da população, por sexo 2000 e 2010



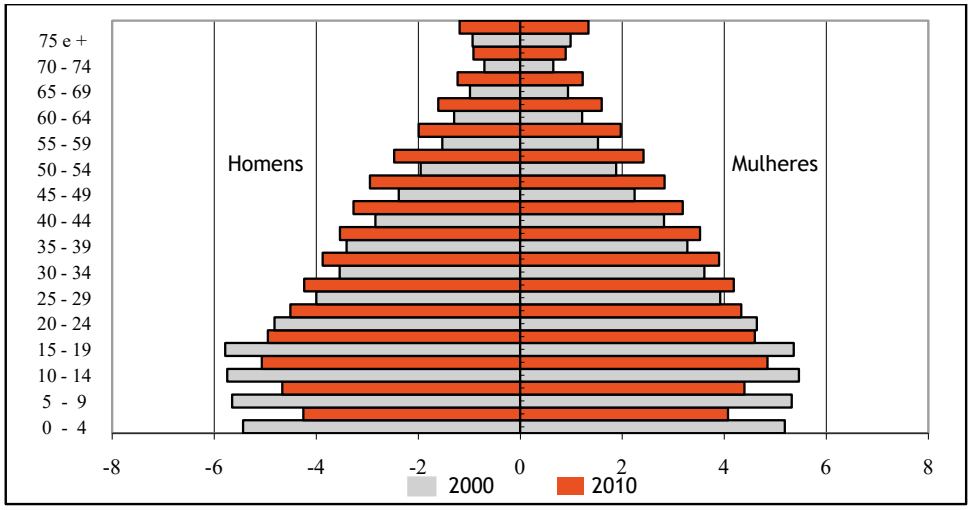
TIPO 5

Pantanal. Sete municípios; 147.014,7 km2; 314.709 hab. (2010)

O tipo regionalizado 5 apresenta baixíssima densidade populacional em habitat rural (0,43 h/km² incluídas as vilas além da zona rural legalmente definida). A população está concentrada em habitat urbano em cidades importantes, como Corumbá, Aquidauana e Cáceres, e em muitas vilas (18 para somente 7 cidades) dispersas na natureza pantaneira conservada (diferentemente dos 2 municípios do Noroeste Pantaneiro já tratados no tipo regionalizado 2). Observa-se também a presença de 6 aldeias indígenas. Essa natureza é marcada pela presença de espaços aquáticos com ritmo sazonal que se impõe à vida rural. Esta, realizada em grandes fazendas pecuaristas com práticas extensivas, deixa pouco espaço à agricultura familiar (Territórios Rurais foram implantados somente no Norte do tipo regionalizado) e emprega pouco; A proporção da população ocupada em atividade agropecuária pesca e florestal é baixa na zona rural e muito baixa na zona urbana, especialmente nas cidades. A participação das atividades agropecuárias na composição do PIB é baixa, destacando-se o papel dos serviços por meio do turismo, considerando os atrativos naturais e o patrimônio histórico e por atividades comerciais, de serviços e industriais menos relevantes concentrados nas cidades. Mas o que caracteriza mais profundamente o tipo regionalizado 5 é a sua estabilidade e a sua antiguidade. A ocupação da região decorre da geopolítica colonial promovida pela Coroa Portuguesa visando demarcar cedo as fronteiras com as colônias espanholas na bacia do Rio Paraguai. Esse fato, consumado em meados do século XVIII, explica a fundação das principais cidades e contribui para a estabilidade dos limites administrativos. Os mesmos

7 municípios já constam da Enciclopédia dos Municípios no final da década de 50 do século passado. De todos os 26 tipos regionalizados identificados no Brasil, este é o único onde não ocorreu nenhum desmembramento nos últimos 60 anos. A importância das cidades, a grande extensão das fazendas e a modéstia das vilas, além do papel estratégico da região em faixa de fronteira, são fatores dessa estabilidade. Exceto Ladário, próximo a Corumbá e emancipado em 1953, todos os demais municípios apresentam grandes e muito grandes extensões territoriais, fazendo com que os deslocamentos das fazendas, vilas e aldeias mais distantes em direção às cidades e à capital do estado demandam muito tempo em especial nos períodos de isolamento provocados pelas cheias sazonais. Assim conservam-se as tradições do modo de vida da escassa população rural com forte predominância masculina nas fazendas, mas torna difícil a prestação de serviços sociais, mantendo-se, por exemplo, um baixo nível de instrução e fortes contrastes entre segmentos sociais quanto à renda e aos equipamentos domésticos. A estabilidade está presente também nas tendências demográficas, marcadas por um crescimento baixo, em especial nas áreas rurais e pela tendência ao envelhecimento da população conforme se pode constatar na pirâmide etária abaixo (Gráfico 15).

Gráfico 15 - Gráfico- Amazônia e Pantanal - Tipo 5
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



4.2.2 – Bioma Cerrado

Quadro 56 – Tipos regionalizados – Bioma Cerrado

Tipos regionalizados	Denominações
6	Cerrado Paulista.
7	Cerrado: Norte de Minas Gerais; Oeste da Bahia às margens do São Francisco; Extremo Sul do Piauí; Maranhão dos Cocais.
8	Cerrado: Centro e Sul de Goiás; Oeste e Centro de Minas.
9	Cerrado: Noroeste de Minas Gerais; Extremo Oeste da Bahia; Tocantins; Sudoeste do Piauí; Sul do Maranhão.
10	Cerrado: Mato Grosso do Sul; Sudoeste de Goiás; Sul de Mato Grosso.

O bioma Cerrado apresenta 5 tipos regionalizados (Figura 43) distribuídos de norte a sul no Brasil Central. Essa posição faz que esse bioma apresente contatos e franjas de transição: i) a oeste e sudoeste, com os biomas Amazônia e Pantanal; ii) a nordeste, com o bioma Caatinga; iii) a sudeste e sul com o bioma Mata Atlântica, numa transição apresentando muitas áreas imbricadas, em especial em SP e na parte ocidental de MG. Observando as duas figuras abaixo (Figura 43 e Figura 44), revela-se que é exatamente nessa franja meridional que a antropização do Cerrado se deu de modo mais completo, correspondendo ao avanço da frente paulista nos dois últimos séculos e com mais vigor no século XX em direção ao Planalto Central. Esse movimento foi fundamental para desencadear a industrialização do país quando se configuraram grandes desigualdades regionais. Essas podem ser representadas pela diagonal Espirito Santo / Rondônia que separa no Brasil (conforme mapa dos Territórios Estratégicos do MPOG – vide Figura 27) regiões com melhores índices de desenvolvimento ao sul da diagonal, de outras menos prósperas, ao norte. Os tipos regionalizados 6 (encravado na Mata Atlântica) e 8 situam-se a sul da referida diagonal. O tipo 8 forma um arco, associando a leste a transição Mata Atlântica/Cerrado em Minas Gerais ao Triângulo mineiro e o sul de Goiás, a oeste, cuja ocupação se deve ao avanço da frente paulista já referida. A sudoeste do bioma, o tipo 10, também ao sul da diagonal, corresponde a uma frente de desmatamento mais recente (últimas décadas do século XX) mas muito rápida, substituindo a cobertura vegetal por pastos e campos de produção de grãos (soja, milho) e algodão, transformando o Centro Oeste (sudoeste de Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso) no novo celeiro do país expandindo-se contemporaneamente para o norte no bioma Amazônia (onde configura parte do tipo 2). Na parte norte do bioma, portanto a norte da diagonal, o tipo 9 mantém mais sua cobertura vegetal de savana, sustentando menores densidades populacionais no norte de Goiás e Tocantins e apresentando, nas áreas mais distantes das rodovias, formas de exploração mais tradicionais associando fazendas de gado e sítios de pequenos agricultores. Mas no extremo oeste da Bahia, no sudoeste do Piauí (vale do Gurguéia) e no sul do Maranhão já se fixaram novas unidades de produção de grãos (destacando-se a soja e o milho) e algodão em padrões de agricultura patronal. O tipo 7, na extremidade oeste e norte do bioma, reúne duas regiões de transição com ocupações rurais mais densas e mais antigas. Uma delas corresponde ao vale do São Francisco do noroeste mineiro e do oeste baiano, eixo

de integração das capitanias nordestinas com a mineração do ouro em Minas Gerais no século XVIII, e agrupa municípios quase todos incluídos no perímetro do semiárido. A outra corresponde, no Maranhão, a um cerrado de transição com a floresta pré-amazônica, a oeste, e à Caatinga, a leste. Esse cerrado foi antropizado há muito tempo (antes mesmo da chegada dos colonizadores) e configurou a paisagem da Mata de Cocais (babaçus, carnaúbas e outras palmeiras), sustentáculo de um campesinato e comunidades tradicionais vinculados aos recursos naturais por direito costumeiro e, portanto, em situações frágeis nos seus embates com o avanço das fazendas (durante o século XX) e das empresas de reflorestamento (eucaliptos), atualmente.

Figura 43 – Tipos regionalizados Cerrado

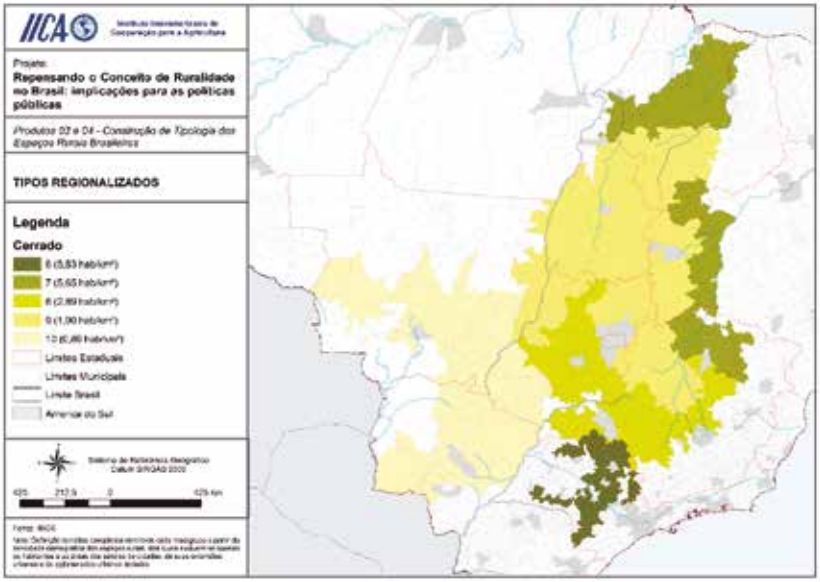
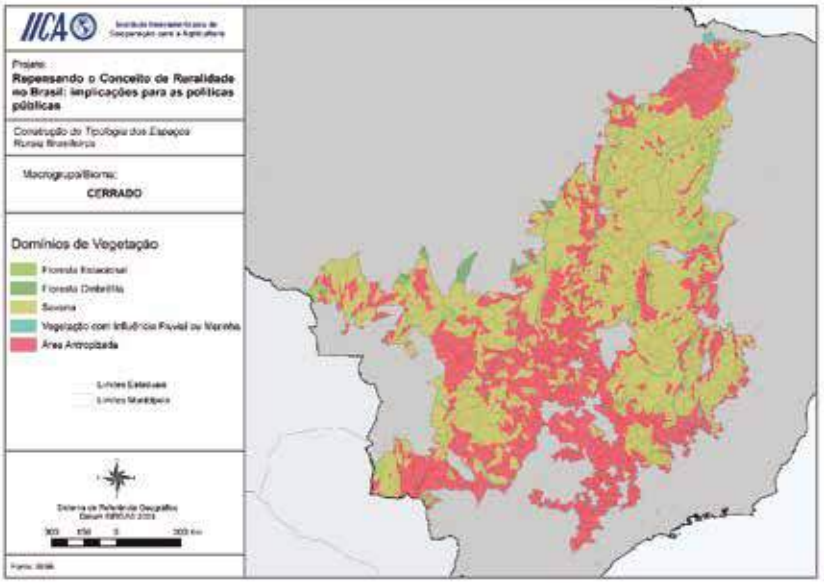


Figura 44 – Tipos regionalizados Cerrado: Vegetação



Os Quadros 57 a 61 apresentam diversas variáveis que fundamentam a comparação dos tipos no bioma Cerrado.

Quadro 57 – Macrogrupos, tipos regionalizados Cerrado - variáveis caracterização

BIOMAS/ MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Área km²	Municípios em 2010	Municípios em 1950	População 1950	População 2010	% População Total em Zona Rural * em 1950	% População Total em Zona Rural em 2010	% População Total em Habitat Rural ** em 2010	Hab./km² (em Habitat Rural) em 2010
CERRADO	6	82.856,90	167	125	1.731.272	4.474.897	67,24	7,36	10,60	5,83
	7	307.445,30	211	74	1.576.269	3.856.756	82,72	43,72	45,53	5,65
	8	282.281,10	310	170	2.338.574	4.577.820	76,77	15,77	17,78	2,89
	9	692.208,30	229	63	725.685	2.404.005	80,70	27,30	29,14	1,00
	10	569.904,90	123	54	448.076	2.452.519	67,75	17,49	20,63	0,89

* Zona Rural: Definição Oficial.

* * Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) Com Códigos de Situação 8 (Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

Quadro 58 – Macrogrupos, tipos regionalizados Cerrado - Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Estabelecimentos Agropecuários em Habitat Rural* (2006)	Média Densidade dos Estabelecimentos Agropecuários por Km² em Habitat Rural*	% Estabelecimentos de Agricultura Familiar (Lei nº 11.326 de 2006) no número total dos Estabelecimentos Agropecuários	% Estabelecimentos de Agricultura Familiar (Lei nº 11.326 de 2006) na área total dos Estabelecimentos Agropecuários	Número de Famílias Assentadas Reforma Agrária (Municípios)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Rural* (2010)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Urbano** (2010)	% do Valor das Atividades Agropecuárias no Valor Agregado Total dos Municípios (2010)
CERRADO	6	61.362	0,91	60,31	13,00	2.242	48,41	13,39	10,23
	7	277.543	1,24	89,51	41,84	34.267	71,97	25,21	24,33
	8	177.752	0,84	69,56	24,13	7.819	63,99	15,33	21,75
	9	132.057	0,26	75,84	20,38	20.687	67,23	16,47	31,20
	10	85.866	0,22	61,67	7,80	25.552	57,60	11,06	26,20

* Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) Com Códigos de Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

* * Habitat Urbano: Soma dos demais setores dos Municípios.

Quadro 59 – Macrogrupos, tipos regionalizados Cerrado - Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	% de Pessoas residentes em Zona Rural*, com nível de instrução médio completo e superior incompleto e completo (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 1 até 3 salários mínimos em Habitat Rural** (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de telefone celular (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de microcomputador com acesso à internet (2010)	% de Pessoas residentes em Zona Rural que em julho de 2010, tinham rendimento mensal habitual de programa social bolsa-família ou programa de erradicação do trabalho infantil (PETI)	% de Pessoas Ocupadas que saem do município para trabalhar em 2010 (Taxa de Repulsão para Trabalho)
CERRADO	6	15,48	43,01	78,05	11,12	3,63	11,47
	7	5,89	4,00	29,72	0,42	13,74	8,01
	8	10,13	23,77	79,91	3,29	6,34	6,74
	9	7,47	10,36	48,84	1,44	10,73	5,97
	10	9,58	26,47	75,93	4,75	5,56	5,46

* Zona Rural: Definição Oficial.

* * Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) Com Códigos de Situação 8 (Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

Quadro 60 – Macrogrupos, tipos regionalizados Cerrado - Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	% de Pessoas Residentes em Habitat Rural* (2010) com idade de 0 a 9 anos	% de Pessoas Residentes em Habitat Rural (2010) com idade de 60 anos e mais	Taxa geométrica de crescimento ao ano da população dos Municípios (1991-2000)	Taxa geométrica de crescimento ao ano da população dos Municípios (2000-2010)	% de Pessoas residentes (2010) em Zona rural** há cinco anos ou menos	Taxa de Masculinidade (Município) 2010
CERRADO	6	14,21	11,55	1,77	1,15	20,32	102,78
	7	20,81	9,70	0,89	1,13	6,01	103,80
	8	14,13	13,51	1,17	1,17	14,62	104,06
	9	18,24	10,73	0,99	1,45	13,28	107,75
	10	17,01	9,39	2,08	2,62	23,13	108,09

* Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) Com Códigos de Situação 8 (Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

** Zona Rural: Definição Oficial.

Quadro 61 – Macrogrupos, tipos regionalizados Cerrado - Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Média das maiores distâncias entre uma localidade do município e sua respectiva sede municipal (km)	Média das menores distâncias entre sedes municipais e uma rodovia federal pavimentada (km)	Média das menores distâncias das sedes municipais a qualquer outra sede de hierarquia urbana superior	Nº médio de Vilas para cada Cidade	Nº médio de Aglomerados Rurais Isolados para cada Cidade	Nº médio de Aldeias Indígenas para cada Cidade	Nº médio de Aglomerados Urbanos Isolados para cada Cidade
CERRADO	6	9,20	16,23	29,21	0,47	0,34	0,00	1,44
	7	24,81	22,94	49,60	0,47	4,12	0,38	0,01
	8	14,09	16,69	41,48	0,54	0,77	0,01	0,30
	9	25,29	32,98	69,05	0,28	1,04	0,32	0,00
	10	33,95	19,31	79,81	0,76	0,47	1,11	0,04

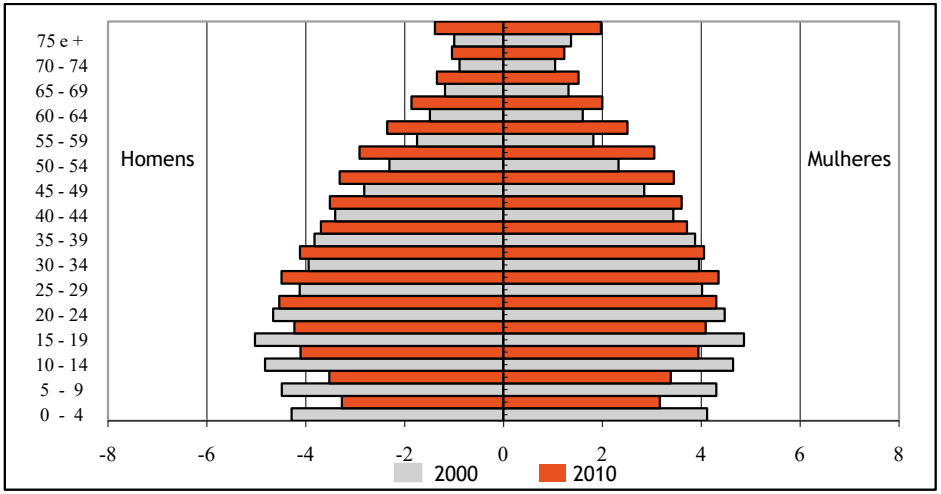
TIPO 6

Cerrado Paulista. 167 municípios; 82.856,9 km2; 4.474.897hab. (2010)

O tipo regionalizado 6 apresenta a maior densidade em habitat rural (5,83 h/km^2 incluídas as vilas além da zona rural legalmente definida) observada nos tipos do bioma Cerrado. Mas trata-se de uma região onde as cidades concentram a população, ficando somente 7,4% desta residindo na zona rural. É uma região originalmente formada a partir da frente cafeeira com grandes (Ribeirão Preto, Araraquara, São José do Rio Preto) médias (Franca, Batatais entre outras) e pequenas cidades, constituindo uma rede urbana muito densa, como é densa a malha política administrativa relativamente estabilizada já que dos anos 50 do século XX até hoje foi acrescido um terço dos municípios ao total relatado na Enciclopédia dos Municípios. Além das cidades, há muitas áreas urbanas isoladas, correspondendo a loteamentos e condomínios implantados ao longo das rodovias e configurando uma região urbana muito vinculada às metrópoles de Campinas e São Paulo. É também uma região intensamente produtiva na área rural, com padrões patronais e empresariais no cultivo do café, da laranja e da cana-de-açúcar. Os grandes mercados urbanos demandam produtos variados, sendo essa região denominada de Califórnia brasileira e caracterizada por processos de intensa integração entre a agricultura e a indústria, ambas com altos padrões tecnológicos. Nesse contexto, altamente artificializado, a referência ao bioma Cerrado, aqui em cunha na Mata Atlântica, não assume nenhuma função identitária, diferente então

dos demais tipos do bioma. Trata-se de uma região exportadora de insumos para todo o país e importadora de mão de obra sazonal vindo principalmente do Nordeste. Os padrões de renda, sociais e de equipamentos domésticos dos residentes permanentes são dos mais altos no contexto nacional. A participação das atividades agropecuárias na formação do PIB da região é baixa, considerando o alto valor agregado dos demais setores e a importância da indústria, comércio e serviços. Quanto aos aspectos demográficos, eles revelam um crescimento moderado e o envelhecimento, expressando a finalização da transição demográfica (Gráfico 16)

Gráfico 16 - Cerrado - Tipo 6
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



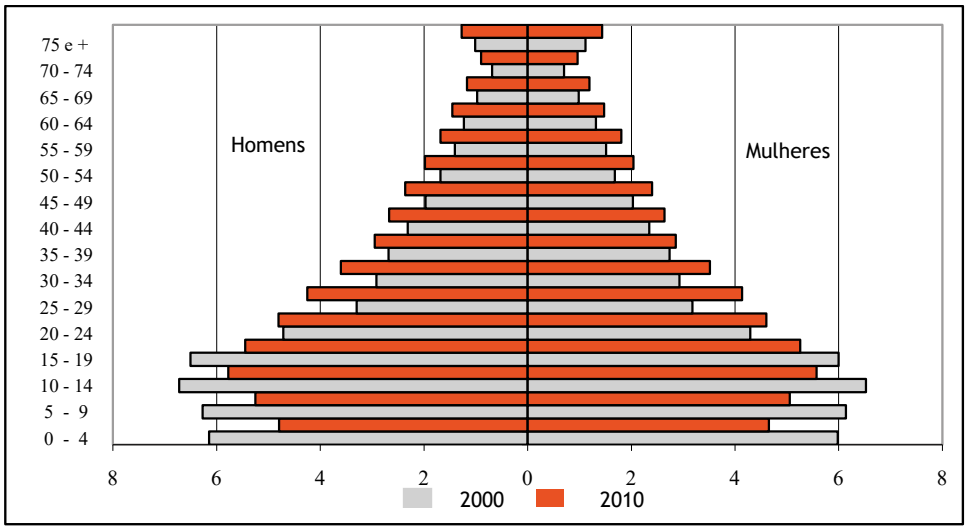
TIPO 7

Cerrado: Norte de Minas Gerais; Oeste da Bahia às margens do São Francisco; Extremo Sul do Piauí; Maranhão dos Cocais.211 municípios; 307.445,3 km2; 3. 856.756 hab. (2010)

O tipo regionalizado 7 apresenta a segunda maior densidade em habitat rural (5,65 h/km^2, incluídas as vilas além da zona rural legalmente definida) observada nos tipos do bioma Cerrado. Mas diferente do tipo anterior, cerca da metade (43,7%) da sua população reside na zona rural onde há 708 povoados (Assentamentos Rurais Isolados registrados pelo IBGE) e 81 aldeias indígenas (mais concentradas na região dos Cocais), e muitas comunidades quilombolas e assentamentos de Reforma Agrária, suportes de um número expressivo de Territórios Rurais. Em ambos os trechos do tipo regionalizado predominam formas de agricultura familiar e observa-se uma alta proporção da população ocupada em atividade agropecuária, pesca e florestal na zona rural e na zona urbana. Essas formas são herdeiras de uma longa história. No caso do eixo São Franciscano, em ambiente semiárido, há médias e pequenas propriedades e prática de agricultura de vazante, confrontadas

à tendência de expansão do agronegócio (Noroeste de Minas e Oeste da Bahia). Os centros urbanos principais situados na margem do rio (Januária, Barra, Bom Jesus da Lapa, Xique Xique) são antigas paradas de navegação, relativamente marginalizadas pela rede rodoviária. O acesso das áreas rurais para as cidades, sedes de municípios e as supracitadas demandam percursos médios a longos, dificultando o acesso aos serviços públicos. Essa situação é preocupante considerando os baixos padrões de instrução, renda e equipamentos domésticos. Na Mata de Cocais maranhenses, a malha administrativa é um pouco mais densa, mas há grande precariedade das infraestruturas vicinais, em particular no período chuvoso. Os centros principais, Caxias, Codó no vale do Itapecuru (onde o ciclo do algodão gerou uma curta história industrial no início do século XX) e, mais ao sul, Barra do Corda e Grajaú, concentram os principais equipamentos. Mas o grosso da vida rural dá-se em pequenas comunidades, produzindo arroz e mandioca e outros gêneros alimentícios, numa lógica de subsistência, sendo, às vezes, mobilizados por uma rede de comercialização com muitas intermediações e fragilizados pela dificuldade de acesso ao crédito não usurário. Nos anos 70 e 80 do século passado a produção de arroz na região ganhou relevância nacional, mas perdeu esse status logo em seguida sem ter permitido acumulação por parte dos produtores na ponta. É muito relevante para esses agricultores familiares o acesso por meio de direito costumeiro aos recursos naturais representados pelas palmeiras (babaçu, carnaúba, buriti). Mas faz parte da história dessas comunidades uma longa série de conflitos com detentores da terra por meio do direito formalizado (fazendeiros). Essa história se reatualiza com a penetração recente de empresas de reflorestamento com eucaliptos. Faz parte também da experiência dos maranhenses dos Cocais a migração definitiva, ou sazonal de longa distância, hoje para os canaviais de São Paulo. Assim o conjunto do tipo 7 apresenta um crescimento moderado pela emigração desde os anos 40 do século passado. De 1950 a 2010 a taxa bruta de crescimento foi de somente 145%, no contexto de um balanço natural muito positivo, havendo ainda, como se pode observar na pirâmide etária, muitos jovens (Gráfico 17).

Gráfico 17 - Cerrado_Tipo 7
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



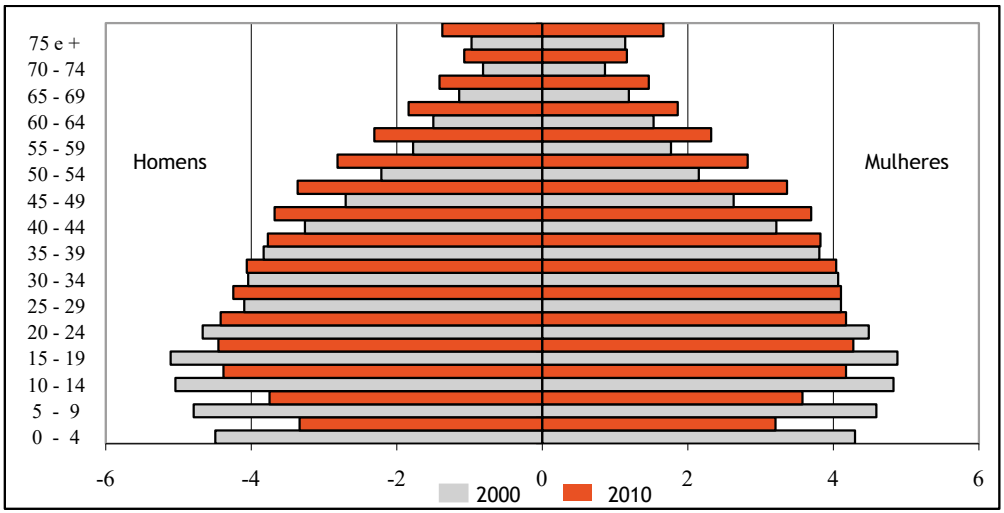
TIPO 8

Cerrado: Centro e Sul de Goiás; Oeste e Centro de Minas; 310 municípios; 282.281,1 km2; 4.577.820hab. (2010)

O tipo regionalizado 8 apresenta a terceira maior densidade em habitat rural (2,89 h/km^2, incluídas as vilas além da zona rural legalmente definida) observada nos tipos do bioma Cerrado. Mas num patamar bem inferior ao dos tipos 6 e 7 e é pouco expressiva (15,8%) a proporção da população residente na zona rural. Esse tipo guarda semelhança com o tipo 6 (Cerrado paulista) nas características urbanas: densa rede de cidades mais hierarquizadas no trecho Goiano e do Triângulo Mineiro que no setor mineiro mais oriental. A malha municipal é relativamente densa, o que favorece o acesso à rede de serviços básicos; no trecho Goiano e Triangulino, a presença de grandes cidades (Goiânia, Uberlândia, Brasília) e de cidades médias garante o acesso a relativa pouca distância a serviços mais especializados. No trecho mineiro as distâncias são pouco maiores para chegar a Belo Horizonte e Montes Claros. Mas, no conjunto, trata-se de um tipo caracterizado pela forte integração entre atividades industriais e agropecuárias, destacando-se, por exemplo, as indústrias sucro alcooleiras, de conservas de frutas, de laticínios, frigoríficos de carne bovina e suína, avicultura. A produção agropecuária é, portanto, muito diversificada, mas, em padrões predominantemente patronais: estes muito mais em Goiás/Triângulo que no trecho mineiro, situado mais a nordeste. Trata-se então de um Cerrado muito modificado, mas ao contrário do tipo paulista, reivindicado como elemento identitário ou de marketing a exemplo do café do cerrado e das frutas. Muitas cadeias produtivas (feijão, arroz, milho, café, rebanhos leiteira e de corte, soja,

cana de açúcar, algodão entre outras) envolvem empresários e médios fazendeiros com negócios que os vinculam aos mercados global e nacional, ocupando a região uma posição central na rede de comunicação do país. A proximidade de grandes centros consumidores, Brasília e Goiânia, impulsionam também localmente as atividades produtivas. Essa configuração se deu contemporaneamente à "Revolução Verde" pós 60/70. Em função da articulação estreita entre a base primária e a indústria e ao alto nível dos serviços em grandes cidades, o valor agregado da produção agropecuária não é muito alto na composição do PIB. Os padrões sociais, de renda e de equipamentos domésticos são inferiores aos observados no Cerrado Paulista, mas se destacam em relação aos demais tipos do bioma. A população residente encontra-se relativamente estabilizada, recebendo mão de obra sazonal, e a pirâmide etária (Gráfico 18) revela uma tendência ao envelhecimento.

Gráfico 18- Cerrado -Tipo 8
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



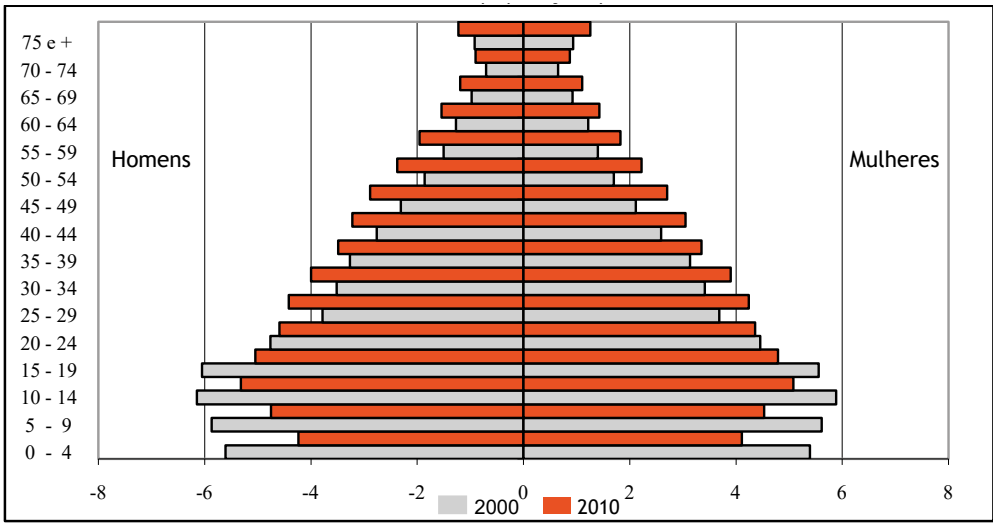
TIPO 9

Cerrado: Noroeste de Minas; Extremo Oeste da Bahia; Tocantins; Sudoeste do Piauí e Sul do Maranhão. 229 municípios; 692.208,3 km2; 2.404.005 hab. (2010)

O tipo regionalizado 9 apresenta uma baixa densidade em habitat rural (1,00 h/km^2, incluídas as vilas além da zona rural legalmente definida), mas é uma região que recebe fluxos migratórios importantes. No período 2000/2010 cresceu a uma taxa de 1,45% a. a. e, numa trajetória de médio prazo (de 1950 a 2010) teve uma taxa bruta de crescimento de 231,27% bem superior aos tipos do Cerrado descritos acima, e vinculada nas primeiras décadas ao eixo da Belém-Brasília. Essa expansão gerou uma reconfiguração federativa com a criação do estado de Tocantins, emergindo muitos novos municípios sediados em pequenas cidades: no período su-

pracitado a taxa bruta de crescimento do número de municípios (263,49) foi maior que a taxa do crescimento populacional, contribuindo à redução da proporção da população em situação de domicílio "rural", que passou de 80,70 a 27,3%. Também se destacam cidades bem maiores: Palmas e Araguaína. Com o passar do tempo, a estrutura tradicional do Cerrado foi se modificando: as fazendas de criação extensiva do gado, mais formas de apropriação da terra que vinculadas a cadeias produtivas, e a histórica dispersão em pequenas comunidades isoladas de agricultores familiares, quilombolas e grupos indígenas foram se reconfigurando no contexto do povoamento da região. Essa reconfiguração acompanha-se de conflitos para posse da terra e acesso aos recursos naturais. Os assentados da Reforma Agrária, as populações tradicionais e os agricultores familiares em números bem relevantes constituem a base social de Territórios Rurais que foram implantados na última década. Podem ter contribuído a consolidar essas comunidades por meio de cadeias produtivas locais e atividades artesanais animadas pelo crescimento do turismo ecológico (Jalapão entre outros sítios). Entre todos os 26 tipos regionalizados, o tipo 9 é aquele com maior participação em 2010 do valor agregado pelas atividades agropecuárias (31,20%) no valor agregado total. Mas esse fato pode estar também vinculado à consolidação do importante polo de agronegócio no extremo oeste da Bahia (soja, algodão) na região de Barreiras que se prolonga no sul do Maranhão (Balsas) e no sudoeste do Piauí (Uruçuí). Isso ocorre no contexto da pouca intensidade na região das atividades industriais e da limitação do mercado comercial e de serviços frente à pobreza de amplos segmentos da população. As situações de isolamento e de precariedade afetam especialmente os municípios de pequeno porte, conquanto os principais serviços à economia e às pessoas se concentram em poucas cidades com fortes dinâmicas de atração de migrantes de fora da região. A pirâmide etária (Gráfico 19) está se modificando rapidamente, predominando os jovens adultos.

Gráfico 19 - Cerrado - Tipo 9
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)

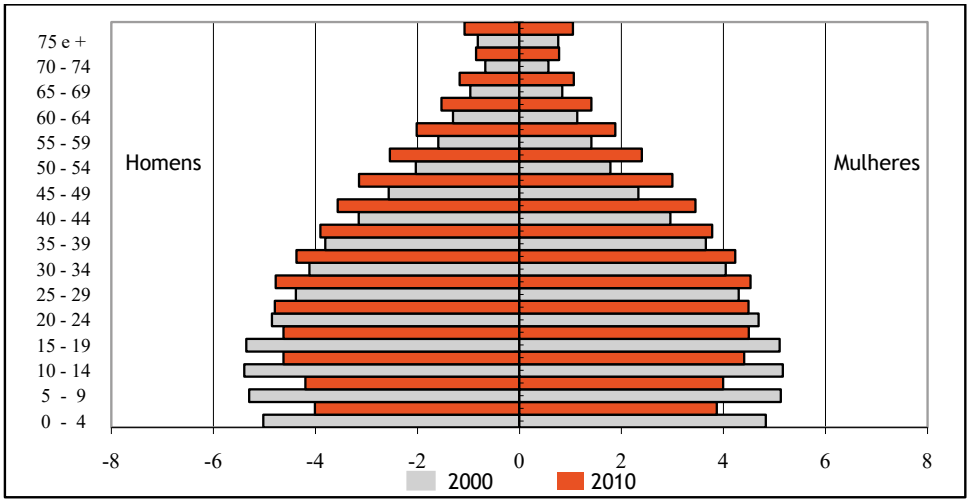


TIPO 10

Cerrado: Mato Grosso do Sul; Sudoeste de Goiás; Sul de Mato Grosso. 123 municípios; 569.904,9 km2; 2.452.519 hab. (2010)

O tipo regionalizado 10 apresenta uma muito baixa densidade em habitat rural (0,89 h/km^2, incluídas as vilas além da zona rural legalmente definida). Reproduz nos cerrados ocidentais (sudoeste de Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso algumas características observadas no Pantanal (tipo 5): concentração da população em quadros urbanos (somente 17, 5% reside em zona rural), predomínio das grandes propriedades, presença de populações indígenas no sul, norte e oeste da região em numerosas aldeias (136). Nessas bordas da região, onde há também assentamentos de Reforma Agrária e comunidades quilombolas, foram implantados alguns Territórios Rurais e existem conflitos ligados principalmente à demarcação de terras indígenas. Ao contrário do Pantanal, foi o teatro de uma muita expressiva transformação: na trajetória dos últimos 60 anos (1950-2010), a taxa bruta de crescimento populacional foi de 447,44% e, no período 2000-2010, a taxa de crescimento ao ano foi de 2,62%, a segunda maior entre os 26 tipos regionalizados. Nos últimos 60 anos, houve relativamente pouca criação de municípios (taxa bruta de 127,78%). Trata-se então da consolidação de um sistema produtivo agropecuário baseado em grandes e muito grandes fazendas, empregando pouco (sazonalmente ou trabalhadores especializados nas fazendas) mas gerando empregos urbanos para uma mão de obra qualificada. Configura-se assim um campo produtivo altamente mecanizado em padrões empresariais e patronais selecionando algumas pequenas e médias cidades como bases operacionais do negócio. Mais de 61% dos estabelecimentos agrícolas (Censo Agropecuário de 2006) estavam dirigidos por agricultores familiares, mas estes estabelecimentos representavam somente 7,80% da área total dos estabelecimentos. Conforme, já assinalado situavam-se em bordas da região. O seu miolo fundamenta-se no tripé soja, algodão herbáceo e milho, visando os mercados globais por meio de corredores de exportação. A pecuária de corte é também bastante relevante, em especial no MS. As grandes cidades (Campo Grande, Cuiabá e Dourados) são separadas por grandes distâncias e a rede rodoviária constitui-se na principal infraestrutura regional para o escoamento daprodução das fazendas, percorrendo longos trajetos. A participação da produção agropecuária no valor agregado total em 2010 é alta (26, 20%) devido à forte especialização regional no agronegócio. No âmbito do país, esse tipo representa o mais acabado modelo de uma nova (em relação ao oeste paulista, reconfigurado pela expansão recente dos canaviais, e do sul de Goiás/Triângulo, onde as atividades são bem mais diversificadas) e já bem instalada estrutura produtiva agroexportadora em campos sem camponeses. Quanto aos padrões sociais, de renda e de equipamentos domésticos apresentam semelhanças com aqueles observados no tipo 8, sendo que para contingentes populacionais muito menores. Esses tendem a crescer por imigração e fixação dos migrantes nas pequenas cidades em particular no norte da região, no contato com o bioma Amazônia. A pirâmide etária (Gráfico 20) revela a grande presença de jovens adultos e adultos com significativo desequilíbrio da razão de sexo, com predominância dos homens.

Gráfico 20 - Cerrado - Tipo 10
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



4.2.3 – Bioma Linha de Costa

Quadro 62 – Macrogrupos, tipos regionalizados - Linha de Costa

Tipos regionalizados	Denominações
11	Linha de Costa Norte e Nordeste: do Oiapoque a Fortaleza.
12	Linha de Costa Nordeste, de Fortaleza ao Sul da Bahia.
13	Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí.

Os municípios da Linha de Costa apresentam pontos comuns ligados ao meio onde se situam: i) longo passado colonial, destacando-se os primeiros contatos com as populações indígenas, o assentamento descontínuo das primeiras infraestruturas da colônia e, durante os primeiros três séculos, a importação de escravos africanos; ii) recursos naturais provenientes do ambiente oceânico e dos ecossistemas costeiros, fixando comunidades pesqueiras e extrativistas; iii) importância estratégica na proteção do território, deixando marcos arquitetônicos (fortes) e no controle do mar territorial; iv) proximidade das grandes cidades cuja dinâmica impacta fortemente os municípios costeiros vizinhos, dependendo de maior ou menor acessibilidade

Na imensa fachada oceânica brasileira há fatores de diferenciação decorrentes das condições naturais locais, alternando trechos litorâneos relativamente isolados e integrados, sejam pelas condições de navegação e abrigo, sejam pelas possibilidades diferenciadas de acesso à hinterlândia. Desse modo, tanto se encontram áreas conservando modos de vida tradicionais como outras passando por sucessivas reconfigurações. Na contemporaneidade, quatro movimentos são bastante definidores de transformações: i) a industrialização em trechos do litoral recentemente acelerada pela construção de novas infraestruturas portuárias; ii) a expansão urbana direta, por meio do espraiamento da mancha urbana em espaços que ganham valorização imobiliária, ou indireta, no caso da constituição de espaços de segundas residências.; iii) a competição entre pescadores e extrativistas tradicionais e novas formas de uso dos recursos naturais destacando-se, por exemplo, a carcinocultura; iv) a atração de diversas formas de turismo. Se existem especificidades da Linha de Costa, deve se ressaltar que os 3 tipos regionalizados (Figura 45, Figura 47, Figura 49) identificados por meio de análise de agrupamentos guardam bastantes semelhanças com os tipos situados imediatamente adentro. Observa-se, nas figuras de vegetação (Figura 46, Figura 48, Figura 50) abaixo, que no tipo 11, reunindo os municípios do Oiapoque até a aglomeração de Fortaleza, a vegetação original está bastante conservada. Do litoral sul cearense ao litoral do sul da Bahia, no tipo 12, alternam-se formas antropizadas predominantes e trechos menos impactados. No tipo 13, correspondendo ao litoral do Centro-Sul, a antropização (correspondendo aqui a um franco movimento de urbanização) é interrompida em alguns trechos em função da conservação da mata nas encostas das serras.

Figura 45 – Macrogrupos e tipos regionalizados Linha de Costa - Norte

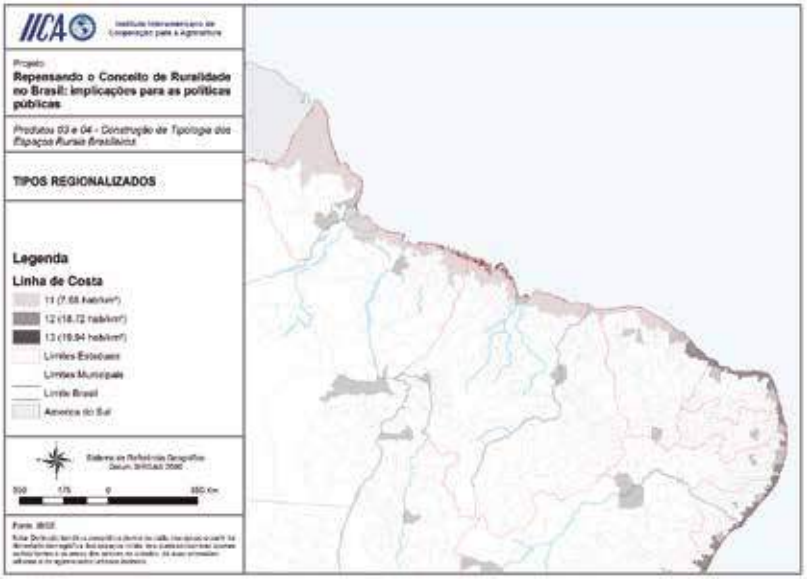


Figura 46 – Macrogrupos,tipos regionalizados Linha de Costa – Norte: Vegetação

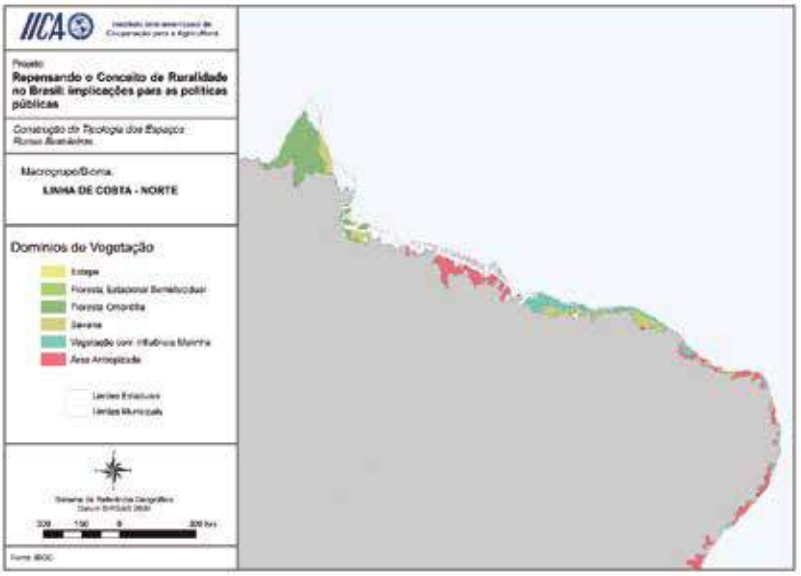


Figura 47 – Macrogrupos e tipos regionalizados Linha de Costa - Leste

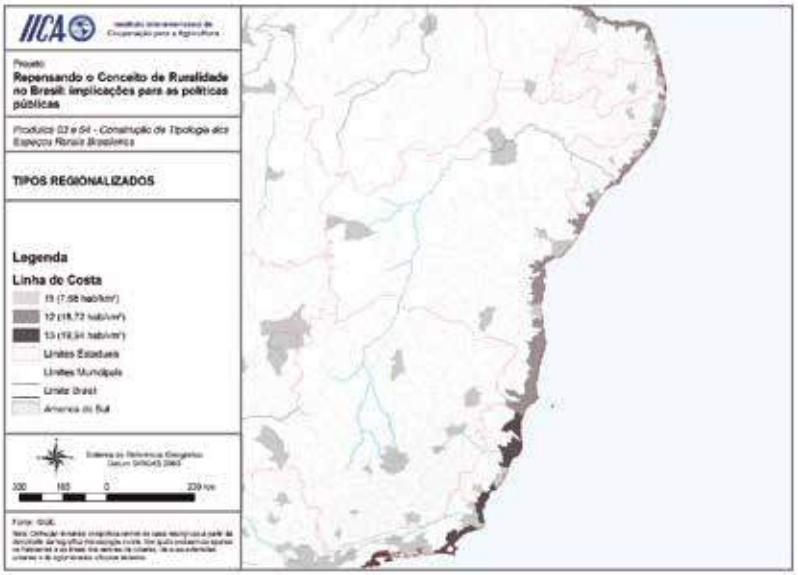


Figura 48 – Macrogrupos, tipos regionalizados Linha de Costa – Leste: Vegetação

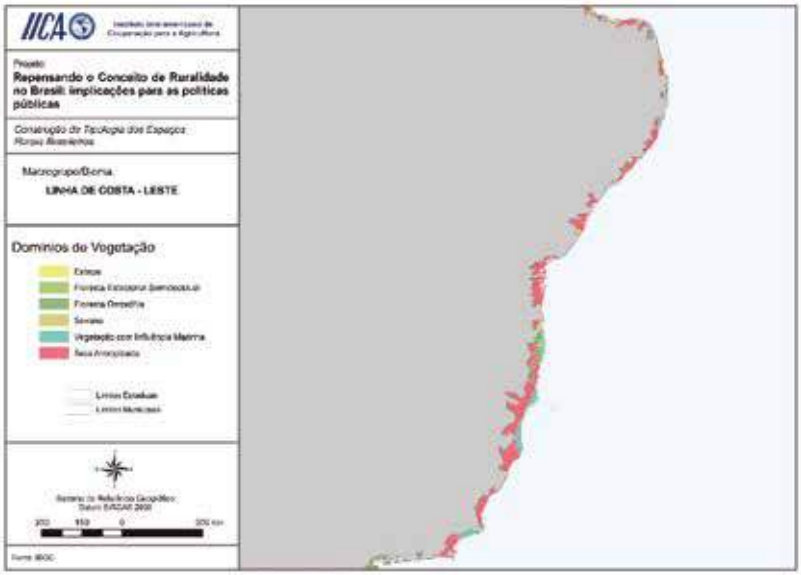


Figura 49 – Macrogrupos e tipos regionalizados Linha de Costa - Sul

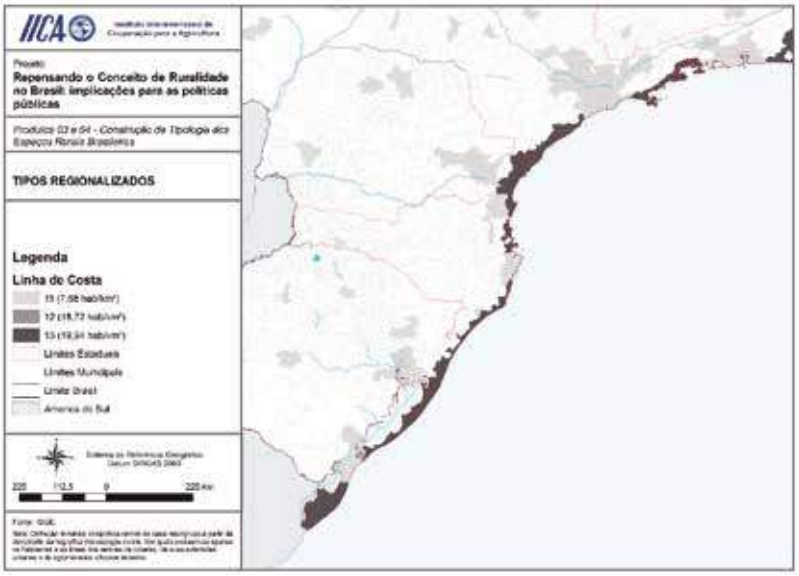
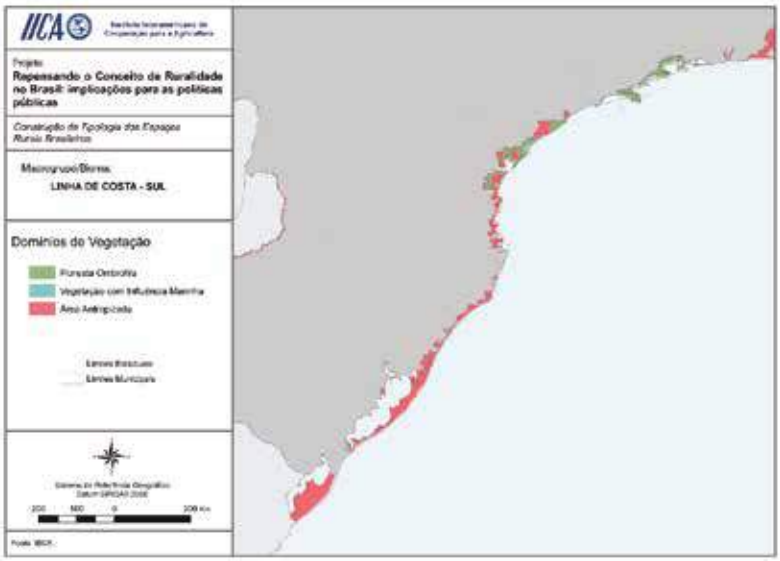


Figura 50 – Macrogrupos, tipos regionalizados Linha de Costa – Sul: Vegetação



Os Quadros 63 a 67 apresentam diversas variáveis que fundamentam a comparação dos tipos no Macrogrupo Linha de Costa.

Quadro 63 - Macrogrupos, tipos regionalizados Linha de Costa- Variáveis Caracterização

BIOMAS/ MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Área km²	Municípios em 2010	Municípios em 1950	População 1950	População 2010	% População Total em Zona Rural * em 1950	% População Total em Zona Rural em 2010	% População Total em Habitat Rural ** em 2010	Hab./km² (em Habitat Rural) em 2010
LINHA DE COSTA	11	114.305,20	55	32	713.564	1.688.284	76,48	46,55	52,35	7,68
	12	46.173,80	82	46	937.542	1.993.014	73,57	33,51	43,99	18,72
	13	44.509,50	75	35	703.384	3.390.281	71,29	10,12	23,71	19,94

* Zona Rural: Definição Oficial.

* * Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) com códigos de Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

Quadro 64 - Macrogrupos, tipos regionalizados Linha de Costa- Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Estabelecimentos Agropecuários em Habitat Rural* (2006)	Média Densidade dos Estabelecimentos Agropecuários por Km² em Habitat Rural*	% Estabelecimentos de Agricultura Familiar (Lei nº 11.326 de 2006) no número total dos Estabelecimentos Agropecuários	% Estabelecimentos de Agricultura Familiar (Lei nº 11.326 de 2006) na área total dos Estabelecimentos Agropecuários	Número de Famílias Assentadas Reforma Agrária (Municípios)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Rural* (2010)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Urbano** (2010)	% do Valor das Atividades Agropecuárias no Valor Agregado Total dos Municípios (2010)
LINHA DE COSTA	11	80.658	1,71	92,57	40,63	18.123	65,51	27,14	15,44
	12	66.218	1,76	83,84	25,30	12.603	53,87	19,35	10,64
	13	30.144	1,24	79,70	26,37	818	40,68	7,87	2,83

* Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (IBGE) com códigos de Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

* * Habitat Urbano: Soma dos demais setores dos Municípios.

Quadro 65 - Macrogrupos, tipos regionalizados Linha de Costa- Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	% de Pessoas residentes em Zona Rural*, com nível de instrução médio completo e superior incompleto e completo (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 1 até 3 salários mínimos em Habitat Rural** (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de telefone celular (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de microcomputador com acesso à internet (2010)	% de Pessoas residentes em Zona Rural que em julho de 2010, tinham rendimento mensal habitual de programa social bolsa-família ou programa de erradicação do trabalho infantil (PETI)	% de Pessoas Ocupadas que saem do município para trabalhar em 2010 (Taxa de Repulsão para Trabalho)
LINHA DE COSTA	11	6,86	4,55	41,13	0,90	13,35	4,55
	12	8,09	10,69	63,25	2,28	12,26	8,57
	13	13,72	66,17	81,56	11,10	5,66	10,85

* Zona Rural: Definição oficial.

* * Habitat Rural:Soma dos setores censitários (IBGE) com códigos de situação 8 ((Zona Rural exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

Quadro 66 - Macrogrupos, tipos regionalizados Linha de Costa- Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	% de Pessoas Residentes em Habitat Rural* (2010) com idade de 0 a 9 anos	% de Pessoas Residentes em Habitat Rural (2010) com idade de 60 anos e mais	Taxa geométrica de crescimento ao ano da população dos Municípios (1991-2000)	Taxa geométrica de crescimento ao ano da população dos Municípios (2000-2010)	% de Pessoas residentes (2010) em Zona rural** há cinco anos ou menos	Taxa de Masculinidade (Município) 2010
LINHA DE COSTA	11	21,87	8,91	0,82	1,82	6,25	106,58
	12	19,46	8,55	2,11	1,60	10,54	101,57
	13	15,53	10,78	3,20	3,03	14,71	99,01

* Habitat Rural: Soma dos Setores Censitários (Ibge) com códigos de situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) Quando Situados Fora Do Distrito Sede.

** Zona Rural: Definição Oficial.

Quadro 67 - Macrogrupos, tipos regionalizados Linha de Costa- Variáveis Caracterização

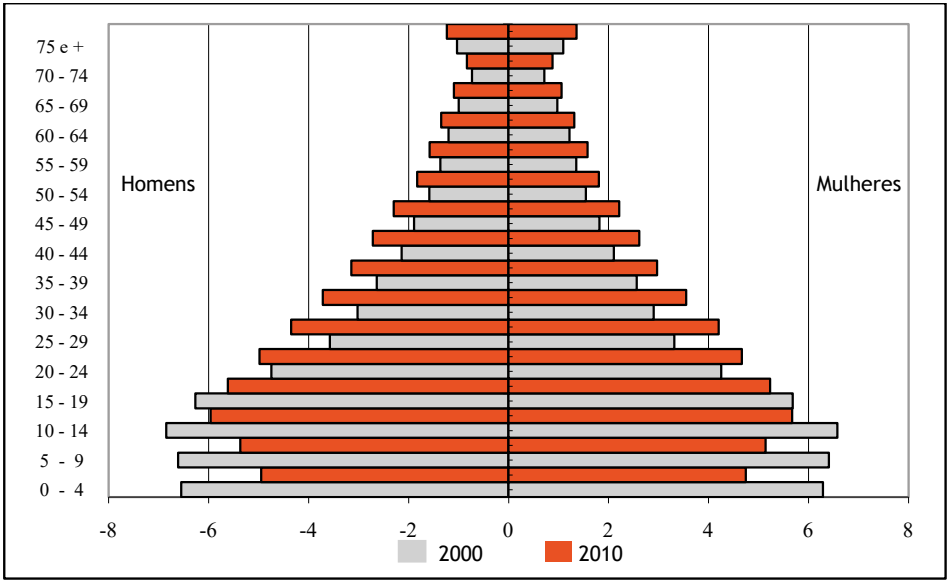
BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Média das maiores distâncias entre uma localidade do município e sua respectiva sede municipal (km)	Média das menores distâncias entre sedes municipais e uma rodovia federal pavimentada (km)	Média das menores distâncias das sedes municipais a qualquer outra sede de hierarquia urbana superior	Nº médio de Vilas para cada Cidade	Nº médio de Aglomerados Rurais Isolados para cada Cidade	Nº médio de Aldeias Indígenas para cada Cidade	Nº médio de Aglomerados Urbanos Isolados para cada Cidade
LINHA DE COSTA	11	34,83	31,97	64,51	1,45	6,22	0,27	0,05
	12	22,51	21,69	37,52	1,09	4,90	0,33	0,45
	13	17,81	8,94	35,29	1,49	0,88	0,16	0,57

TIPO 11

Linha de Costa Norte e Nordeste: do Oiapoque a Fortaleza. 55 municípios; 114.305,2 km2; 1.688.284 hab. (2010)

O tipo regionalizado 11 apresenta uma densidade de 7,68 h/km^2 em habitat rural (incluídas as vilas além da zona rural legalmente definida). Em relação aos dois outros tipos da Linha de Costa, tem uma densidade baixa, mas que guarda semelhança com os padrões observados no tipo 1 do bioma Amazônia (Baixo Tocantins, Região Bragantina, Baixada Maranhense Rodovia Pará Maranhão), no tipo 7 do bioma Cerrado (Mata de Cocais Maranhense) e no tipo 22 do bioma Caatinga (Sertões Norte), com densidades respectivamente de 11,28 h/km^2, 5,65 h/km^2 e 12,55 h/km^2 que ficam na sua retaguarda. Compartilha também com esses o fato de a metade de sua população residir em zona rural em um grande número de povoados. Essa já era a tônica em meados do século passado. O fato de não ter havido muitos desmembramentos de municípios e de ter ocorrido a multiplicação dos povoados pode ser um indicador de fraqueza política desse campesinato, que está hoje em dia incluído em muitos Territórios Rurais. O isolamento de pequenas comunidades (entre as quais, quilombolas) em relação às sedes municipais (geralmente pequenas) de munícipios extensos é bastante acentuado pelas precárias condições locais de deslocamento, contando também com as dificuldades naturais (areia, cursos d'água, mangues, difíceis condições de navegação). Como as condições sociais, de equipamentos domésticos e de renda de famílias (tamanho médio da unidade doméstica: 3,44) são também precárias, esse isolamento em relação aos serviços públicos de base é um agravante. A agricultura familiar predomina com mais de 90% dos estabelecimentos, mas somente com 40% da área total dos mesmos. Trata-se de um campesinato formado por comunidades tradicionais vinculadas aos recursos naturais (pesca artesanal, palmeiras, agricultura de subsistência) por direito costumeiro e, portanto, em situações frágeis perante as políticas públicas e fazendeiros pecuaristas, como na Ilha de Marajó. Entre os três tipos da Linha de Costa, esse é que de longe mais depende das atividades rurais que ocupam os ativos do campo e das cidades. O turismo está atraindo forasteiros na parte oriental da região (Litoral Norte do Ceará, Delta do Parnaíba e Lençóis Maranhenses) em busca, sobretudo, da natureza. A já consolidada tradição de emigração da população explica o seu crescimento moderado, mesmo com uma taxa de natalidade que se manteve elevada até a última década, conforme pode ser verificado pela forte proporção de jovens na pirâmide etária (Gráfico 21). A emigração de jovens adultos também é visível na forma da pirâmide.

Gráfico 21 - Linha de Costa - Tipo 11
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



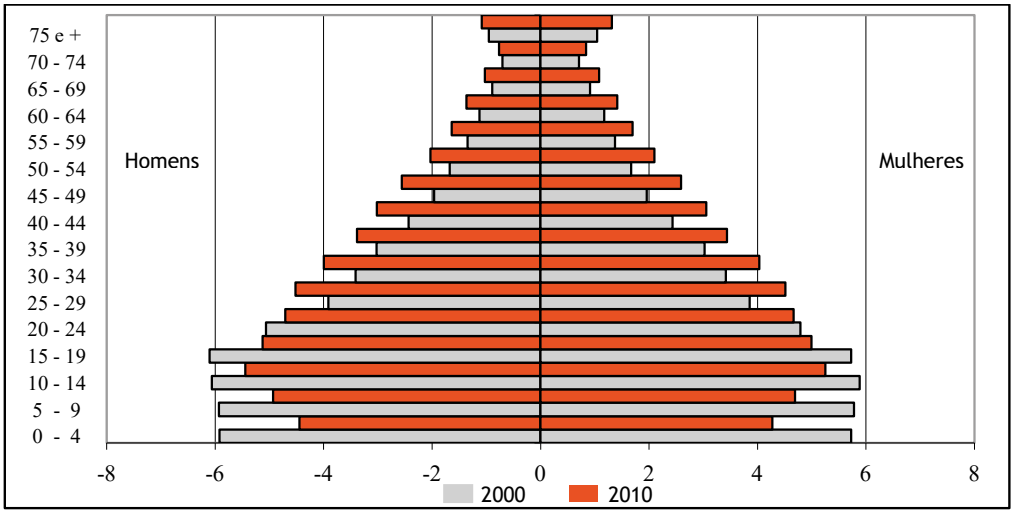
TIPO 12

Linha de Costa Nordeste, de Fortaleza ao Sul da Bahia. 82 municípios; 46.173,8 km2; 1.993.014 hab. (2010)

O tipo regionalizado 12 apresenta altas densidades populacionais em habitat rural (18,72 hab./ km^2), mas somente 1/3 da população reside fora das áreas urbanas, em povoados e comunidades litorâneas, às vezes distantes das rodovias principais. Agrupa municípios com antigos traços rurais (aldeias indígenas, povoados, comunidades de pescadores, coqueirais) situados em interstícios entre grandes cidades e aglomerações (Fortaleza, Mossoró, Natal, João Pessoa, Recife, Maceió, Aracaju, Salvador, Ilhéus/Itabuna). Somente, no litoral sul da Bahia, onde os municípios são mais extensos, apresenta maior continuidade. Em conjunto, desde os meados do século passado, a população pouco cresceu (só fez duplicar) e esse crescimento se localizou exatamente na zona cacaueira de Bahia, em plena expansão naquela época. A migração para as grandes cidades próximas ou para mais longe foi um dos marcos da trajetória desse tipo. A produção familiar é pouco expressiva e é pequena a proporção de ocupados em atividades agropecuárias e pesca. Como os demais tipos da Linha de Costa, assume muitos traços dos tipos vizinhos. Entre estes, destaca-se o tipo 18 (Mata Nordestina de Natal ao Recôncavo), onde se assentou a atividade canavieira em grandes plantações. Essas, especialmente a partir do Programa Proálcool (final dos anos 70), ocuparam os tabuleiros costeiros, como no Sul de Alagoas e no norte da Paraíba, e chegaram ao litoral. A urbanização se expressa de diversos modos: i) atração da população

definitiva ou para atividades temporárias, como de construção civil; ii) expansões das manchas urbanas; iii) pressões fundiárias na área litorânea (por parte de loteadores, condomínios e grandes empreendimentos turísticos); iv) possibilidade de atividades vinculadas à guarda de segundas residências e serviços turísticos. O expressivo número de Áreas Urbanas Isoladas em municípios desse tipo é a expressão nas leis dos perímetros urbanos da transformação do uso do solo. A população local, frequentemente chamada de "nativa" pelos novos ocupantes, é caraterizada socialmente pela muito baixa renda e baixo nível de instrução; o tamanho médio da unidade doméstica é elevado (3,59). A pirâmide etária (Gráfico 22) revela que a população conta com muitos jovens.

Gráfico 22- Linha de Costa - Tipo 12
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



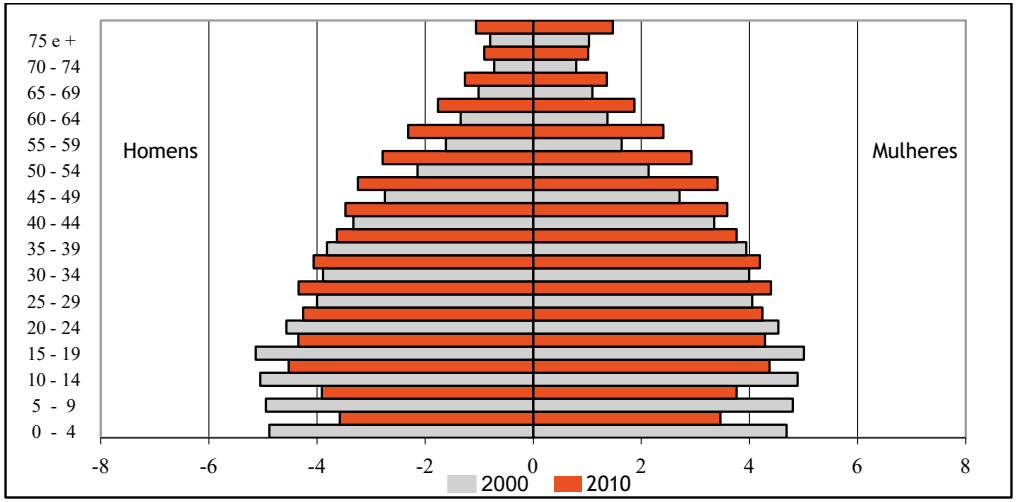
TIPO 13

Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espirito Santo ao Chuí. 75 municípios; 44.509,5 km2; 3.390.281 hab. (2010)

O tipo regionalizado 13, diferente dos demais tipos da Linha de Costa, apresenta uma intensa dinâmica populacional. De 1950 a 2010, a taxa de crescimento bruto foi de 382%; no período 2000-2010, a taxa de crescimento ao ano foi de 3,03%, a maior entre os 26 tipos. Em 1950, apresentava uma taxa de população rural relativamente baixa para época (71,29%). Em 2000, se reduziu para 10,12% (a segunda mais baixa, entre os 26 tipos). Quando se agrega a população das vilas à população rural, essa taxa faz mais que duplicar (23,71%). Sugere que essa forma de habitat é muito importante em municípios cujo número somente duplicou desde os meados do século passado. Existem também muitas Áreas Urbanas Isoladas que expressam geralmente a formação de balneários e condomínios em locais afastados das cidades. Mais ainda que no tipo anterior, a vida rural tradicional (caiçaras, por exemplo) só se mantém em pequenos trechos mais isolados. O crescimento

na área rural (em, 2010, o percentual de pessoas residentes na zona rural há 5 anos ou menos era muito alto: 14,71%) é decorrente da urbanização. Esse tipo regionalizado, como o anterior, reúne trechos entre algumas das maiores metrópoles, portos industriais e grandes cidades do país (Vitória, Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, São Paulo/Baixada Santista, Curitiba/Paranaguá, Litoral Catarinense – inteiramente urbanizado e Litoral do Rio Grande do Sul, com balneários e áreas de preservação ambiental da restinga entre Torres e Chuí), Nesse contexto, as atividades rurais são de pouco peso na economia. A participação do valor agregado pelas atividades agropecuárias no valor agregado total em 2010 é de 2,83%, o menor entre os 26 tipos. Como no tipo 19, situado à retaguarda, a pluriatividade propiciada pelo turismo, pela vinda de novos moradores, alguns deles em busca de um estilo de vida mais próximo da natureza, é um marco da vida local no espaço rural. Os estabelecimentos agrícolas remanescentes encontram condições favoráveis pela proximidade dos grandes mercados consumidores. Em algumas regiões (Espirito Santo, Litoral Sul Paulista), há forte presença de Territórios Rurais, apoiados em comunidades mais tradicionais (quilombolas, caiçaras). Em termos gerais, os indicadores de renda, instrução e de equipamentos domésticos são muito favoráveis (66% dos domicílios em habitat rural – zona rural +vilas - apresentavam rendimento nominal mensal domiciliar Per Capita de 1 até 3 salários mínimos, o mais alto percentual entre os 26 tipos). A pirâmide etária (Gráfico 23) é muito diferente daquelas dos tipos 11 e 12, apresentando tendência ao envelhecimento e uma predominância acentuada das pessoas em idade ativa.

Gráfico 23 - Linha de Costa - Tipo 13
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



4.2.4 – Bioma Mata Atlântica

Quadro 68 – Macrogrupos e tipos regionalizados: Mata Atlântica

Tipos regionalizados	Denominações
14	Mata Atlântica: Oeste do Espirito Santo; parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais.
15	Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense; Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas; Noroeste Gaúcho.
16	Mata Atlântica: Oeste Paulista, Limite Triângulo Mineiro//Goiás, Norte e Oeste Paranaenses, Sul do Mato-Grosso do Sul.
17	Mata Atlântica: Sul da Bahia, Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Campo das Vertentes (Minas Gerais), Noroeste Fluminense, Vale do Paraíba e Vale do Ribeira (SP), Centro Sul Paranaense, Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba (SC) Vacaria (RS).
18	Mata Atlântica: Mata Nordestina de Natal ao Recôncavo.
19	Mata Atlântica: Entorno do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense e Catarinense; Velhas Colônias Gaúchas.

O bioma Mata Atlântica estende se do Rio Grande do Norte ao Rio Grande do Sul, e abrange 2.346 dos 5.189 munícipios agrupados em tipos regionalizados. Quase totalmente antropizado (Figuras 52 e 54) sedia tipos de espaços rurais, alguns configurados desde os primórdios da colonização (com as plantações, o trabalho escravo e, consequentemente, a formação de quilombos), outros que se desenharam nos séculos XVIII (com o ciclo da mineração em Minas Gerais) e no século XIX e XX (com as colônias camponesas europeias no sul e o avanço da frente do café para oeste). Em todos os casos, foram processos de conquista de territórios modificando o uso anterior do espaço pelas populações nativas por outros usos. A atividade agropecuária em regimes de propriedade privada (variando do latifúndio ao minifúndio) foi o meio principal da fixação de novas populações. Durante o processo de industrialização do país no século XX configuraram-se grandes desigualdades regionais. Essas podem ser representadas pela diagonal Espirito Santo / Rondônia que separa no Brasil (conforme mapa dos territórios homogêneos apresentado acima, em 4.1) regiões com melhores índices de desenvolvimento ao sul, da diagonal, de outras menos prósperas, ao norte, Essa diagonal atravessa o bioma Mata Atlântica. Tanto ao norte como ao sul, uma das principais chaves explicativas das condições de vida das populações rurais, no seu labor e nas suas relações no seio de uma sociedade urbana, reside na relação entre agricultura patronal e familiar. Ambas apresentam características diferentes nas suas origens e nas suas dinâmicas atuais de parte e doutra da diagonal. Ressalta-se, a norte, a fragilidade da agricultura familiar e, ao sul, sua consolidação, sendo as condições de posse da terra um dos fatores determinantes. Quanto à agricultura patronal, a norte, finca-se numa longa história de relações transatlânticas escravistas. Ao sul, expressa no campo as dinâmicas contemporâneas do agronegócio globalizado. A distribuição dos 6 tipos regionalizados, proposta para o bioma Mata Atlântica (Figuras 51 e 53), revela a força dessa divisão: 4 tipos são exclusivos da parte sul e 1 da

parte norte. Na parte sul, os tipos 14 e 15 e 19 representam diversas modalidades de predomínio da agricultura familiar consolidada, conquanto o tipo 16 expressa a dinâmica do segmento patronal. Na parte norte, o tipo 18 representa a permanência da sociedade do açúcar, do Rio Grande do Norte ao Recôncavo da Bahia, com a maior densidade de população em habitat rural entre os 26 tipos. O tipo 17 é o único a juntar municípios de parte e de outra da diagonal. No sul parece ser muito ligado a especificidade de condições naturais serranas e a uma menor antropização da cobertura vegetal natural (Figura 54) e, no norte, a condições sociais agravadas pela semiaridez.

Figura 51 – Macrogrupos e tipos regionalizados: Mata Atlântica Norte

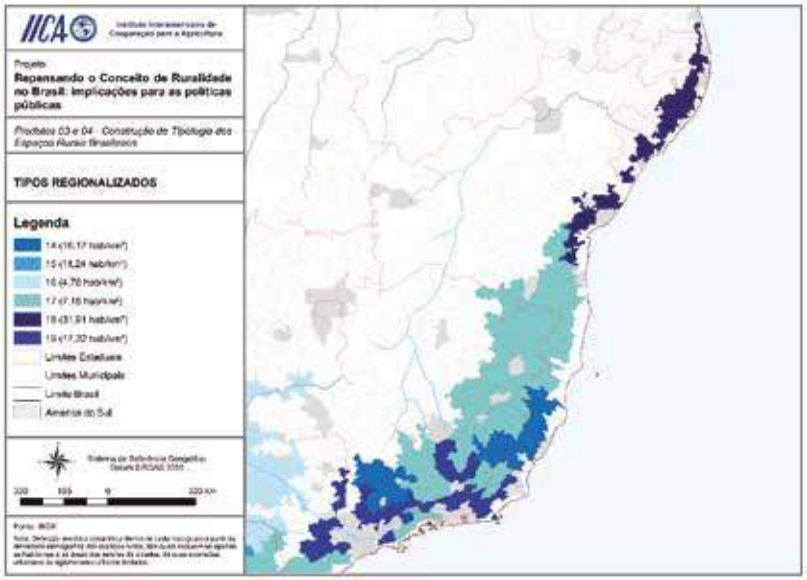


Figura 52 - Macrogrupos e tipos regionalizados: Mata Atlântica Norte: Vegetação

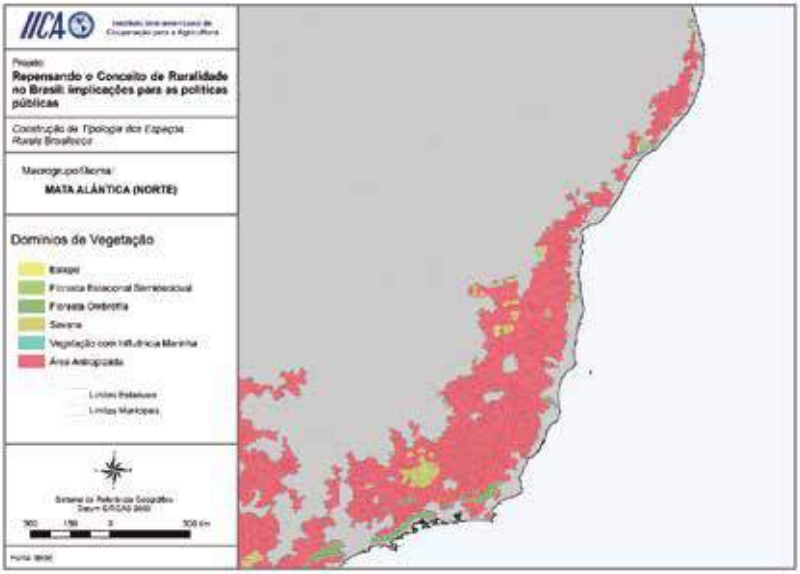


Figura 53 - Macrogrupos e tipos regionalizados: Mata Atlântica Sul

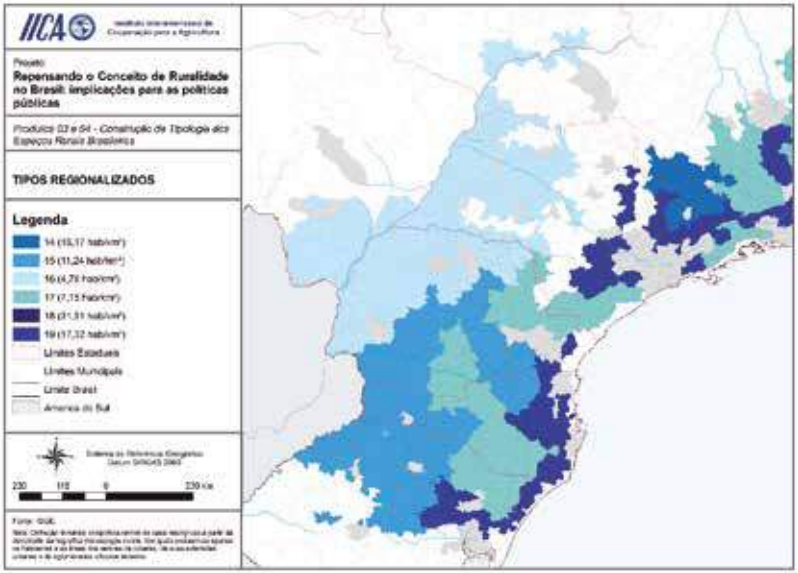
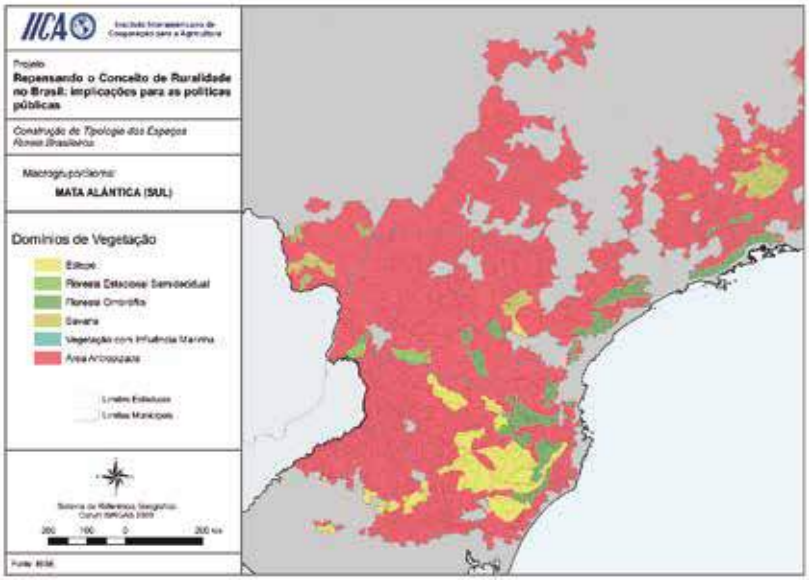


Figura 54 - Macrogrupos e tipos regionalizados: Mata Atlântica Sul: Vegetação



Os Quadros 69 a 73 apresentam diversas variáveis que fundamentam a comparação dos tipos no Bioma Mata Atlântica:

Quadro 69 - Macrogrupos e tipos regionalizados Mata Atlântica – Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Área km²	Municípios em 2010	Municípios em 1950	População 1950	População 2010	% População Total em Zona Rural * em 1950	% População Total em Zona Rural em 2010	% População Total em Habitat Rural ** em 2010	Hab./km² (em Habitat Rural) em 2010
MATA ATLÂNTICA	14	62.513,60	186	107	1.762.318	2.691.300	67,57	33,01	37,69	16,17
	15	156.538,90	477	90	2.508.430	4.598.497	78,40	35,72	37,74	11,24
	16	222.287,50	511	244	3.498.731	6.661.314	63,99	13,68	15,82	4,76
	17	333.758,80	542	252	5.074.721	7.940.449	79,07	25,18	30,29	7,15
	18	51.872,50	224	125	2.810.737	4.873.784	72,46	32,40	34,64	31,91
	19	111.726,90	406	196	3.258.624	8.180.471	70,62	18,09	22,32	17,32

* Zona Rural: Definição Oficial.

* * Habitat Rural: Soma dos setores censitários (IBGE) com códigos de situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

Quadro 70 - Macrogrupos e tipos regionalizados Mata Atlântica – Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Estabelecimentos Agropecuários em Habitat Rural* (2006)	Média Densidade dos Estabelecimentos Agropecuários por Km² em Habitat Rural*	% Estabelecimentos de Agricultura Familiar (Lei nº 11.326 de 2006) no número total dos Estabelecimentos Agropecuários	% Estabelecimentos de Agricultura Familiar (Lei nº 11.326 de 2006) na área total dos Estabelecimentos Agropecuários	Número de Famílias Assentadas Reforma Agrária (Municípios)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Rural* (2010)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Urbano** (2010)	% do Valor das Atividades Agropecuárias no Valor Agregado Total dos Municípios (2010)
MATA ATLÂN-TICA	14	162.459	2,82	81,58	45,23	1.817	75,69	24,35	23,18
	15	446.403	3,67	88,91	62,74	11.757	75,39	13,85	20,48
	16	256.010	1,57	74,29	22,51	18.517	56,51	14,18	14,14
	17	358.679	1,35	78,29	32,22	9.976	66,10	16,76	14,27
	18	244.138	5,23	89,47	34,76	12.853	66,44	20,31	10,39
	19	213.066	2,61	83,14	49,26	251	48,53	9,59	6,37

* Habitat Rural: Soma dos setores censitários (IBGE) Com códigos de situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) Quando Situados Fora Do Distrito Sede.

* * Habitat Urbano: Soma dos demais setores dos Municípios.

Quadro 71 - Macrogrupos e tipos regionalizados Mata Atlântica – Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	% de Pessoas residentes em Zona Rural*, com nível de instrução médio completo e superior incompleto e completo (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 1 até 3 salários mínimos em Habitat Rural** (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de telefone celular (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de microcomputador com acesso à internet (2010)	% de Pessoas residentes em Zona Rural que em julho de 2010, tinham rendimento mensal habitual de programa social bolsa-família ou programa de erradicação do trabalho infantil (PETI)	% de Pessoas Ocupadas que saem do município para trabalhar em 2010 (Taxa de Repulsão para Trabalho)
MATA ATLÂNTICA	14	9,07	18,12	73,00	3,65	7,41	6,70
	15	10,98	27,45	75,28	6,75	5,89	7,02
	16	14,01	27,02	75,30	9,88	4,88	12,10
	17	7,55	14,02	51,87	2,21	9,44	8,01
	18	7,52	4,99	64,84	1,64	13,12	12,17
	19	13,01	36,42	76,94	10,07	4,6	11,64

* Zona Rural: Definição Oficial.

* * Habitat Rural: Soma dos setores censitários (IBGE) com códigos de situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

Quadro 72 - Macrogrupos e tipos regionalizados Mata Atlântica – Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	% de Pessoas Residentes em Habitat Rural* (2010) com idade de 0 a 9 anos	% de Pessoas Residentes em Habitat Rural (2010) com idade de 60 anos e mais	Taxa geométrica de crescimento ao ano da população dos Municípios (1991-2000)	Taxa geométrica de crescimento ao ano da população dos Municípios (2000-2010)	% de Pessoas residentes (2010) em Zona rural** há cinco anos ou menos	Taxa de Masculinidade (Município) 2010
MATA ATLÂNTICA	14	15,06	11,66	1,39	0,65	10,21	103,61
	15	13,33	14,88	0,23	0,16	8,57	101,96
	16	14,18	13,45	0,56	0,68	17,88	103,03
	17	15,97	13,06	0,59	0,31	8,65	101,62
	18	18,41	9,88	0,77	0,75	7,30	98,30
	19	13,63	13,42	1,85	1,34	11,44	101,57

* Habitat Rural: Soma dos setores censitários (Ibge) Com Códigos De Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

** Zona Rural: Definição Oficial.

Quadro 73 - Macrogrupos e tipos regionalizados Mata Atlântica – Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Média das maiores distâncias entre uma localidade do município e sua respectiva sede municipal (km)	Média das menores distâncias entre sedes municipais e uma rodovia federal pavimentada (km)	Média das menores distâncias das sedes municipais a qualquer outra sede de hierarquia urbana superior	Nº médio de Vilas para cada Cidade	Nº médio de Aglomerados Rurais Isolados para cada Cidade	Nº médio de Aldeias Indígenas para cada Cidade	Nº médio de Aglomerados Urbanos Isolados para cada Cidade
MATA ATLÂNTICA	14	9,10	9,54	25,87	1,12	0,47	0,00	0,27
	15	7,38	11,53	25,47	0,99	0,13	0,05	0,26
	16	7,92	16,79	30,59	0,52	0,23	0,01	0,59
	17	13,11	14,94	36,96	0,97	0,82	0,01	0,20
	18	10,28	9,31	23,20	0,52	2,75	0,01	0,03
	19	6,69	9,22	19,92	0,80	0,33	0,01	0,66

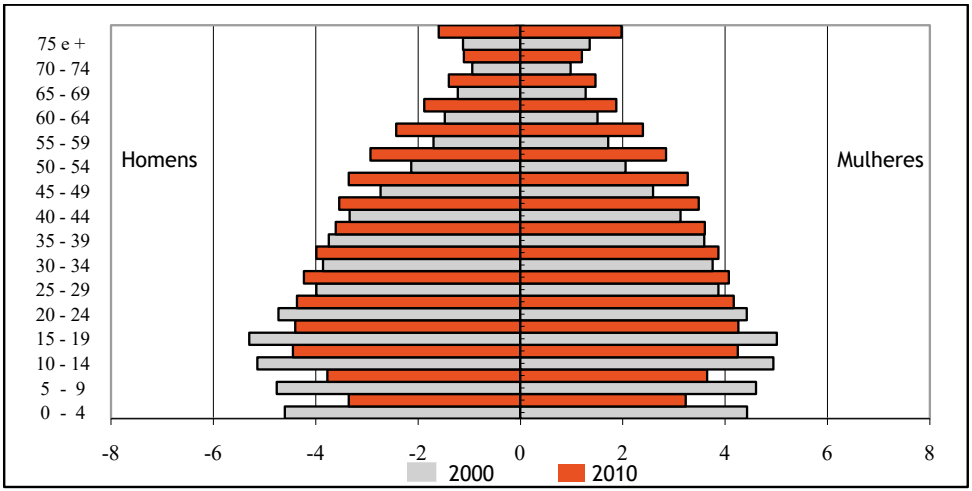
TIPO 14

Mata Atlântica: Oeste do Espirito Santo; parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais.186 municípios; 62.513,6 km2; e 2.691.300 hab. (2010)

O **tipo regionalizado 14** corresponde a um complexo de regiões serranas e de vales que guiaram a ocupação colonial e a implantação de estabelecimentos rurais. Nestes, em meados do século passado, a produção era bastante diversificada, predominando o cultivo do café, de cereais e o criatório de pecuária leiteira e de corte. As condições ecológicas, a distância local a cidades de pequeno porte, às redes viária e ferroviária, o tamanho muito diversificado das propriedades desenham um mosaico de situações, bem representativo das partes da Mata de Minas Gerais e do Espirito Santo, mais afastada dos grandes centros urbanos. Nesse tipo, nunca se está muito distante de um pequeno centro de serviços e daí para um centro um pouco mais equipado. A divisão entre o campo e as cidades varia com o tamanho dessas, e muitas pequenas são claramente centros rurais pelas ocupações de muitos moradores. Na zona rural, reside 1/3 dos habitantes (2/3 em 1950) e há muitas vilas no meio das fazendas. A densidade em habitat rural é alta (16,17 hab./km^2) e 2/3 dos ocupados estão envolvidos em atividades agropecuárias. Nas cidades, em grande maioria pequenas, até 1/4 dos ocupados está vinculado diretamente a essas atividades. A policultura, o café canephora e o criatório bovino continuam sendo a tônica da produção agropecuária, responsável por cerca de 1/4 do valor agregado total em 2010. Observa-se

que a agricultura familiar abrange mais de 80% dos estabelecimentos sobre 45% da área total dos estabelecimentos. Os indicadores sociais revelam uma situação média a baixa em relação aos demais tipos do bioma. Mas essa média esconde desigualdades importantes entre os municípios e, sobretudo, em escala inframunicipal, onde o fator determinante parece ser o tamanho das propriedades. O traço marcante desse tipo foi a emigração de muitos pequenos proprietários e sitiantes em direção às capitais (a população de 1950 a 2010 aumentou pouco: + 52,71%), o que favoreceu a concentração fundiária). As taxas recentes de crescimento são também relativamente baixas. Esses traços se refletem na pirâmide etária, envelhecida (Figura 52), na qual se destacam os adultos em idade avançada.

Gráfico 24 - Mata Atlântica - Tipo 14
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



TIPO 15

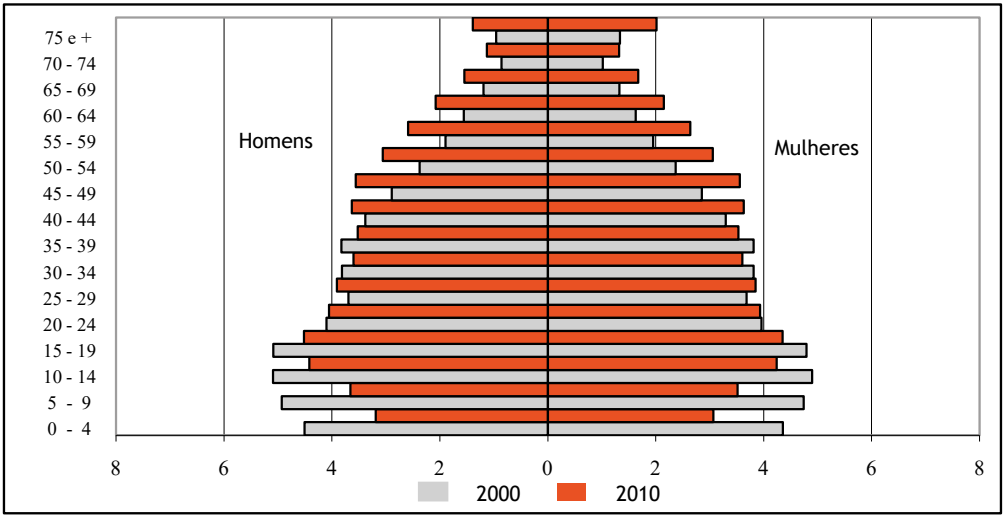
Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense; Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas; Noroeste Gaúcho. 477 municípios; 156.538,9 km2; 4.598.497 hab. (2010)

O **tipo regionalizado 15** corresponde a uma maior extensão contínua de ruralidade, onde predomina uma agricultura familiar consolidada nos termos da Lei 11326. De modo geral, corresponde a assentamentos de colônias de populações europeias no século XIX e XX (no RS as segundas colônias, em SC o Contestado), com desde o início uma complementaridade entre as atividades agrícolas e artesanais/industriais. A agricultura familiar fortemente amparada pelo crédito rural e apoiada pela extensão rural integra diversas cadeias produtivas de produtos vegetais e animais com forte integração agropecuária/indústria. Dessa complementaridade, decorre o fato do peso do Valor Agregado pela produção agropecuária ser médio nas economias locais.

As densidades rurais estão na média do bioma Mata Atlântica (inferiores às da Zona da Mata Nordestina e superiores às do Oeste Paulista e Paranaense e das regiões do Centro Sul Paranaense, Campos de Lajes-SC, Curitibanos-SC, Joaçaba-SC e Vacaria-RS).

Mesmo havendo predominância da população em quadros urbanos, há muitas famílias em habitat rural (residindo em muitos estabelecimentos rurais e em vilas, havendo ainda no Paraná um número significativo de assentamentos). O grande número de vilas expressa a visibilidade política dessa ruralidade e permitiu ao longo dos últimos sessenta anos a emancipação de muitos municípios. Com esse movimento, as distâncias entre habitat rural e serviços da sede são pequenas. Os indicadores sociais, de renda e de equipamentos domésticos apresentam valores médio-altos no contexto da Mata Atlântica. Mas o destaque é a reduzida dinâmica demográfica (taxas de crescimento ao ano de 0,23 e 0,16 durante os períodos intercensitários 1991/2000 e 2000/2010), sendo esse perfil alimentador dos fluxos de jovens emigrantes para o Centro Oeste e a Amazônia, havendo uma tendência marcante de envelhecimento, como mostra a pirâmide etária (Gráfico 25).

Gráfico 25 -Mata Atlântica_Tipo 15
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



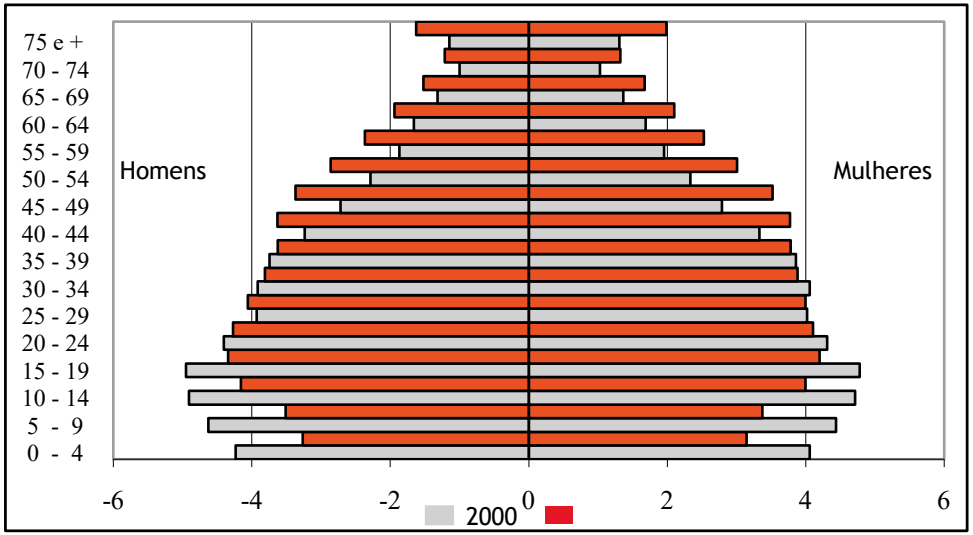
TIPO 16

Mata Atlântica: Oeste Paulista; Limite Triângulo Mineiro//Goiás; Norte e Oeste Paranaenses; Sul de Mato Grosso do Sul. 511 municípios; 222.287,5 km2; 6.661.314hab. (2010)

O **tipo regionalizado 16** corresponde a uma dinâmica impulsionada pelas recentes transformações do agronegócio numa região que foi configurada no século XX pelo avanço do café e das pastagens. Diferente do

tipo anterior, duplicou sua população de 1950 a 2010. E, nessa data, 17,88% da população rural fixou residência nos 5 anos anteriores. Mas é um campo relativamente vazio (4,76 hab./km^2), sobretudo no extremo oeste Paulista e no Mato Grosso do Sul. A redução da população rural foi muito grande (passou de 63,99% da população total em 1950 a 13,68% em 2010). Muito do que foi descrito no tipo 10 do Cerrado aplica-se ao tipo 16 da Mata Atlântica, sobretudo na sua parte ocidental. Pelo fato de apresentar uma economia mais diversificada, a parcela do valor agregado pela produção agropecuária no valor agregado total é menor que no tipo 10 (14% e 26%, respectivamente). Mas segue os mesmos padrões de grandes propriedades, com forte aparato técnico e poupadoras de mão de obra (somente 56,51% dos ocupados na zona rural o são em atividades agropecuárias e 14,18% na zona urbana); se não, por meio de fluxos sazonais vindos de longe (do Maranhão, por exemplo), deixando pouco espaço para a agricultura familiar. Esta abrange somente 74,29% dos estabelecimentos (sobretudo situados na parte oriental) e somente 22,51% da área total dos mesmos. Nesse contexto, onde se destacam as cadeias produtivas em expansão (Cana, Algodão e Carne Bovina) nas grandes propriedades, observa-se a presença de muitos assentados da Reforma Agrária, Quilombolas e Indígenas (estes, principalmente no Mato Grosso do Sul), numa situação de franco conflito entre modelos de desenvolvimento do mundo rural. O que parece haver é a tendência de um campo grande produtor de riqueza concentrada em padrões empresariais, mas esvaziado da sua população. Os poucos Territórios Rurais / da Cidadania existentes nesse tipo correspondem às manchas de maior densidade dessas populações. Na pirâmide etária (Gráfico 26), observa-se a nítida predominância da população em idade ativa.

Gráfico 26 - Mata Atlântica - Tipo 16
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)

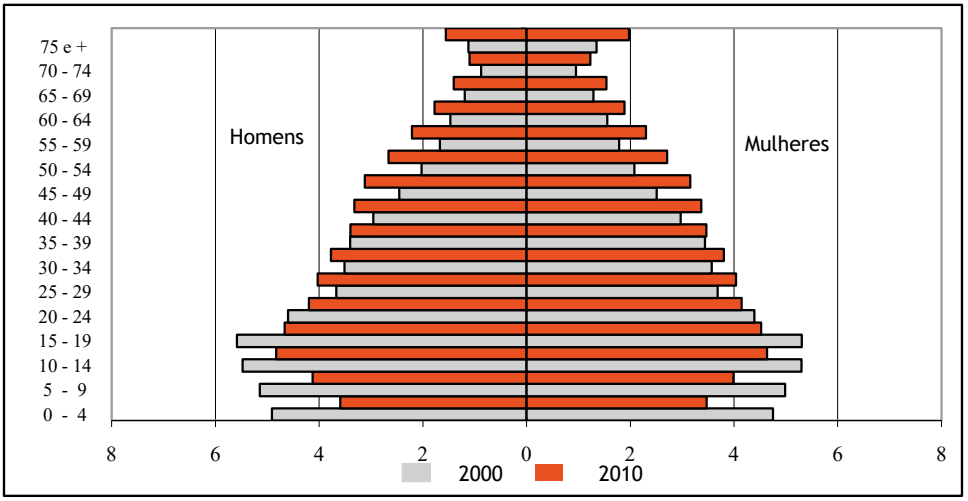


TIPO 17

Mata Atlântica: Sul da Bahia, Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Campo das Vertentes (Minas Gerais), Noroeste Fluminense, Vale do Paraíba e Vale do Ribeira (SP), Centro Sul Paranaense, Campos de Lajes, Curitibanos, Joaçaba (SC) Vacaria (RS). 542 municípios; 333.758,8 km2; 7.940.449 hab. (2010)

O tipo regionalizado 17 é o mais extenso do bioma Mata Atlântica e o único que abrange estados das regiões NE, SE e S do país. Devido a essa extensão abrange situações diversas. Mas o ponto comum em todos os estados do Sul e do SE é de corresponder a regiões serranas, com significativa manutenção da cobertura vegetal natural com relativas baixas densidades e menor participação nas atividades produtivas da agropecuária, e indicadores sociais mais baixos em relação aos dos tipos vizinhos. Na Bahia e no Nordeste de Minas Gerais, o quadro é diferente já que essa região está na franja do limite do semiárido, cujas características se agravam para oeste no bioma Caatinga. As atividades agropecuárias, especialmente o café do planalto de Conquista, assumem maior importância na economia do estado. Em conjunto, os traços marcantes do tipo 17 são: i) sua histórica tendência à emigração (de 1950 a 2010 a população só aumentou 56, 47%) e essa tendência se confirma nos dados atuais (taxa de crescimento 2000-2010: 0,31%); ii) baixas densidades relativas da população rural (7,15 hab./km^2) e dos estabelecimentos rurais (1,35/km^2 da área em habitat rural – zona rural + vilas); iii) entre 1/4 e 1/3 da população dos municípios reside no campo em sítios, fazendas e muitas vilas e povoados, frequentemente bastante distantes das cidades sedes municipais e ainda mais das cidades com maior oferta de serviços, o que pode gerar dificuldades de acesso e situações de isolamento, em especial para as famílias de baixa renda e com baixos níveis de equipamentos domésticos, que são numerosas comparativamente aos demais tipos do bioma; iv) 2/3 dos ocupados da população no campo trabalham em atividades agropecuárias que somente representam 14,27% do valor agregado total em 2010; v) a agricultura familiar, nas suas diversas modalidades mais ou menos integradas, representa cerca de 80% dos estabelecimentos, mas somente 32,22% da área dos mesmos; vi) as áreas diretamente sob o domínio do agronegócio são limitadas não sendo esse tipo um dos seus focos no país; vii) a presença de comunidades quilombolas é grande, já que pelas suas características de posição e naturais, esse tipo se constituiu em refúgio para as populações das áreas de plantações; há muitos Territórios Rurais e da Cidadania em trechos da BA, Nordeste de Minas Gerais (Vale do Jequitinhonha) e no Paraná. A seguir apresenta-se a pirâmide etária, ainda marcada pela emigração em faixas etárias adultas (Gráfico 27).

Gráfico 27 - Mata Atlântica_Tipo 17
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



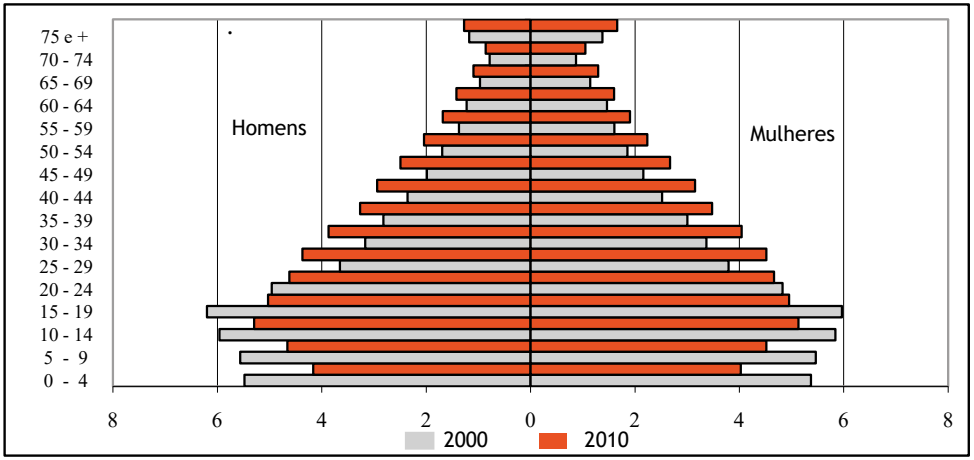
TIPO 18

Mata Atlântica: Mata Nordestina de Natal ao Recôncavo. 224 municípios; 51.872,5 km2; 4.873.784 hab. (2010)

O tipo regionalizado 18 corresponde ao domínio histórico da agroindústria canavieira do Nordeste, próximo das grandes cidades litorâneas, reconfigurado em diversos momentos da sua longa história iniciada pela constituição dos engenhos nas sesmarias coloniais e no binômio "casa grande e senzala". É, no Brasil, o maior sistema produtivo constituído na base do trabalho escravo e, em consequência, das grandes populações negras portadoras da cultura afro-brasileira. Nesse contexto, bastante estudado, o que deve ser ressaltado no âmbito desse estudo é a manutenção em quadros rurais dos municípios de uma grande parte das famílias, mesmo registrando a diminuição ocorrida de 1950 a 2010 (72% a 32,4%). Assim a densidade na zona rural (32 hab./km^2) é a mais alta entre os 26 tipos. Mesmo com a migração de parte da mão de obra para as cidades (1/5 dos ocupados nas cidades estão inseridos nas atividades agropecuárias) onde constitui as "pontas de rua", cada vez menos mobilizados pelos trabalhos no campo decorrentes de estratégias empresariais de mobilização/desmobilização dessa força de trabalho, há muita gente no campo e 2/3 dos ocupados estão envolvidos na atividade agropecuária. Devido a grande densidade das cidades (sejam elas cidades das usinas ou cidades maiores prestadoras de serviços), a pouca expressividade do valor agregado pela agropecuária no tipo (10,39% do valor agregado total) e a histórica mediação pelos segmentos patronais da relação da população com as cidades, essa população rural é relativamente invisibilizada nos seus ambientes de vida: um imenso número de aglomerados rurais isolados, em geral com precárias condições de acesso às sedes municipais, considerando

que as redes viárias locais privilegiariam a ligação entre cidades, usinas e maiores engenhos. Esse isolamento pode ser verificado em campo em escala de cada município afeta os povoados (um tipo de aglomerado que não ganhou nenhum status institucional e fica, portanto, a mercê das políticas locais), os assentamentos de Reforma Agrária (destacadamente numerosos nesse tipo) e as comunidades quilombolas. Justifica a necessidade por parte dos Territórios Rurais de focar, além dos aspectos produtivos, essa dimensão do habitat. É nesses lugares que se assentam os estabelecimentos de agriculta familiar em muito pequenos estabelecimentos (90% do número total dos estabelecimentos sobre, somente, 1/3 da área total dos mesmos). É também nesses lugares que vivem famílias numerosas e muito pobres e com indicadores muito baixos de equipamentos domésticos. Em termos gerais, a população do tipo 18 alimentou fortes correntes de emigração, resultando, deste fato, taxa histórica de crescimento relativamente baixa (taxa bruta 1950/2010: 73,4%). A taxa ao ano 2000/2010 (0,75%), alta comparada aos demais tipos do bioma, resulta de um balanço natural muito positivo (com redução recente da natalidade), marcado pela expressiva presença de jovens na pirâmide etária (Gráfico 28).

Gráfico 28 - Mata Atlântica_Tipo 18
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



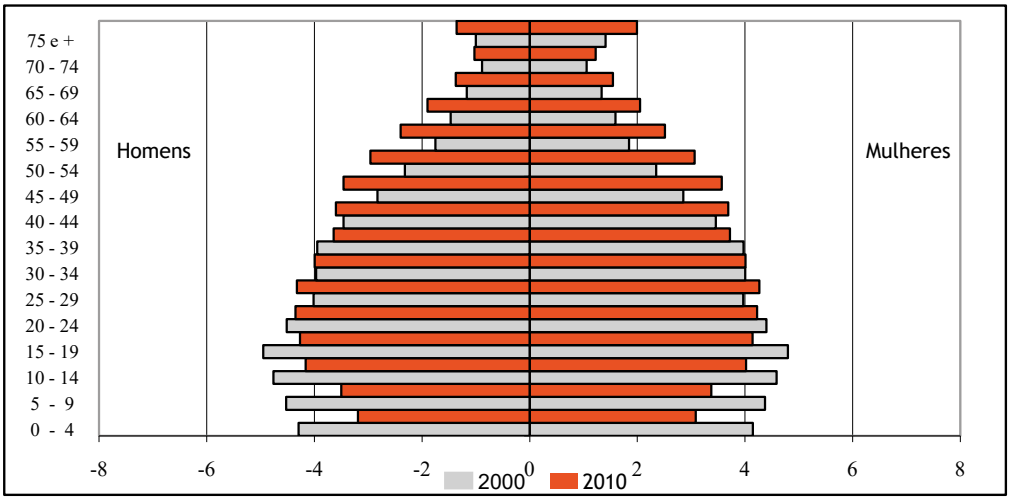
TIPO 19

Mata Atlântica: Entorno do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense e Catarinense; Velhas Colônias Gaúchas. 406 municípios; 111.726,9 km2; 8.180.471hab. (2010)

O tipo regionalizado 19 ocupa no sudeste e sul do país a mesma posição que o tipo 18: proximidade das metrópoles litorâneas de origem colonial. Mas apresenta-se nas suas características rurais radicalmente diferentes. Essas diferenças provêm: i) do quadro serrano com amenidades de caráter turístico que favorecem a pluriatividade em ambientes rurais de densidade menor (17,32 hab./km^2); ii) da estrutura fundiária, na qual as

plantações em grandes propriedades não assumiram o caráter estruturador que tiveram no tipo 18, especialmente nos estados de SC e RS, onde esse tipo corresponde a colônias de camponeses europeus; observa-se que 83,14% dos estabelecimentos são familiares, abrangendo cerca da metade da área total; iii) da relação intensa mantida com as grandes cidades no consumo de produtos agropecuários extremamente diversificados (alguns com padrões agroecológicos), na oferta de segundas residências e lazer entre outras, expandindo-se modos de vida rural/urbana em contexto de intensa vida de relações e forte integração. O tipo apresenta índices de forte expansão direta do urbano sobre o rural por meio do grande número de Áreas Urbanas Isoladas, expressando manchas de condomínios e uma forte redução da população rural de 1950 a 2010 (de 70% a 18%), também propiciada no período pela duplicação do número de municípios. Esse quadro revela proximidade com o do tipo 13 da Linha de Costa, sendo que a influência direta da expansão urbana é aqui associada à manutenção de modos de vida rural em condição de pluriatividade. Devido à integração rural/urbana, menos da metade dos residentes ocupados na zona rural trabalham em atividades agropecuárias que representam somente 6,37% do valor agregado total. Entre todos os tipos do bioma Mata Atlântica, este foi o que apresentou e continua apresentando a maior dinâmica de crescimento (taxa bruta de crescimento 1950/2010: 151%; e taxa em 2000/2010: 1,34%) e os melhores indicadores sociais. A pirâmide etária expressa uma forte tendência ao envelhecimento (Gráfico 29).

Gráfico 29 - Mata Atlântica - Tipo 19
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



4.2.5 – Bioma Caatinga

Quadro 74 – Macrogrupo e tipos regionalizados Caatinga

Tipos regionalizados	Denominações
20	Caatinga: Agrestes de Natal a Feira de Santana.
21	Caatinga: Sertões Sul e Oeste.
22	Caatinga, Sertões Norte, áreas úmidas de altitude, irrigadas; Cocais do Piauí.
23	Caatinga, Sertões Norte Orientais com maior aridez (RN/PB/PE).

No bioma Caatinga foram identificados 4 tipos regionalizados (Quadro 74). O tipo 20 dos Agrestes corresponde a uma área de transição entre a Mata e o Semiárido e foi identificado sem dificuldade já na etapa de análise de clusters. Os tipos 21, 22 e 23 estão quase na totalidade dentro do perímetro do semiárido, excetuando a parte norte e centro oriental do Piauí (incluída no tipo 22), com semelhanças com o tipo 7 do Cerrado no seu trecho maranhense, sendo caracterizado pelos Cocais. Conforme já ressaltado acima, é uma borda do bioma caatinga, onde este bioma assume feições muito diferentes de Cerrado, com muitas palmeiras. Para entender o padrão oriundo do agrupamento em clusters no âmbito do semiárido a técnica de regionalização procurou remeter-se a uma configuração histórica, muito presente na análise dos verbetes municipais da Enciclopédia dos Municípios, retratando essa região em meados do século passado. Essa configuração foi descrita em (MELO, 1978) na Regionalização Agrária do Nordeste, obra na qual o autor identificava um Sertão Sul (Áreas Agropastoris com Combinações Agropastoris Sertanejas) e o Sertão Norte (Áreas do Sistema Gado – Algodão). Sistema era um termo bem escolhido, considerando a importância do consórcio gado/algodão nas práticas produtivas (calendário agrícola assegurando o pastoreio do rebanho alimentado pelo restolho do algodão e em consequência, a adubação do solo), nas práticas sociais (relação proprietários/parceiros) e nas relações campo/cidades onde se concentravam as descaroçadeiras do algodão antes do seu envio para fora da região. Ora, o padrão revelado na etapa do agrupamento em cluster permite identificar ainda essa grande separação entre sertões sul (tipo 21) e norte (tipos 22 e 23). Nos sertões norte o sistema Gado-Algodão foi desmontado na década de 80 do século passado e uma chave explicativa da divisão entre os dois tipos que o compõem nesta proposta pode residir nas respostas dadas a esse desmonte. Considera-se que esse desmonte gerou até hoje uma longa crise, em condições permanentes de fragilidade da agricultura familiar decorrentes, parcialmente, da semiaridez e das Secas, mas principalmente de condições fundiárias, sociais, técnicas e de práticas de comercialização, penalizando o pequeno produtor que, dentro desse sistema, já era o elo frágil. Sugere-se que, de modo geral, no tipo 22, foram encontradas alternativas no campo em atividades produtivas em diversas escalas: arranjos produtivos, com padrões técnicos e organizacionais diversos, sendo somente um deles a expansão do agronegócio em áreas irrigadas. Sugere-se ainda que o tipo 23 corresponda mais radicalmente à área onde não houve alternativas econômicas no campo, senão muito pontuais (mas nem por isso menos importantes na escala onde se realizam), configurando um campo economicamente esvaziado, mas socialmente

vivo, como atesta o envolvimento generalizado em Territórios Rurais. Corresponde também a uma mancha de maior semiaridez. Se essa chave explicativa e essas sugestões foram recebidas, cabe então considerar que remetem a uma dinâmica de tempo médio, vivida pelos mais velhos, para interpretar os quadros de vida do presente num mosaico de situações que se realizam numa escala mais fina, perceptível na grande quantidade de Territórios Rurais presentes nesses tipos e, em termos mais técnicos, nas 110 unidades geoambientais do semiárido circunscritas em estudo da EMBRAPA (SILVA, 2000). Esse mosaico é também visível na imbricação das áreas antropizadas e da vegetação dita de savana (Figura 56). Todos os tipos apresentam em 2010 uma alta proporção de população em zona rural, mesmo com uma redução dessa proporção desde os meados do século XX, quando alcançava cerca de 85%: tipo 23: 31,03%; tipo 20: 43,65%; tipo 22: 43,86%; tipo 21: 50,29%. A população ocupada residente na zona rural trabalha maciçamente em atividades agropecuárias (mais de 2/3) e, nas cidades, essa taxa é também muito significativa (de 1/5 a 1/4). O bioma Caatinga configura-se como o maior polo contínuo de ruralidades no país, mas com baixa participação do valor agregado pelas atividades agropecuárias (de 7 a 15%) no valor agregado total, no qual dominam os serviços. É a área do país onde as transferências sociais assumem a maior importância na composição da renda familiar, em geral muito baixa.

Figura 55 – Macrogrupos e tipos regionalizados Caatinga

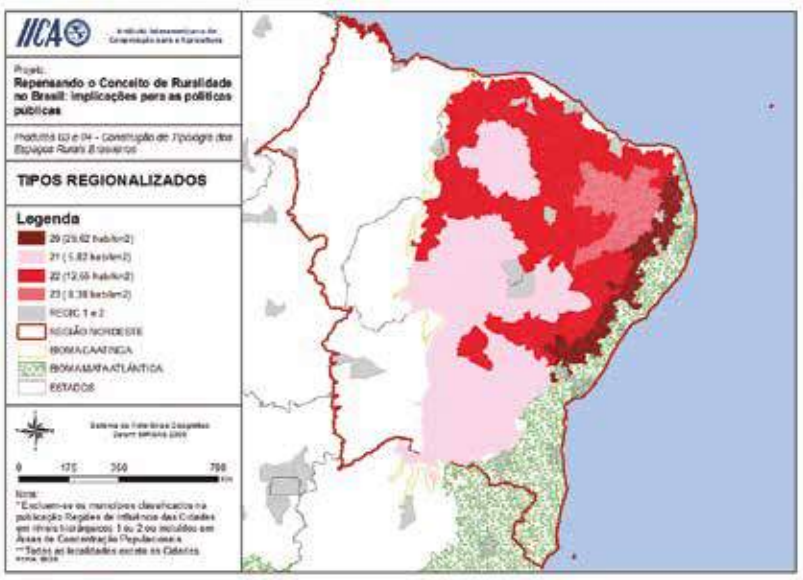
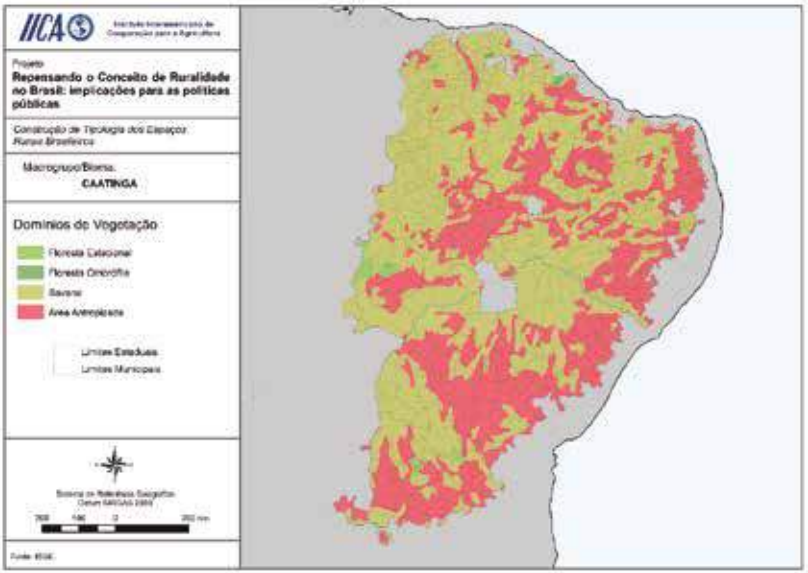


Figura 56 - Macrogrupos e tipos regionalizados Caatinga: Vegetação



Os Quadros 75 a 79 apresentam diversas variáveis que fundamentam a comparação dos tipos no bioma Caatinga:

Quadro 75 – Macrogrupo e tipos regionalizados Caatinga – Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Área km²	Municípios em 2010	Municípios em 1950	População 1950	População 2010	% População Total em Zona Rural * em 1950	% População Total em Zona Rural em 2010	% População Total em Habitat Rural ** em 2010	Hab./km² (em Habitat Rural) em 2010
CAATINGA	20	55.851,30	195	80	2.006.943	3.645.555	85,22	43,65	46,57	29,62
	21	348.061,90	211	77	1.919.465	3.539.198	86,6	50,90	56,41	5,62
	22	322.556,40	473	180	3.874.143	8.376.650	85,27	43,86	49,48	12,55
	23	60.208,20	162	53	1.076.723	1.617.988	83,67	31,03	32,27	8,38

* Zona Rural: Definição Oficial.

* * Habitat Rural: Soma dos setores censitários (IBGE) com códigos de situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

Quadro 76 – Macrogrupo e tipos regionalizados Caatinga – Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Estabelecimentos Agropecuários em Habitat Rural* (2006)	Média Densidade dos Estabelecimentos Agropecuários por Km² em Habitat Rural*	% Estabelecimentos de Agricultura Familiar (Lei nº 11.326 de 2006) no número total dos Estabelecimentos Agropecuários	% Estabelecimentos de Agricultura Familiar (Lei nº 11.326 de 2006) na área total dos Estabelecimentos Agropecuários	Número de Famílias Assentadas Reforma Agrária (Municípios)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Rural* (2010)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Urbano** (2010)	% do Valor das Atividades Agropecuárias no Valor Agregado Total dos Municípios (2010)
CAATINGA	20	327.040	7,30	90,87	49,55	5.875	72,28	25,72	12,07
	21	397.024	1,55	89,65	56,40	19.256	73,02	22,67	14,69
	22	717.879	2,93	90,20	53,13	47.621	67,97	24,27	10,63
	23	98.078	2,01	84,90	41,60	4.197	66,73	20,41	7,58

* Habitat Rural: Soma dos setores censitários (IBGE) com códigos de situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) E 1, 2 E 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

* * Habitat Urbano: Soma dos demais setores dos Municípios

Quadro 77 – Macrogrupo e tipos regionalizados Caatinga – Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	% de Pessoas residentes em Zona Rural*, com nível de instrução médio completo e superior incompleto e completo (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 1 até 3 salários mínimos em Habitat Rural** (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de telefone celular (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de microcomputador com acesso à internet (2010)	% de Pessoas residentes em Zona Rural que em julho de 2010, tinham rendimento mensal habitual de programa social bolsa-família ou programa de erradicação do trabalho infantil (PETI)	% de Pessoas Ocupadas que saem do município para trabalhar em 2010 (Taxa de Repulsão para Trabalho)
CAATINGA	20	6,27	4,67	61,64	1,30	13,69	8,86
	21	6,26	4,73	40,03	0,64	14,94	7,29
	22	7,69	4,78	53,49	1,04	14,64	8,17
	23	8,12	5,51	64,88	1,67	14,44	9,30

* Zona Rural: Definição Oficial.

* * Habitat Rural: Soma dos setores censitários (IBGE) com Códigos de situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

Quadro 78 – Macrogrupo e tipos regionalizados Caatinga – Variáveis Caracterização

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	% de Pessoas Residentes em Habitat Rural* (2010) com idade de 0 a 9 anos	% de Pessoas Residentes em Habitat Rural (2010) com idade de 60 anos e mais	Taxa geométrica de crescimento ao ano da população dos Municípios (1991-2000)	Taxa geométrica de crescimento ao ano da população dos Municípios (2000-2010)	% de Pessoas residentes (2010) em Zona rural** há cinco anos ou menos	Taxa de Masculinidade (Município) 2010
CAATINGA	20	17,96	11,78	0,78	0,88	5,86	97,89
	21	17,12	12,63	0,57	0,31	4,51	101,70
	22	17,98	11,62	0,82	0,89	5,94	100,02
	23	16,16	13,60	0,24	0,70	6,41	99,20

* Habitat Rural: Soma dos setores censitários (IBGE) Com Códigos de Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas E Não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

** Zona Rural: Definição Oficial.

Quadro 79 – Macrogrupo e tipos regionalizados Caatinga – Variáveis Caracterização

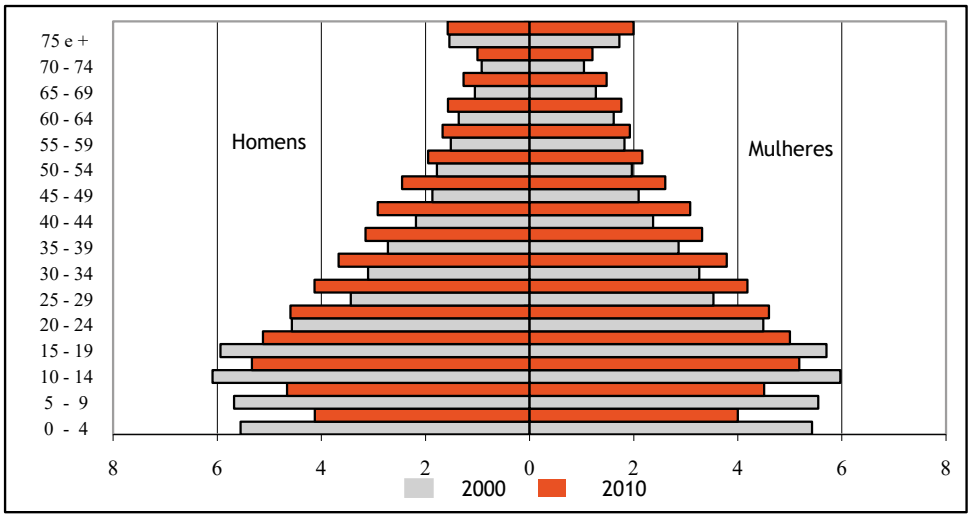
BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Média das maiores distâncias entre uma localidade do município e sua respectiva sede municipal (km)	Média das menores distâncias entre sedes municipais e uma rodovia federal pavimentada (km)	Média das menores distâncias das sedes municipais a qualquer outra sede de hierarquia urbana superior	Nº médio de Vilas para cada Cidade	Nº médio de Aglomerados Rurais Isolados para cada Cidade	Nº médio de Aldeias Indígenas para cada Cidade	Nº médio de Aglomerados Urbanos Isolados para cada Cidade
CAATINGA	20	10,60	16,57	24,47	0,46	2,99	0,16	2,99
	21	25,43	23.76	53,61	1,11	3,40	0,00	3,40
	22	16,17	15,52	37,68	1,18	2,75	0,24	2,75
	23	6,92	10,94	31,42	0,29	0,70	0,02	0,70

TIPO 20

Caatinga: Agrestes de Natal a Feira de Santana. 195 municípios; 55.851,3 km2; 3.645.555 hab. (2010)

O tipo regionalizado 20 corresponde aos municípios do Agreste da faixa oriental do Nordeste. Há diminuição do volume de precipitação de sul a norte e muitas variações em função do relevo, determinando diferenças no tocante ao alcance dos alísios de sudeste portadores dessas precipitações. Há uma rede densa de cidades pequenas e médias que nunca são muito distantes da população rural. Também as distâncias para as capitais regionais e para os grandes centros do litoral não são grandes. Dos quatro tipos do bioma Caatinga é aquele que apresenta desde muito tempo a maior relação cidade/campo, expressa também pela importância das feiras em muitas cidades do Agreste (Caruaru - PE, Itabaiana – SE, sendo exemplos mais conhecidos). Isso fez com que, no âmbito da policultura agrestina, em muitos pequenos estabelecimentos houvesse associação entre atividades agrícolas e outras atividades (sejam sazonais – cassacos e corumbas descendo para os canaviais na época da colheita – sejam permanentes – artesanato e emprego em serviços de parte da unidade familiar). A policultura e a pluriatividade agrestina se mantiveram, mesmo afetadas pelo avanço dos empreendimentos imobiliários e das pastagens, em geral nas propriedades maiores, tratando-se do gado de corte. No caso do rebanho leiteiro, esse tipo abriga várias bacias leiteiras e produtoras de laticínios, havendo também em algumas partes do tipo cultivos especializados (fumo em torno de Arapiraca-AL, laranja em Buquim-SE). Esse tipo se diferencia dos demais pelas altas densidades de população e de estabelecimentos rurais, respectivamente de 29,62 hab./km^2 e 7,30 estabelecimentos/km^2 (Zona rural + vilas). Essa população rural reside principalmente em sítios e nos próprios estabelecimentos rurais, mais do que em povoados e vilas. Os indicadores sociais são apenas um pouco melhores que os dos tipos mais extensivos (tipos 21 e 22), destacando-se negativamente os indicadores educacionais, provavelmente influenciados pela multiplicidade das oportunidades de trabalho de baixa qualificação (no polo de confecções do Agreste setentrional de PE, por exemplo). Desde os meados do século passado o tipo 20 foi área de emigração atestada pela taxa bruta de crescimento relativamente baixa (81,65%), constatando-se na última década uma taxa ao ano de 0,88%, que pode indicar que há uma tendência de retenção maior da população (seja localmente por oportunidades de trabalho ou pelo efeito das transferências sociais) e de migração de retorno. A pirâmide etária (Gráfico 30) revela que ainda há muitos jovens no contexto de uma redução recente da natalidade.

Gráfico 30 -Caatinga_Tipo 20
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



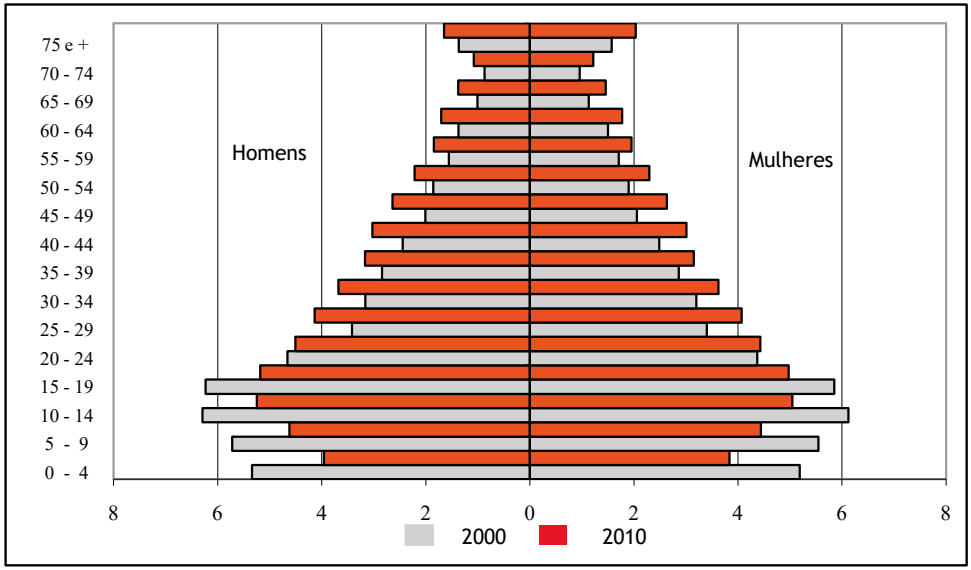
TIPO 21

Caatinga: Sertões Sul e Oeste. 211 municípios; 348.061,9 km2; 3.539.198 hab. (2010)

O tipo regionalizado 21 corresponde em contraste com o tipo anterior a uma área de baixa densidade populacional e de estabelecimentos agropecuários: 4,51 hab./km² e 1,55 estabelecimentos/km² (Zona rural + vilas). Estende-se principalmente na Bahia (excetuando as regiões de Valente, Jacobina e Jequié), no sudeste e centro leste do Piauí. No Ceará, abrange os sertões de Crateús e dos Inhamuns. Trata-se do sertão configurado pelas grandes propriedades de pecuária extensiva onde os pequenos estabelecimentos familiares (mais de 90% do número total) ocupam somente 56% da área total dos estabelecimentos. Mesmo havendo um número de vilas um pouco superior ao das cidades, a tônica é a dispersão dessa população em sítios e estabelecimentos rurais distantes das sedes municipais (cujo número aumentou de 174% de 1950 a 2010, quando a população cresceu somente 84%). A dificuldade de acesso aos serviços é, então, um grande fator de fragilidade para esses camponeses cujas famílias apresentam elevados níveis de pobreza, vulnerabilidade à seca e baixos indicadores sociais. Destaque deve ser feito à permanência numerosa de modos de vida tradicionais em condições jurídicas consuetudinárias de acesso aos recursos naturais, tais como "fundos de pastos" e comunidades quilombolas, ambos portadores de fortes identidades culturais. Por essa razão e considerando o número importante dos assentados da Reforma Agrária, a estratégia dos Territórios Rurais, ou como denominados na Bahia, Territórios de Identidade, parece ser especialmente adaptada para que as políticas públicas possam chegar a essas famílias e comunidades, não somente por via das muitas pequenas cidades, mas também nos

seus espaços de vida. Há áreas de atração do turismo como na Chapada Diamantina e no Parque da Serra da Capivara que oferecem novas perspectivas à juventude independente ou associada à roça e muitas iniciativas locais de aproveitamento dos recursos naturais da caatinga (como o umbu e a apicultura). Mas ainda não foi revertida a histórica tendência a forte emigração, sendo a taxa ao ano de crescimento 2000/2010 muito mais baixa (0,31) que nos demais tipos do bioma. Na pirâmide etária (Gráfico 31), há uma forte presença de idosos e de muitos idosos cujas aposentadorias participam muito significativamente da renda familiar, ao lado de outras transferências sociais.

Gráfico 31 -Caatinga_Tipo 21
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



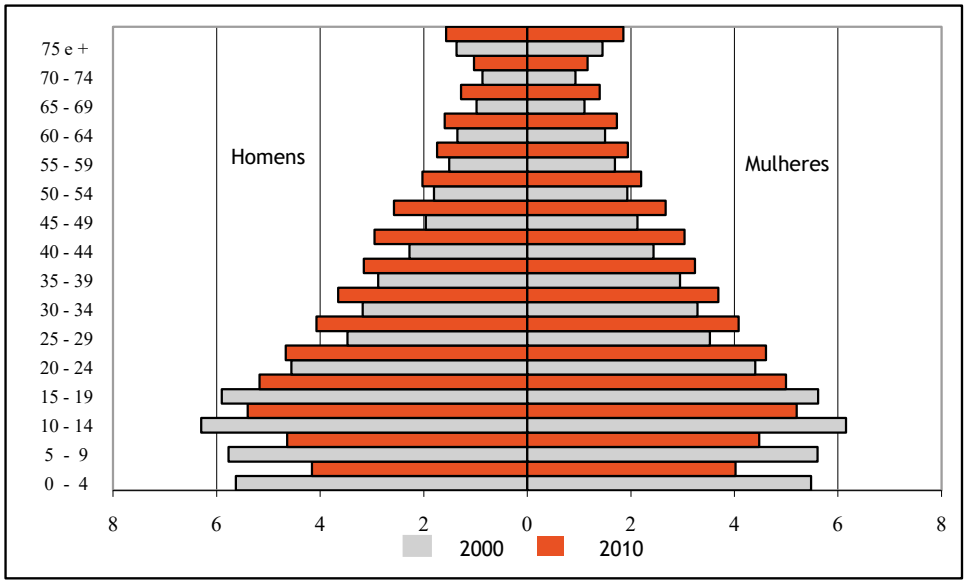
TIPO 22

Caatinga, Sertões Norte, áreas úmidas de altitude, irrigadas; Cocais do Piauí. 473 municípios; 322.556,4 km2; 8.376.650 hab. (2010)

O tipo regionalizado 22 corresponde a muitas diversas configurações socioespaciais e caracteriza-se por ser no ambiente geral de semiaridez aquele que pode apresentar o mais diversificado "catálogo" de saídas da crise provocada pelo desmonte do sistema Gado – Algodão, cujas testemunhas compõem relevante patrimônio arquitetônico nas cidades (descaroçadeiras). É também o tipo onde estão mais visíveis as contradições entre um modelo patronal assentado na agricultura patronal de irrigação (vales do médio São Francisco, do Açu, do baixo Jaguaribe), tendendo a definir áreas de monocultura (frutas, especialmente), esvaziamento do campo,

concentração da população nas cidades e muitos sistemas produtivos de agricultura familiar (de vazante, de sequeiro com micro irrigação, de brejos de altitude, de arranjos produtivos locais – sisal, grãos, caprinocultura, apicultura, cocais etc.), mantendo as famílias rurais nos seus quadros de vida. As densidades de população e de estabelecimentos rurais, respectivamente de 12,55 hab./km^2 e 2,93 estabelecimentos/km^2 (Zona rural + vilas) são muito superiores aos do tipo 21 (Sertões Sul e Oeste) e as situações de isolamento em relação à rede viária e às cidades pequenas médias e grandes são menos generalizadas. A rede urbana é bem mais estruturada que nos Sertões Sul e Oeste, destacando-se as capitais regionais (Mossoró, Sobral, Juazeiro do Norte/Crato, Petrolina/Juazeiro, Feira de Santana) e uma rede de centros menores mais equipados que os centros locais (Picos, Limoeiro do Norte, Pau dos Ferros, Serra Talhada etc.) Isso facilitou a implantação de instituição de ensino superior nos últimos anos. Mas há muitos problemas estruturais entre os quais vale lembrar que, os estabelecimentos de agricultura familiar (90% do total) são muito pequenos e só abrangem 53% da área total dos estabelecimentos. Muitos deles dependem de práticas jurídicas consuetudinárias (como é comum no Nordeste e Norte do Brasil e mais raro no Centro Sul). Há um número muito grande de assentados da Reforma Agrária, quilombolas e presença de populações indígenas, o que torna, num contexto de conflitos mais acirrados (em torno do acesso à água, por exemplo), essencial a estratégia dos Territórios Rurais. Como no tipo 20 (Agreste) é histórica a tendência à emigração (a população somente aumentou de 116% de 1950 a 2012). Na última década a taxa de crescimento ao ano (0,89%) pode indicar que há uma tendência de retenção maior da população (seja localmente por oportunidades de trabalho ou pelo efeito das transferências sociais) e de migração de retorno. A pirâmide etária (Gráfico 32) revela que ainda há muitos jovens no contexto de uma redução recente da natalidade.

Gráfico 32 -Caatinga_Tipo 22
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



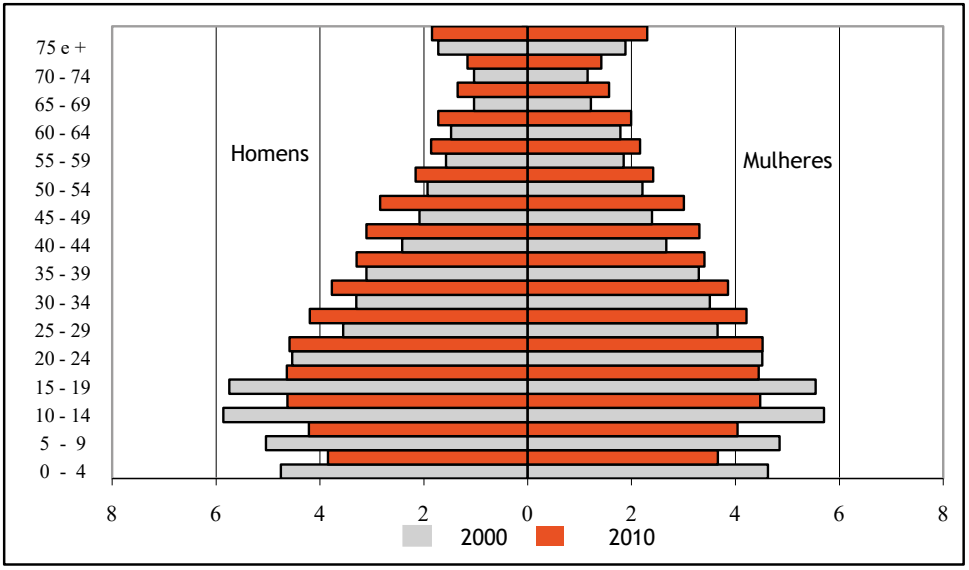
TIPO 23

Caatinga: Sertões Norte Orientais com maior aridez (RN/PB/PE). 162 municípios; 60.208,2km2; 1.617.988 hab. (2010)

O tipo regionalizado 23 corresponde à parte dos Sertões Norte do Nordeste com maior intensidade das características de semiaridez; apresenta uma malha municipal muito densa (triplicou o número de municípios nos últimos 60 anos, conquanto a população só aumentou de 50%), com predominância de pequenas cidades centros locais. Essa configuração explica que de todos os tipos regionalizados da Caatinga o tipo 23 apresenta a menor proporção de população residindo em habitat rural (cerca de 30%) e que este conta um número muito reduzido de vilas e aglomerados rurais. A densidade da população em áreas rurais é limitada pelas características acentuadas de semiaridez, mas atinge 8,38 hab. / Km^2. Após o desmonte nos anos 80 do século passado do sistema agrícola no qual se consorciavam gado do proprietário e algodão do parceiro, a economia local e as relações campo/cidade articuladas pelo beneficiamento e pela circulação do algodão sofreram mudanças e mudaram de natureza. Na economia local, a participação do PIB agropecuário é muito baixa (7,58% do Valor Agregado total), associada a forte presença de agricultores familiares e à importância da proporção de ocupados em atividades agropecuárias na área rural (2/3), mas também, nas áreas urbanas (1/5). A fragilidade da produção, afetada também pelas secas, leva a que serviços públicos, aposentadorias, programa bolsa

família sejam da maior relevância para o tipo de rural empobrecido, mas não socialmente vazio, característico da região. Aqui e acolá observam-se iniciativas produtivas agropecuárias em escalas reduzidas (laticínios, caprinocultura). A relativa concentração da população nas pequenas sedes municipais e /ou à proximidade dessas tornam acessíveis os serviços básicos que essas pequenas cidades oferecem, com destaque para os serviços sociais. Mas o acesso a cidades intermediárias ou grandes com maior nível de serviços e presença de atividades econômicas mais diferenciadas não apresenta a mesma facilidade, sobretudo considerando as limitações das economias domésticas. Na dinâmica migratória marcada durante décadas pela forte emigração (vide na pirâmide abaixo a predominância das mulheres nas faixas etárias de 40 a 50 anos, decorrente da saída dos jovens adultos masculinos em décadas passadas), observam-se localmente movimentos de retorno, contribuindo à retomada do crescimento demográfico (fato que não ocorreu no tipo 15, descrito acima), cuja taxa anual passou de 0,24/ano no período intercensitário 1991/2000 para 0,70/ano no período 2000/2010. Mas no seu conjunto, trata-se de uma região com população envelhecida, conforme pode ser visto na pirâmide etária (Gráfico 33).

Gráfico 33 -Caatinga_Tipo 23
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



4.2.6 – Bioma Pampa

Quadro 80 – Macrogrupo e tiporegionalizado - Pampa

Tipos regionalizados	Denominações
24	Pampa: Campanha Gaúcha.
25	Pampa: Sul do estado e Missões.
26	Pampa: Nordeste.

No menor bioma brasileiro, parte de um meio natural que se estende ao Uruguai e à Argentina, com traços culturais muito fortemente afirmados na figura do gaúcho da fronteira, foram identificados 3 tipos regionalizados (Figura 57). Como no bioma Caatinga, a conquista colonial resulta de um projeto geopolítico de conquista de terras indígenas, mas aqui num contexto de disputa entre as coroas ibéricas e entre estas e o projeto jesuítico das missões. O caráter militar desse empreendimento se traduziu no território pela fundação de cidades em pontos estratégicos e pelo controle do solo por grandes estâncias gado. O tipo 24 é a expressão mais clara desse modo de controle do espaço com escassa população rural. O tipo 25 é mais diversificado, associando o Sul do estado às Missões, havendo articulação entre essas duas identidades territoriais na cidade de Santa Maria. O tipo 26, com estabelecimentos menores, está sob a influência direta de Porto Alegre. Todos esses tipos apresentam algumas características comuns: i) população envelhecida; ii) baixa dinâmica demográfica; iii) fortes contrastes entre o campo, onde a população ocupada o é por mais de 60% nas atividades agropecuárias, e as cidades, onde essa taxa não passa de 15%; iv) contrastes entre as condições sociais da população urbana e da população rural, excetuando-se a universalização do telefone celular. No tipo 26, onde a vegetação é quase totalmente antropizada (Figura 58), há de fato predominância da agricultura familiar e uma diversidade maior da pauta de produção em função da proximidade de Rio Grande/Pelotas e Porto Alegre; a participação do valor agregado pela produção agropecuária é pequena (11%), denotando a importância dos demais setores econômicos na vida local. Nos demais tipos onde predominam os pastos naturais, as áreas antropizadas correspondem predominantemente ao cultivo do arroz em padrões empresariais (sobretudo no tipo 24) e padrões mistos (tipo 25), com as atividades agropecuárias correspondedo a 1/4 do valor agregado total.

Figura 57- Macrogrupo e tipo regionalizado Pampa

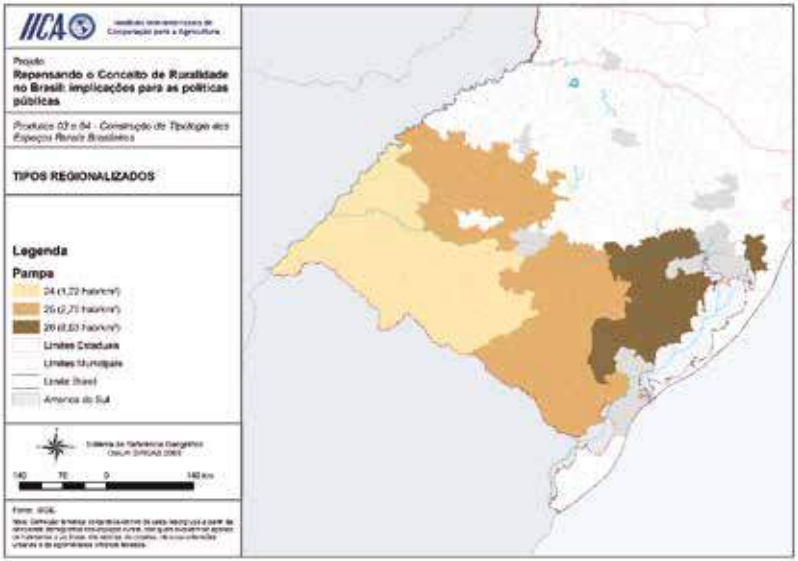
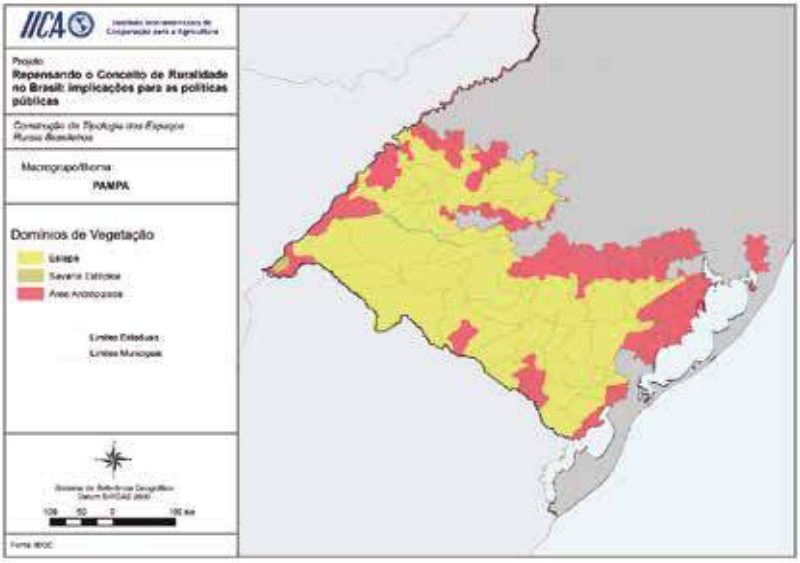


Figura 58 – Macrogrupo e tipo regionalizado Pampa: Vegetação



Os Quadro 81 a 85 apresentam diversas variáveis que fundamentam a comparação dos tipos no bioma Pampa:

Quadro 81 – Macrogrupo e tiporegionalizado Pampa – Variáveis Selecionadas

BIOMAS/ MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Área km²	Municípios em 2010	Municípios em 1950	População 1950	População 2010	% População Total em Zona Rural * em 1950	% População Total em Zona Rural em 2010	% População Total em Habitat Rural ** em 2010	Hab./km² (em Habitat Rural) em 2010
PAMPA	24	54.323,70	14	11	248.293	584.610	51,80	10,82	11,34	1,22
	25	66.434,90	46	15	198.498	712.674	74,17	25,63	25,15	2,70
	26	23.853,90	32	11	168.090	576.921	80,13	32,97	35,34	8,63

* Zona Rural: Definição Oficial.

* * Habitat Rural: Soma dos setores censitários (IBGE) Com códigos de situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

Quadro 82 – Macrogrupo e tiporegionalizado Pampa – Variáveis Selecionadas

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Estabelecimentos Agropecuários em Habitat Rural* (2006)	Média Densidade dos Estabelecimentos Agropecuários por Km² em Habitat Rural*	% Estabelecimentos de Agricultura Familiar (Lei nº 11.326 de 2006) no número total dos Estabelecimentos Agropecuários	% Estabelecimentos de Agricultura Familiar (Lei nº 11.326 de 2006) na área total dos Estabelecimentos Agropecuários	Número de Famílias Assentadas Reforma Agrária (Municípios)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Rural* (2010)	% de População Ocupada em Atividades Agropecuárias, Florestais e Pesca no total da População Ocupada residente em Habitat Urbano** (2010)	% do Valor das Atividades Agropecuárias no Valor Agregado Total dos Municípios (2010)
PAMPA	24	15.741	0,27	57,20	6,07	802	61,95	11,78	25,34
	25	55.613	1,03	77,45	22,28	5.537	69,64	15,39	26,45
	26	46.459	2,37	86,40	35,82	281	66,97	12,24	11,48

* Habitat Rural: Soma dos setores censitários (Ibge) Com Códigos De Situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 E 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

* * Habitat Urbano: Soma dos demais setores dos Municípios.

Quadro 83 – Macrogrupo e tiporegionalizado Pampa – Variáveis Selecionadas

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	% de Pessoas residentes em Zona Rural*, com nível de instrução médio completo e superior incompleto e completo (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes com rendimento nominal mensal domiciliar per capita de 1 até 3 salários mínimos em Habitat Rural** (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de telefone celular (2010)	% de Domicílios Particulares Permanentes em Zona Rural com existência de microcomputador com acesso à internet (2010)	% de Pessoas residentes em Zona Rural que em julho de 2010, tinham rendimento mensal habitual de programa social bolsa-família ou programa de erradicação do trabalho infantil (PETI)	% de Pessoas Ocupadas que saem do município para trabalhar em 2010 (Taxa de Repulsão para Trabalho)
PAMPA	24	9,46	19,89	85,77	4,55	7,13	4,22
	25	9,21	19,60	88,12	6,23	7,59	7,27
	26	7,21	25,43	86,39	4,62	4,91	8,17

* Zona Rural: Definição Oficial.

* * Habitat Rural: Soma dos setores censitários (IBGE) com códigos de situação 8 ((Zona Rural Exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

Quadro 84 – Macrogrupo e tipo regionalizado Pampa – Variáveis Selecionadas

BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	% de Pessoas Residentes em Habitat Rural* (2010) com idade de 0 a 9 anos	% de Pessoas Residentes em Habitat Rural (2010) com idade de 60 anos e mais	Taxa geométrica de crescimento ao ano da população dos Municípios (1991-2000)	Taxa geométrica de crescimento ao ano da população dos Municípios (2000-2010)	% de Pessoas residentes (2010) em Zona rural** há cinco anos ou menos	Taxa de Masculinidade (Município) 2010
PAMPA	24	14,61	14,19	0,93	-0,54	12,31	98,16
	25	12,76	17,09	0,34	-0,14	9,92	102,33
	26	13,49	15,57	1,06	0,57	8,04	102,30

* Habitat Rural:Soma dos setores censitários (IBGE) com códigos de situação 8 ((Zona Rural exclusive Aglomerados Rurais) 7, 6, 5 (Aglomerados Rurais Isolados) e 1, 2 e 4 (Áreas Urbanas, Urbanizadas e não Urbanizadas, Aglomerados Rurais de Expansão Urbana) quando situados fora do Distrito Sede.

** Zona Rural: Definição oficial.

Quadro 85– Macrogrupo e tiporegionalizado Pampa – Variáveis Selecionadas

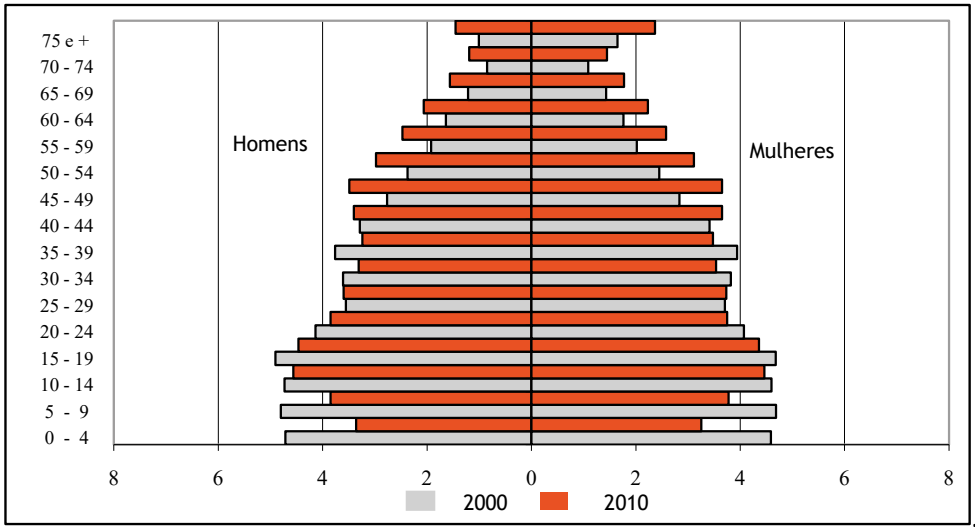
BIOMAS/MACROGRUPOS	TIPOS REGIONALIZADOS	Média das maiores distâncias entre uma localidade do município e sua respectiva sede municipal (km)	Média das menores distâncias entre sedes municipais e uma rodovia federal pavimentada (km)	Média das menores distâncias das sedes municipais a qualquer outra sede de hierarquia urbana superior	Nº médio de Vilas para cada Cidade	Nº médio de Aglomerados Rurais Isolados para cada Cidade	Nº médio de Aldeias Indígenas para cada Cidade	Nº médio de Aglomerados Urbanos Isolados para cada Cidade
PAMPA	24	41,11	7,96	101,06	1,93	0,64	0,00	0,21
	25	19,77	11,22	48,55	1,93	0,22	0,00	0,15
	26	14,86	8,91	31,47	1,69	0,38	0,00	0,47

TIPO 24

Pampa: Campanha Gaúcha. 14 municípios; 54.323,7 km2; 584.610 hab. (2010)

O tipo regionalizado 24 é por essência o tipo estancieiro em imensas propriedades e predominância do criatório bovino para corte. Na agricultura destacam-se o arroz, o trigo e recentemente numa área irrigada, as uvas para produção de vinho e melancia. A agricultura familiar ocupa somente 6,07% da área total dos estabelecimentos, representando 57,20% do total dos estabelecimentos. Predominam então os grandes estabelecimentos e o vazio populacional (densidade rural: 1,22 hab./km^2). Os municípios são muito extensos e as cidades onde se concentra a população além das vilas (2 em média por município) são distantes uma das outras. As principais cidades situam-se na fronteira, tendo fortes relações com cidades vizinhas do Uruguai e da Argentina. As zonas rurais se esvaziaram durante o período pós 1950 quando havia ainda 51% de população rural, com redução em 2010 para menos de 11%. Houve a emigração para fora da região cuja população aumentou somente de 74% no mesmo período e a concentração nas cidades. Entre 2000 e 2010 o crescimento foi negativo, indicando a tendência à emigração, associado a um baixo crescimento natural de uma população muito envelhecida (Gráfico 34).

Gráfico 34 - Pampa_Tipo 24
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)

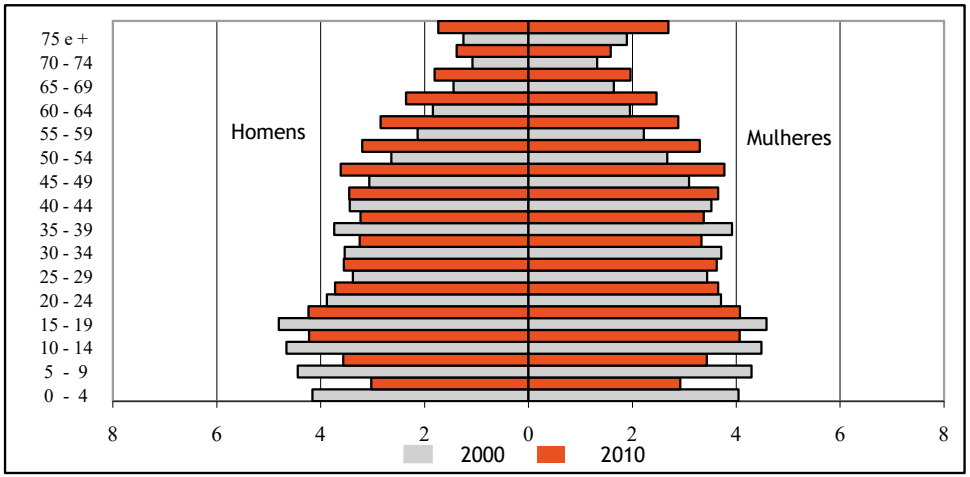


TIPO 25

Pampa: Sul do estado e Missões. 46 municípios com 66.434,9km2 e 712.674 hab. (2010)

O tipo regionalizado 25 apresenta desde os meados do século passado uma maior proporção de população rural que o tipo 24. Reduziu-se de cerca de 75% em 1950 a 25% em 2010. Isso num contexto de muito baixo crescimento (40%) e, como no tipo 24, houve taxa negativa de crescimento entre 2000 e 2010. Trata-se como o tipo 24 de uma região de intensa emigração. A agricultura familiar é mais expressiva e constitui a base social dos Territórios Rurais no Pampa, concentrados nesse tipo. Os estabelecimentos familiares (77, 45% do número total de estabelecimentos em 2006) estendem-se em 22, 28% da área total. Predominam então, mas de modo não exclusivo, as grandes propriedades. As densidades rurais são baixas (2,70 hab./km$^{2)}$). Em geral os municípios são menores em extensão que no tipo 24 o que configura uma rede urbana mais densa e hierarquizada entre centros pequenos e maiores (especialmente nas Missões, já que no Sul do estado há muitas ligações diretas entre centros locais e a capital regional – Pelotas/Rio Grande). Há maior diversidade de cadeias produtivas como as do fumo, da fruticultura do arroz, do trigo, além do criatório bovino para corte. Nesse ambiente mais diversificado houve muitas emancipações de vilas, o que gerou a triplicação do número de municípios de 1950 a 2010. Esse fato, ocorrendo mesmo no contexto do crescimento populacional muito baixo, teve o efeito de aproximar as políticas públicas das áreas rurais. Como no tipo anterior a pirâmide etária revela o forte envelhecimento da população (Gráfico 35).

Gráfico 35- Pampa_Tipo 25
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)

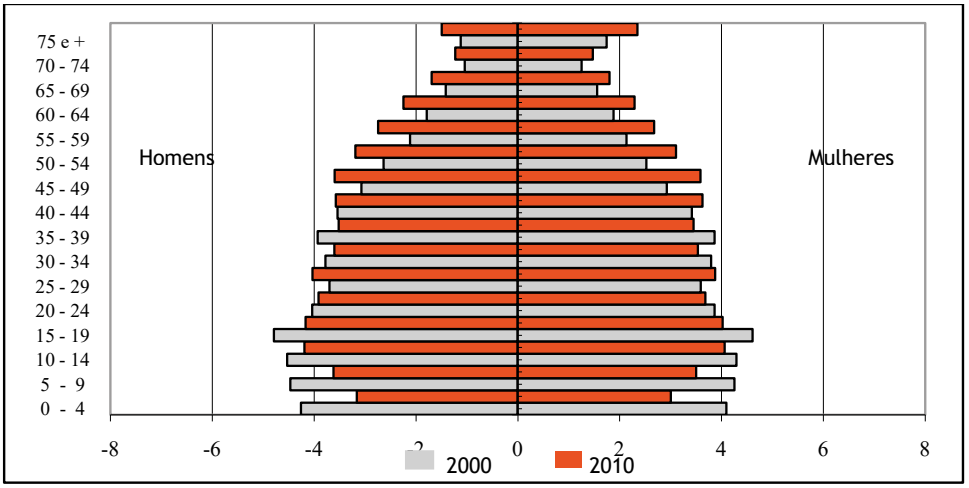


TIPO 26

Pampa: Nordeste. 32 municípios; 23.853,9 km2; 576.921 hab. (2010)

O tipo regionalizado 26, situado em áreas de colinas, é o único tipo do bioma onde predomina a agricultura familiar (86,40% dos estabelecimentos e 35,82% da área dos mesmos). O fumo, a pecuária leiteira, o arroz e uma gama muito ampla de produtos agrícolas são trabalhados por pequenos e médios proprietários que asseguram uma proporção maior de população rural (1/3 da população total em 2010; em 1950: 80%) bem como uma densidade média em área rural de 8,63 hab./ha. Mas, cabe também registrar que na sua parte norte, o tipo 26 corresponde a uma área de franja rural urbana da aglomeração de Porto Alegre. Nessa situação há significativa presença de Áreas Urbanas Isoladas, chácaras de lazer e transbordamento de populações urbanas em áreas rurais (especialmente em Montenegro), sendo o tipo 26 o único do Pampa a apresentar crescimento populacional (0,57% ao ano) de 2000 a 2010. Como os demais tipos pampeiros, a pirâmide revela o forte envelhecimento da população (Gráfico 36).

Gráfico 36- Pampa_Tipo 26
Pirâmide etária da população, por sexo (2000 e 2010)



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, T. B. Pensando o Futuro das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Brasil**. In:** Arilson Favareto... [et.al] -- **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios.** Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12)

BITOUN, J.; MIRANDA, L. **Tipologia das cidades brasileiras** / Ana Cristina Fernandes, Jan Bitoun, Tânia Bacelar de Araújo. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009. acessível para download em http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_abook&view=category&id=18&Itemid=159&lang=pt

_____**. Produto 3.** Brasília: IICA (relatório de pesquisa), 2012. (mimeo)

_____. (orgs.) Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o Debate sobre as Políticas Territoriais. Recife: FASE: Observatório das Metrópoles, 2009.

BRASIL. LEI n° 9433/97. **Estabelece a Política Nacional de Recursos Hídricos**. Governo Brasileiro,1997. Lei das Águas. (Disponível em http://www.brasil.gov.br/sobre/meio-ambiente/legislacao-e-orgaos/lei-das-aguas.)

BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Plano operativo de saúde das populações do campo e da floresta**. Brasília, 2011. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/plano_operativo_populacoes_floresta_2012_2015.pdf

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Tipologia das Cidades**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. Vol.2 Como Andam as Regiões Metropolitanas. Coleção Estudos e Pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS - SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**: Volume III – Regiões de Referência. Brasília: 2008.

_____. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007**: exercício 2007 - ano base 2006 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2007. 274 p.: il - (Avaliação do Plano Plurianual. Caderno 1).

_____. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**: Volume I - Sumário Executivo / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008. 85p

CANDIA BAEZA, D. **Propuesta metodologica para una definición funcional de ruralidad.** In Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina. CEPAL – Colección Documentos de proyectos. Santiago do Chile: CEPAL – Colección Documentos de proyectos, 2011.

COUTINHO, L. M. **O conceito de bioma**. In Acta bot. bras. 20(1): 13-23. 2006 http://www.scielo.br/pdf/abb/v20n1/02.pdf

DEAN, W. A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

DELGADO, N. G. et alii. Análise comparativa de referenciais de ruralidades e tipologias para caracterização dos espaços rurais em países selecionados da América Latina e Europa. Proposta de trabalho. Brasília: IICA, 2012 (mimeo).

FAVARETO, Arilson. [et.al]. **Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios**. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12)

FERNANDES, B. M. **Sobre a Tipologia de Territórios**. Presidente Prudente: Unesp, 2008. (disponível em: http://www.landaction.org/IMG/pdf/BERNARDO_TIPOLOGIA_DE_TERRITORIOS.pdf)

FREITAS, T. **A Redivisão Política do Brasil**. *Revista Brasileira de Geografia*. Ano III, n.º 3, jul./set. Rio de Janeiro: IBGE, 1941.

GUIMARÃES, F. M**. A Divisão Regional do Brasil.** *Revista Brasileira de Geografia*. Ano III nº2, abr/ jun. Rio de Janeiro: IBGE, 1941.

IBGE. **Atlas das representações literárias de regiões brasileiras**. Vol.1. Brasil Meridional. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IBGE. **Atlas das representações literárias de regiões brasileiras**. Vol.2. Sertões Brasileiros I. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

IBGE. **Atlas do Espaço Rural Brasileiro**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011a.

IBGE. Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas do Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2011b.

IBGE. **Divisão Urbano Regional.** Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

IBGE. Base **Cartográfica Contínua ao Milionésimo**, Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia e Conselho Nacional de Estatística 2010 (ftp://geoftp.ibge.gov.br/mapeamento_sistematico/base_continua_ao_milionesimo/)

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Microdados do Universo e da Amostra. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012. Disponível em (http://downloads.ibge.gov.br/)

IBGE. **Cadastro de Localidades Selecionadas 2010**. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011. Disponível em (ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/localidades/)

IBGE. **Malha Municipal Digital**. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011. Disponível em (ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2010/)

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012. Disponível em (http://downloads.ibge.gov.br/)

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Microdados do Universo e da Amostra. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012. Disponível em (http://downloads.ibge.gov.br/)

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Tabulações Especiais: Número de Estabelecimentos Agropecuários, de Ensino, Saúde e Outras Finalidades. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Características Gerais dos Indígenas. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em(http://downloads.ibge.gov.br/ehttp://www.funai.gov.br/projetos/Plano_editorial/Pdf/encarte_censo_indigena_01%20B.pdf)

IBGE. Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE) Tabulações Especiais: Número de Estabelecimentos Agropecuários, de Ensino, Saúde e Outras Finalidades. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013.

IBGE. **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia e Conselho Nacional de Estatística,1957/1964. 36v.: il., mapas

IBGE. **Malha de Setores Censitários**. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia e Conselho Nacional de Estatística (ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/censo_2010/setores_censitarios/)

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC**). Suplemento da Assistência Social. Equipamentos culturais, atividades artesanais e grupos artísticos, Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia e Conselho Nacional de Estatística, 2009. Disponível em (http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/)

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades**. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia e Conselho Nacional de Estatística, 2008. (ftp://geoftp.ibge.gov.br/regioes_de_influencia_das_cidades/)

MARANDOLA, E. J. , ARRUDA, Z. A. **Urbanidade e Ruralidade no Brasil e as redefinições entre campo e cidades** In Boletim de Geografia 23 (1) 21-38): UEM, Maringá, 2005 acessado em http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/BolGeogr/article/view/12028.

MELO, M. L. de: **Regionalização agrária do Nordeste**. Recife, SUDENE, CP R, Div. Pol. Esp. (Brasil, SUDENE, Estudos Regionais, 3.). 1978

MONTEIRO, A. M. V. (Coord.) **Projeto Urbis: Quall a Natureza do Urbano na Amazônia Contemporânea?** O Urbano Extensivo, a retomada da Leitura de Redes e os Circuitos da Economia: O Papel das Redes

na Construção dos Lugares e na Configuração do Urbano Amazônico. Apontamentos para um Diálogo com as Políticas Públicas Climáticas e Ambientais para a Região. Edital MCT/CNPq/CT-INFRA/GEOMA Nº 61/2009. Acesso em http://ebookbrowsee.net/projeto-urbisamazonia-geoma-final-2010-pdf-d217778282,

MONTE-MÓR, R. L. D. M. **O que é urbano no mundo contemporâneo.** *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. nº111. Curitiba: IPARDES, 2006.

MOURA, R.; CINTRA. **A. População e território: processos recentes de transformação urbana e metropolitana no Brasil**. In XII Seminario internacional RII- Red iberoamericana de investigadores sobre globalización y territorio. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1 a 4 de outubro de 2012. (disponível em: http://www.rii2012.com.br/trabalho/populacao-e-territorio-processos-recentes-de-transformacao-urbana-e-metropolitana-no-brasil)

PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (orgs.) **Dinâmica urbano-regional e suas interfaces**. Brasília: IPEA, 2011.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel,1987.

SILVA, F.H.B.B. da; Silva, A.B. da; ARAÚJO FILHO, J.C. de; LEITE, A.P. Zoneamento Agroecológico do Nordeste: diagnóstico e prognóstico. Recife: Embrapa Solos Escritório Regional de Pesquisa e Desenvolvimento Nordeste ERP/NE; Petrolina: Embrapa Semi-Árido, 2.000. (Embrapa Solos, Documentos, 14). 1 CD ROM.

VALVERDE, O. **Estudo Regional da Zona da Mata de Minas Gerais**. *Revista Brasileira de Geografia*. Ano XX nº 3, jul./set. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.

VEIGA, J. E. INTERAÇÕES Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 3, N. 5, p. 5-19, Set. 2002.

VEIGA, J. E. **A dimensão rural do Brasil.** *Estudos Sociedade e Agricultura*. nº 22. Rio de Janeiro 2004.

VILA VERDE, Valéria. **Território, Ruralidades e Desenvolvimento**. Curitiba: IPARDES, 2004. (disponível em www.**ipardes**.pr.gov.br/biblioteca/docs/territorios.pdf)

WANDERLEY, M, N. B. A ruralidade no Brasil moderno: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: GIARRACA, N. (Comp.) **Una nueva ruralidad in: America Latina?** Buenos Aires: CLACSO/ASDI, 2001. P.31-44.

WANDERLEY, M. N. B., FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro: implicações para tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. Brasília: IICA (relatório de pesquisa), 2012. (mimeo).

BIBLIOGRAFIA BANCO DE DADOS

BCB. **Anuário Estatístico do Crédito Rural, 2006**. Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas (Custeio + Investimento (2006 e 2010). Banco Central do Brasil, 2012 (Tabulação Especial)

BCB. **Relação de Agências bancárias e postos bancários existentes no País**. Banco Central do Brasil, 2013 (http://www.bcb.gov.br/?RED-RELAGPAB)

BRASIL. MCIDADES. **Programa Minha Casa Minha Vida**. Base Relatório Executivo - 31 de maio de 2013. Ministério das Cidades, 2013

BRASIL. MDS. **Bolsa Família 2004 e 2010.** Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Ministério do Desenvolvimento Social, 2013 (http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)

BRASIL. MDA. **Territórios da Cidadania**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013 (http://www.territoriosdacidadania.gov.br/principal/)

BRASIL. MDA. **Territórios Rurais**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013 (http://www.territoriosdacidadania.gov.br/principal/)

BRASIL. PR. **Comunidades Quilombolas Certificadas**. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Presidência da República, 2012. (http://www.portaldaigualdade.gov.br/.arquivos/portaria-no-90-de-17-de-janeiro-de-2008)

BRASIL. MDS. Programa de Saúde da Família. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Ministério do Desenvolvimento Social, 29/05/2013. (http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)

BRASIL, MEC. **Censo Escolar 2013** (Escolas: Tabulação somente escolas do ensino Médio Todas as modalidades de ensino). Ministério da Educação e Cultura, 2013 (ftp://ftp.inep.gov.br/microdados/micro_censo_escolar_2013.zip)

BRASIL. MINC. **Programa Cultura Viva - Pontos de Cultura. Síntese dos Dados Nacionais**. Secretaria da Cidadania e da Diversidade Cultural - Ministério da Cultura, 2012

BRASIL. MPOG: **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAF**). Execução Orçamentária por Município Beneficiado. Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Pesca e Agricultura Secretaria de Orçamento Federal, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2012

BRASIL, MPOG. **Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA**). Assentamentos. Tabulação Especial Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2012.

IBGE. Base **Cartográfica Contínua ao Milionésimo**, Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia e Conselho Nacional de Estatística 2010 (ftp://geoftp.ibge.gov.br/mapeamento_sistematico/base_continua_ao_milionesimo/)

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Microdados do Universo e da Amostra. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012. Disponível em (http://downloads.ibge.gov.br/)

IBGE. **Cadastro de Localidades Selecionadas 2010**. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística, 2011. Disponível em (ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/localidades/)

IBGE. **Malha Municipal Digital**. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2011. Disponível em (ftp://geoftp.ibge.gov.br/malhas_digitais/municipio_2010/)

IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012. Disponível em (http://downloads.ibge.gov.br/)

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Microdados do Universo e da Amostra. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012. Disponível em (http://downloads.ibge.gov.br/)

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Tabulações Especiais: Número de Estabelecimentos Agropecuários, de Ensino, Saúde e Outras Finalidades. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Características Gerais dos Indígenas. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em(http://downloads.ibge.gov.br/ehttp://www.funai.gov.br/projetos/Plano_editorial/Pdf/encarte_censo_indigena_01%20B.pdf)

IBGE. Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos (CNEFE) Tabulações Especiais: Número de Estabelecimentos Agropecuários, de Ensino, Saúde e Outras Finalidades. Rio de Janeiro: Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013.

IBGE. **Divisão Urbano-Regional Regiões Imediatas de Articulação Urbana**. Conselho Nacional de Geografia e Conselho Nacional de Estatística, 2013 (ftp://geoftp.ibge.gov.br/divisao_urbano_regional/base_de_dados/)

IBGE. **Enciclopédia dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Geografia e Conselho Nacional de Estatística,1957/1964. 36v.: il., mapas

INCT Observatório das Metrópoles. **Banco de dados** (Tabulações Especiais do IPARDES, Tabulações Especiais de Érica Tavares, Tabulações Especiais de Anael Cintra, Tabulações Especiais de José Irineu Rigotti) a partir de IBGE - Censo Demográfico de 1991 2000 2010 e PNUD - Atlas do Desenvolvimento Humano. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrópoles, 2013.

INCT Observatório das Metrópoles. **Necessidades Habitacionais, 2000**. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrópoles, 2006. (Metodologia adaptada da FJP sem Famílias Conviventes) (http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/metrodata/nechab/index.html)

INDE. **Terras Indígenas**. Brasília: Instituto Nacional de Dados Espaciais, 2012 (http://metadados.inde.gov.br/geonetwork?uuid=3d64ad22-3592-49d3-82ea-8758be57d696)

INDE. **Unidades de Conservação do Brasil**. Brasília: Instituto Nacional de Dados Espaciais, 2012 (http://metadados.inde.gov.br/geonetwork?uuid=a9517170-8dcd-11da-a7a5-0011253f5524)

INDE. **Biomas do Brasil**. Brasília: Instituto Nacional de Dados Espaciais, 2004 (http://metadados.inde.gov.br/geonetwork?uuid=65201dc0-b065-11da-875a-0011253f5524)

INDE. **Cadastro de Municípios localizados na Faixa de Fronteira.** Brasília: Instituto Nacional de Dados Espaciais, 1981(http://metadados.inde.gov.br/geonetwork?uuid=a905a29d-cba4-44fd-bfcc-1febcba91f87)

INDE. **Mapa de Vegetação do Brasil**. Brasília: Instituto Nacional de Dados Espaciais, 2002 (http://metadados.inde.gov.br/geonetwork/srv/br/main.home?uuid=1133ba20-e95b-11db-9186-001018170c10)

INDE. **Mapa de Clima do Brasil**. Brasília: Instituto Nacional de Dados Espaciais, 2002 (http://metadados.inde.gov.br/geonetwork?uuid=71d53318-9ad8-40c3-addc-5fdb80a82974)

INDE. **Mapa de Solos do Brasil**. Brasília: Instituto Nacional de Dados Espaciais, 2001 (http://metadados.inde.gov.br/geonetwork?uuid=5bbe9400-e930-11db-9186-001018170c10)

INDE. **Redelimitação do Semi-Árido Nordestino**. Brasília: Instituto Nacional de Dados Espaciais, 2005 (http://metadados.inde.gov.br/geonetwork?uuid=58b0c5b0-47df-11da-a33e-0011253f5524)

INDE. **Uso da Terra.** Brasília: Instituto Nacional de Dados Espaciais, 2010 (http://metadados.inde.gov.br/geonetwork?uuid=d56de925-d890-4fc9-8ab1-15ecd1b6d8c7)

IPEA**. Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)**. Nota Técnica. Instituto de Planejamento e Pesquisa Aplicada: Brasília, 2013. (Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=18179)

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano, 2013**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013. (http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013).

CAPÍTULO II

MARCOS JURÍDICOS DAS NOÇÕES DE RURAL E URBANO

Leonilde Servolo de Medeiros
Professora da UFRRJ

Mariana Trotta Dallalana Quintans
Professora da UFRJ

Silvia Aparecida Zimmermann
Professora da Universidade Latinoamericana - UNILA

1. Introdução

Este texto faz parte do projeto *Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*, fruto da parceria estabelecida entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo como executor o IICA.

Procuramos sintetizar e consolidar o trabalho de análise dos marcos jurídicos das definições de rural e de urbano no Brasil, de forma a apontar alguns de seus impactos nas políticas públicas, com ênfase a partir do século XX, momento em que se consolida a industrialização e se intensifica o processo de urbanização. No entanto, em que pese à apresentação de um panorama histórico, importa-nos fundamentalmente entender os marcos contemporâneos, em especial aqueles criados a partir da Constituição de 1988, embora os enraizando em concepções que vêm de longa data. Essa delimitação temporal relaciona-se não só ao fato de ser a Constituição vigente, mas principalmente pelo fato de que a segunda metade dos anos 1980 inaugurarou um período de maior estabilidade democrática e de mais intensa participação cidadã, de crescimento das metrópoles, mas também da multiplicação dos pequenos municípios, criando uma situação interessante para que se analisem as oportunidades que se abrem para políticas de desenvolvimento rural, num contexto de grande vitalidade dos atores sociais no campo, organizados das mais diferentes formas.

Nos anos 1990 começaram a aparecer críticas mais sistemáticas à dicotomia rural/urbano até então naturalizada entre nós. Essa crítica começou a ser feita a partir de uma perspectiva que procura entender e

valorizar os espaços rurais, em oposição à leitura que o vê (explicitamente ou não) como algo residual e fadado a não ser relevante (VEIGA, 2001).

Nosso ponto de partida reafirma a concepção de Wanderley e Favaretto (2012), para quem as relações entre os espaços rurais e as cidades assumem crescentemente um caráter de interdependência, superando definitivamente o antagonismo que marcou sua evolução histórica nos países hoje desenvolvidos. No entanto, entre nós, a concepção de rural dominante tende a considerá-lo, quando muito, como espaço de produção e não de vida social. Pretendemos, pois, buscar nos documentos legais temas que nos ajudem a pensar o sentido subjacente dado a esses espaços. Tendo em vista outros textos resultantes do projeto Ruralidades, em especial o documento elaborado por Maria de Nazareth Wanderley e Arilson Favareto (WANDERLEY e FAVARETO, 2012), as questões centrais que buscamos na leitura e análise da legislação foram:

a) A definição de propriedade, suas formas de uso e destinação.

b) O município e seus poderes.

c) Formas como vão sendo definidas as atividades econômicas e como elas aparecem na Constituição.

d) Questões relacionadas ao poder de tributação e esferas de competência (União, estados e municípios) em que sua cobrança é estabelecida.

No entanto, em diversos momentos, outros temas aparecem e, sempre que julgamos pertinente, iluminamos ou suas implicações ou ideias subjacentes.

Ensaiamos uma hipótese que incorpora a compreensão da emergência dessa crítica à compreensão dominante do rural, a necessidade de se refletir sobre mudanças significativas que nele se opera, não ligadas estritamente à sua dimensão produtiva, mas à emergência de novos atores que revalorizam modos de vida ligados a esse espaço.

Desde o final dos anos 1970, a multiplicação dos conflitos por terra, a busca por melhores preços para produtos agrícolas, a lutar por direitos previdenciários etc. revelaram no espaço público facetas de um rural pouco conhecido. Sem terras, seringueiros, posseiros, atingidos por barragens, pequenos agricultores, povos indígenas, entre outros, se mostraram como atores que recusavam não exatamente a modernização, mas os seus efeitos perversos dela e começavam a disseminar demandas que, nas suas especificidades, resgataram o rural como um lugar de vida e buscaram afirmá-lo como tal em oposição à leitura dominante.

É no final dos anos 1980 que começa a ser mais claramente verbalizada a ideia de um novo modelo de desenvolvimento rural com base na agricultura familiar, refletindo o incipiente protagonismo político dessa categoria. Reivindicações pontuais, grande parte delas com uma preocupação sobre condições de produção (terra, crédito diferenciado, assistência técnica etc.) começaram a se inserir numa nova articulação de atores que colocava em questão o próprio modelo de desenvolvimento, baseado, cada vez mais, em grandes unidades produtivas modernizadas e que tendiam a esvaziar os campos. Esses segmentos, como já afirmado, recusavam a ideia do rural como residual e precário. Às demandas relacionadas ao universo da produção se agrega-

ram as vinculadas à necessidade de educação, saúde, transporte, energia elétrica, habitação adequada, lazer, acesso à telefonia e, mais recentemente, à internet.

Não cabe aqui explorar as diferentes dimensões das lutas no campo nesse período, mas acreditamos que elas foram e têm sido fundamentais para que se gerasse um clima político em que acadêmicos, assessores, instituições que dão apoio às lutas populares, gestores públicos passassem a fazer a crítica das categorias instituídas e se iniciasse o caminho em direção à sua desnaturalização. Faz parte desse movimento, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em 1996, e, mais recentemente, de uma série de programas voltados para a melhoria das condições de vida das populações rurais, como é o caso, por exemplo, do Luz para Todos e do Programa Nacional de Educação no Campo (Pronacanipo).

Nos anos seguintes, o tema permaneceu em debate e se desdobrou no interior do próprio governo, com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) e a produção de textos, com o selo do MDA, chamando a atenção para o fato de que "o Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento", título de uma publicação oficial, datada de 2001, que faz a crítica da noção de rural e urbano até então utilizada e de autoria de uma equipe de trabalho coordenada por José Eli da Veiga (VEIGA, 2001).

Desde então, diversas reflexões afloraram, atualizando e problematizando a forma como o rural vinha sendo concebido. Esses debates cruzavam a questão agrícola com a ambiental, punham em questão o que era ser moderno, traziam reflexões sobre a produção de alimentos mais saudáveis, colocavam na ordem do dia a discussão sobre soberania alimentar, qualidade da educação no campo, da habitação, da infraestrutura. Aos poucos amadureceu a necessidade de se repensar o sentido do rural, percebendo as definições vigentes como datadas e, do ponto de vista das políticas públicas, trazendo a necessidade de uma outra concepção que desse conta das novas questões emergentes.

A análise que fizemos dos marcos jurídicos da ruralidade no Brasil funda-se nessa percepção e parte de pressupostos teóricos e metodológicos que demandam que tomemos como ponto de partida a historicidade das regulamentações vigentes, de forma a permitir um conhecimento mais preciso da cultura institucional, jurídica e política na qual se criam e se fundamentam as determinações legais. Trata-se, pois, de um esforço de não somente ler a letra da lei e buscar entendê-la nas suas relações sistêmicas, mas principalmente de situá-la no tempo em que se originou e de buscar perceber os usos que dela são feitos.

Como aponta Cefai (2011: 87), o direito "fixa regras e procedimentos que balizam, previamente, o campo das ações e das interações [...] comanda as regras do jogo e fornece o formato de coordenação entre os atores, destinando soluções a certos tipos de disputas e litígios". Nos marcos reguladores da vida social, tenham eles a forma de leis ou não, estão contidas relações de força, concepções de mundo, formas de divisão da sociedade. Nosso pressuposto é o de que as leis expressam determinadas relações de poder, cristalizam situações, mas também têm capacidade de produzir realidades, naturalizar determinadas concepções e forjar uma percepção de que é natural o que, na realidade, é social, produto de relações históricas. Como aponta Bourdieu (1989: 14), trata-se da força de um poder (o poder simbólico) "capaz de construir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, confirmar ou transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, por-

tanto o mundo". No entanto, ainda segundo esse autor, esse poder só pode se exercer se for ignorada a sua dimensão arbitrária e se for considerado legítimo.

Na interpretação de Medeiros e Dias (2011), quando analisaram os marcos jurídicos da proposta de desenvolvimento territorial implementada no governo Lula, ao codificar as relações sociais, as leis têm, de alguma forma, um papel importante na sua consolidação, afirmação e até mesmo criação, na medida em que definem critérios e regras de inclusão e exclusão, bem como os marcos por meio dos quais as relações sociais devem operar. Nesse processo, as próprias origens e significados que presidem a criação de leis tendem a ser obliterados.

Como aponta Pierucci (1998), inspirado em Weber, nas sociedades modernas, o direito se transformou num modo de regulação próprio, com uma progressiva especialização de seus profissionais treinados no modo teórico-dedutivo de pensar, que contribuem por sua própria prática profissional, para incrementar e sofisticar as qualidades lógico-formais inerentes ao direito moderno. Essa complexificação tem outras implicações importantes: passam a existir limitações à possibilidade de conhecimento das normas pelo indivíduo, exigindo mediações várias para seu entendimento, tornando ainda mais difícil sua desnaturalização.

Tomando essas ideias como ponto de partida, é fundamental considerar que os marcos jurídicos também se modificam a partir de novas questões surgidas no seio da sociedade, trazidas por novos processos sociais, econômicos, políticos. Mas isso não se dá de forma automática, uma vez que há certa inércia que tende a reproduzir a força da lei e cristalizar determinadas concepções vigentes que, por sua vez, se relacionam com disputas e processos em curso na sociedade. O fato é que as leis não podem ser lidas por elas mesmas, fora dos processos sociais e políticos que as engendram.

É nesse quadro mais geral que pretendemos refletir sobre os marcos legais que definem o "rural" e o "urbano" no Brasil. O esforço da pesquisa foi no sentido de perceber como essas noções foram progressivamente reguladas, enfatizando contextos em que isso ocorreu, ideias e visões de mundo que alimentavam os legisladores para a elaboração de delimitações. Também buscamos chamar atenção para silêncios que são extremamente significativos, uma vez que são reveladores de determinadas percepções. Esse esforço é particularmente relevante se pensarmos que é com base nas noções assim desenvolvidas e cristalizadas que se desenham ações diversas, de especial interesse para este trabalho, políticas públicas, com seus recortes, definição de públicos, metas e formas de implementação.

Nosso pressuposto é o de que as políticas públicas partem de definições e delimitações de grupos sociais e categorias, produzem determinadas visões de mundo e ações políticas capazes de gerar o que Merton (1970), em trabalho clássico, chamou de "profecia que se auto cumpre": se os indivíduos definem as situações como reais, elas são reais em suas consequências. No caso específico que nos propomos analisar, se passa a ser concepção corrente, inclusive com rebatimentos nos marcos legais, que o rural é equivalente à atividade agropecuária, portanto, é visto como espaço de produção; que vem se reduzindo em termos populacionais e, portanto tende a se tornar irrelevante, ou que ele é o lugar do atraso que necessita intervenção para se modernizar, é sob essa ótica que as políticas públicas vão encará-lo. Assim, as medidas propostas acabam tendo o poder de fazer com que a realidade se transforme e confirme a própria previsão feita e, ao mesmo tempo, reafirmem o diagnóstico inicial.

No entanto, essas perspectivas precisam ser abertas para que se possam incluir outras dimensões dos significados das leis e do direito. Como aponta Agrikoliansky (2010: 225), "o direito, como linguagem e meio de ação, é potencialmente uma possante gramática para pensar as injustiças, construir queixas (*griefs*) e exprimir reivindicações". Na concepção desse autor, como instrumento de mobilização das vítimas e de enquadramento de situações consideradas como de injustiça, as estratégias jurídicas constituem "um vetor da generalização das reivindicações que pode contribuir de maneira decisiva para o desenvolvimento de um movimento social" (AGRIKOLIANSKY, 2010: 230). Embora o autor esteja pensando fundamentalmente nas relações entre as leis e os movimentos sociais, em especial na maneira como estes se apropriam do aparato legal como parte de seu repertório de ação, sua reflexão se reveste de grande importância para nós, pois nos permite indagar sobre o significado político do debate em torno da revalorização do rural nos últimos anos e das suas possíveis repercussões sobre os marcos legais. No nosso entender, a revalorização do rural e o debate que vem sendo produzido em torno do tema relacionam-se intimamente à emergência nesse ambiente de atores que vêm colocando em questão, com diferentes reivindicações e por meio de uma série de mobilizações, o próprio sentido que vem sendo atribuído ao rural pelas políticas públicas estimuladoras da modernização tecnológica do agro e, por consequência, de sua transformação em espaços vazios.

Considerando esses marcos, optamos por fazer uma leitura das Constituições brasileiras, de legislações complementares bem como de instrumentos legais que tiveram importância para a definição do rural e do urbano no Brasil, procurando identificar contextos, preocupações, disputas. O trabalho realizado nos mostrou a importância de entendermos melhor os municípios e sua dinâmica, o que fez com que nosso interesse se voltasse para as legislações locais, por meio do estudo dos Planos Diretores, obrigatórios, segundo a legislação vigente, para municípios com mais de vinte mil habitantes. Para isso selecionamos, dadas as limitações de tempo, três municípios para estudo.[1] Essa aproximação com as realidades locais foi um importante exercício de reflexão. Se a partir dos casos não podemos fazer qualquer tipo de generalização, as análises nos permitiram formular algumas questões, perceber algumas relações. Por outro lado, o fato de uma significativa parcela dos municípios ter menos de vinte mil habitantes e não ser obrigada a formular planos provocam outras reflexões em torno do poder municipal.

O presente texto está dividido em 8 partes. Após esta introdução, fazemos uma reflexão sobre as heranças que nos foram legadas por nossa história em termos dos significados do rural e as marcas deixadas na legislação. Na parte seguinte, apresentamos como o processo de industrialização que, com ritmos diferenciados marca o período pós-guerra, configurou determinada leitura do rural. Logo depois, apresentamos as discussões que marcaram a concepção do rural no período de redemocratização. A parte seguinte aborda o contexto da Constituição de 1988 e suas inovações. O tópico seguinte apresenta a emergência e novas concepções sobre o rural que emergem nos anos recentes e seus efeitos sobre os marcos legais. O penúltimo tópico resgata alguns aspectos revelados pelos estudos de caso feitos em três municípios brasileiros, procurando mostrar as diferentes maneiras como os marcos legais nacionais se realizam localmente. Finalizando, trazemos algumas considerações, de caráter não conclusivo, sobre as implicações das delimitações entre rural e urbano presentes nos marcos legais.

1 A apresentação dos municípios e os critério de seleção serão apresentados mais adiante, no item 7 do presente documento.

2. Os primeiros marcos da definição do rural no Brasil

As primeiras aglomerações populacionais conformaram as cidades brasileiras e a delimitação de suas áreas rurais e urbanas. Conforme veremos nesse item, desde o Brasil colônia, passando pela sua independência até o início do período republicano, a chave para pensar o rural e o urbano na legislação brasileira é o critério da destinação do imóvel.

2.1 O período colonial

Wanderley e Favareto (2012) afirmam que uma das marcas da colônia é o fato de que os seus núcleos populacionais eram pouco densos e voltados principalmente a atividades administrativas relacionadas à presença da metrópole. Não por acaso, floresceram, em sua maioria, no litoral. No interior, muitos deles surgiram de pontos de paradas de tropas de burro que cruzavam o país. Em alguns casos se desenvolveram, em outros não. A Igreja relacionava-se intimamente com esse processo e, não por acaso, as divisões administrativas tinham como sua unidade a freguesia, instituição herdada de Portugal, que correspondia à existência de uma paróquia. Com a proclamação da República, e a separação entre Igreja e Estado, muitas dessas freguesias foram transformadas em distritos.

No período colonial, o título de vila ou cidade era dado por ato régio. Ganhar este estatuto era condição para a instalação da Câmara Municipal composta por dois juízes ordinários ou um juiz de fora (nomeados por triênios e indicado pelo rei) e por três vereadores. As câmaras tinham funções policiais e judiciárias e também econômicas, mas, segundo Leal (1975), suas atribuições não eram muito claras, uma vez que as mesmas autoridades exerciam "funções públicas de qualquer natureza, limitadas quantitativamente pela definição, nem sempre clara, das suas atribuições e subordinadas a um controle gradativo, que subia até o Rei" (LEAL, 1975: 62).

> O mesmo autor afirma que, pelo menos até meados do século XVII, as câmaras exerceram imenso poder que se desenvolveu à margem dos textos legais e muitas vezes contra eles. Não raro porém a Coroa sancionava usurpações, praticadas através das câmaras pelos onipotentes senhores rurais. Legalizava-se assim, uma situação concreta, subversiva do direito legislado, mas em plena correspondência com a ordem econômica e social estabelecida nessas longínquas paragens (LEAL, 1975: 65).

Assim, segundo o autor, as Câmaras "refletiram durante muito tempo o estado social da colônia, com o poder privado desafiando o poder público, quase sempre tolerado e não raro estimulado pela Coroa" (LEAL, 1975: 65). Leal conclui:

> seria difícil conter essas manifestações do poder privado em uma estrutura cuja unidade fundamental - que imprimia seu selo no conjunto das demais instituições – era o extenso domínio rural essencialmente monocultor e construído sobre o trabalho escravo (*ibidem*).

O poder alicerçado na propriedade rural foi sendo crescentemente questionado na medida em que se consolidavam outras atividades, como é o caso da mineração, e principalmente após a independência, quando o país estabelece uma administração própria. Mas, ao longo do tempo, o poder do domínio rural permaneceu

e marcou profundamente nossa história. As Constituições brasileiras reafirmaram esse poder e criaram salvaguardas à propriedade. As vinculações do poder político com a propriedade da terra mantêm extraordinária vitalidade.[2]

2.2 A independência, a nova Constituição e desdobramentos jurídicos: formação da propriedade fundiária e regulamentos das cidades

A Constituição de 1824 foi elaborada imediatamente após a independência do Brasil, ocorrida em 1822, e seu objetivo principal foi dotar a nação que então se formava dos instrumentos legais básicos para se auto gerir. Seguindo o modelo que se originou da Revolução Francesa e que serviu de padrão para diferentes países que então se tornavam independentes na América do Sul, ela criou os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e estabeleceu suas funções. No entanto, introduziu uma novidade, o Poder Moderador, que garantia ao Imperador instrumentos de centralização decisória.

No entanto, essa centralização caminhou lado a lado com uma disputa de poder pelas câmaras. Em seu capítulo II (Das Câmaras), a nova Constituição reconheceu essas instituições e o direito às vilas e cidades de as terem (artigos 167 e 168). Garantiu também o poder dos grandes proprietários de terra sobre elas, por meio da instituição do voto censitário (exigência de renda liquida anual superior a cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos) (art. 92, V). Nas assembleias de província, a renda mínima se elevou para duzentos mil réis.

A lei que regulamentou o artigo 169 da Constituição de 1824, referente às funções das Câmaras, foi editada em 1º de outubro de 1828, e, no seu artigo 24, estabeleceu "serem as Câmaras corporações meramente administrativas, não exercendo jurisdição alguma contenciosa." (MONTORO, 1975: 28, citado por DE MARCO, s/d), representando uma vitória para os que defendiam um governo unitário e centralizador em oposição aos que preferiam menos centralização. Hely Lopes Meirelles (1996: 35, também citado por DE MARCO, s/d) corrobora essa afirmação, reiterando que essa lei trouxe para as municipalidades a mais estrita subordinação administrativa e política aos presidentes das províncias.

O tema do poder municipal permaneceu no debate político. De Marco (s/d), com base em estudos de Meireles (1996), afirma que o Ato Adicional de 1834 (Lei n.º 16 de 12/08/1834) optou pela descentralização do Estado, mas reduziu ainda mais a autonomia dos municípios, na medida em que, em seu artigo 10, subordinava as municipalidades em questões de exclusivo interesse local às assembleias legislativas provinciais. Posteriormente, a Lei 105, de 12/05/1840, procurou restituir algumas franquias ao município. No entanto, a lei regulamentar de 1828, que uniformizara toda a organização municipal, não lhes dava órgãos adequados às suas funções, dificultando as possibilidade de aproveitamento dessas franquias. Até 1835, as localidades não possuíam sequer um agente executivo. Existia apenas o Procurador Municipal, que era mero empregado da Câmara, encarregado basicamente de fiscalizar e aplicar as rendas do Conselho Deliberativo do Município (MEIRELLES, 1996: 36, citado por DE MARCO, s/d). A figura do prefeito municipal foi criada pela Província de

2 Há autores que sustentam que a importância política do poder da terra ainda é muito forte no Brasil contemporâneo. O estudo feito pelo jornalista Alceu Castilho, a partir das declarações de bens entregues ao Tribunal Superior Eleitoral pelos candidatos a deputados nas eleições de 2008 e 2010 mostra, de forma surpreendente, o quanto os políticos brasileiros estão vinculados à propriedade fundiária (CASTILHO, 2012).

São Paulo, através da Lei 18, de 11/04/1835, mas valia somente para essa província. Assim, as localidades ficaram sujeitas aos mandos imperiais que não poderiam reconhecer as necessidades da população distante da metrópole. De Marco afirma ainda que os municípios atravessaram o Império sem rendas próprias para prover suas demandas e sem possibilidade de exercício autônomo do poder de polícia.

Além do tema dos poderes municipais, há outro aspecto na Constituição de 1824 que se relaciona diretamente ao assunto que estamos desenvolvendo: o direito de propriedade "em toda sua plenitude", instituído entre os direitos individuais, no artigo 149, XXII, seguindo a inspiração da Revolução Francesa. Já estabelecia, entretanto, a possibilidade excepcional do poder público utilizar a propriedade do cidadão, mediante indenização[3]. Para entender a importância desse fato, é necessário ter em mente que nossa herança, no que se refere à posse das terras, era a de sesmarias, instituição portuguesa que foi transplantada para o Brasil. Como aponta Silva (1996), enquanto vigorou essa instituição, as terras não tinham estatuto de propriedade privada: "eram dadas com a condição de serem aproveitadas num certo prazo de tempo, do contrário, como em Portugal, volviam ao senhor de origem" (SILVA, 1996: 41). Tanto as terras rurais, dedicadas às plantações, como as dos núcleos urbanos eram concessões da Coroa.

> Paralelamente a essa concepção, havia outra forma de apropriação: a posse. A mesma autora aponta que além dos sesmeiros que não cumpriam as exigências de demarcação e medição e daqueles que não registravam nem confirmavam suas doações, as autoridades viram-se às voltas com os moradores que eram simples ocupantes de fato das terras. No momento de fazer uma nova doação, as autoridades arriscavam a doar de sesmaria terras já doadas ou simplesmente ocupadas (SILVA, 1996: 61).

Além disso, era prática dos fazendeiros se apropriarem de mais terras do que o que lhes fora concedido, para ter um estoque futuro. Essa situação perdurou no tempo e, como veremos, afetou tanto áreas rurais como urbanas.

A regulamentação do dispositivo constitucional relativo à delimitação das terras foi demorada e tensa e só ocorreu em 1850, com a Lei de Terras, num momento em que a falta de mão de obra para as lavouras já aparecia como um problema. Não por acaso, ela também tratava da colonização.

Foram muitas as polêmicas tanto em termos de como proceder à demarcação e das competências para fazê-la, quanto do destino das terras que deveriam ser devolvidas ao Estado brasileiro por não estarem demarcadas como privadas (devolutas). Leal é enfático ao afirmar que, após a abdicação de D. Pedro I, em 1831, o eixo político deslocou-se mais ou menos segundo o itinerário da riqueza agrícola, que repousava principalmente nas culturas de açúcar, algodão e café, o que explica, pelo menos em parte, a dificuldade da regulação da terra. Segundo esse autor,

> O 7 de abril (...) assinala a completa transferência do poder para as mãos do senhoriato rural, que deixava assim de operar no plano restrito das municipalidades para projetar sua importância econômica, social e, portanto, política em toda a extensão do Império" (LEAL, 1975: 73).

3 As hipóteses de intervenção na propriedade individual seriam estabelecidas por lei infraconstitucional.

Mudanças importantes começaram a ocorrer em meados do século XIX. De acordo com Suzuki (2007), os aglomerados urbanos passaram por um processo de ressignificação e transformações materiais, superando sua dimensão eminentemente administrativa e religiosa para incorporar a centralidade das atividades econômicas, sobretudo por conta da expansão do comércio e do desenvolvimento da atividade fabril e bancária. Evidentemente esse processo se deu em formas e ritmos diferenciados, segundo as diferentes regiões do país, mas seu centro foi o Rio de Janeiro e São Paulo. Para o autor, três corpos legais foram importantes nesse processo: a Lei de Terras, a Lei Eusébio de Queiroz (que pôs fim ao tráfico de escravos) e a Lei do Comércio.

A Lei de Terras de 1850 proibia a aquisição de terras devolutas por outro meio que não a compra e previa a revalidação de sesmarias ou outras concessões do governo federal ou provincial que se achassem cultivadas, bem como a legitimação das posses "mansas e pacíficas", que também se encontrassem cultivadas. Como aponta Silva (1996:142), cada posse em campos de cultura ou terrenos de criação compreenderia, além do terreno aproveitado, outro tanto do terreno devoluto contíguo, contanto que em nenhum caso a extensão total da posse excedesse à de uma sesmaria de tamanho equivalente às últimas concedidas na mesma comarca ou na mais próxima.

A regulamentação da Lei de Terras foi feita em 1854 e provocou uma descentralização do processo de legalização da estrutura fundiária (CHRISTILINO, s/d): foi atribuído às províncias o comando da medição, legitimação e titulação de terras, respeitando os direitos de posseiros e sesmeiros. Elas ficaram também responsáveis pela colonização das terras do governo (as devolutas ou as que ainda não tivessem sido apropriadas), utilizando populações estrangeiras e nacionais.[4] De acordo com Silva (1996:178), o ponto fraco de todo o sistema era o fato de que "a iniciativa primeira, que desencadearia todo o processo de demarcação de terras, estava nas mãos dos particulares".

Embora o imposto territorial rural estivesse previsto no projeto da lei, não foi incorporado ao texto aprovado. Alvo de forte resistência dos grandes proprietários, todas as tentativas de criar esse imposto foram vãs nas décadas seguintes, mesmo tendo apoio de grandes figuras do Império.

Para Suzuki (2007), é ainda fundamental no período a lei do Comércio, também de 1850, que diminuiu obstáculos à circulação internacional do café e contribuiu para o crescimento de outras atividades econômicas restringidas durante o período colonial e início do Império, tais como a fabril. Segundo o autor, é nesse momento que as cidades deixam de ser meros aglomerados populacionais, mudando a própria lógica de expansão urbana, com a introdução das noções de "lote" e "loteamento", relacionadas às metamorfoses da riqueza que transitava do escravo para a terra (SUZUKI, 2007: 138). Esse trânsito, segundo o mesmo autor, relacionava-se aos capitais que, com o fim do tráfico de escravos, buscavam outras fontes rentáveis de aplicação.

O crescimento das cidades se fez por meio da contínua transformação de áreas antes rurais em urbanas, uma expansão complexa, que marcou a formação dos subúrbios, áreas de transição onde se sobrepunha a moradia irregular no que diz respeito à posse da terra, a expansão de empresas especializadas em transformar a terra em mercadoria por meio de loteamentos e a precária delimitação e registro das propriedades. Obviamente, esse processo foi carregado de tensões.[5]

4 No entanto, o governo central poderia fazer a revisão das decisões dos presidentes de províncias por meio de pareceres. Os recursos às decisões dos presidentes provinciais passariam pelas repartições do governo federal e não pelo Poder Judiciário.

5 Não é difícil perceber que essa pouca nitidez se prolonga até os dias de hoje. É notável o fato de que passados mais de 150 anos da Lei de

Maricato aponta com precisão os efeitos sobre os aglomerados urbanos da instituição da propriedade da terra e da emergência dos loteamentos:

> a legislação urbana não surgirá senão quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista. Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX, tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A nova normatividade contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial. A escassez alimenta a extração da renda imobiliária. A submissão da terra aos capitais de promoção, construção e financiamento imobiliário não se tornou homogênea como nos países avançados, convivendo com formas arcaicas de produção do espaço como a autoconstrução em loteamentos ilegais ou em áreas invadidas, simplesmente (MARICATO, 2003: 154).

Ao longo da segunda metade do século XIX discutiu-se muito a demarcação de terras, mas praticamente nada foi feito. Também permaneceu a discussão sobre quem deveria fazer o registro, se as províncias ou a União.

2.3 A República, a Constituição de 1891 e a nova organização do Estado Brasileiro

A nova ordem, imposta pela Constituição de 1891, foi inspirada no figurino norte americano e operou mudanças na forma de governo que, de monárquica, passou a republicana e de parlamentar a presidencialista. O Estado tornou-se uma federação, as províncias tornaram-se estados membros, ganhando mais autonomia. O mesmo ocorreu com os municípios. No título III da nova Constituição, há um artigo exclusivamente voltado ao município: "Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse".

De Marco afirma que a autonomia municipal foi apenas simbólica. Segundo ele, o texto constitucional era notoriamente impreciso a respeito (DE MARCO, s/d) e duas discussões afloraram na época. A primeira referia-se à eletividade dos administradores municipais. A segunda punha em pauta se a autonomia municipal era inerente ao sistema federativo. Ambas as interpretações vieram em favor do Estado e em prejuízo dos municípios e passou-se a considerar que a autonomia municipal não era inerente ao sistema federal, calcando-se nos exemplos de federações como os Estados Unidos, Suíça, e Argentina (MONTORO, 1975: 38-41, citado por DE MARCO, s/d).[6]

No que se refere aos tributos, o texto da Constituição estabeleceu a competência dos estados para a decretação dos impostos sobre imóveis rurais e urbanos (artigo 9º, 2º) e sobre transmissão da propriedade (artigo 9º, 3º). É nesse momento que é introduzida a diferença entre imóvel rural e urbano, sem nenhuma definição mais precisa, mas indicando claramente uma distinção que já vinha se estabelecendo ao longo do tempo com a criação de cidades com funções econômicas mais densas, relacionadas em especial à importância que as atividades urbanas adquiriram com a cafeicultura (mas não exclusivamente). No entanto, Leal (1975) chama a atenção para o fato de que, durante a vigência dessa Constituição, "as rendas municipais, de modo geral, foram

Terras, a demarcação das terras devolutas e das propriedades ainda seja uma questão bastante atual e não só em áreas longínquas dos grandes centros.

6 Esse debate está presente até a Constituição de 1988. José Afonso da Silva, constitucionalista brasileiro, acha que não existe federação com municípios. Dessa forma, entende que os municípios e o DF não são entes federados.

ínfimas" (LEAL, 1975: 146), em razão de sua dependência em relação às fontes tributárias estaduais.

À complexificação das funções das cidades, corresponde um novo olhar sobre a vida urbana e sobre sua relação com o rural. Como aponta Maricato (2003: 151), nas décadas iniciais do século XX, as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo, que representava o Brasil arcaico. No entanto, apesar da abolição da escravatura, da mudança de regime e do crescimento das cidades, o país continuava rural. É com a chamada Revolução de 1930 que, segundo essa autora, o panorama começou a mudar: "a regulamentação do trabalho urbano (não extensiva ao campo), incentivo à industrialização, construção da infraestrutura industrial, entre outras medidas, reforçaram o movimento migratório campo-cidade" (MARICATO, 2003: 152).

Toda a legislação que se seguiu manteve uma determinada forma de apropriação das terras rurais urbanas. A intensificação do êxodo rural levou, como afirma Maricato (2003: 153/154), ao fato de que "essa grande massa que se instalou nas cidades, o fez por sua própria conta e risco. Nessas condições podemos dizer que a ocupação ilegal de terras é parte intrínseca desse processo. Ela é, de fato, institucional". Sua possibilidade só se compreende se considerarmos a tolerância do Estado para com esse fato, uma vez que "a lei é utilizada como expediente de manutenção e fortalecimento de poder e privilégios, contribuindo para resultados como a segregação e a exclusão" (MARICATO, 2003: 160).

Camargo (1981) faz uma interessante reflexão sobre as primeiras décadas do século XX, que proporciona mais elementos para se pensar o sentido que o termo rural vai adquirindo ao longo deste século. A autora chama a atenção para a dissociação entre as formas de protesto rural e a contestação urbana, a partir da menção aos cangaceiros, "considerados como facínoras que, quando mortos, serão expostos nas cidades a um público indiferente ou hostil" (CAMARGO, 1981: 132). Da mesma forma, poderíamos assinalar que importantes revoltas ocorridas nesse período, mobilizando milhares de pessoas, foram lidas como atos de fanatismo religioso, contrárias à República (sinal do moderno) e duramente reprimidas, como é o caso do Contestado e de Canudos, para citar apenas os casos mais conhecidos. Assim, pouco a pouco, rural passa a ser visto como o lugar da ignorância, da barbárie, com a qual os que vivem nas cidades não querem se identificar.

Com relação à propriedade da terra, a Constituição de 1891 garantiu o direito individual à propriedade privada de forma plena, com exceção dos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia (artigo 72, *caput* e § 17). Essa concepção de propriedade absoluta é prevista também na legislação infraconstitucional elaborada no período subsequente, no Código Civil de 1916 (Lei 3.071 de 01/01/1916, que vigorou até 2002), primeiro código civil do país.[7]

Chama a atenção o fato desse código não ter seguido uma tendência do direito internacional que começava a se firmar e que recepcionou o conceito da função social da propriedade. Já naquele momento, alguns países o adotaram, como foi o caso do México, na sua Constituição de 1917, e da Alemanha, na Constituição de Weimar, de 1919. No caso do Brasil, ao contrário, foi recepcionada a Teoria Objetiva de Ihering (1957), segundo a qual "na relação com a propriedade se encontra a chave para a compreensão de toda a teoria material da

7 A ideia de propriedade absoluta, apesar de relativizada no plano constitucional desde a Carta de 1934, apenas deixou por completo a redação do Código Civil com a promulgação do novo Código em 2002 (Lei 10.406 de 10/01/2002). Entretanto, mesmo com a mudança legal, na prática judiciária, muitos juízes ainda empregam a noção do direito absoluto da propriedade.

posse" (ALVES, 1999: 370),[8] ou seja, a posse foi entendida como uma extensão do direito de propriedade. Miguel Baldez, ao analisar esta teoria, destaca que a posse, antes entendida como fato, relação do ser humano com a terra, através de uma abstração jurídica (o dispositivo legal), foi transformada em mera exterioridade da propriedade. Dessa forma, todos os elementos relativos a ela, ou seja, a possibilidade de uso, fruição e sua disponibilização, foram transferidos para a propriedade (BALDEZ, 2002).

O Código Civil não apresentava exatamente uma distinção entre urbano e rural, mas falava, em seu artigo 43, em imóveis, entendidos como

I. O solo com os seus acessórios e adjacências naturais compreendendo a superfície, as árvores e frutos pendentes, o espaço aéreo e o subsolo;

II. Tudo quanto o homem incorporar permanentemente ao solo, como a semente lançada à terra, os edifícios e construções, de modo que se não possa retirar sem destruição, modificação, fratura ou dano.

III. Tudo quanto no imóvel o proprietário mantiver intencionalmente empregado em sua exploração industrial, aformoseamento ou comodidade.

Na sequência, trazia vários dispositivos que tratavam da destinação dos "prédios urbanos" e dos "rústicos", para utilizarmos as expressões do referido Código. Segundo Rolnik (1997), por um longo período, a própria definição de urbano e rural não dependia da localização da construção, mas do tipo de edificação: precária ou rústica, denominada "casa" ou permanente e sólida, chamada de "edifício". As casas eram rurais, os edifícios eram urbanos. No entanto, a própria forma de designação, provoca a reflexão sobre os sentidos de "urbano" em contraposição a "rústico". A título de exemplo, mencionamos os artigos 1.211 a 1.215, que disciplinavam as relações jurídicas envolvendo locação de prédios rústicos, mostrando a preocupação do Código com sua utilização, ou seja, produção. Esse aspecto também foi destacado por Bernardes (1983), que ressaltou o critério de destinação como chave para pensar o rural e o urbano nas primeiras legislações brasileiras.

A observação de Rolnik (1997) remete a um dos traços básicos de nossa história: a provisoriedade da fixação das populações rurais, uma vez que sua relação com a terra também era precária, quer por viver no domínio de um patrão que, a qualquer momento, poderia pedir as terras, quer por viver como posseiro, sobre cuja cabeça sempre pairava a ameaça de que alguém aparecesse com um título de terra e o expulsasse.

3. Industrialização, urbanização e novos lugares para o rural

O período que se inicia em 1930 inaugurou transformações profundas na sociedade e política brasileiras. Já vinha desde o início do século ocorrendo um avanço da industrialização, centrado principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo. A década de 1920 foi um período de transformações culturais e de movimentação política importantes, das quais são marco a Semana da Arte Moderna, o movimento tenentista e a fundação do

8 Como esclarece Alves (1999: 370), "por vezes, porém, fazem-se, em nosso Código, concessões à teoria subjetiva (...). Ademais, nem sempre a codificação brasileira segue o modelo que escolheu até as suas últimas consequências (...)".

Partido Comunista. Com a chamada Revolução de 1930, iniciou-se um processo de centralização administrativa e política e, no que se refere à economia, de incentivo à industrialização. Com isso a compreensão do rural sofre significativas mudanças.

3.1 O rural como atraso

Camargo (1981) chama a atenção para a influência do movimento tenentista nas novas formas de compreensão do rural que se delineiam. Com ele, ganhou maior visibilidade uma crítica sistemática à grande propriedade e ao que ela representava em termos econômicos, sociais e políticos. Segundo os "tenentes" era necessário criar condições para que os que viviam no meio rural se libertassem do poder dos grandes proprietários, dos "coronéis". Sintetizando os argumentos desse grupo, afirma Camargo que, para a nova visão que emergia, "a democracia seria anulada pela incultura generalizada de um eleitorado que mal se alfabetizou, pela gratidão atávica que o liga a seus chefes e pelos interesses econômicos que a eles o submete" (CAMARGO, 1981: 137). O rural era entendido como as terras sob controle dos grandes proprietários e como expressão de atraso. Para os "tenentes", tratava-se de alterar a estrutura fundiária, para romper com esse atraso e tornar possível a democratização do país. No entanto, essa proposta foi derrotada, embora tenha marcado algumas políticas públicas dos anos subsequentes, como a ocupação de territórios "vazios" (Marcha para o Oeste), com base em pequenas propriedades. Nem mesmo a extensão dos direitos trabalhistas aos trabalhadores do campo foi conseguida, dada a forte pressão dos proprietários de terra, que pressionaram para a aprovação de uma lei que reconhecia as associações rurais que estavam sendo criadas desde o início do século como representante do conjunto dos "rurícolas", independentemente de sua situação em relação à posse da terra e em relação ao trabalho.[9]

Paralelamente, mantinha-se o debate entre regionalismo e centralização política, que possuía um forte recorte regional em relação aos centros dinâmicos da economia. Como apontam Castro Gomes et al. (1981), o que estava em jogo nas disputas políticas desse período eram também, em grande medida, as diretrizes de organização institucional do Estado. Se os "tenentes" procuravam reforçar a matriz centralizadora, com reforço aos poderes intervencionistas da União, para os setores oligárquicos que divergiam da oligarquia paulista, que tivera grande poder ao longo dos primeiros anos da República, tratava-se de manter a autonomia estadual e limitar os poderes da União.

> Para o tenentismo, para as oligarquias e para Vargas, a Constituinte [de 1934] resumia uma experiência crucial. Se de um lado ela forçava uma abertura do sistema político, caracterizando um momento privilegiado de experiência liberal-democrática, por outro possibilitava a canalização dos conflitos políticos para um espaço institucional delimitado e "permitido", o que poderia resultar num efetivo grau de controle sobre os mesmos. (CASTRO GOMES et al, 1981: 28)

Ainda no período pré-constituinte foi aprovado um Código Eleitoral (decreto 20076, de 24/02/1932), que trazia importantes inovações institucionais. A mais significativa era o estabelecimento do voto universal direto e secreto, medida então entendida como essencial para a moralização do processo eleitoral. O direito de voto foi estendido a todos os cidadãos (homens e mulheres) alfabetizados com mais de 21 anos. Estabelecia a

9 Para ter mais detalhes sobre os debates de então em torno do tema e suas implicações, ver Medeiros (1995).

representação proporcional, representação classista e a Justiça Eleitoral, tirando das mãos do Legislativo o poder de fiscalizar eleições. Com isso iniciava-se uma tentativa de limitar o controle do voto até então exercido pelos poderes locais, os "coronéis".

A nova Constituição, aprovada em 1934, redefinia funções de estados e municípios, bem como do poder central. Segundo ela, era competência privativa dos estados "decretar impostos sobre a propriedade territorial (exceto a urbana; transmissão de propriedade *causa mortis* e transmissão de propriedade imobiliária *inter vivos*, inclusive a sua incorporação ao capital da sociedade" (artigo 8º). Cabia aos municípios, segundo o artigo 13, § 2º, os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda e o imposto celular sobre a renda de imóveis rurais. O artigo 126 determinava redução em 50% dos impostos que incidissem sobre imóvel rural, instituído em bem de família, de área não superior a 50 hectares e de valor até dez contos de réis.

A nova Constituição apresentou uma importante novidade em relação às anteriores: o reconhecimento dos direitos dos trabalhadores. Com efeito, no pós 30, começou-se mais sistematicamente a promover a tematização do social. Do ponto de vista do que na época eram percebidas como "questões urbanas", um primeiro passo foi a aprovação de um conjunto de leis voltadas para a proteção do operariado fabril que, no entanto, não foi estendido ao meio rural. Essa regulamentação, ao mesmo tempo em que concedia direitos, também visava disciplinar o crescente contingente que chegava às cidades em busca de novas oportunidades.[10] A previsão de direitos aparecia no artigo 121, cujo *caput* afirmava que "a lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País" (grifos nossos). Na sequência, eram definidos os direitos: proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador; trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei; proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres; repouso semanal, de preferência aos domingos; férias anuais remuneradas; indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa; assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte; regulamentação do exercício de todas as profissões; reconhecimento das convenções coletivas, de trabalho. No parágrafo 4º desse mesmo artigo, a Constituição afirmava que "o trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo". O mesmo parágrafo previa a fixação do homem no campo, cuidados no que se referia à educação rural, garantia de que se assegurasse ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas. No parágrafo seguinte, aparecia a previsão de que "a União promoverá, em cooperação com os Estados, a organização de colônias agrícolas, para onde serão encaminhados os habitantes de zonas empobrecidas, que o desejarem, e os sem trabalho". Os parágrafos 6º e o 7º

10 Importante lembrar que a década de 1930 coincide com um aprofunda crise da lavoura de exportação, resultado da crise mundial de 1929, que se agravou ao longo dos anos 1930 e até metade da década seguinte, em função da II Grande Guerra Mundial. Em resultado, muitos brasileiros deixaram o campo em busca de trabalho nas áreas urbanas.

referiam-se a restrições à migração de estrangeiros.[11]

É interessante notar não só o fato de que as relações de trabalho agrícola fossem mencionadas mas remetidas à regulação posterior, como o fato de que uma série de parágrafos constitucionais falassem da imigração e da colonização, mostrando uma forte tensão no que se refere ao tipo de mão de obra e à compreensão da natureza desses trabalhadores.

A discussão se prolongou nas décadas seguintes, fazendo crescer o debate em torno da peculiaridade do rural e do agrícola no que se refere às condições de trabalho. Da mesma forma, a colonização aparece como recurso para resolver problemas de pobreza e falta de trabalho, mas também de ocupação de terras novas, ou seja, ainda não controladas pelas grandes propriedades.[12]

Outro conjunto de artigos enunciava outra preocupação recorrente nos anos seguintes: a educação, como forma de reter mão de obra e também prepará-la. No seu artigo 139, a Constituição estabelecia que as empresas industriais ou agrícolas seriam obrigadas a proporcionar ensino primário gratuito, nos locais onde trabalhassem mais de 50 pessoas, com ao menos 10 analfabetos ou nas localidades onde não existissem escolas com esse objetivo. O artigo 156 afirmava que a União e os Municípios deveriam aplicar mais de 10% e os Estados e o Distrito Federal mais de 20% da receita proveniente dos impostos na educação. A área rural também era contemplada no parágrafo único do referido artigo, que assegurava que a União utilizaria no mínimo 20% das cotas destinadas à educação para o sistema de ensino na área rural.

Finalmente, essa Constituição também regulou a possibilidade de desapropriação de terras e estabeleceu para isso o princípio do interesse social, no seu artigo 113. A legislação complementar a esse artigo nunca foi editada. Mesmo assim, trata-se de uma sinalização no sentido de subordinação do interesse individual ao coletivo.

Camargo (1981) indica que o que se sagrou no texto constitucional esteve aquém dos debates havidos na Constituinte, onde se propunha a extensão dos direitos trabalhistas ao campo, estímulo à educação de base, direito às condições de subsistência. O argumento de fundo era o mesmo que os "tenentes" defenderam na década de 1920: era necessário criar condições para que os que viviam no meio rural se libertassem do poder dos grandes proprietários, dos "coronéis".

A Constituição de 1934 teve vida curta. Já em 1935, seu texto sofreu alteração por uma emenda constitucional que conferiu ao Presidente da República poderes extraordinários para combater a subversão. O governo se munia, assim, de instrumentos jurídicos que lhe permitissem atuar sobre os conflitos que emergiam e cujo exemplo mais sensível foi o episódio que ficou conhecido como a Intentona Comunista.[13] Logo depois, em 1937,

11 Artigo 121, § 6º: "A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos".
§ 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena.

12 Lembramos que essas terras eram, via de regra, habitadas por grupos indígenas e por posseiros. No entanto, o artigo 129, pela primeira vez em uma constituição brasileira, afirmava o respeito ao direito das populações indígenas às suas terras.

13 Um dos temas da Aliança Nacional Libertadora, organização polarizada pelos comunistas, era justamente a necessidade de distribuição de terras, bem como proteção aos pequenos e médios proprietários.

com um golpe de Estado que manteve Getúlio Vargas na presidência, a Constituição de 1934 foi completamente revogada e outorgada uma nova, em 10 de novembro de 1937.[14]

A Constituição de 1937 manteve a estrutura republicana (artigo 1º) e federativa (artigo 3º). Entretanto, centralizou poderes na União. Em seu artigo 73 estabeleceu, como competência do Presidente da República, considerado como "autoridade suprema do Estado", para além de editar decretos-leis (artigo 12, 13 e 14), coordenar a atividade dos órgãos representativos de grau superior, dirigir a política interna e externa, promover ou orientar a política legislativa de interesse nacional e superintender a administração do país.

O artigo 3º estabeleceu a forma federativa, mas os estados-membros tiveram suas competências e autonomia reduzidas, inclusive com a proibição de que tivessem símbolos próprios (artigo 2º). O artigo 26 definiu que os municípios eram autônomos, mas os prefeitos passaram a ser "de livre nomeação do Governador do Estado" (artigo 27), assim como o Prefeito do Distrito Federal era de nomeação do Presidente da República, com a aprovação do Conselho Federal (artigo 30). Dessa forma, a autonomia municipal não era assegurada na prática.

Leal (2012: 102-103) destaca que em 1939 foi editado o decreto-lei 1.202, alterado parcialmente em 1943, pelo decreto-lei 5.511, que

> Criou em cada Estado, um Departamento Administrativo, destinado a prestar assistência aos governos estadual e municipal e exercer o controle sobre eles. Esse departamento era, sem dúvida, de certa utilidade para a administração, sobretudo quando nele tinham assento pessoas de experiência administrativa e competência técnica. Sua principal tarefa consistia em dar aprovação prévia a decretos-leis do interventor e dos prefeitos, tarefa em que o departamento exercia controle de legalidade, oportunidade e conveniência. Esse órgão, cujos membros, eram de livre nomeação do Presidente da República, deveria funcionar principalmente como instrumento de contraste do interventor. Na prática, porém, as nomeações eram feitas por indicação exclusiva do interventor, que passava a ter no departamento, não um fiscal, mas um aliado.

Com relação aos impostos, Leal (2012: 162) comenta que, apesar da Constituição de 1937 ter mantido o princípio adotado na Constituição de 1934 ao conferir renda privativa aos municípios, "reduziu a receita municipal, ao subtrair-lhe o imposto celular sobre a renda de imóveis rurais e os 20% da arrecadação, no território do município, dos impostos federais e estaduais não especificados". A competência para decretar impostos sobre a propriedade territorial rural foi atribuída aos estados (artigo 23, I, a) e apenas o imposto predial e o territorial urbano foi mantido sob a competência dos municípios (artigo 28, II).

A Constituição de 1937 manteve os direitos políticos, declarados na Constituição de 1934, mas estabeleceu a ressalva, entre os direitos individuais, da possibilidade do emprego de pena de morte em casos de crime político, além de estabelecer a possibilidade de censura aos órgãos de imprensa, demonstrando mais um aspecto do seu cunho autoritário. Cabe também destacar que, embora falasse em direito à livre associação profissional e sindical, exigia que os sindicatos fossem reconhecidos pelo Estado (artigo 138), estabelecendo tutela sobre eles.

14 Cerqueira (1997) comenta que autores como Francisco Campos e Afonso Arinos defenderam que a Carta Constitucional de 1937 não chegou a ser aplicada por completo, mas apenas utilizada na medida dos interesses de Vargas. Para esses autores, o texto constitucional teve vigência provisória, tornando-se inexistente, pois o artigo 187 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias exigia a realização de um plebiscito nacional para aprová-la, coisa que nunca aconteceu.

Também a greve e o *lock-out* foram consideradas como "recursos antissociais nocivos ao trabalho e ao capital e incompatíveis com os superiores interesses da produção nacional" (artigo 139, segunda parte). Entre os direitos individuais foi garantido o de propriedade e foi retirada a referência ao interesse social e coletivo, limitando-se a estabelecer que leis específicas regulariam o exercício deste direito (artigo 122, *caput* e 14). Também foi mantida a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

Desta forma, o Estado Novo manteve intacta a estrutura fundiária brasileira, as precárias condições de trabalho no campo e a falta de mecanismos de acesso à posse da terra por ampla parcela da população, contribuindo para o aumento do fluxo migratório para as cidades.

Com relação aos direitos sociais, especialmente à educação, foi estabelecido o dever das indústrias e sindicatos criarem escolas de aprendizes para os filhos dos operários, conforme parte do artigo 129, não havendo referências semelhantes ao rural. No capítulo da ordem econômica, os operários também aparecem de forma central, sendo reconhecidos um rol de direitos a esses trabalhadores, como salário mínimo, licença anual remunerada, jornada de trabalho diária de oito horas, adicional noturno, proibição de trabalho aos menores de 14 anos, dentre outros (artigo 137). Não havia nenhuma proteção específica ao trabalhador rural. Essa categoria sequer foi referida no texto constitucional.

A menção ao rural na Constituição de 1937 apenas aparece no artigo 148, que estabelece a possibilidade de aquisição da propriedade por usucapião pelo brasileiro que não fosse proprietário rural ou urbano e que ocupasse, por dez anos ininterruptos e sem oposição, trecho de terra até dez hectares, utilizando-o para seu trabalho e moradia, tornando esse imóvel produtivo.

O processo de centralização política que marca o Estado Novo aponta para uma preocupação com o progressivo controle do Estado sobre o território nacional e sobre a economia, do qual são exemplos a criação de vários institutos ou organismos voltados para uma codificação de algumas esferas ou para planejar a produção. Tratava-se de garantir a expansão da capacidade de governo e de constituição de uma máquina administrativa capaz de impulsionar essa intervenção. Vale notar que alguns desses institutos surgiram antes mesmo do Estado Novo, como resultado da tendência centralizadora que marcou o período pós revolução de 30. Como aponta Eli Diniz:

> Neste contexto, teriam particular importância os inúmeros órgãos de regulamentação, coordenação e controle de diversos setores produtivos, afetando sobretudo as políticas ligadas aos produtos de exportação, embora certas atividades ligadas ao mercado interno como a produção industrial, tenham sido também enquadradas no sistema. Os institutos, autarquias e conselhos econômicos comporiam esse conjunto de mecanismos que dariam à intervenção do Estado na economia, uma dimensão mais abrangente e integrada (DINIZ, 1981: 111).

Desse conjunto de mecanismos faziam parte o Instituto do Açúcar e do Álcool (1933), do Mate (1938), do Sal (1940), do Pinho (1941), o Conselho Nacional do Café (1931), transformado em 1933 em Departamento Nacional do Café, Conselho Nacional do Petróleo (1938), Conselho Nacional das Águas e Energia (1939), Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional (1940), Conselho Nacional de Ferrovias (1942), Comissão do Vale do Rio

Doce, além de órgãos como Companhia Siderúrgica Nacional (1941) e Companhia Nacional de Álcalis (1943).[15] Ainda segundo Diniz,

> a experiência centralizadora do período 1930-1945 ultrapassaria o plano da regulamentação e controle da economia, institucionalizando, através de órgãos com funções de supervisão e coordenação, formas embrionárias de planejamento econômico (DINIZ, 1981: 112).

A esse esforço correspondia a necessidade de um melhor conhecimento do país, que permitisse planejá-lo de forma mais adequada. Assim, fez parte dessa proliferação de órgãos a criação do Instituto Nacional de Estatística (1936) que, em 1938, fundiu-se ao Conselho Nacional de Geografia, passando a chamar-se Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (decreto 218, de 26/01/1938). Logo depois se segue o decreto-lei 311, de 02/03/1938, que estabelece formalmente o que é cidade e o que é vila, bem como as condições para criação de municípios. Em seu artigo 11, é definido que "nenhum novo distrito será instalado sem que previamente se delimitem os quadros urbano e suburbano da sede, onde haverá pelo menos trinta moradias". No artigo seguinte é dito que: "Nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias".

O documento que justifica esse decreto traz informações importantes sobre seu objetivo e as preocupações que lhe eram subjacentes. É enfatizado o fato de que, até então, não havia critérios para determinar o que eram vilas e cidades: havia vilas que eram sedes de comarca, termos e municípios, como também vilas que sequer eram sedes de distritos rurais. Em outros estados, eram cidades sedes de comarcas, termos ou municípios. Também é informado que

> as sedes das circunscrições, que deveriam ser obviamente núcleos urbanos já formados ou pelo menos em formação, muitas vezes não existiam sequer como 'povoados', localizando-se, ainda sem fixidez, na residência rural de um funcionário – o oficial de registro civil ou um cobrados Municipal (*Revista Brasileira de Geografia*, 1939:149)

A justificativa também ressalta o desconhecimento do território de grande parte dos municípios, "tendo sua ubiquação e condições topográficas inteiramente ignoradas dos próprios administradores municipais" (*Ibidem*: 149). A essa situação, considerada como de "desordem e confusão", é atribuída a precariedade das apurações censitárias. Também a ela é atribuída a dificuldade em fazer distinção entre zona urbana e rural, "pois nenhum critério ainda se estabeleceu a respeito, e o critério que fosse estabelecido só poderia ser aplicado se todas as sedes de circunscrições tivessem seus quadros urbanos e suburbanos convenientemente delimitados." (*ibidem*:). Esse é um tema considerado importante e, por isso, a exposição de motivos do decreto refere-se à cláusula XV, da Convenção Nacional de Estatística realizada em 1936, que colocava como objetivo a ser seguido a definição da área e dos limites do quadro urbano da cidade ou da vila sede do município, "ficando também assentado que esse quadro só possa ser modificado por ato do respectivo governo, no qual eram referidos os novos limites e o acréscimo da área resultante da alteração" (*ibidem*: 151)

Tratava-se pois de uma medida racionalizadora, capaz de criar condições para um melhor conhecimento

15 Grande parte dessas instituições já eram preconizadas pelo Clube Três de Outubro, organização que, a partir de 1930, passou a agregar o ideário reformista dos "tenentes".

do país, por meio da obtenção de informações censitárias mais sólidas. Na leitura de diversos números iniciais da Revista Brasileira de Geografia fica claro esse tipo de investimento, indicador quer da percepção de que havia um certo caos administrativo, quer de uma certa continuidade na forma de pensar o rural: por exclusão (o que estava fora do urbano) e como espaço de precariedade ou mesmo ausência de serviços públicos.

Com o fim da Guerra e num contexto de crítica interna e também internacional a regimes autoritários era inevitável o fim do Estado Novo. A Lei Constitucional nº 09, de 28/02/1945, alterou vários dispositivos da Carta de 1937 com o intuito de permitir a realização de eleições diretas para a Presidência da República e para o Poder Legislativo. Foi eleito o marechal Gaspar Dutra como presidente e, logo a seguir, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte. Como base para seus trabalhos, foram utilizadas, segundo José Afonso da Silva, as Constituições de 1891 e 1934, fazendo com que a nova Carta Magna que nascesse "de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores" (SILVA, 2005: 85).

3.2 Redemocratização: o lugar do rural nos projetos de desenvolvimento

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 18 de setembro de 1946, restabeleceu o regime representativo (artigo 1º) e a autonomia dos municípios (artigo 28). Segundo Leal (2012: 103), apesar da garantia formal no texto constitucional da autonomia municipal, ele também permitiu aos estados a criação de órgãos específicos com a função de prestar "assistência técnica aos municípios" e que a fiscalização financeira fosse feita pela forma que fosse estabelecida pelos constituintes estaduais (LEAL, 2012). Diante dessa previsão, o autor comenta:

> É verdade que a autonomia municipal, por texto expresso, compreende a aplicação das rendas próprias, mas também a Constituição de 34 assim dispunha e isso não impediu que, a pretexto da fiscalização permitida em outro dispositivo, os departamentos de municipalidade chegassem a ter funda ingerência financeira na vida dos municípios (LEAL, 2012:105).

Leal destaca que um tema de grande preocupação dos constituintes de 1946 foi o aumento da renda das municipalidades. Efetivamente ela foi muito acrescida, conforme pode ser verificado no artigo 29 que, no inciso I, define a competência para instituir impostos sobre a propriedade urbana. Nos demais incisos foram previstas as competências para licenças de indústrias e profissões, sobre diversões públicas, sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência; contribuição de melhoria; taxas; quaisquer outras rendas provenientes do exercício de suas atribuições e da utilização de seus bens e serviços. Terão ainda os impostos que lhes forem transferidos pelos estados (LEAL, 2012:164)

Também foi restabelecida a separação clássica dos poderes, definindo a independência e harmonia entre Executivo, Legislativo e Judiciário (Art. 36). Os direitos políticos foram restabelecidos, mas manteve-se a proibição de direito de voto aos analfabetos, aos que não falassem a língua nacional e aos praças das Forças Armadas (artigo 132).

As liberdades individuais foram garantidas no artigo 141, dentre elas o direito de propriedade, condicionado ao cumprimento do bem estar social – como princípio do ordenamento econômico e social nacional, mas eestabeleceu a possibilidade do Poder Público promover a justa distribuição da propriedade da terra, com igualdade de oportunidade para todos (artigo 147). O texto constitucional, seguindo a tradição do anterior, não

diferenciou os imóveis urbanos e rurais, ambos podendo ser desapropriados pelo poder público.

Esta Constituição também trouxe de volta o tema da fixação do homem no campo, que havia sido introduzido em 1934 e retirado em 1937, especialmente para habitantes nacionais em situação de pobreza ou desemprego. Para tanto previa "planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas" (artigo 156). Embora fique evidente a preocupação dos constituintes com a saída da população das áreas rurais, não há menção a políticas de desenvolvimento, tanto rurais como urbanas.

No mesmo artigo, a Constituição definia que os estados federados "assegurarão aos posseiros de terras devolutas, que nelas tenham morada habitual, preferência para aquisição até vinte e cinco hectares" (artigo 156, § 1º). O texto constitucional trouxe ainda a possibilidade da aquisição pelos não proprietários de propriedades que cultivassem e tivessem constituído suas moradas (artigo 156, §3º).

No que diz respeito à tributação, na nova Constituição foi mantida a competência dos estados para instituir o imposto sobre a propriedade territorial rural (artigo 19, I).

Ao longo dos anos que se sucederam à Constituição de 1946, os debates políticos foram intensos em torno de temas como desenvolvimento e seu significado. No imediato pós-guerra, com a derrota do fascismo, um novo realinhamento de forças se fez no plano internacional, polarizando os países em torno dos Estados Unidos e União Soviética, potências emergentes e com alto grau de polarização ideológica. Nesse contexto, cada vez mais debatia-se o lugar da reforma agrária num processo de desenvolvimento que se orientava sob uma perspectiva urbano-industrial. Mais uma vez, a discussão se fez recuperando temas que estavam em pauta há muito, como a necessidade de fixação das populações no campo, distribuição de terras para os que nela vivessem e trabalhassem. Mas houve algumas mudanças significativas.

Para algumas correntes de pensamento, o desenvolvimento passaria pelo combate ao atraso dos campos, representado pelo latifúndio. Poderíamos dizer que grande parte do que se debateu nos anos 1950 e início dos anos 1960 relacionava-se a concepções do rural, entendido como lugar de produção, mas também de reprodução de relações arcaicas, de opressão. Alguns dos temas propostos pelos "tenentes" voltavam, mas agora não apenas colocando em questão as condições da democratização, mas também as possibilidades de desenvolvimento com criação de um mercado interno, melhoria das condições de vida dos que viviam no campo etc. A própria Igreja Católica entrou no debate, denunciando as precárias condições de vida dos trabalhadores, chamando a atenção para os riscos políticos da manutenção do *status quo*, conforme aponta a conclamação, datada de 1953, de D. Inocêncio Engelke, bispo de Campanha, Minas Gerais:

> E os agitadores estão chegando ao campo. Se agirem com inteligência nem vão ter necessidade de inventar coisa alguma. *Bastará que comentem a realidade, que ponha a nu a situação em que vivem ou que vegetam os trabalhadores rurais*. Longe de nós, patrões cristãos, fazer justiça movida pelo medo. *Antecipai-vos à Revolução*. Fazei por espírito cristão o que vos indicam as diretrizes da Igreja" (in CAMARGO, 1981: 146, grifos no original).

Sem entrar em maiores detalhes, do ponto de vista dos atores políticos, isto significava, para a esquerda

(Partido Comunista Brasileiro – PCB e Partido Trabalhista Brasileiro - PTB) assim como para a Democracia Cristã, realizar reforma agrária. Embora esta tivesse vários sentidos no debate, implicava, regra geral, em um consenso de que a concentração fundiária e a presença do "latifúndio" eram razões do atraso e que era necessária uma redistribuição de terras, mesmo que limitada. Para os segmentos ligados à propriedade da terra, tratava-se de chamar a atenção para a importância do apoio do Estado à modernização da agricultura, por meio de políticas específicas de crédito, assistência técnica etc. Em qualquer das vertentes estava em jogo tornar o campo produtivo e também reduzir os conflitos pela posse da terra que afloravam, agora de forma cada vez mais organizada.

Ao mesmo tempo, frente à urbanização, à progressiva transferência das elites de dentro das fazendas para as cidades, ia se consolidando, cada vez mais, a imagem que vinha desde o final do século XIX, da cidade como representante do moderno e do rural como símbolo do arcaico.

Uma novidade do período é que os trabalhadores rurais tornaram-se atores políticos, organizando-se, fazendo encontros, trazendo suas demandas ao espaço público e entrando no debate demandando reforma agrária e direitos trabalhistas. Suas mobilizações marcaram fortemente a década de 1950 e o início dos anos 1960, configurando claramente uma questão agrária e um conjunto de temas que colocavam o rural na ordem do dia.

Ao longo do período discutiram-se, embora sem chegar a nenhum resultado, as possibilidades de regulamentação do artigo 147 da Constituição de 1946, de forma a tornar precisas as condições em que poderia ser aplicado. Já no segundo governo Vargas foi enviado ao congresso um projeto de lei regulamentando a desapropriação por interesse social, mas não foi adiante, sendo retomado por João Goulart em 1962, que conseguiu a aprovação da lei 4132/62, que definia os casos de desapropriação por interesse social.

Além disso, foram vários os projetos de reforma agrária apresentados ao Congresso, ao mesmo tempo em que eram encaminhados outras propostas, voltados para a melhoria das condições de vida das populações rurais, como é o caso da criação do Serviço Social Rural, do Estatuto do Trabalhador Rural. Não importa aqui discutir se elas eram entendidas como forma de enfrentar o crescimento dos conflitos no campo, ou se eram voltadas para conter o êxodo rural que começava a ser objeto de preocupação. O importante é marcar que tipo de abordagem elas carregavam.

O Serviço Social Rural (SSR), lei 2613, de 23/09/1955, tinha por objetivos a prestação de serviços sociais no meio rural, visando a melhoria das condições de vida da sua população, especialmente no que concerne à alimentação, vestuário e habitação; saúde, educação e assistência sanitária; incentivo à atividade produtora e a quaisquer empreendimentos de molde a valorizar o "ruralista" (termo usado no decreto e que se refere a todos que vivem no campo, não importa em que condição) e a fixá-lo à terra. Esse tipo de enunciado evidencia mais uma vez que o êxodo rural era percebido como um tema a ser enfrentado pelos problemas que trazia para as cidades. O SSR também tinha por objetivos promover a aprendizagem e o aperfeiçoamento das técnicas de trabalho adequadas ao meio rural; fomentar a economia das pequenas propriedades e as atividades domésticas; incentivar a criação de comunidades, cooperativas ou associações rurais; realizar inquéritos e estudos para conhecimento e divulgação das necessidades sociais e econômicas do homem do campo; fornecer semestralmente ao Serviço de Estatística da Previdência e Trabalho relações estatísticas sobre a remuneração

paga aos trabalhadores do campo.

Juridicamente era uma fundação, subordinada ao Ministério da Agricultura, administrada, além dele, pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Ministério da Educação e Cultura, Ministério da Saúde, e quatro representantes da classe rural, escolhidos pela Confederação Rural Brasileira (CRB).[16] Assim, a entidade que representava fundamentalmente os grandes produtores detinha, de fato, o poder de definir as diretrizes de ação do SSR. Não foram localizados estudos que analisassem o que resultou, em termos práticos, dessa instituição, mas tudo indica que ela não chegou a efetivamente operar.

Quanto ao Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214 - de 02/03/1963), estendia aos trabalhadores assalariados do campo grande parte dos direitos de que os trabalhadores urbanos já gozavam.

Paralelamente, a questão da educação rural tornou-se uma preocupação, como uma forma de intervenção capaz de combater o atraso do campo. Surgiram várias iniciativas de alfabetização das populações rurais, em especial por iniciativa da Igreja, particularmente no Nordeste. É o caso das escolas radiofônicas e posteriormente do Movimento de Educação de Base, fruto de uma parceria entre o governo federal e a CNBB, que passaram a utilizar o método Paulo Freire. Por meio dessas atividades, a alfabetização se fazia de forma a produzir a consciência dos problemas vividos e a estimular iniciativas para resolvê-los. De acordo com Henriques *et al*., na raiz da preocupação com educação, estava a questão do crescimento urbano:

> Na década de 60, a fim de atender aos interesses da elite brasileira, então preocupada com o crescimento do número de favelados nas periferias dos grandes centros urbanos, a educação rural foi adotada pelo Estado como estratégia de contenção do fluxo migratório do campo para a cidade. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961, em seu art. 105, estabeleceu que "os poderes públicos instituirão e ampararão serviços e entidades que mantenham na zona rural escolas capazes de favorecer a adaptação do homem ao meio e o estímulo de vocações profissionais (HENRIQUES *et al*., 2007: 11).

Nesse contexto, o rural começou a ser discutido sob a ótica do desenvolvimento, os direitos dos trabalhadores entraram mais incisivamente na pauta política e ganhou centralidade o debate sobre as condições de vida da população rural.

Como apontado, essas preocupações estavam também intimamente ligadas à emergência de uma "questão urbana", visibilizada inicialmente da perspectiva do crescimento desordeando das cidades e seu reflexo sobre as habitações, tendo em vista o quadro de déficit de moradia que há existia nos grandes centros, como Rio de Janeiro e São Paulo. Como aponta Quinto Jr.,

> As cidades brasileiras começaram a apresentar altas taxas de urbanização, enquanto a legislação e os instrumentos urbanísticos estavam defasados em relação às demandas. Os códigos de

16 Entidade criada no início dos anos 1950, que agregava as federações (nível estadual) de associações rurais (municipais) existentes. Como anteriormente apontado, essas associações se arrogavam a representação de todos os que viviam no meio rural, independentemente se proprietários de terra, posseiros, parceiros etc. A CRB era subordinada ao Ministério da Agricultura e representava efetivamente os interesses dos grandes proprietários de terra.

> obras e a legislação de zoneamento não eram capazes de responder às demandas por habitação voltada para os trabalhadores, por serviços de infraestrutura urbana para as novas áreas de expansão, assim como para o redesenho da cidade numa perspectiva de regulação social (QUINTO JR, 2003: 187).

Os códigos vinham como resposta a uma situação prévia de ocupação desordenada, que acompanhou todo o processo de urbanização do país, como apontado pelos estudiosos do tema. A questão da moradia ganhava centralidade, impondo a mudança de desenho e limites das cidades, com a rápida criação de loteamentos para construção de habitações populares, por vezes sobrepondo-se a loteamentos clandestinos. Ambos avançavam sobre as áreas rurais periféricas.

Começava-se também a falar em função social da propriedade urbana, a partir do poder de polícia do Estado inicialmente para o combate às calamidades públicas (QUINTO JR., 2003: 189/190). Segundo o autor, a legislação estava mais preocupada com a restrição de usos quanto ao tipo de atividade e ao tipo conflito em torno do solo urbano. A cidade era concebida como uma grande reserva de valor e a legislação de zoneamento e o mercado de terras estavam voltados muito mais para os empreendimentos imobiliários do que para uma política de regulação social da produção da cidade.

> De acordo com José Roberto Bassul, os municípios viram-se obrigados a lidar com os efeitos da urbanização acelerada inteiramente desaparelhados para essa imensa tarefa. Não havia recursos financeiros suficientes, meios administrativos adequados nem instrumentos jurídicos específicos. Influenciado pelos setores dominantes na economia urbana, o aparelho estatal dirigia seus escassos recursos para investimentos de interesse privado e adotava normas e padrões urbanísticos moldados pelos movimentos do capital imobiliário. (BASSUL, 2010: 71).

Já se discutia, nesse momento, a necessidade de criação no âmbito federal de um ministério especializado em habitação e urbanismo, como indica o documento final do III Congresso Brasileiro de Arquitetos, realizado em Belo Horizonte em 1953 (SERRAN, *apud* BASSUL, 2010: 72).

Em 1959, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) elaborou uma proposta de "Lei da Casa Própria" que propunha a criação de "sociedades comerciais destinadas a financiar a aquisição da casa própria" e de um "Conselho Nacional de Habitação", finalmente criado na gestão de João Goulart, em 1962 (BASSUL, 2010).
Logo depois, em 1963, foi realizado em Petrópolis, no hotel Quitandinha, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, do qual participaram políticos, intelectuais e técnicos (SOUZA *apud* BASSUL, 2010: 73). Nesse encontro foram sistematizadas algumas propostas, entre elas o encaminhamento pelo Poder Executivo de um projeto de lei ao Congresso Nacional sobre a política habitacional e urbana.[17] Dentre as propostas então apresentadas, aparecem:

1. o problema habitacional na América Latina (...) é o resultado de condições de subdesenvolvimento provocadas por fatores diversos, inclusive processos espoliativos (...);

17 Bassul (2010) aponta que vários dos princípios defendidos nesse documento foram posteriormente pautados pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) no período da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/88 e durante a elaboração do Estatuto da Cidade em 2001.

2. a situação habitacional do Brasil [caracteriza-se] pela desproporção cada vez maior, nos centros urbanos, entre o salário ou a renda familiar e o preço de locação ou de aquisição de moradia, [dado que] o significativo número de habitações construídas tem se destinado quase exclusivamente às classes economicamente mais favorecidas;

3. nos maiores centros urbanos do País, a população que vive em sub-habitações (...) é grande e crescente, tanto em números absolutos como relativos;

4. concorre para agravar o déficit de habitação (...) a incapacidade já demonstrada de obterem-se, pela iniciativa privada, os recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social (...);

5. a ausência de uma política habitacional sistemática (...) vem ocasionando efeitos maléficos ao desenvolvimento global do País, baixando de modo sensível o rendimento econômico-social desse mesmo desenvolvimento;

6. entre "os direitos fundamentais do homem e da família se inclui o da habitação" e sua realização exige "limitações ao direito de propriedade e uso do solo" e se consubstancia "numa reforma urbana, considerada como o conjunto de medidas estatais visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias";

7. é de grande importância para a política habitacional a formação de uma consciência popular do problema e a participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades;

8. é imprescindível a adoção de medidas que cerceiem a especulação imobiliária, sempre antissocial, disciplinando o investimento privado nesse setor;

9. para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível a modificação do parágrafo 16 do art. 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro (BASSUL, 2010: 73).

A definição da questão urbana como sendo essencialmente habitacional convergiu para a dotação do Estado de instrumentos capazes de possibilitar a intervenção nas relações de propriedade (conforme estabelecia o artigo 141 da Constituição Federal).

Em 1963, João Goulart incorporou essas propostas entre as suas Reformas de Base e remeteu ao Congresso Nacional sua mensagem anual abordando a questão habitacional brasileira, apontando a falta de uma legislação sobre o tema como problema que agravava a crise habitacional. Entretanto, nenhum projeto de lei nessa direção chegou a ser apresentado por Goulart que, logo depois, teve seu mandato interrompido pelo golpe militar.

3.3 O golpe militar e os rumos das questões rurais e urbanas

Na década de 1960, o país enfrentava já as consequências de uma intensificação do êxodo rural, altas

taxas de urbanização e a baixa produtividade agrícola. Apesar da forte repressão que se abateu sobre as organizações de trabalhadores tanto rurais como urbanos, entidades estudantis e profissionais, alguns temas permaneceram vivos e o regime militar teve que enfrentá-los. No que diz respeito ao tema do presente estudo, o debate em torno da necessidade de eliminar o atraso da agricultura e a discussão sobre a necessidade de realizar uma reforma agrária continuaram presentes. O mesmo se passava com o tema da habitação, que, como visto no item anterior, era a forma como era lida na época a "questão urbana".

Logo depois de sua posse, o Marechal Castelo Branco constituiu um grupo de trabalho para estudar o tema agrário e fazer uma proposta de lei. Em resultado, já em novembro de 1964, a Constituição de 1946 sofreu grande mudança nas regras da desapropriação, por efeito da Emenda Constitucional nº 10, de 09/11/1964, que estabeleceu que o imóvel objeto de desapropriação para fins de reforma agrária seria indenizado em títulos da dívida agrária (e não mais em dinheiro, como previa a Constituição de 1946) e transferiu para a União o Imposto Territorial Rural, que passava a ser pensado como instrumento capaz de desconcentrar a propriedade fundiária e estimular sua modernização, por meio da taxação progressiva. Nesse mesmo momento, o Marechal Castelo Branco enviou ao Congresso Nacional o projeto de Estatuto da Terra, por meio da Mensagem nº 33 de 1964. Nessa mensagem, a reforma agrária aparecia como exigência em razão do *"crescimento da população e das profundas modificações organizacionais geradas pela industrialização e pela concentração urbana"* (MIRAD/INCRA, s/d: 12, grifos nossos). O documento também ressaltava a "sensível diferença" na melhoria das condições de vida da população rural e urbana, o que impunha

> uma participação mais ativa do Poder Público na remoção dos obstáculos ao progresso social da *camada assalariada rural*. Representando cerca de 52% de contingente demográfico ativo na agricultura, *essa população sem terra tem estado praticamente alijada dos benefícios do nosso progresso*, formando um vazio socioeconômico, tremendamente mais sério que os nossos vazios demográficos (*Ibidem*, grifos nossos).

Ainda segundo a Mensagem 33, a nova lei

> além da execução da reforma agrária, *tem por objetivo promover o desenvolvimento rural,* através de medidas de política agrícola, regulando e disciplinando as relações jurídicas, sociais e econômicas concernentes à propriedade rural, seu domínio e uso. Busca dar organicidade a todo o sistema rural do país, valorizando o trabalho e favorecendo ao trabalhador o acesso à terra que cultiva (*ibidem:* 15, grifos nossos).

A Lei 4.504, aprovada em 30/11/1964, conhecida como Estatuto da Terra, estabeleceu as regras da política de colonização e de reforma agrária no Brasil. Regina Bruno defende que o Estatuto da Terra apresentou duas lógicas contraditórias:

> uma, distributivista, pela democratização da propriedade fundiária, incentivo à empresa familiar como modelo ideal de propriedade e penalização do latifúndio; e outra, produtivista, pela concentração de terra, capital e trabalho, e consolidação da grande empresa capitalista (BRUNO, 1997:152).

O artigo 1º do Estatuto da Terra define seu âmbito como sendo o da regulação dos direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrí-

cola e apresenta as definições básicas:

> § 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.
>
> § 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Bruno (1997) destaca que os proprietários de terra e suas entidades representativas se sentiram traídos pelo Governo Militar com a aprovação da lei, pois ela estabeleceu dispositivos importantes que valorizavam a oportunidade de acesso à terra, condicionada ao cumprimento da função social pela propriedade:

> Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.
>
> § º1 A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.
>
> [...]
>
> Artigo 13:[...] o Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e exploração da terra que contrariem sua função social.
>
> [...]
>
> Art. 16. A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a propriedade rural e o uso da terra, capaz de promover a justiça social, o progresso e o bem-estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do país, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.
>
> Parágrafo único. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária será o órgão competente para promover e coordenar a execução dessa reforma, observadas as normas gerais da presente Lei e do seu regulamento (grifos nossos)

O Estatuto da Terra foi o primeiro diploma legal a apresentar uma concepção de desenvolvimento rural, dedicando um capítulo específico ao tema. Dentre os dispositivos legais, destacamos o seguinte:

> Art. 47. Para incentivar a política de desenvolvimento rural, o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra, do Imposto de Renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando:

I - desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra;

II - estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis;

III - proporcionar recursos à União, aos Estados e Municípios para financiar os projetos de Reforma Agrária;

IV - aperfeiçoar os sistemas de controle da arrecadação dos impostos.

O desenvolvimento rural compreendia ainda medidas destinadas a aumentar a produtividade, com a modernização da base técnica e produtiva da agricultura. A política de colonização que foi incentivada nesse período seguiu essa lógica.

Embora o Estatuto da Terra regulamentasse a reforma agrária, os dispositivos utilizados de forma prioritária pelo Governo Militar foram relativos ao fortalecimento da empresa rural, por meio da modernização agrícola e da colonização nas áreas distantes em detrimento da política de reforma agrária. Alguns autores, entre eles José de Sousa Martins, chamaram esse processo de "modernização conservadora" (MARTINS, 1984), um processo que fez com que eclodissem, nos anos que se seguiram, intensos conflitos pela terra.

No que se refere ao meio urbano, foi criado o Banco Nacional da Habitação. Assim, mais uma vez qualificava-se a questão urbana como questão habitacional, indicando uma determinada forma de ler as crescentes tensões sociais que desaguaram no golpe militar. Segundo Bassul, a ideia de uma legislação que se voltasse de forma abrangente para as cidades só voltaria ao debate político no final dos anos 1970 (BASSUL, 2010: 74).

Uma outra lei reguladora importante desse momento de reordenação do aparato jurídico do Estado brasileiro, foi o Código Tributário Nacional (CTN), lei nº 5. 172/66, aprovado em 25/10/1966. Esse Código, que ainda está em vigor, dispôs sobre o Sistema Tributário Nacional e instituiu Normas Gerais de Direito Tributário Aplicáveis à União, Estados e Municípios.[18] Como apontam Wanderley e Favareto (2012), ele definia que os impostos municipais seriam arrecadados nas áreas urbanas e os federais, nas áreas rurais.[19] É tese recorrente que, sendo a arrecadação do Imposto Territorial Urbano atribuído às prefeituras e o ITR ao governo federal (embora com repasse de parte aos municípios), os municípios foram estimulados a aumentar artificialmente suas áreas urbanas, para aumentar suas rendas. Mais adiante, quando apresentarmos algumas evidências dos estudos de caso feitos, veremos que esse argumento deve ser relativizado.

O Código Tributário se afastou do critério da destinação do imóvel adotado pelas legislações brasileiras anteriores e passou a utilizar o critério da localização para classificação como rural (artigo 29) ou urbana (artigo 32):

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domicílio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, loca-

18 As alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 118, de 09 de fevereiro de 2005, não alterou significativamente o Código Tributário no que se refere à tributação dos imóveis urbanos e rurais.

19 A transferência do ITR para a União coadunava-se com as disposições do Estatuto da Terra, que o incluía como um dos instrumentos para realização da reforma agrária. Dessa forma, era central que a União detivesse o poder de estabelecê-lo e cobrá-lo.

> lizado *fora da zona urbana do Município*.
>
> [...]

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, *observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público*:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado. § 2º *A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior* (grifos nossos).

Como se vê, mantem-se a ideia de equipamentos de saneamento, educação, energia elétrica, como atributos da cidade, reforçando a ideia de precariedade como característica do meio rural. Como temos apontado ao longo deste texto, trata-se de uma concepção que se reproduz ao longo da nossa história e reflete uma determinada concepção de desenvolvimento e de rural. No entanto, em razão da força da lei e da prática da lei, essas concepções acabam também por conformar determinadas formas de intervenção que reforçam essas concepções. Na prática, ela também reforça a ideia de rural fundamentalmente como espaço de produção agropecuária (que deve, inclusive, ser estimulada, para que a função social seja cumprida).

Como destaca Machado (2009), a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal fixou entendimento de que o critério de localização do imóvel é válido para fins de tributação, mas que tal critério deve ser analisado de forma conjunta com o critério da utilização do imóvel. O autor esclarece que:

> a regra do Código Tributário Nacional definidora do âmbito de incidência do IPTU não abrange o imóvel que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo, assim, sobre o mesmo o imposto territorial rural (ITR) (MACHADO, 2009: 344).Machado sintetiza a matéria explicando que (...) hoje o critério geográfico é a regra. O imóvel deve ser considerado urbano, ou rural, conforme esteja situado na zona urbana, ou fora dela. Excepcionalmente, porém, um imóvel situado na zona urbana, deve ser classificado para

> fins tributários como rural, em face de sua destinação, tal como determina o art.15 do Decreto-Lei n.57, de 18.11.1966. (MACHADO, 2009: 349). [20]

Segundo Saule Jr. (2004: 49) com a Lei nº 5.868/72, estabeleceu-se, em relação ao imposto territorial rural, "o critério da destinação, ao estipular que considera imóvel rural aquele que se destinasse à exploração agrícola pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que independente de sua localização tivesse área superior a um hectare (art. 6º)". Para o autor, a "principal crítica a essas classificações da legislação tributária é ela ser insuficiente para a qualificação urbanística do solo que designa a situação jurídica de determinado espaço territorial de modo a atender as funções sociais da cidade e da propriedade" (SAULE Jr., 2004:49). Haveria, pois, uma duplicidade de qualificação do solo, uma para fins urbanísticos e outra para fins tributários, que resulta em obstáculos para que o planejamento territorial possa ser efetuado de forma adequada.

Saule entende que, para superar a dificuldade de definir claramente qual a função ou atividade de um determinado imóvel, seria possível estabelecer como forma de qualificação do solo o critério "de uso e função social predominante", tendo em vista que a atividade rural pode desempenhar funções que não visam apenas a produção, que não estão diretamente caracterizadas como funções rurais *stricto senso*. E complementa:

> Temos de quebrar a noção de que 'boas' atividades têm de ter apenas uma finalidade; dessa forma que estabelece uma linha divisória entre o que é urbano e o que é rural. Devemos deslocar essa concepção de divisão do território e pensar no território a partir de suas funções sociais, das vocações e necessidades dos habitantes. O disciplinamento do território, que é competência do município para as diversas finalidades, como a política tributária, deve ter como finalidade o pleno cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade (urbana e rural) de modo que seja redistribuída a riqueza e sejam combatidas as desigualdades sociais no campo e nas cidades brasileiras. (SAULE, Jr., 2004: 51)

No que se refere à propriedade urbana, somente em 1979 foi promulgada a Lei nº 6.766/79, denominada Lei de Parcelamento do Solo Urbano[21], a primeira lei em âmbito federal a regular especificamente a apropriação da terra urbana. Segundo Edésio Fernandes, ela foi fruto da "mobilização social crescente e de mudanças políticas graduais" (FERNANDES, 2010: 3) e forneceu elementos, em seu artigo 2º, para a regularização de assentamentos informais urbanos, definindo a diferença entre loteamento (subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes) e desmembramento (subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes). Essa lei conferiu aos municípios a responsabilidade pela aprovação dos loteamentos e sua fiscalização (artigos 10 e 12), exigindo, para a aprovação de projeto de desmembramento, que o interessado apresente requerimento à Prefeitura Mu-

---

20 O artigo 15 do Decreto-Lei nº 57/1966 estabelece "O disposto no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados". Esse artigo foi revogado em 1972 pela Lei 5.868. Entretanto, como explica Machado (2009) essa lei foi posteriormente declarada inconstitucional. Hoje ainda está em vigor o artigo 15 do Decreto-Lei nº 57/1966.

21 Essa lei revogou o Decreto-lei nº 58 de 1937 e foi alterada pela lei nº 9.785, de 1999 e pela lei nº 10.932, de 2004.

nicipal (ou ao Distrito Federal quando for o caso), acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente e de planta do imóvel a ser desmembrado contendo a indicação das vias existentes e dos loteamentos próximos, do tipo de uso predominante no local e indicação da divisão de lotes pretendida.[22]

Durante os primeiros anos do regime militar, a Constituição de 1946, ainda vigente, foi sendo alterada por Atos Institucionais e Emendas Constitucionais que transformaram o texto constitucional em uma "colcha de retalhos". Frente a isso, em 07/12/1966, o presidente Castello Branco editou o Ato Institucional nº 04, convocando o Congresso Nacional para se reunir e elaborar uma nova Carta Magna, capaz de garantir estrutura constitucional compatível com a ordem então vigente. Menos de um mês e meio depois, em 24/01/1967, entrou em vigor uma nova Constituição do Brasil, que incorporava as recentes mudanças introduzidas.

A Constituição de 1967 teve como preocupação a centralização dos poderes na Presidência da República e ampliação dos poderes da União. Manteve, entre os direitos fundamentais, o direito de propriedade e a possibilidade de desapropriação por interesse social com pagamento em títulos da dívida agrária, quando se tratasse de desapropriação para fins de reforma agrária (artigo 150, §22), relegando à lei infraconstitucional instituir as regras para tanto.

No que diz respeito à federação, foi assegurada a autonomia dos municípios, mas com várias restrições, como a que estabelecia que os prefeitos dos municípios declarados como de segurança nacional ou que estivessem localizados em estâncias hidrominerais seriam nomeados pelos governadores (art. 16). A Constituição mantinha a competência municipal para instituir impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana (artigo 25, I) e da União sobre a propriedade rural (artigo 22, III). Em relação ao ITR, foi estabelecido no artigo 22, § 1º, que o imposto territorial não incidiria sobre glebas rurais de área não excedente a 25 hectares, quando o proprietário as cultivasse, só ou com sua família, e não possuísse outro imóvel.

4. Redemocratização, conflitos sociais e novos parâmetros do rural e do urbano

A redemocratização do país foi um processo marcado, desde final da década de 1970, pela multiplicação dos conflitos por terra, quer no meio urbano como nas áreas rurais, e pela emergência de novos atores sociais, formas de organização e de luta. Os movimentos do campo e da cidade ganharam fôlego e espaço na cena política (MEDEIROS, 1989).

4.1. Reforma urbana e reforma agrária em tempos de redemocratização

Na década de 1980, o debate e a mobilização em torno dos problemas urbanos cresceram, assim como as discussões sobre a necessidade de intervir sobre as formas de posse e uso da propriedade rural, por meio da reforma agrária. Mais uma vez, concepções de desenvolvimento estavam em pauta.

A Igreja Católica passou a ter um papel ativo no debate, sendo dois os documentos pastorais cruciais naquele momento. Um deles é o texto *Igreja e Problemas da Terra*, de 1979, onde a Conferência Nacional

22 No nível municipal, os primeiros programas compreensivos de regularização de assentamentos informais em áreas urbanas somente foram formulados em 1983, em Belo Horizonte e Recife (FERNANDES, 2010).

dos Bispos do Brasil (CNBB) defendia a "terra de trabalho" e criticava a "terra de negócio". O outro é de 1982 e intitulado *Solo Urbano e Ação Pastoral*, no qual eram criticadas a especulação imobiliária e a política de remoções de favelas e eram propostas políticas de regularização fundiária de assentamentos informais e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social (BASSUL, 2010).

Nesse contexto, em 1983, o Executivo Federal, sob a Presidência do General Figueiredo, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 775/83, conhecido como projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano que propunha, de acordo com Bassul (2010), a recuperação pelo poder público de investimentos de que haviam resultado valorização imobiliária; a possibilidade de o poder público realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou para combater a estocagem de solo ocioso; o direito de preempção (preferência); a taxação da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel; o direito de superfície; controle do uso e ocupação do solo; compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis; condicionamento do direito de propriedade, com uso do imposto progressivo e edificação compulsória; regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda; reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores; estímulo à participação individual e comunitária; direito de participação da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico (BASSUL, 2010: 76). O projeto sofreu forte oposição dos setores conservadores e nunca foi votado no Congresso Nacional.

Paralelamente, multiplicavam-se as ocupações de terra e a pressão por reforma agrária. Os movimentos sociais rurais, aqui compreendidos os que envolviam sem terras, seringueiros, posseiros, atingidos por barragens, pequenos agricultores, entre outros, questionavam o modelo de desenvolvimento implementado pelos governos militares, baseado em grandes unidades produtivas modernizadas que tendiam a esvaziar os campos, e reafirmavam suas demandas por reforma agrária. Conseguiram, por meio de suas mobilizações, colocar o tema nos compromissos assumidos pela Aliança Democrática.

Logo após o fim do regime militar, foi nomeada uma Comissão para elaborar uma proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária, a ser discutida com as diversas forças da sociedade. A proposta, apresentada a público no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, promovido pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), levava ao limite a possibilidade desapropriatória contida no Estatuto da Terra e foi duramente criticada pelas entidades que representavam os proprietários de terra. Não cabe aqui explorar os detalhes dessa proposta.[23] Para nossos objetivos, importa sinalizar que o Plano finalmente aprovado, pelo decreto nº 91.766, de 10/101985, logo no início da exposição de motivos que o acompanhou, chamava a atenção para a necessidade da exploração racional da terra. Na sequência dos argumentos, voltava o tema do êxodo rural:

> A Mensagem Presidencial que encaminhou ao Congresso Nacional o Estatuto da Terra afirma que a necessidade de modificação da estrutura agrária do País é, por si mesma, evidente, ante os anseios de reforma de legiões de trabalhadores rurais sem qualquer perspectiva, à terra. *Aí está o êxodo rural de mais de um milhão de pessoas por ano, para confirmar o agravamento do problema.*

23 Para análise detalhada dela e do debate que gerou, ver Gomes da Silva (1986), Medeiros (2002), Graziano da Silva (1985).

> *Para que tão grande excedente populacional pudesse ser absorvido, economicamente, sem agravar a já dramática situação urbana, deveriam ser gerados atualmente quase quatrocentos mil empregos além dos necessários ao atendimento das populações já domiciliadas nos centros urbanos*. Se esse ritmo de migração rural-urbana não for significativamente reduzido, mesmo com uma taxa de crescimento de 5% ao ano, o Brasil poderá contar, em 1990, com um contingente de 11 milhões de desempregados (Justificativa do decreto 91.766/85, grifos nossos).

Também foi retomado o tema das injustiças sociais e da qualidade de vida no campo, em termos muito próximos dos que apareciam na Mensagem 33, que acompanhou o Estatuto da Terra:

> Trata-se de integrar à comunidade política, como cidadãos plenos, uma parcela significativa da população brasileira, submetida a relações sociais atrasadas ou completamente marginalizada, exatamente pela impossibilidade do acesso à terra. [...]
> Impossibilitado de ter acesso à terra, o trabalhador rural não cria para si condições de melhoria de padrão de vida. Não introduz práticas novas, não absorve qualquer técnica tendente a aumentar a produtividade. Sem acesso à terra, não pode obter a concessão de crédito, assistência técnica, melhoria no sistema de escoamento dos produtos agrícolas e de sua condição social e humana. A experiência universal mostra que a modificação da estrutura fundiária, aliada a uma política agrícola eficiente, nos países que realizaram reformas agrárias bem sucedidas, criam condições novas para o trabalho rural e força a modificação dos sistemas de assistência ao setor agrícola.
> A Reforma Agrária emerge dessa análise sob múltiplas dimensões, no momento atual da vida brasileira. *Ela se destaca, em primeiro lugar, por seu impacto positivo sobre o emprego, a renda, a produção e oferta de alimentos, a desnutrição, as migrações, a questão urbana e, sobretudo, deve ser medida pelos custos sociais resultantes de seu adiamento ou não realização*.
>
> Ela desponta, igualmente, como uma *exigência de justiça social, enquanto resposta adequada à compensação da enorme dívida social da Nação para com a maioria da população rural, estigmatizada pela pobreza* e no cumprimento do preceito constitucional da observância da função social da propriedade (Justificativa do decreto 91.766/85, grifos nossos).

Esperava-se, nessa iniciativa, contar com a colaboração ativa de estados e municípios:

> Essa articulação, que deve se estreitar nos Planos Regionais e, mais ainda, nos projetos específicos de assentamento, poderá se traduzir inclusive no estabelecimento de acordos e convênios que viabilizem e agilizem a implementação da Reforma [Agrária]. Desse modo, *os diversos sistemas locais de infraestrutura, de produção, de comercialização, de educação, de saúde e outros, deverão ser acionados e estimulados*, em ações conjuntas com os organismos federais (Justificativa do decreto 91766/85, grifos nossos).

Quando se descrevem as ações, são elencadas medidas quer de desenvolvimento econômico, visando o aumento da produção, quer ações nas áreas de saúde e previdência social, educação, cultura e extensão rural.

Finalmente o Plano retomou uma questão secular: a da discriminação de terras[24], mostrando a preocupação em intervir sobre o que era reconhecido como distorção grave. De acordo com a justificativa:

Um eficiente trabalho de discriminatórias, quer administrativas, quer judiciais, contribuirá para identificar e suprimir incorreções perpetradas contra os interesses de efetivos ocupantes. Ao mesmo tempo facilitará a revelação de disponibilidade de terras para novos assentamentos (Justificativa do decreto 91766/85, grifos nossos).

A Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária, calcada nas possibilidades desapropriatórias do Estatuto da Terra, estabelecia a desapropriação por interesse social como principal mecanismo para a obtenção de terras, o pagamento das terras com base no valor declarado pelo proprietário para pagamento do Imposto Territorial Rural e não com base no valor de mercado, garantia a participação dos trabalhadores em todas as fases do processo (como reivindicava a Contag) e estabelecia como meta de longo prazo o assentamento de sete milhões de trabalhadores rurais sem terra, a partir de uma estimativa de que existiam 10,5 milhões de trabalhadores nessas condições. Esperava-se com isso, reduzir trabalhadores disponíveis para assalariamento e, assim, provocar uma elevação nos salários agrícolas (MEDEIROS, 2002).[25]

O setor patronal fez severas críticas a essa proposta e as articulações e pressões feitas junto ao governo pelas entidades representativas dos proprietários de terras, bem como por setores ligados aos militares e de outras entidades da sociedade civil desconfiguraram a proposta original, produzindo um Plano distante das intenções da Proposta, o que levou inclusive o presidente do Incra, José Gomes da Silva, a sair do cargo.

As desapropriações de terra foram secundarizadas, desmobilizando a implementação do PNRA. Em que pese o fato de que o Plano aprovado não tenha agradado às entidades sindicais de trabalhadores rurais, o MST e seus aliados, tendo em vista os retrocessos em relação à proposta original, o que importa assinalar aqui é a forma como ele se apresentou: por um lado, como um caminho para a recuperação da cidadania dos trabalhadores rurais. De outro, como uma contribuição para a solução do problema urbano, pela retenção de trabalhadores no campo, evitando o êxodo rural.

Paralelamente à crescente visibilização dos problemas fundiários no campo, as questões fundiárias urbanas também afloraram, uma vez que as cidades também passavam por diversas dificuldades, como as condições de habitação, a ocupação irregular do solo, a falta de políticas públicas de saneamento básico, de transporte público, que geravam péssimas condições de vida. Mais uma vez, como aponta Maricato, o tema habitacional ganha destaque:

> A falta de alternativas habitacionais, seja via mercado privado, seja via políticas públicas sociais é, evidentemente, o motor que faz o pano de fundo dessa dinâmica de ocupação ilegal e predatória de terra urbana. A orientação de investimentos dos governos municipais revela um histórico comprometimento com a captação da renda imobiliária gerada pelas obras (em geral, viárias),

24 Trata-se da identificação e a separação das terras devolutas, das terras de propriedade particular, já tituladas e estremadas do domínio público (Lei nº 6.383/1976). É de caráter administrativo quando sobre a área discriminada não incidem documentos de propriedade de terceiros. A ação discriminatória sempre se inicia por via administrativa. É de caráter judicial quando sobre a área discriminada incidem documentos de propriedade de terceiros, de origem duvidosa.

25 Cabe destacar que alguns setores das organizações de trabalhadores rurais como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) fizeram críticas à Proposta de PNRA por considerá-lo limitado. Essa também foi a posição da Central Única de Trabalhadores (CUT). A Contag apoiou a proposta (MEDEIROS, 2002).

> beneficiando grupos vinculados ao prefeito de plantão. Há uma forte disputa pelos investimentos públicos no contexto de uma sociedade profundamente desigual e historicamente marcada pelo privilégio e pela privatização da esfera pública.
>
> [...]
>
> Nessas condições podemos dizer que a ocupação ilegal de terras é parte intrínseca desse processo. Ela é, de fato, institucional (MARICATO, 2003: 158/159).

Diante desse cenário, desde o final da década de 1960 e início dos anos 1970, surgiam movimentos isolados de moradores, especialmente nas regiões pobres, que reivindicavam a melhoria de seus bairros, do transporte público etc. Esses grupos, com o processo de redemocratização, foram se articulando e fortalecendo o movimento pela Reforma Urbana, culminando na criação do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) que teve como objetivo discutir, articular e elaborar uma proposta para a Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2003).

4.2 A Constituinte, a reorganização do Estado e os temas rurais e urbanos

A instauração da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 1987 foi um marco no debate. Ela teve um caráter congressual e foi convocada após a aprovação pelo Congresso Nacional de emenda constitucional enviada em julho de 1985 pelo presidente José Sarney.[26]

Para orientar os trabalhos da ANC, o presidente Sarney criou, no âmbito do Ministério da Justiça, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC), conhecida como Comissão Afonso Arinos, com a função de elaborar uma proposta de texto constitucional que servisse de base para os debates dos constituintes. Entretanto, Sarney acabou por não utilizar o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos como proposta para o novo texto constitucional. Dessa forma, para a elaboração da Carta de 1988 não houve um roteiro prévio, diferentemente do que ocorreu nas Assembleias Constituintes que produziram as Cartas de 1891, 1934 e 1946, o que, segundo Silva (1989), acarretou o acirramento das discussões.

A ANC trabalhou com amplo envolvimento de setores da sociedade civil. A propriedade foi um dos temas mais polêmicos, subjacente às lutas organizadas em torno da reforma agrária e da reforma urbana, e colocou em confronto aberto o interesse de proprietários e de movimentos sociais articulados em torno do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) e na Campanha Nacional de Reforma Agrária (CNRA).[27] Durante os debates da ANC, o MNRU e a CNRA apresentaram suas propostas por meio de emendas populares, em seminários temáticos ou por meio de deputados ligados a essas bandeiras.

No que diz respeito à reforma agrária, a CNRA apresentou emenda popular que tinha como principais propostas a subordinação do direito de propriedade ao cumprimento de uma obrigação social, caracterizada pelo

26 A convocação da ANC foi um dos compromissos assumidos pela Aliança Democrática no processo de redemocratização em meio as pressões do movimento pelas "Diretas Já!" (SILVA, 1989).

27 Este fórum foi lançado em abril de 1983. Era composto por organizações de trabalhadores rurais, em especial pela Contag e seus apoiadores, como Comissão Pastoral da Terra (CPT), Confederação dos Bispos do Brasil (CNBB), Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra), Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (Ibase), dentre outras. A campanha organizou várias atividades de apoio à reforma agrária e à implementação do Estatuto da Terra (PILATTI, 1988).

cumprimento simultâneo de alguns requisitos, alguns deles incorporados ao atual texto constitucional, como a função ambiental, trabalhista e econômica da propriedade. Propunha a desapropriação dos imóveis que não cumprissem esta obrigação, com pagamento da indenização em títulos da dívida agrária; imissão imediata da União na posse do imóvel (sem ação judicial); estabelecimento do limite máximo da propriedade da terra rural; expropriação sem indenização de latifúndios inexplorados (PILATTI, 2008).

Na ANC, a reforma agrária foi uma das pautas mais controversas e conflituosas. As votações sobre o assunto foram acompanhadas de manifestações políticas, debates de argumentos e enfrentamentos físicos, no plenário e nas galerias, entre as organizações dos trabalhadores e de proprietários rurais, em especial da União Democrática Ruralista (PILATTI, 1988 e 2008). Estas disputas levaram à produção de um texto constitucional contraditório, ambíguo e com lacunas no que se refere ao campo.

No que tange à pauta urbana, o MNRU também apresentou emenda popular que propunha cinco grandes temas: direitos urbanos, propriedade imobiliária urbana, política habitacional, transporte e serviços públicos e gestão democrática da cidade. Esses temas foram apresentados da seguinte forma:

Art. 1º - Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – A gestão democrática da cidade.

Art. 2º - O direito a condições de vida urbana digna condiciona o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade (citado por SILVA, 2003: 47).

No artigo 3º da proposta do MNRU foram apresentados os instrumentos pelos quais o poder público deveria garantir os direitos urbanos: imposto progressivo sobre imóveis; imposto sobre valorização imobiliária; direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos; desapropriação por interesse social ou utilidade pública; discriminação de terras públicas; tombamento de imóveis; regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental; concessão do direito real de uso; parcelamento e edificação compulsórios.

No artigo 12, aparece a obrigação do poder público de assegurar a todos os cidadãos o direito à moradia e formular políticas habitacionais que permitam regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em regime de posse ou em condições de sub-habitação; acesso a programas públicos de habitação de aluguel ou a financiamento público para a aquisição ou construção de habitação própria; regulação do mercado imobiliário urbano e proteção ao inquilinato, com a fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis residenciais; assessoria técnica à construção da casa própria (SILVA, 2003: 48).

Entre as propostas do MNRU também estava a participação da comunidade na definição das políticas urbanas, por meio de suas entidades representativas, utilizando-se de audiências públicas, conselhos mu-

nicipais de urbanismo, conselhos comunitários e plebiscito ou referendo popular (SILVA, 2003: 50).

Várias das propostas no MNRU não foram incorporadas aos textos constitucionais, mas autores como Silva (2003) e Maricato (2002) destacam o importante papel dessa articulação na incorporação do capítulo da Política Urbana na CRFB/1988. Temas como a proposta de Plano Diretor para as cidades, aprovada na Constituinte, sofreu forte oposição do MNRU, tendo sido aprovada, como será visto à frente, com a defesa do chamado "Centrão". Nesse período, como destacado por Maricato (2002), os meios de comunicação pautavam a ideia de que os centros urbanos eram um caos devido à ausência de planejamento urbano. A autora, no entanto, argumenta que antes da Constituição Federal de 1988 muitos municípios já elaboravam planos diretores com políticas de planejamento. Para ela, a grande questão estava no modelo de planejamento e de ocupação do solo urbano adotado.

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história constitucional brasileira, estabeleceu um capítulo específico sobre a Política Urbana (artigos 182 e 183) e outro sobre a Política e Reforma Agrária (artigos 184 a 191). Também foi nessa Carta que a função social da propriedade foi considerada um princípio fundamental da cidadania, previsto no artigo 5º, XXIII. No entanto, a função social das propriedades rurais e urbanas é apresentada como distinta. A primeira é atendida quando a propriedade realiza simultaneamente a função econômica (produtividade), ambiental, trabalhista e do bem estar dos proprietários e empregados (artigo 186). Esse dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei 8629/93 que define no artigo 4º, inciso I, o imóvel rural como "o prédio rústico de área contínua, *qualquer que seja a sua localização*, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial" (grifos nossos).

À Política Urbana foi dedicado um dispositivo constitucional específico, que estabeleceu a competência dos municípios para promover a política de desenvolvimento urbano com o objetivo de organizar a função social da cidade e o bem-estar dos seus habitantes (artigo 182, *caput)*. No que se refere ao rural, não há um equivalente. Apenas referências a políticas agrícolas e reforma agrária, o que reafirma a permanência de uma leitura do rural essencialmente como espaço de produção.

A Constituição de 1988 estabeleceu a competência do município para elaborar o Plano Diretor, instrumento básico para a organização das regras para o desenvolvimento e a expansão urbana (artigo 182, § 1º). Também foi previsto que as propriedades urbanas deveriam cumprir sua função social e que o município deveria estabelecer no Plano Diretor os parâmetros em que ela deve ser exercida (artigo 182, § 2). Foi ainda facultada aos Municípios a criação, nos Planos Diretores, de instrumentos para garantir o cumprimento da função social da propriedade, como a desapropriação, o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo (artigo 182, § 3º e 4º):.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A Constituição prevê também a figura do usucapião especial urbano, para fins de moradia, para aqueles que, não sendo proprietário de outro imóvel urbano ou rural, "possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família" (artigo 183). O dispositivo não cria critérios para definir o que seja o imóvel urbano e destaca que o imóvel deve ser utilizado para a moradia. A definição do imóvel como urbano será definida pela localização desse imóvel em perímetro urbano ou rural, como definido pela legislação municipal.

O usucapião também foi incorporado ao capítulo dedicado à Política de Reforma Agrária, levando em conta para a definição do rural o critério da localização:

> Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, *em zona rural*, não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade (destaque nosso).

Em relação à política de reforma agrária, a Constituição Federal estabeleceu a competência da União Federal para promovê-la por meio da desapropriação de imóveis que descumpram a função social (artigos 184 e 186) e preservou a propriedade produtiva da desapropriação, bem como a pequena e a média (artigo 185):

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º - São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos à sua função social.

Estabeleceu ainda as condições da função social:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III- observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV- exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A previsão no artigo 184, § 2º e 3º, referente à necessidade de ação judicial para fins de reforma agrária, foi refutada pelos progressistas na ANC, pois temiam que, com uma fase judicial, a desapropriação se tornaria morosa e poderia ficar inviabilizada (SILVA, 1989).[28] Outro aspecto problemático do texto constitucional relativo a essa matéria, é a vedação de desapropriação para fins de reforma agrária das propriedades produtivas (art. 185). Devido a esse dispositivo, o único critério utilizado pelo Incra para a desapropriação tem sido o descumprimento da função econômica da propriedade (produtividade). Os outros aspectos da função social não vêm sendo utilizados.

Verifica-se, pois, que o direito de propriedade, ao mesmo tempo em que vai sofrendo limitações, vai também dando lugar a uma diferenciação entre rural e urbano bastante importante para pensarmos o conceito de rural. Se a função social da propriedade urbana está ligada à moradia e ao bem estar, a função social da propriedade rural está relacionada à produção, considerando esse aspecto tanto sob a dimensão produtiva, quanto sob a dimensão dos direitos dos que nela trabalham e sob a ótica da preservação ambiental.

A Constituição de 1988 também estabeleceu que a política agrícola seria planejada e executada, levando em conta entre outros aspectos, a eletrificação rural, irrigação e habitação para o trabalhador rural:

Art. 187. A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente:

I - os instrumentos creditícios e fiscais;

28 Esse temor foi concretizado e, hoje, um dos fatores que tem gerado a morosidade nas desapropriações é justamente a fase judicial.

II - os preços compatíveis com os custos de produção e a garantia de comercialização;

III - o incentivo à pesquisa e à tecnologia;

IV - a assistência técnica e extensão rural;

V - o seguro agrícola;

VI - o cooperativismo;

VII - a eletrificação rural e irrigação;

VIII - a habitação para o trabalhador rural.

§ 1º - Incluem-se no planejamento agrícola as atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

§ 2º - Serão compatibilizadas as ações de política agrícola e de reforma agrária.

As terras devolutas foram destinadas prioritariamente à política agrícola e ao Plano Nacional de Reforma Agrária (artigo 188, *caput*). No entanto, elas foram consideradas como bens dos estados-membros (artigo 26, IV), com exceção das "terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei" (artigo 20, II).

Também foram estabelecidas regras específicas para a alienação ou concessão de terras públicas no artigo 188, § 1º:

§ 1º - A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2 - Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Na discussão sobre política urbana e reforma agrária na Constituição, destaca-se a tensão que se estabelece no interior do município que é o responsável pelo desenvolvimento de sua parte urbana, mas não pela sua parte rural, na medida em que a dinâmica do desenvolvimento rural é estabelecida na esfera federal.

No que se refere às liberdades individuais, elas foram asseguradas no artigo 5º, entre os direitos fundamentais. Dentre elas, merecem destaque as relativas à proteção da propriedade. O *caput* do artigo determina a igualdade de todos perante a lei, "sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade". No inciso XXII a Constituição afirma que "é garantido o direito de propriedade" e, no seguinte, estabelece que "a propriedade atenderá a sua função social". O inciso seguinte

atribui à legislação complementar "o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição". Finalmente, no inciso XXVI, determina que "a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento". Os direitos trabalhistas foram concedidos expressamente aos trabalhadores urbanos e rurais (artigo 7º). Também foi garantida a liberdade sindical (artigo 8º) e o direito de greve.

Nessas cláusulas dois aspectos ganham destaque. O primeiro refere-se à previsão, pela primeira vez numa Constituição brasileira, da função social da propriedade dentre os direitos fundamentais. Nas constituições anteriores, este direito estava previsto apenas no capítulo referente à ordem econômica. Entretanto, como nelas, o direito de propriedade e a função social também foram enumerados entre os princípios que deveriam nortear a ordem econômica, previstos nos incisos do artigo 170. O segundo destaque vai para a proteção à pequena propriedade, também inédita, e que reverbera fortemente as demandas dos então chamados "pequenos agricultores".

A CRFB/1988 ampliou o rol dos direitos sociais no artigo 6º que dispõe que: "são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição".[29]

No que diz respeito à organização do Estado, a nova Constituição adotou o modelo federalista, estabelecendo, como componentes da Federação, a União, os estados-membros, os municípios e o Distrito Federal (artigo 1º e 18). A autonomia municipal foi garantida no artigo 29, que prevê que o município seja regido por uma lei orgânica, *"votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado (...)". As constituições estaduais deveriam ser elaboradas em até um ano depois da promulgação da Constituição Federal. Os municípios tiveram o prazo de seis meses, após a elaboração das constituições dos estados-membros para elaborarem suas leis orgânicas (artigo 11 do A*to das Disposições Constitucionais Transitórias*). As eleições para Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores deveriam se realizar para mandato de quatro anos, por eleição direta e simultânea em todo o país.*

O artigo 30 estabeleceu, de forma genérica, a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como de prestar serviços como transporte público, saúde, proteção ao patrimônio cultural, histórico e paisagístico. Também é atribuída a ele o poder de criação, organização e supressão de distritos, bem como o planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Além dessas competências, foi delegada aos municípios a função de executar a política de desenvolvimento urbano, devendo ter como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem estar de seus habitantes (artigo 182). Foi estabelecido que o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana seria o Plano Diretor, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes e que deveria ser

29 Os direitos à alimentação e à moradiaforam incorporados ao texto constitucional posteriormente, por meio de emendas constitucionais. O direito à moradia pela Emenda Constitucional nº 26 de 2000 e o direito à alimentação pela Emenda Constitucional nº 64, de 2010.

elaborado pelas Câmaras Municipais (artigo 182, § 1º) [30]. A esse Plano cabe delimitar áreas urbanas, rurais, de proteção e de expansão urbana. Assim, torna-se um instrumento chave para que cada município defina sua política de desenvolvimento. No entanto, cabe à União "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos" (artigo 21, XX). Esse dispositivo, ao menos em sua primeira parte, foi regulamentado pela Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que trataremos mais adiante.

A Constituição d 1988 estabeleceu também a competência privativa da União para legislar sobre o direito civil e agrário (artigo 22, I). Essa competência foi exercida por meio do Congresso Nacional com a elaboração do Código Civil de 2002 e a Lei 8.629/93, conhecida como Lei Agrária.

A competência estabelecida para os estados membros é residual, ou seja, todas aquelas que não foram estabelecidas como sendo dos municípios e da União são pertinentes a eles (artigo 25). No entanto, é competência concorrente a União Federal, aos estados e ao Distrito Federal legislar sobre direito urbanístico (artigo 24, I).

É competência comum entre a união, os estados-membros, os municípios e o Distrito Federal "fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar" (artigo 23, VIII).

Foi estabelecida a competência da União para instituir o imposto sobre a propriedade rural no artigo 153, inciso VI, definindo que ele será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003), não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003) e será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003).

O Código Tributário Nacional de 1966 foi recepcionado pela CRFB/1988. Nesse sentido, o critério utilizado para fins de tributação do imóvel continua sendo o critério da localização. A cobrança do imposto sobre a propriedade territorial urbana, assim como nas Constituições anteriores, foi delegada aos municípios (artigo 156, inciso I da CRFB/1988).

Há, na Constituição, um capítulo específico dedicado aos povos indígenas, assegurando seu direito às terras tradicionalmente ocupadas, sendo estabelecido o prazo de cinco anos para a União Federal concluir a demarcação dessas áreas (Art. 67 dos ADCTs)[31]. Este tema apareceu pela primeira vez na Constituição de 1934 e foi mantido nos demais textos constitucionais. Entretanto, a partir da Constituição de 1946, pode-se identificar uma política integracionista, que ganhou força durante os governos militares com a elaboração do Estatuto do Índio. Dessa perspectiva, a Constituição de 1988 foi um marco na mudança da política indigenista no Brasil, na medida em que há um reconhecimento das identidades dos povos indígenas, das suas culturas e das terras. Os indígenas tiveram um papel importante nessa mudança constitucional, promovendo uma forte pressão no processo constituinte (SOUZA FILHO, 2004).

30 Deve ser lembrado que não é insignificante o número de municípios com menos de 20 mil habitantes. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, divulgada pelo IBGE, a maioria dos municípios brasileiros (75%) tem até 20 mil habitantes, o que significa um total de 33,9 milhões de pessoas (http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/noticias/municipios.html, acessado em 14/12/2012). Eles são os municípios mais pobres, via de regra, com fortes características rurais e é significativo o silêncio sobre eles.

31 Ao mesmo tempo em que a CRFB/1988 reconhece os direitos indígenas sobre as terras que ocupam, também estabelece que as terras indígenas são bens da União (artigo 20, XI).

Também foi estabelecida a valorização da cultura afro-brasileira (artigo 215), o tombamento dos sítios históricos com remanescentes dos antigos quilombos (artigo 216) e o direito a titulação da propriedade às comunidades remanescentes de quilombo das terras por elas tradicionalmente ocupadas (artigo 68, das Disposições Transitórias).

As políticas públicas sociais foram previstas entre os artigos 193 a 232. O artigo 193 explica que: "A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social". Ao que interessa ao tema dessa pesquisa, merecem registro alguns dispositivos sobre a ordem social. Em relação à previdência social, foi estabelecida diferenciação entre trabalhadores urbanos e rurais para fins de aposentadoria, no artigo 201, §7º, II. Esse dispositivo foi alterado pela Emenda Constitucional n.20 de 1998, que estabelece o direito de aposentadoria aos 65 anos de idade para homens e 60 para mulher. No caso dos trabalhadores rurais, esses limites são reduzidos em cinco anos para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar (aí incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal). Também foi previsto no artigo 195, § 8º, que:

> O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

5 Questão rural e urbana pós Constituição: regulamentações

O período que se segue à aprovação da Constituição de 1988 foi marcado pela continuidade dos debates, na medida em que agora se tratava de regulamentar a Constituição. Na sequência, apresentamos as principais regulamentações, bem como um conjunto de leis que refletem disputas em torno dos temas, mas que indicam novas formas de perceber tanto o urbano como o rural.

5.1 A reforma urbana e o Estatuto das Cidades

Os artigos da Constituição de 1988 referentes à reforma urbana foram regulamentados pela Lei nº 10.257 promulgada em 2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Na década de 1990, o Movimento Nacional de Reforma Urbana criou o Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), que teve como principais bandeiras a modificação da CF/88 para incluir o direito social à moradia, a aprovação de lei para regulamentar os dispositivos constitucionais sobre a política urbana e da lei que estabelecia o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FERNANDES, 2010).[32]

> No que se refere ao Estatuto da Cidade, Edésio Fernandes afirma que essa lei tem quatro dimensões principais, quais sejam: uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade e os outros princípios determinantes da política urbana; uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana; uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para a gestão urbana; e, finalmente, uma dimensão de regularização fundiária dos assentamentos

32 Essa lei foi proposta pela iniciativa popular e aprovada em 2005, sob o nº 11.124.

informais consolidados (FERNANDES, 2010: 07).

Em relação à dimensão conceitual, convém destacar alguns princípios presentes no artigo 2º, que estabelecem as diretrizes gerais da política urbana:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

VII – *integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência*;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis

com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência (grifos nossos)

Essa lei estabelece, em seus artigos 39 a 42, as regras que devem ser observadas na realização do Plano Diretor, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, regulamentando o §1º do artigo 182 da CF/88:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com *mais de vinte mil habitantes*;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do *caput*, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos art. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle. (grifos nossos)

O Plano Diretor, como explicam Ana Maria Furbino Bretas Barros, Celso Santos Carvalho e Daniel Todtmann Montandon (2010):

> não deve tratar somente da área urbana, mas da totalidade do território municipal, englobando as áreas rurais, as florestas, as comunidades tradicionais, as áreas de preservação ambiental, os recursos hídricos, enfim, toda a área do município. Logicamente que os Planos Diretores passam a ser diferentes de um município para outro, em função da região do país em que o município se insere; do bioma; da extensão do território municipal; da extensão da área urbanizada; da aglomeração urbana da qual eventualmente o município faz parte; do tamanho da população; dos padrões de urbanização; dos aspectos econômicos; da existência e configuração de grandes infraestruturas, tais como portos, ferrovias, estradas, aeroportos; dentre outros fatores (BARROS, CARVALHO e MONTANDON, 2010: 113).

Já para Saule Jr. (2004) o texto constitucional não deixa claro qual deve ser a abrangência territorial dos Planos. Entretanto, esclarece, a CF "não discrimina nenhuma forma de diferenciação entre os habitantes do município, quanto ao local em que residam ser uma área urbana, rural, de preservação ambiental, de preservação histórica, de interesse turístico, ou de interesse social". E complementa:

> Como a hermenêutica jurídica deve buscar a compreensão da norma dentro do sistema jurídico, deve ser verificada a extensão e finalidade do PD como instrumento de desenvolvimento urbano que visa atender as necessidades dos seus habitantes, de modo que tenham uma qualidade de vida digna e saudável"...(...)...Com o objetivo de estabelecer um tratamento isonômico aos habitantes do município, o município deve adotar um PD que seja voltado à promoção do *desenvolvimento local sustentável, abrangendo a totalidade do seu território*. Esse é o entendimento legal que se pode extrair das normas constitucionais da política urbana e do Estatuto da Cidade, que é a Lei Federal que regulamenta essa política. (SAULE JR., 2004: 44/45 – Grifo nosso).

Segundo Fernandes (2010: 8),

> aproximadamente 1.500 municípios (dos cerca de 1.650 que tinham a obrigação legal de fazê-lo) já aprovaram e/ou estão em fase de discussão de seus planos diretores. A qualidade política e técnica desses planos municipais têm variado enormemente, mas nunca antes se produziu tanta informação sobre as cidades brasileiras.

O tema demanda pesquisa, até onde pudemos perceber, ainda não realizada, sobre se e em que medida os planos diretores têm efetivamente se voltado ao município como um todo ou apenas se limitado às áreas urbanas.

Um aspecto importante destacado pelos autores é a necessidade de participação da sociedade na elaboração dos Planos Diretores, com a criação de conselhos, realização de audiências públicas, consultas e a garantia de transparência das informações pelo Poder Público, assim como previsto no §4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade. Caberia indagar se efetivamente as forças rurais dos municípios (associações, sindicatos, movimentos) têm sido convocados a esse debate e como tem sido sua participação.

Deve ser ressaltado que o Estatuto da Cidade dedicou um capítulo específico para tratar do princípio da gestão democrática da cidade. Os instrumentos que buscam conferir materialidade ao referido princípio foram enumerados no artigo 43 da lei e envolvem a criação de órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Cidade estabeleceu mecanismos para o desenvolvimento urbano (artigo 4º), que envolvem planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal, em especial, incluindo plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social.

Edésio Fernandes (2010), ao analisar os mecanismos de planejamento municipais, destaca que:

> a combinação entre mecanismos tradicionais de planejamento como o zoneamento, loteamento/desmembramento, taxas de ocupação, modelos de assentamento, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, recuos etc., com os novos instrumentos — parcelamento/edificação/utilização compulsórios, tributação extrafiscal progressiva, desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública, direito de superfície, direito de preferência para os municípios, transferência onerosa de direitos de construção etc. — abriu uma nova série de possibilidades para a construção pelos municípios de uma nova ordem urbanística economicamente mais eficiente, politicamente mais justa e sensível face ao quadro das graves questões sociais e ambientais nas cidades (FERNANDES, 2010: 8).

Em 2011 foi apresentado projeto de Lei pelo Deputado Wellington Fagundes (PR/MT), buscando alterar o Estatuto da Cidade para incluir critérios de classificação do espaço urbano e rural. Esse projeto propõe a seguinte redação ao artigo 39:

§ 1° Os municípios serão classificados de acordo com sua população, densidade demográfica e composição do produto interno bruto municipal em:

I – município rural se tiver população inferior a cinquenta mil habitantes, valor adicionado da agropecuária superior a uma terça parte do produto interno bruto municipal e densidade demográfica inferior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado;

II – município relativamente rural se tiver população inferior a cinquenta mil habitantes, valor adicionado da agropecuária entre uma terça parte e quinze centésimos do produto interno bruto municipal e densidade demográfica inferior a oitenta habitantes por quilômetro quadrado;

§ °2 O território e a população dos municípios classificados como rural ou relativamente rural, inclusive da sede municipal e das sedes dos distritos deste município, serão considerados como rurais para fins de estatísticas oficiais e políticas públicas, sem prejuízo do disposto no art. 32 da Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966.

§ 3º Atendendo os critérios estabelecidos no § 1º, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizará a classificação dos municípios e atualizará os valores referentes a população, densidade demográfica e proporção do valor adicionado da agropecuária em relação ao produto interno bruto municipal.

O projeto apresenta a seguinte justificativa:

> Atualmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) adota a delimitação do perímetro urbano determinada pela legislação municipal, ou seja, os municípios determinam seu perímetro urbano e rural. Assim, a classificação em área urbana ou rural segundo a localização do domicílio é feita de acordo com a sua posição em relação ao perímetro urbano definido por lei municipal. São consideradas urbanas as áreas correspondentes às cidades (sedes municipais), vilas (sedes distritais) ou áreas urbanas isoladas; por outro lado, a situação rural engloba toda a área externa ao perímetro urbano. Como a delimitação do perímetro urbano está a cargo de cada administração municipal, não há um critério único nacional para estabelecer a fronteira entre o que é área urbana e o que é rural. O bom senso, aliado às conveniências locais – como a definição da área urbana para fins de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) –, passa a ser o parâmetro delimitador.

O dispositivo do Estatuto relativo à concessão especial de uso para fins de moradia em área públicas foi vetada pelo Presidente da República. Essa matéria, prevista no § 1º do art. 183 da Constituição Federal de 1988, foi regulamentada posteriormente, em 04/11/2001, pela Medida Provisória nº 2.220, que regulou a concessão especial de uso para fins de moradia. Essa norma também utilizou o critério da localização na definição dos imóveis urbanos que podem ser garantidas as concessões de uso para fins de moradia:

> Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público *situado em área urbana*, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (grifos nossos)

Essa medida provisória criou ainda o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, estabelecendo entre os incisos do artigo 10 suas competências. Dentre elas destacam-se:

> I - *propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano*;
>
> II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
>
> III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;
>
> IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
>
> V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano (grifos nossos).

Frente a esse conjunto de normas que criam os parâmetros de uma política de desenvolvimento urbano, mais uma vez volta a questão da indefinição sobre a instância responsável pela proposição de políticas de desenvolvimento rural. No entanto, em 1997 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que, como veremos, impulsionou diversas políticas voltadas para o setor, muitas delas institucionalizadas sob a forma de leis. Da mesma forma, em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, com a tarefa de sistematizar a política urbana do país.

5.2 A reforma agrária e a regulamentação constitucional

A regulamentação constitucional também se fez no que se refere à questão da reforma agrária e em 1993 foi aprovada a Lei Agrária, como é conhecida a Lei n° 8629, de 25/02/93. Como aponta Medeiros (2002), esta lei definiu que a propriedade que não cumprisse sua função social era passível de desapropriação; manteve os critérios constitucionais para definição da função social; estabeleceu que as terras rurais públicas (de domínio da União, dos estados ou municípios) passavam a ser destinadas preferencialmente à execução da reforma agrária; confirmou o banimento dos termos da lei da categoria "latifúndio", substituído por um critério menos politizado de tamanho, definido por módulos; definiu o que eram pequena e média propriedade, imóveis que, conforme estabelece a Cons-

tituição de 1988, eram insusceptíveis de desapropriação, desde que o proprietário não tivesse outro bem.[33]

A lei acabou por manter alguns pontos controversos, tornando as desapropriações passíveis de discussões judiciais. O mais significativo deles diz respeito à tensão existente entre os requisitos para cumprimento da função social e a definição de que terras produtivas não poderiam ser desapropriadas. Além disso, ao contrário das desapropriações por utilidade pública, em que o proprietário só tinha condições de discutir na justiça o valor fixado para ressarcimento, no caso das terras para fins de reforma agrária, o proprietário poderia levar à justiça o julgamento do mérito. A partir de então, um novo elemento entra como essencial para a compreensão dos desdobramentos políticos da questão agrária brasileira: o papel do Judiciário, com seu poder de determinar despejos, arbitrar valores de desapropriação etc.

Na Lei Agrária chama atenção a ênfase nos aspectos produtivos para regulamentar as condições de desapropriação e nenhuma preocupação na regulamentação das condições dos assentamentos, nos termos colocados pelo PNRA da Nova República. Sem dúvida esse fato pode ser explicado pelo contexto de aprovação da Lei: pela falta de regulamentação constitucional, era extremamente difícil realizar desapropriações, levando a que os movimentos sociais pressionassem para que ela ocorresse. Num contexto de disputa acirrada, o fundamental, naquele momento foi a garantia de mecanismos que permitissem desapropriações e realização de assentamentos.

5.3 O rural e o urbano na tributação

O tema da tributação também voltou a debate no período que se seguiu à promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Lei Federal nº 9.393, de 19/12/1996 regulamentou o dispositivo constitucional relativo ao ITR e estabeleceu, em seu artigo 1º, que:

> Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.(...)
>
> § 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município.

Hugo de Brito Machado chama atenção para o efeito extrafiscal conferido a esse tributo, especialmente com a Emenda Constitucional nº 42, de 19/12/2003, que estabelece que o ITR "será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas" (Art. 153, § 4º, I). A progressividade desse imposto já vem desde o Estatuto da Terra, como forma de estimular a exploração dos imóveis rurais. Dessa forma, ele passou a funcionar "como instrumento auxiliar do disciplinamento estatal da propriedade rural" (MACHADO, 2009: 342). O autor chama a atenção para a previsão da alíquota pela Lei 9.393/1996 entre 0,03% e 20% dependendo da área do imóvel e do grau de sua utilização: quanto menos utilizado o imóvel maior será a alíquota do ITR paga pelo proprietário. O valor do imposto também poderia ser reduzido em até 90%, "a título de estímulo fiscal, em função do grau de utilização da terra e da eficiência da exploração" (MACHADO, 2009: 345).

33 Segundo a Lei Agrária eram imóveis pequenos aqueles cuja extensão fosse entre um e quatro módulos fiscais e médios, aqueles entre quatro e quinze módulos fiscais.

Deve ser destacado que esse imposto, apesar de arrecadado pela União, "será fiscalizado e cobrado pelos municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal" (Art. 153, § 4º, III). Também merece destaque que a Constituição Federal de 1988 confere %50 do produto da arrecadação feita do ITR pela União aos municípios onde estejam localizados os imóveis rurais, e a totalidade no caso em que a fiscalização e cobrança seja feita pelos municípios (artigo 158, II CRFB/88).

Com relação ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a Constituição Federal de 1988 estabelece a competência dos municípios para sua instituição e arrecadação (artigo 156, inciso I da CRFB/1988) e lhes facultou o estabelecimento do IPTU progressivo como instrumento de política urbana, com caráter extrafiscal, destinado a "desestimular vultosas imobilizações de recursos em terrenos para fins meramente especulativos, dificultando o crescimento normal das cidades" (MACHADO, 2009: 391). A Emenda Constitucional nº 29 de 2000 estabeleceu que o IPTU previsto no artigo 156, I da Constituição, pode ser progressivo em "razão do valor do imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel" (MACHADO, 2009: 395).

Arretche chama a atenção para o fato de que os governos municipais no Brasil estão autorizados a taxar apenas a propriedade urbana, os serviços e a transferência de propriedade, mas "sua autoridade tributária esta limitada à definição de alíquotas de arrecadação desses impostos" (ARRETCHE, 2012: 184/185). Os valores, segundo a autora, são insignificantes no conjunto da receita dos municípios, e as transferências (constitucionais e condicionais) são determinantes. Assim, em termos financeiros, eles são bastante dependentes de repasses federais, obviamente com prejuízo de sua autonomia.

5.4 Criação de novos municípios

Esse tema é relevante para nossas preocupações antes de mais nada porque constatamos um grande número de municípios com menos de vinte mil habitantes, desobrigados de planejar seu crescimento e que tem um perfil bastante rural. Frente a isso, nos indagamos sobre as regras que permitem a sua criação.

O artigo 18, §4° da Constituição de 1988 estabelece as regras para a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, prevendo que esse processo deve ser feito de acordo com as regras estabelecidas por Lei Complementar Federal. As mudanças nos municípios devem ser feitas por meio de lei estadual, após a elaboração e divulgação dos estudos de viabilidade e a realização de plebiscito com consulta às populações dos municípios afetados.[34]

Essa não era a redação original do referido artigo constitucional. Inicialmente, o dispositivo estabelecia que o processo de criação dos novos municípios seria disciplinado por lei complementar estadual. A redação

34 A Constituição brasileira de 1967 estabelecia nos artigos 14 e 15 as regras para a criação de novos municípios, estabelecendo no artigo 14 que lei complementar estabeleceria "os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais, para a criação de novos Municípios". E, dispunha no artigo 15 a "criação de Municípios, bem como sua divisão em distritos, dependerá de lei estadual." A emenda constitucional n.1 de 1969, manteve a redação do caput do artigo 14 e incluiu um parágrafo único que estabeleceu que a "criação de municípios e a respectiva divisão em distritos dependerão de lei". Dessa forma, foi modificada a redação da regra do artigo 15 da Constituição de 1967. A Lei Complementar nº. 1, de 9 de novembro de 1967 no seu artigo 2 º estabeleceu algumas regras para criação de municípios, dentre elas: "I – População – superior a 10.000 habitantes ou não inferior a 0,005 (cinco milésimos) da existência no Estado; II – Eleitorado – igual ou superior a 10% (dez por cento) da população; III – Centro Urbano – já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas); IV – Arrecadação – no último exercício, de 0,005 (cinco milésimos) da receita estadual de imposto." (FAVERO, 2004: 48)

atual do artigo 18, §°4 foi conferida pela Emenda Constitucional nº 15, 12/09/1996, que transferiu a competência de elaborar a lei complementar que estabelecesse os critérios para a criação de novos municípios ao Congresso Nacional. A intenção da mudança do texto constitucional foi reduzir o número de municípios criados no Brasil, ampliando os critérios e limites para essa dinâmica.

Após a Emenda Constitucional, só foram emancipados os municípios que já haviam iniciado o processo. Entretanto, apesar da ausência de elaboração da lei complementar federal alguns municípios foram criados nos estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Piauí, Alagoas, Rio Grande do Norte e Bahia. A legalidade desses atos foi questionada no STF. Diante desses questionamentos judiciais, em 18 de dezembro de 2008, foi promulgada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional nº 57, convalidando os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento desses municípios.

Antes da mudança constitucional, ou seja, de 1988 a 1996, os critérios para a criação de novos municípios eram estabelecidos em leis complementares estaduais. Os anos de 1989 e 1997 correspondem ao boom das emancipações dos municípios no Brasil. Segundo Oliveira e Silva (s/d) nesse período foram criados mais mil novos municípios no país e 134 especificamente no Rio Grande do Sul, um acréscimo de cerca de 40% sobre o total de municípios existentes nesse estado[35].

Oliveira e Silva (s/d) explicam que em geral as emancipações ocorridas nesse período foram baseadas mais em critérios como o número de habitante e eleitores do que em "critérios mais técnicos, como a estrutura necessária para o bom funcionamento de um município autônomo e os impactos financeiros e sociais destas emancipações." (OLIVEIRA e SILVA, s/d: 3).

Existem em tramitação no Congresso Nacional alguns projetos de lei que buscam regulamentar a regra constitucional. Entretanto, até o momento, a Lei Complementar exigida pelo texto constitucional ainda não foi aprovada, o que vem impedindo a criação de novos municípios no Brasil. Dentre os projetos no Congresso Nacional relativos ao tema, podemos citar o Projeto de Lei Complementar (PLP) 416 de 2008, proposto pelo senador Mozarildo Cavalcanti do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB/RR) em 17/10/2008 no Senado Federal e que foi votado na Câmara dos Deputados no início de junho, devendo ainda retornar ao Senado, pois sofreu algumas modificações. Esse projeto exige que um município, para ser criado, possua população igual ou superior a cinco mil habitantes nas Regiões Norte e Centro-Oeste, sete mil habitantes na Região Nordeste e dez mil habitantes nas Regiões Sul e Sudeste. Também exige a presença de no mínimo 50% de eleitores; existência de núcleo urbano consolidado com infraestrutura, edificações e equipamentos adequados. O Projeto estabelece que o novo Município deve ter na sede do aglomerado urbano, uma média de imóveis superior a 10% dos Municípios do estado e arrecadação superior a 10% da média dos demais municípios do estado. Segundo o projeto de lei, não podem ser estabelecidas sedes de novos municípios em reserva indígena, em área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias e fundações e na continuidade territorial.

A possibilidade de criação de nos municípios se reflete no grande número de pequenos municípios, com menos de vinte mil habitantes, portanto desobrigados de elaborar Plano Diretor. Nakano alerta para a necessidade desses municípios construírem um sistema local de planejamento e gestão territorial, "caso tenham extensas áreas rurais,

35 O município de Caxias do Sul, estudado nessa pesquisa, não foi marcado diretamente por essas emancipações.

com uso diverso, e venham registrando ritmos acelerados de crescimento populacional e urbano" (NAKANO, 2004: 26). O autor entende que esta ação pode contribuir para se estabelecer uma "articulação intermunicipal", entre municípios que sofrem com os graves problemas de desigualdades socioterritoriais e de pobreza urbana. Na visão do autor, um mapeamento das pequenas cidades que enfrentam crescimento populacional e urbano permitirá dimensionar o universo daquelas que necessitam preparar estratégias para o planejamento e gestão dos seus territórios e evitar que se acumulem, no futuro, os déficits sociais e passivos ambientais já registrados nas cidades maiores.

Outro aspecto importante para pensarmos os municípios menores de vinte mil habitantes, como aponta Veiga (2002), são as características eminentemente rurais presentes nesses municípios e as inúmeras fragilidades econômicas e estruturais a que estão submetidos.

Conforme Nakano (2004:28), os municípios brasileiros, especialmente os menos de vinte mil habitantes, vivem realidades diversas, desde contextos políticos, diferentes relações entre os atores coletivos, distintos graus de organização dos grupos sociais e de interesses, expressando sociabilidades e particularismos culturais. Nesses municípios, os perfis das bases econômicas locais reforçam as especificidades, resultando em diferentes estágios de consolidação urbana (ao que complementamos: e diferentes ruralidades). Na opinião do autor, os avanços nas ofertas de infraestrutura de saneamento e de serviços básicos de educação e saúde nesses locais alcançam hoje graus bem diferentes, sobressaindo péssimas condições de moradia que se expressam nos loteamentos clandestinos e irregulares, favelas, cortiços, ocupações em áreas de proteção aos mananciais, mangues, encostas, dentre outros. Esta diversidade, para o autor, entre as realidades locais, exige que se adotem estratégias próprias de planejamento e gestão territorial, no entanto, reconhece que não há modelos integralmente replicáveis, mas princípios fundamentais que podem orientar a formulação de algumas estratégias.

Esses municípios compõem o que Favareto (2010) denomina de "Brasil rural, Brasil interiorano, regiões interioranas", que sofrem com a ausência de uma estratégia de desenvolvimento. Conforme esse autor, muitos ministérios não têm habilidades para elaborar estratégias específicas para as regiões interioranas (com baixa densidade populacional e eminentemente rurais), já que nelas não se pode ter o mesmo tipo de estratégia que se têm para as regiões metropolitanas (que são tradicionalmente foco das ações e políticas públicas). Destaca três aspectos necessários à promoção do desenvolvimento nessas regiões: i) a necessidade de diversificação e dinamização das economias interioranas; ii) a necessidade de um pacto pela paridade entre regiões rurais e urbanas e; iii) uma incorporação afirmativa da variável ambiental no planejamento dessas regiões.

Há, contudo, na literatura, discordâncias sobre o entendimento de um viés rural aos municípios menores de vinte mil habitantes. Becker (2007:32/33) em estudo sobre a dinâmica regional na Amazônia, por exemplo, diz discordar de "alguns critérios e argumentos tradicionalmente utilizados para tratar o processo de urbanização no Brasil, que negam a atribuição do conceito de urbano aos núcleos pequenos e sem equipamento". A autora argumenta que a urbanização, no seu entendimento, "tem dois níveis, um é o nível pontual, concreto, do núcleo urbano em si. O outro é o da urbanização que dá inserção da população nos valores urbanos, e esse processo é também um processo de urbanização, mesmo que a população possa viver no campo".

Independente do aspecto preponderante nos municípios menores de vinte mil habitantes, se rural ou

urbano, entendemos que o planejamento contribuirá, ao menos, para o reconhecimento das demandas das populações locais (rurais e urbanas) para as políticas públicas.

5.5 Legislações específicas: saneamento e habitação

Nos anos que se seguiram, foram propostas uma série de políticas mais específicas. Percorrê-las é um bom exercício para pensar como se compreende a relação rural/urbano no Brasil contemporâneo.

Em 2007 foi promulgada a Lei Federal nº 11.445, de 2007, que estabeleceu a política nacional de saneamento, entendido como conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. Alguns serviços são destinados especificamente às áreas urbanas, como o manejo de águas pluviais urbanas adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado, bem como a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (atividades, infraestrutura e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas). Essa lei estabelece no art. 48, entre as diretrizes que a União utilizará na política de saneamento básico, a *"garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa*, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares" (inciso VII, grifos nossos). Também está previsto, entre os objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, artigo 49 (inciso IV), "proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados".

Em 2009, foi promulgada a Lei nº 11.977, que estabeleceu a Política Habitacional Minha Casa Minha Vida e estabeleceu novas normas de regularização fundiária de imóveis urbanos.[36] Essa política compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Os primeiros artigos dessa lei apresentam a definição de alguns conceitos como "requalificação de imóveis urbanos", " agricultor familiar"[37] e "trabalhador rural". Essa lei foi alterada pela Lei nº 12.424/2011, que estabeleceu que, para o Programa Nacional de Habitação Urbana, deveriam ser observados os seguintes parâmetros (art. 5º A):

I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;

II - adequação ambiental do projeto;

III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica;

---

36 Essa Lei sofreu alterações pela Lei nº 12.424, de 2011.

37 A lei, na definição de agricultor familiar, faz referência ao § 2º do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que considera agricultor familiar "aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família."

IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.

A caracterização da infraestrutura básica como critério para definição de imóvel como situado em perímetro urbanos também aparece no artigo 47 da referida lei, ao tratar da regularização fundiária de imóveis urbanos:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;

II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:

a) drenagem de águas pluviais urbanas;

b) esgotamento sanitário;

c) abastecimento de água potável;

d) distribuição de energia elétrica; ou

e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

Como se pode verificar, o artigo acima aproxima-se da definição de área urbana apresentada no Código Tributário, definindo-a a partir de requisitos mínimos de infraestrutura. Essa leitura é reiterada no Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), onde não há preocupação em prever a infraestrutura necessária:

Art. 11. O PNHR tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do orçamento geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

O tema da habitação rural será retomado mais adiante.

6 Novas concepções sobre o rural e seus efeitos legais nas políticas públicas brasileiras

Os anos 1980 e, principalmente, 1990 são períodos de grande mobilização no campo. A literatura tem dado grande destaque às ocupações de terra, à luta pela reforma agrária e ao papel do MST, mas tem obscurecido um segmento fundamental de outras mobilizações nesse período que tiveram um papel decisivo na ressignificação do rural que pode ser observada nos últimos vinte anos. Referimo-nos aos agricultores familiares, que surgem como atores políticos no final dos anos 1980, negando a denominação até então usada (pequenos produtores) e procurando se afirmar politicamente. Esse segmento desde os anos 1990 vem desenhando, no interior de suas organizações (DNTR/CUT, Contag e, mais recentemente, Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar - Fetraf) propostas de desenvolvimento com base na agricultura familiar, deixando de reivindicar apenas políticas de crédito.

Suas demandas, configuradas nos Gritos da Terra e em uma série de outras mobilizações, redundaram quer no reconhecimento social e legal da categoria "agricultor familiar", consolidada pela Lei nº 11.326, de 24/07/2006, quer na definição de uma série de políticas que vêm colocando em destaque o lugar do rural e redesenhando seu significado.[38] Referimo-nos a políticas de crédito, educação, habitação, saúde (inclusive com a valorização das formas de medicina tradicionais, com a recuperação do uso de ervas medicinais) etc.

Em que pesem disputas por representação dos trabalhadores do campo que ocorriam quer no plano local, quer no nacional, e a diversidade de identidades políticas que se revelam ao longo dessas décadas, constituindo organizações de representação próprias (seringueiros, quebradoras de coco de babaçu, quilombolas, faxinalenses, sem terra, agricultores familiares, jovens, mulheres etc.), o fato central é que, da confluência das suas demandas e de suas lutas, começa a se desenhar uma nova concepção de rural. Essa nova matriz foi alimentada por debates acadêmicos (nos quais tiveram papel fundamental os trabalhos de José Eli da Veiga e Maria de Nazareth Baudel Wanderley) e pelas lutas dos agricultores, tendo como principais aspectos a demanda por um meio rural que se constitua num espaço de vida, onde a marca não seja a carência, mas a afirmação de determinados valores. Diversos aspectos desse processo foram tratados por Wanderley e Favareto (2012).

Na sequência, apresentamos uma série de instrumentos legais que são parte importante dessa reconfiguração do rural.

6.1 Crédito

A ideia de uma política de crédito especial para os "pequenos agricultores" já vinha dos anos 1980 e esteve sempre presente nas reivindicações do sindicalismo rural. No entanto, ela só vai se concretizar para um segmento específico, os assentados, por meio do Procera (Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária), no contexto de início do I PNRA. O Procera foi instituído pelo Voto 046 do Conselho Monetário Nacional (CMN), aprovado em 31/01/1986, e visava apoio creditício aos assentamentos que se criavam. Segundo Bruno e Dias (2004), no entanto, só começou a operar de fato em 1992, já no governo Itamar Franco.

O principal objetivo do Procera era estimular o aumento da produção dos assentamentos, de forma que os assentados se inserissem no mercado, pudessem se emancipar e obter a titulação definitiva da terra. Os mesmos autores argumentam que

> a justificativa para a existência de um programa especial de crédito para a reforma agrária aliava-se a argumentos que passavam ao largo dos temas sociais e ambientais que, já há algum tempo, colocavam em questão o processo de modernização. Nesta visão, o crédito tinha como única função o aumento da produção e da produtividade, oferecendo uma orientação mercantil à produção agrícola para encurtar o tempo necessário à emancipação dos assentamentos, vistos como fardos a serem carregados pela administração pública. Esta concepção filia a concessão do

38 De acordo com essa lei (§ 2º do art. 3º), é agricultor familiar "aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família."

> crédito e a intervenção pública para implementá-lo a um processo de mudança social cuja meta seria a formação do agricultor empresário (BRUNO e DIAS, 2004: 13).

Em meados dos anos 1990 surgiu o Pronaf, um programa de crédito mais amplo, voltado ao conjunto dos agricultores familiares e não só aos assentados. Diversos elementos explicam essa política, mas destacamos dois: a pressão do sindicalismo rural, tanto ligado à Contag como à CUT, que demandava de há muito, uma política de crédito voltada para o setor, com juros diferenciados e a progressiva mudança de percepção sobre o lugar econômico e social dos agricultores familiares (muitas vezes também denominados "pequenos produtores"), relacionada às novas propostas do Banco Mundial. O Banco, naquele momento, "recomendava uma ampla revisão das políticas públicas de desenvolvimento rural, aconselhando, de modo inédito, que o Estado priorizasse a agricultura familiar, criando mecanismos que promovessem sua integração aos mercados" (BRUNO e DIAS, 2004: 25). Nessa mesma época, estudos da FAO, conduzidos por um convênio de cooperação técnica firmado com o Incra em 1994, já apontavam o objetivo elaboração de uma nova estratégia para o desenvolvimento rural no Brasil. Conforme os autores acima citados, a agricultura familiar deveria assumir, nesta perspectiva, "um papel ativo no desenvolvimento econômico. Para tanto, as políticas públicas deveriam se voltar ao incentivo do aumento dos índices de produtividade deste segmento da agricultura brasileira (*ibidem*: 28).

Em 1994, no governo Itamar Franco, foi criado, pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). Pelo decreto no. 1.946 de 28/06/1996, foi instituído, algum tempo depois, o Pronaf, Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar.

É importante ressaltar que, partindo de um diagnóstico positivo sobre o potencial econômico da agricultura familiar, um estudo elaborado pelo projeto FAO/Incra diferenciava a agricultura familiar em três segmentos principais, com base na renda bruta oriunda da agricultura: "consolidada", "em transição" e "periférica". O estudo recomendava que a ação governamental se concentrasse nos agricultores familiares "em transição", considerando o seu potencial de ascensão ao grupo dos consolidados e o risco, na ausência de apoio, de regredirem à agricultura familiar periférica. Para o setor "periférico" restavam as políticas assistenciais. O Pronaf, na sua origem, abrangia três grandes eixos de atuação: política agrícola (crédito, preços e tributação), oferta de serviços de apoio (pesquisa, assistência técnica e extensão rural e reforma agrária) e apoio à formação de infraestrutura física e social nos municípios.

Segundo Carneiro (1997) o programa trazia inovações importantes, na medida em que qualificava a noção de desenvolvimento, tentando superar, pela incorporação da noção de sustentabilidade ambiental dos processos produtivos, o histórico viés economicista das políticas dirigidas à agricultura e propondo a criação de mecanismos participativos de gestão social, envolvendo os agricultores e suas organizações. No entanto, a própria forma de categorização dos agricultores se baseava num recorte com base na produção. Além disso, de alguma forma, elegendo um segmento como objeto de intervenção e estímulo, colocava os periféricos em uma situação típica de profecia que se auto cumpre: não eram apoiados porque eram pouco produtivos. Sem apoio, dificilmente teriam condições de superar essa situação.

Logo depois da criação do Pronaf, o Procera foi extinto e os assentados passaram a ser público de uma linha especial do novo programa (a Linha A).

Ao longo de sua história, o Pronaf ampliou seu público, criando faixas específicas que beneficiavam quer os produtores mais empobrecidos, quer os mais bem posicionados. Já em 1996, foi estendido aos agricultores com até dois trabalhadores assalariados, favorecendo a participação de estabelecimentos familiares de maior porte, muitos deles ligados às entidades patronais, o que provocou contestações do sindicalismo de trabalhadores rurais. Conforme Bruno e Dias (2004), no começo de 1997, por pressões políticas dessas entidades, o governo concordou em estabelecer um limite de renda bruta como requisito à obtenção do crédito desse grupo (chamado de D), fixando um teto de R$ 27.500,00. Nesse mesmo ano, foi criado o grupo C, por pressão em especial dos agricultores mais empobrecidos do Sul, com uma linha de crédito para agricultores com renda bruta entre R$ 1.500,00 e R$ 8.000,00 (essa linha ficou conhecida como Pronafinho).

Quanto ao Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, outra linha que vigorou até 2002, apontava para uma novidade: tratava-se de um financiamento, com recursos não reembolsáveis, que tinha por parceiros as prefeituras, visando a implementação, ampliação, racionalização, modernização ou realocação da infraestrutura pública e de serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar (BRASIL, 2000). Com ele era possível fazer recuperação de solos; implantar sistemas de abastecimento de água e de geração de energia; melhoramento do sistema de armazenamento, transporte e venda coletiva de produtos, bem como sua classificação, limpeza e beneficiamento.

Como essa modalidade era voltada para bens de uso coletivo, sua implantação deveria ser em área pública e os benefícios serem apropriados pelos produtores familiares. Foram escolhidos para sua implementação municípios com base em critérios que visavam atingir os mais pobres, os mais agrícolas e os de menor população. Sua administração deveria ser feita de acordo com as normas definidas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e a prefeitura. Valorizava-se assim a participação das associações locais. Embora avaliações posteriores mostrem que essa participação tenha ficado aquém do desejado, o fato é que foi estimulada a participação e a discussão de políticas locais.[39]

Em 2003, já no governo Lula, a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial no interior do MDA deu nova dinâmica a essa linha, como veremos a seguir.

6.2 Desenvolvimento territorial

A política de desenvolvimento territorial representa uma significativa inovação conceitual e de compreensão do rural. De acordo com Delgado e Leite,

> *o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), também conhecido como Territórios Rurais de Identidade, está no cerne da formação da própria SDT, ocorrida em 2003, durante o início do primeiro Governo Lula. Este programa passou a operar de forma regulamentada em julho de 2005, quando obteve sua chancela formal por intermédio da Portaria nº 05 de 18.07.2005. Esta portaria, emitida pela SDT, reconhece a seleção, alteração e administração de Territórios Rurais e garante suporte legal para os Territórios da Cidadania (TC), programa adicional que começou a ser efe-*

39 Para uma instigante crítica ao funcionamento dos Conselhos sob a ótica do desenvolvimento, ver Abramovay (2001).

tivamente executado em 2008 (DELGADO e LEITE, 2011).

Os territórios, de acordo com a definição oficial, constituem-se em:

> *um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, 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, MDA/SDT, 2005).*

Para a delimitação dos territórios, utilizaram-se os seguintes critérios: conjunto de municípios com até 50 mil habitantes; com densidade populacional menor que 80 habitantes/km^2; maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, o que caracteriza maior intensidade de demanda social); conjunto de municípios já organizados em territórios rurais de identidade; conjunto de municípios integrados com os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), e Mesorregiões, do Ministério da Integração Nacional.

Tratava-se de executar políticas de apoio aos segmentos prioritários não por meio de ações municipais, mas sim de maior abrangência, envolvendo territórios. No entanto, como apontado em Medeiros e Dias (2011), a construção social da inferioridade do rural e o suposto da necessidade de sua padronização/modernização nos moldes das formas urbanas de organizar a economia e a vida, que encontram expressão nos marcos legais, constituem um pano de fundo onde se desenrolam atritos com o conjunto de normas vigentes. Assim, a política e suas concepções enfrentam os limites impostos por antigas – mas ainda vigentes – concepções de rural, de desenvolvimento, além da força que nossa tradição municipalista, que impõe limites à afirmação das novas institucionalidades propostas.

Medeiros e Dias (2011) identificam diversos atritos entre a política de desenvolvimento territorial e o marco legal vigente, havendo dois principais campos de tensão, referidos às ações de implementação e operacionalização. O primeiro campo diz respeito aos processos de participação cidadã em mecanismos de gestão social de políticas públicas. De acordo com o desenho da política, esta participação deveria ocorrer por meio dos Colegiados Territoriais que, para se tornarem politicamente legítimos, têm que ser paritários e representativos da diversidade de atores sociais presentes nos territórios. Um desafio para os colegiados é exatamente a construção de sua pluralidade e representatividade, qualidades que, a princípio, não encontram impedimentos no marco jurídico vigente. No entanto, a análise da legislação feita por Medeiros e Dias demonstrou que a ausência de formalização jurídica dos territórios e de seus colegiados representa um limite às suas ações, na medida em que suas deliberações são consideradas, pelas normas vigentes, apenas recomendações ou orientações, o que gera um potencial de fragilizar a legitimidade política dos colegiados territoriais (MEDEIROS e DIAS, 2011).

O segundo campo de atritos diz respeito ao marco legal que regula a transferência de recursos públicos a unidades da federação ou a entidades privadas no contexto das políticas públicas de caráter descentralizado.

A operacionalização das transações para a transferência de recursos aos projetos territoriais e às ações que visam à manutenção das ações dos colegiados é complexa e implica domínio das minúcias que envolvem os contratos de repasse e os convênios que as possibilitam. Dada a complexidade das exigências normativas, são comuns as situações de atraso nos repasses, inviabilização de projetos territoriais e não contratação de recursos. Para as organizações da sociedade civil que operacionalizam localmente a política, os processos demandam qualificação específica e tempo, dificultando e desestimulando seu engajamento.

Medeiros e Dias concluem que,

> como gestores dos projetos territoriais e dos planos de desenvolvimento dos quais derivam, os colegiados, pelo marco legal vigente, têm que se submeter a diversas relações em que não têm poder decisório ou deliberativo. Geram-se dependências e atritos principalmente com os municípios, que são oficialmente, por determinação normativa, os gestores dos recursos oriundos da União. Uma vez que os recursos públicos não podem ser transferidos aos Colegiados, por não possuírem personalidade jurídica, o arranjo institucional criado descentraliza certas atribuições e responsabilidades, mas não confere poder decisório aos mesmos. Este é um impasse importante para a política (MEDEIROS e DIAS, 2011).

À medida em que a política se desenvolvia e os territórios eram identificados, o governo entendeu que alguns territórios se apresentavam economicamente mais fragilizados que outros, por apresentarem baixo acesso a serviços básicos, índices de estagnação na geração de renda e carência de políticas integradas e sustentáveis para autonomia econômica de médio prazo. Portanto, necessitavam de uma atenção emergencial. Dessa percepção surgiu, em 2008, outro Programa, intitulado Territórios da Cidadania. Conforme Delgado e Leite (2011), seu objetivo é a "superação da pobreza e geração de trabalho e renda no meio rural por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável". Para tanto, foram escolhidos os territórios caracterizados por menor Índice do Desenvolvimento Humano; maior concentração de agricultores familiares e assentados da Reforma Agrária; maior concentração de populações quilombolas e indígenas; maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; maior organização social; pelo menos um território por estado da federação (DELGADO e LEITE, 2011).

O Programa visa à promoção da inclusão produtiva das populações pobres dos territórios, por meio do planejamento e integração de políticas públicas e envolve a ação de diversos ministérios e não só do MDA.[40]

6.3 Educação do Campo

As reivindicações por uma educação do campo, que valorizasse as dimensões culturais e de vida das áreas rurais, tem sido uma dimensão importante das demandas dos movimentos sociais nas duas últimas décadas. Iniciando com a preocupação de escolas em assentamentos rurais, apresentada pelo MST, desdobrou-se, em 1998, na criação da "Articulação Nacional por uma Educação do Campo", "entidade supra organizacional que passou a promover e gerir as ações conjuntas pela escolarização dos povos do campo em

40 Para uma análise detalhada dos marcos jurídicos dos territórios de identidade, ver Medeiros e Dias (2011). Para uma análise mais ampla da política territorial ver Miranda e Tibúrcio, 2011.

nível nacional" (HENRIQUES et *al*, 2007: 12). Desde então foram realizadas três Conferências Nacionais por uma Educação Básica do Campo (1998 e 2004 e 2008), foram instituídas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo Resolução nº 01, de 3 de abril de 2002/CNE/MEC, homologadas pelo Ministro da Educação em 12.02.2002, bem como o Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo (GPT), em 2003.

O suposto dessa política é a superação do antagonismo entre a cidade e o campo, de forma que esses ambientes passam a ser vistos como complementares e de igual valor, mas respeitando a existência de tempos e modos diferentes de ser, viver e produzir, contrariando a pretensa superioridade do urbano sobre o rural e admitindo variados modelos de organização da educação e da escola (HENRIQUES *et al,* 2007: 13).

Na LDB de 1996 foi reconhecida (art. 3º, 27 ,23 e 61), a diversidade sociocultural e o direito à igualdade e à diferença, possibilitando a definição de diretrizes operacionais para a educação rural. No entanto, a ideia que regia esta última era de adequação, permitindo levar em conta, nas finalidades, nos conteúdos e na metodologia, os processos próprios de aprendizado do estudante e o que é específico do campo, inclusive no desenho do calendário escolar, para adequá-lo às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas (HENRIQUES *et al*, 2007: 17).

No entanto, o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) recomendava a organização do ensino em séries, a extinção progressiva das escolas unidocentes e a universalização do transporte escolar. Essa concepção, segundo Henriques et al., acabou por levar ao fechamento de escolas localizadas nas áreas rurais e a transferência de seus alunos para escolas urbanas; o transporte de crianças e adolescentes em veículos inadequados e sucateados; e a necessidade de percorrer estradas não pavimentadas e perfazer trajetos extremamente longos (HENRIQUES *et al*., 2007: 10).

Sob essa perspectiva, as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo, aprovadas em 2001 pelo Conselho Nacional de Educação, representam, ainda segundo Henriques *et al* (2007), um importante marco porque contemplam e refletem um conjunto de preocupações conceituais e estruturais presentes historicamente nas reivindicações dos movimentos sociais. Dentre elas o reconhecimento e valorização da diversidade dos povos do campo, a formação diferenciada de professores, a possibilidade de diferentes formas de organização da escola, a adequação dos conteúdos às peculiaridades locais, o uso de práticas pedagógicas contextualizadas, a gestão democrática, a consideração dos tempos pedagógicos diferenciados, a promoção, através da escola, do desenvolvimento sustentável e do acesso aos bens econômicos, sociais e culturais (HENRIQUES *et al*., 2007: 17).

Deve-se chamar a atenção que a política tem se desdobrado também na formação de professores, por meio de cursos de licenciatura em Educação do Campo, bem como de outros profissionais, como agrônomos, advogados, geógrafos, historiadores. A expectativa da política é que, com esses cursos superiores, seja possível formar profissionais capazes de realizar suas atividades de forma a valorizar o mundo rural. Resta avaliar até onde ela pode contribuir para separar dois universos que são intensamente conectados. O desafio, sem dúvida, é produzir essa conexão de forma a superar os estigmas que pesam sobre o rural em nossa sociedade.

6.4 Saúde

No que se refere à saúde, pela portaria Nº 3.257, de 22 de dezembro de foi instituído o Grupo da Terra, no âmbito do Ministério da Saúde, com as atribuições de:

I - participar da formulação, do acompanhamento e da avaliação das ações referentes à saúde integral das Populações do Campo e da Floresta, com o objetivo de garantir a equidade na atenção à saúde para esses segmentos sociais;

II - articular e monitorar a implementação das ações decorrentes dos acordos oriundos das pautas de reivindicações negociadas entre o Ministério da Saúde e os movimentos sociais organizados do campo e da floresta;

III - participar das iniciativas intersetoriais relacionadas à saúde das populações do campo e da floresta; e

IV - integrar saberes técnicos-políticos provenientes de pesquisas e debates dos movimentos sociais para ampliar o conhecimento sobre a situação de saúde das populações do campo e da floresta.

Esse grupo foi constituído por representantes de diversos órgãos internos ao Ministério da Saúde (entre eles, Funasa, Anvisa, Fiocruz, Secretaria de Vigilância à Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação) e da Sociedade Civil (Entidades Representativas dos Povos Indígenas; Comissão Pastoral da Terra; Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; Contag; Conselho Nacional de Seringueiros; Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar; Movimento das Margaridas; Movimento dos Atingidos por Barragens/Brasil; Movimento dos Pequenos Agricultores; MST; Movimento de Mulheres Camponesas; Movimento Nacional dos Pescadores; Conselho Nacional de Secretários de Saúde e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde).

Logo depois, pela portaria 2.866, de 2 de dezembro de 2011, o Ministério da Saúde institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta (PNSIPCF), com o objetivo, expresso no seu artigo 1º, de promover a saúde das populações do campo e da floresta por meio de ações e iniciativas que reconheçam as especificidades de gênero, geração, raça/cor, etnia e orientação sexual, visando ao acesso aos serviços de saúde, à redução de riscos e agravos à saúde decorrente dos processos de trabalho e das tecnologias agrícolas e à melhoria dos indicadores de saúde e da qualidade de vida.

Para tanto, enumera, em seu artigo 3º, os seguintes objetivos específicos:

I - garantir o acesso aos serviços de saúde com resolutividade, qualidade e humanização, incluindo as ações de atenção, as especializadas de média e alta complexidade e as de urgência e de emergência, de acordo com as necessidades e demandas apontadas pelo perfil epidemiológico da população atendida;

II - contribuir para a redução das vulnerabilidades em saúde das populações do campo e da floresta, desenvolvendo ações integrais voltadas para a saúde do idoso, da mulher, da pessoa com defici-

ência, da criança e do adolescente, do homem e do trabalhador, considerando a saúde sexual e reprodutiva, bem como a violência sexual e doméstica;

III - reduzir os acidentes e agravos relacionados aos processos de trabalho no campo e na floresta, particularmente o adoecimento decorrente do uso de agrotóxicos e mercúrio, o advindo do risco ergonômico do trabalho no campo e na floresta e da exposição contínua aos raios ultravioleta;

IV - contribuir para a melhoria da qualidade de vida das populações do campo e da floresta, incluindo articulações intersetoriais para promover a saúde, envolvendo ações de saneamento e meio ambiente, especialmente para a redução de riscos sobre a saúde humana;

V - *reconhecer e valorizar os saberes e as práticas tradicionais de saúde das populações do campo e da floresta, respeitando suas especificidades*;

VI - promover planejamentos participativos capazes de identificar as demandas de saúde das populações do campo e da floresta e definir metas, estratégias e ações específicas para sua atenção;

VII- *incluir no processo de educação permanente dos trabalhadores de saúde as temáticas e os conteúdos relacionados às necessidades, demandas e especificidades das populações do campo e da floresta, considerando a interculturalidade na atenção aos povos e comunidades tradicionais*;

VIII- apoiar processos de educação e informação das populações do campo e da floresta sobre o direito à saúde;

IX - apoiar a expansão da participação das representações dessas populações nos Conselhos de Saúde estaduais, distrital e municipais e em outros espaços de gestão participativa;

X - promover mecanismos de informação e comunicação, de acordo com a diversidade e as especificidades socioculturais;

XI - incentivar a pesquisa e a produção de conhecimento sobre os riscos, a qualidade de vida e a saúde das populações do campo e da floresta, respeitando as especificidades de geração, raça/cor, gênero, etnia e orientação sexual; e

XII - promover o fortalecimento e a ampliação do sistema público de vigilância em saúde, do monitoramento e da avaliação tecnológica sobre os agravos à saúde decorrentes do uso de agrotóxicos e transgênicos. (grifos nossos)

Como se pode verificar, há um esforço de conjugar as perspectivas convencionais de saúde com o reconhecimento de práticas tradicionais, normalmente tidas como não científicas. É explicitado que o Programa deve ser incluído nas ações municipais de saúde.

Não temos avaliações da efetividade dessa portaria, mas sua existência é, por si mesma, o reconhecimento das particularidades das populações do campo, contrastando vivamente com o passado recente em que as populações rurais eram objeto passivo de políticas, sem reconhecer suas especificidades.

6.5 Habitação

Em 2009, foi promulgada a Lei nº 11.977, que estabeleceu a Política Habitacional Minha Casa Minha Vida e estabeleceu novas normas de regularização fundiária de imóveis urbanos, como a desjudicialização da usucapião, permitindo a declaração do direito de propriedade pelo decurso do prazo de dez anos, apenas pela via administrativa.[41] Essa política compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O Programa Nacional de Habitação Rural visa subsidiar a produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do Orçamento Geral da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Segundo Rover e Munarini (2010), ele se iniciou em 2003 com três modalidades de contratos: a) Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH); b) Carta de Crédito com Operações Coletivas – FGTS; e c) Crédito Solidário (FDS). Os subsídios eram diferenciados segundo a renda do produtor (aqueles com renda mensal até um salário mínimo, tinham subsídio é de R$ 5.907,00, ficando o restante da obra sob sua responsabilidade; aqueles com renda mensal entre R$ 930,00 e R$ 1.500,00, teriam um subsídio de R$ 3.000,00, o restante podendo ser financiado em até 96 meses.

Em 2009, o Programa foi reformatado. Como já destacado em tópico anterior, a Lei nº 11.977/2009, no seu artigo 11, estabeleceu o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Em relação ao PNHR não houve preocupação dos legisladores em prever a infraestrutura necessária nas áreas rurais para a construção de habitações. A legislação infraconstitucional foi regulamentada pelo Executivo Federal por meio do Decreto 6.819, trazendo uma preocupação específica com as habitações rurais. De acordo com as novas regras, os beneficiários foram divididos em três grupos: no Grupo 1 estavam os agricultores com renda anual de até R$ 10.000,00 para os quais o valor liberado seria de R$ 10.000,00 dos quais o mutuário pagaria apenas os juros. Para os agricultores do Grupo 2, com renda anual entre R$ 10.000,00 a R$ 22.000,00, o limite de recursos acessado seria de R$ 29.000,00 com subsídio de R$ 7.000,00. O restante deveria ser pago em dez anos com taxa de juros de 5% ao ano mais TR, em parcelas mensais. O Grupo 3 comportaria os agricultores familiares com renda anual de R$ 22.000,00 a R$ 60.000,00. Para estes seriam liberados R$ 70.000,00, sem subsídio, com pagamento em dez anos com juros que variam de 5,6 a 8,16 % mais TR, conforme o valor financiado (ROVER e MUNIARINI, 2010: 263/4)

Em 02 de setembro de 2011, foi publicada a portaria 406, do Ministério das Cidades, que regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, que foi novamente alterada em 13 de dezembro de 2012, pela portaria 593.

Importa a este texto ressaltar as diretrizes do Programa, que preveem a construção ou reforma de unidades habitacionais visando assegurar o abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica. É estabelecido também que os projetos arquitetônicos deverão apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade, e ainda prever a ampliação futura da unidade habitacional. É ainda dedicada especial atenção à mulher responsável pelo domicílio, bem idosos e pessoas com deficiência, famílias em situação de emergência ou calamidade pública reconhecida por Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional.

41 Essa Lei sofreu alterações pela Lei nº 12.424, de 2011.

O programa estabelece ainda o atendimento às famílias do Grupo 1 sem acesso a solução de abastecimento de água, em conjunto com o Programa Cisternas, a cargo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome; às famílias residentes em municípios constituintes do Programa Territórios da Cidadania, a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário; a famílias integrantes de comunidades quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais.

Estão excluídos do Programa agricultores com mais de quatro módulos fiscais e assentados de reforma agrária, beneficiados por apoio específico do Incra.

6.6 Eletrificação

Outro programa importante para o desenvolvimento rural é o Luz para Todos, instituído pelo decreto 4.873, de 11 de novembro de 2003. Segundo seu artigo 5º, o programa tem as seguintes prioridades:

I - projetos em Municípios com índice de atendimento inferior a oitenta e cinco por cento, segundo dados do Censo 2000;

II - projetos de eletrificação rural que beneficiem populações atingidas por barragens, cuja responsabilidade não esteja definida para o executor do empreendimento;

III - projetos de eletrificação rural que enfoquem o uso produtivo da energia elétrica e que fomentem o desenvolvimento local integrado;

IV - projetos de eletrificação rural em escolas públicas, postos de saúde e poços de abastecimento d'água;

V - projetos de eletrificação rural que visem atender assentamentos rurais; e

VI - projetos de eletrificação para o desenvolvimento da agricultura familiar.

Como se vê, trata-se de uma tentativa de universalizar o acesso à energia elétrica, condição básica para o bem estar das populações e também fundamental para o estabelecimento de projetos educacionais e produtivos.

6.7 Desenvolvimento do Brasil rural: projeto de lei

Nos últimos anos proliferaram políticas voltadas para a valorização do meio rural. No entanto, elas são dispersas e pouco articuladas entre si, suscitando um debate em torno da necessidade de uma lei de desenvolvimento rural, que integre as diferentes políticas e crie determinadas normativas, como as que se constituíram para o desenvolvimento urbano.

Um passo importante nessa direção foi dado pela realização da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, em 2008, organizada pelo Condraf (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável). O seu tema foi "Por um Brasil rural com gente: sustentabilidade, inclusão, diversidade, igualdade e solidariedade".

No documento final do encontro, afirma-se que:

o ponto de partida do Brasil rural não se limita ao universo composto pela população que reside nas áreas delimitadas segundo os critérios adotados pelo IBGE ou às atividades agropecuárias nelas desenvolvidas. Nesta nova visão, o espaço rural é pensado de forma mais ampla, através da noção de ruralidade. Por isso, adotou-se o recorte sugerido por vários autores para os municípios rurais, que são aqueles que possuem menos de 50.000 habitantes e apresentam uma densidade demográfica de até 80 hab/km^2. (Brasil, MDA/Condraf, 2008)

Não é o caso de retomar as diferentes demandas e sugestões da conferência, mas cabe ressaltar que ela se desdobrou em um anteprojeto de lei, elaborado pelo Condraf e aprovado pela resolução 81, de 19 de maio de 2011, do MDA. Embora ele não se constitua num marco legal efetivo, pois ainda terá que passar por trâmites legislativos diversos, é importante apontar suas intenções gerais, na medida em que sinalizam novas reflexões sobre o rural.

O anteprojeto considera, em seu artigo 4º, parágrafo 2, que

I) desenvolvimento sustentável do Brasil Rural como um processo dinâmico e multidimensional e multisetorial que visa alcançar o bem-estar das populações rurais com base, simultaneamente, na dinamização diversificada das atividades econômicas, na conservação e uso adequado dos recursos naturais, na preservação do patrimônio histórico-cultural e na consolidação dos direitos de cidadania e participação política assegurados na Constituição Federal;

II) Brasil Rural como o conjunto diversificado dos espaços ambientais, socioculturais, econômicos e político-institucionais do país, onde predominam dinâmicas e relações de interação e interdependência entre as atividades rurais e urbanas;

III) abordagem territorial como um referencial para a renovação dos marcos conceituais sobre o desenvolvimento rural sustentável que deverá ocupar lugar central na sua estratégia de implementação;

IV) território como um espaço socialmente construído, dinâmico e mutável, que compreende, de forma interligada, as áreas rurais e urbanas e caracteriza-se por um sentimento de pertencimento e identidade sociocultural.

Como objetivos da política de desenvolvimento rural, são elencados, no artigo 7º:

I – instituir o Brasil rural um espaço construído com o comprometimento de toda a sociedade, onde viva com dignidade, pelo menos, um terço da população brasileira;

II - cumprir as funções sociais, culturais, econômicas e ambientais dos espaços rurais;

III – garantir o papel estratégico dos espaços rurais na construção de um modelo de desenvolvimento rural sustentável no país;

IV – fortalecer processos de dinamização econômica, social, cultural e política dos espaços rurais;

V - priorizar o fortalecimento da agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais, definidos pelo art. 3º da Lei 11.326 de 25 de julho de 2006 e o inciso I do art. 3º do Decreto 6.040 de

07 de fevereiro de 2007, visando a garantia da soberania e segurança alimentar e nutricional e a democratização do acesso à terra e à água;

VI – formular e implementar políticas, programas e ações que assegurem o acesso à terra, a preservação da biodiversidade, a reprodução do patrimônio cultural e a permanência das populações rurais, especialmente jovens, com dignidade nas áreas rurais;

VII– estimular a modificação do padrão de produção e consumo alimentar da população brasileira, em favor de hábitos alimentares saudáveis;

VIII– garantir a integração e ampliação do acesso a políticas, serviços e equipamentos de infraestrutura logística públicos e de qualidade, que garanta responsabilidade na socialização do trabalho doméstico com destaque para as áreas de educação, saúde e moradia;

IX – garantir a aplicação dos direitos do trabalho no espaço rural.

X – construir, criar e consolidar mecanismos e instrumentos de gestão social no planejamento, elaboração, integração, controle e monitoramento das políticas públicas.

Parágrafo Único - Para alcançar seus objetivos, a Política de Desenvolvimento para o Brasil Rural (PDBR) deverá articular e integrar todas as políticas, programas e ações voltados para o espaço rural brasileiro, assegurando o direito de acesso às suas populações.

Embora ainda bastante vago, o projeto sintetiza algumas das principais reivindicações que expressam uma mudança de concepção sobre o rural, mas que não encontra guarida, a não ser pontual e parcialmente, na atual legislação brasileira, como pretendemos ter demonstrado ao longo das reflexões feitas no presente documento. Cabe ainda o desafio de pensar as formas do rural nos municípios de mais de 50.000 habitantes e inclusive em cidades metropolitanas, algumas das quais ainda preservam áreas tipicamente rurais.

7 Entre a legislação e a realidade: reflexões a partir de três estudos de caso

Tendo em vista que a delimitação entre rural e urbano é feita pelos municípios, considerando suas realidades específicas, decidimos, após a análise das Constituições brasileiras e da legislação complementar, selecionar alguns casos que pudessem nos ajudar a melhor pensar as formas pelas quais essa delimitação é feita localmente, os elementos considerados para fazê-la, as tensões que a atravessam e as implicações quer para as políticas públicas de âmbito municipal, quer para as possibilidades de desenvolvimento rural. Nosso ponto de partida foi a análise dos Planos Diretores dos três casos selecionados, a legislação que os complementou e entrevistas com pessoas chaves que participaram, de alguma forma, da elaboração dos Planos, procurando entender que desenho de cidade estava sendo produzido.

Para desenvolver essa perspectiva, tomamos como parâmetro as novas obrigações legais que emergiram com a Constituição de 1988 e sua legislação complementar, tratadas nos itens anteriores.

Como vimos, a atual Carta Magna adotou o modelo federalista e restabeleceu certa autonomia municipal,

exigindo uma lei orgânica própria a cada município (artigo 29). O artigo 30 dotou genericamente os municípios de competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como de prestar serviços como transporte público, saúde, proteção ao patrimônio cultural-histórico e paisagístico e promoção do planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Além dessas competências, lhes foi delegada a função de executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de permitir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (artigo 182). Foi estabelecido que o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana seria o Plano Diretor, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, para municípios que integrassem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; aqueles onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal (como a desapropriação sanção, o IPTU progressivo, dentre outros); os que integrassem áreas de especial interesse turístico e, finalmente, os que estivessem inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Também vimos anteriormente que o Estatuto da Cidade estabelece, em seus artigos 39 a 42, as regras a serem observadas na realização do Plano Diretor e afirma que ele deverá englobar "a totalidade do território do município". No entanto, embora a legislação fale em plano para o conjunto do município, o que está em jogo é a política de desenvolvimento urbano, conforme se observa no *caput* do artigo 40 (Orientações e procedimentos para a realização dos Planos Diretores). Ou seja, é sob essa ótica que as áreas rurais entram no planejamento local. Também define (§ 4º, I do artigo 40) a necessidade de participação popular no processo de elaboração dos Planos, com "a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade". Temos, pois, que nos indagar sobre qual o peso e canais de participação de suas populações nas decisões estratégicas.

Considerando os critérios definidos pela legislação, segundo documento do Ministério das Cidades (2005), estavam obrigados a fazer Plano Diretor, 2.342 municípios. Não tinham essa obrigação 3.218, ou seja, 58% dos municípios brasileiros. Chama a atenção o fato de que essa exigência de planejamento não tenha sido estendida para as cidades com população menor, uma vez que, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, divulgada pelo IBGE (2012), e que apresenta dados mais recentes da situação dos municípios no país, a maioria deles (75%) tem até vinte mil habitantes, o que significa um total, nada desprezível, de 33,9 milhões de pessoas. Ao que tudo indica, são municípios com características eminentemente rurais.

7.1 Os casos estudados

Selecionamos três municípios para análise, considerando os seguintes aspectos: localização em diferentes regiões do país e com contingentes populacionais diferenciados. Decidimos escolher um município localizado em região metropolitana, com presença de atividades agrícolas; outro, considerado médio, onde houvesse uma combinação de atividades urbanas com uma vida rural ativa e, finalmente, um município com características eminentemente rurais, com população de menos de 20 mil habitantes (e, portanto, desobrigado pela legislação de fazer Plano Diretor). Para afinar os critérios de escolha, decidimos optar por localidades sobre as quais pelo menos um dos membros da equipe já tivesse algum conhecimento acumulado, de forma

a facilitar a aproximação.

Tendo em vista esses parâmetros, escolhemos os seguintes municípios:

a) Nova Iguaçu, situado na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro, marcada por importantes conflitos por terra entre as décadas de 1950 e 1970, quando posseiros que viviam da produção agrícola dirigida para mercados locais resistiram ao processo de expropriação da terra. Voltou a ser palco de conflitos nos anos 1980, no momento em que uma série de ocupações de terras por populações que, muitas vezes, já viviam nas cidades, gerou a criação de assentamentos rurais, quer sob alçada do governo estadual (Campo Alegre), quer do governo federal (São Bernardino, Marapicu). Paradoxalmente, o Plano Diretor do município, realizado em 1997, decretou Nova Iguaçu como cidade, ou seja, município sem áreas rurais. Na revisão do Plano, nos anos 2000, isso foi revertido, por pressão de associações de agricultores.

b) Caxias do Sul, município de porte médio, importante produtor de uva e de hortifrutigranjeiros, mas também com uma atividade industrial e de serviços intensa, em especial o turismo rural. Sua origem está na formação de núcleos agrícolas, com imigrantes italianos que podiam adquirir lotes de, no máximo, 70 hectares. No entanto, a maior parte comprou áreas menores, entre 10 e 30 hectares, caracterizando a região como sendo predominantemente de minifúndios. O município tem um histórico de leis que regem o uso do seu espaço urbano: seu primeiro Plano Diretor foi elaborado em 1972, seguido pelo de 1979, de 1996 e o atual, elaborado em 2007.

c) Belterra, situado no Noroeste do Pará, se separou, em 1997, de Santarém, município do qual era distrito. Com menos de vinte mil habitantes, Belterra apresenta a singularidade de ter sido palco, no final dos anos 1930, de um dos empreendimentos da Ford na Amazônia, constituindo-se numa cidade-empresa planejada. Abandonado o empreendimento em 1945, suas terras foram incorporadas pela União (situação que perdura até hoje em boa parte do município). Além disso, Belterra contém a Flona Tapajós que ocupa expressiva área de seu território. Trata-se de um município com características eminentemente rurais que, no final do século XX, começou a ser ocupado pelo cultivo de soja. Para além de sua história singular, Belterra se singulariza por ter elaborado um Plano Diretor altamente participativo.

As visitas aos municípios da pesquisa foram realizadas entre o período de fevereiro e abril de 2013, quando foram entrevistados 46 representantes da sociedade civil e de órgãos de governo, entre Secretarias de Planejamento, Urbanismo, Desenvolvimento Rural e/ou Agricultura, Habitação, Educação, Saúde, bem como sindicatos de trabalhadores rurais, associação de produtores, associações e movimentos urbanos, entre outras representações da sociedade civil existentes e que participaram da construção dos Planos Diretores em questão. Quando foi o caso, procuramos entidades que pouco ou mesmo não participaram do processo, mas tinham expressividade política. Buscamos identificar a visão que os entrevistados têm do rural e do urbano e como se reconhecem na definição destes limites nos Planos Diretores vigentes em seus municípios.

Na ida aos municípios, procurou-se também identificar, além das diretrizes do Plano Diretor, outras legislações pertinentes, bem como as políticas voltadas à área rural, desde aquelas que tratam do estímulo à pro-

dução, até as que garantem a oferta de serviços e infraestrutura para as famílias que vivem nesses espaços.

7.2 Participação social

O Estatuto da Cidade estabelece a necessidade de participação da sociedade na elaboração dos Planos Diretores, com a criação de conselhos, realização de audiências públicas, consultas e a garantia de transparência das informações pelo Poder Público, aspectos previstos no seu §4º do artigo 40.

Em alguns dos municípios analisados a participação social foi intensa, em outros, reduzida ao mínimo necessário para que as exigências legais pudessem ser cumpridas. Em qualquer das situações estudadas, no entanto, a participação foi norteada por um projeto técnico, previamente elaborado, cuja leitura permite entender alguns interesses em jogo e alinhamentos possíveis.

O Plano Diretor de Belterra, foi elaborado entre 2005 e 2006, num amplo processo participativo, conforme nos foi informado, reconhecido por vários entrevistados.[42] O processo foi orientado por assessores da Fase. Silva (2012: 90), realizando uma síntese do processo de preparação do Plano, ressalta que ele

- Garantiu a participação social em todo o processo, capacitando-os minimamente para a fiscalização e controle social, para o processo de implementação do Plano;
- Criou o Sistema de Municipal de Planejamento e Gestão (Simplage) – como um conjunto de estruturas e processos democráticos participativos, visando a assegurar a elaboração, revisão e operacionalização do planejamento e gestão municipal, de forma integrada, contínua e dinâmica;
- Criou Instrumentos de democratização da gestão, tais como: o Conselho da Cidadania e o Congresso da Cidadania (como instância máxima de participação popular);
- Instituiu o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e de Interesse Social).

Em Belterra há uma grande quantidade de organizações sociais. Conforme dados de 2010 coletados por Silva (2012), eram 56 as entidades existentes, envolvendo as do distrito sede as de outros distritos e as de abrangência municipal. Todas elas estavam envolvidas ativamente no processo de discussão do plano.[43]

No caso de Caxias do Sul[44], a elaboração do Plano, entre 2005 a 2007, foi marcada por reuniões internas ao governo municipal e convocação de quatro audiências públicas, que contaram com a participação de sindicatos urbanos e rurais, da União das Associações de Bairro (UAB), dos estudantes, das faculdades da cidade, dentre outros. Na elaboração desse plano também participaram 40 técnicos da prefeitura. Um dos entrevistados, representante do poder público, indicou que "não houve muitas questões polêmicas. Primeiro fizemos um diagnóstico, depois eles complementaram". Na opinião desse entrevistado, não houve pontos

42 O Plano foi elaborado quando da eleição de Geraldo Pastana (PT), expressivo militante do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Santarém nos anos 1980 e, segundo um de nossos entrevistados, configurou-se como um experimento de desenho da "cidade que queremos".

43 Possivelmente não da mesma forma e com a mesma intensidade.

44 O PDM foi elaborado em 2007, no governo de José Ivo Sartori, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Esse prefeito esteve à frente da administração municipal em dois mandatos (2005/2008 e 2009/2012).

conflitantes. Outras entrevistas mostraram que o consenso não foi tão grande. Quando questionamos se as organizações levaram alguma proposta para as audiências, para contribuir com o Plano Diretor e se houve aspectos polêmicos, representantes de entidades de agricultores nos informaram que o loteamento irregular na área rural e a questão ambiental foram temas muito discutidos. Segundo um deles, que também é agricultor, o problema dos condomínios irregulares é a circulação de muita gente, desconhecida e estranha nesses locais. Na comunidade todos se conhecem, diz ele, e reitera: "tu nunca sabe que tipo de gente que circula lá, se vai ser morador do condomínio, gente que vem de fora, nunca sabe a índole dessa gente". Sugeriu que, dependendo a índole das pessoas, pode haver furto da produção.

Em relação à questão ambiental, foram evidenciadas as preocupações dos agricultores, a partir de sua percepção de que "se a nova legislação [do Código Florestal] for contemplada à risca, a agricultura, não só do município, mas da região, simplesmente vai desaparecer". Isso porque no município existem muitas áreas de preservação permanente na beira de vertentes, lagos, arroios, topo de morro, nas maiores inclinações, afloramento de rocha. Segundo o informante, muitas dessas áreas são utilizadas hoje com fins agrícolas. Foi ressaltado que a legislação ambiental local já é muito rígida e uma das demandas dos agricultores durante as reuniões do Plano Diretor foi que ocorresse uma maior flexibilização dessas leis. No entanto, essa questão não entrou no Plano, talvez por estar subordinada a legislações superiores (estaduais e federal).

Com relação ao Município de Nova Iguaçu, o Plano de 1997, restringiu-se à participação mínima necessária e teve um caráter eminentemente técnico.[45] Como já apontado, uma de suas marcas foi declarar Nova Iguaçu como cidade, portanto, sem áreas rurais. Segundo um de nossos entrevistados, a participação popular que tem ocorrido para a elaboração dos Planos Diretores brasileiros acaba por gerar a previsão de dispositivos que nunca poderão ser efetivados. Por esse motivo, a gestão da época optou pela elaboração do Plano apenas pelos técnicos da própria prefeitura, sem a participação da sociedade. Mesmo assim, prevê a criação de um Conselho de Política Urbana, como órgão consultivo e fiscalizador da Prefeitura, com representação paritária entre prefeitura e sociedade civil. O atual Plano Diretor, elaborado em 2004[46], contou com ampla participação da sociedade civil, tanto dos setores urbanos como rurais, como foi destacado em diferentes entrevistas. Entretanto, o Plano apenas foi aprovado na Câmara Municipal em 2011, por meio da Lei nº 4.092.

O Plano atual foi feito com auxílio de uma firma especializada que, segundo um de nossos entrevistados, fazia consultoria para elaboração de planos em diversas cidades do país, inclusive capitais. Segundo ele, a empresa tinha toda uma metodologia de elaboração, fundada nos princípios estruturantes do Estatuto da Cidade. No que nos interessa mais diretamente, como já afirmado, o Plano restabeleceu as áreas rurais do município. Conforme um de nossos entrevistados, houve bastante pressão das associações existentes nas áreas rurais, lideradas por Marapicu. Foi mencionada inclusive uma legislação, data de 2006, que já restabelecia essa divisão. As razões para isso apresentadas nas entrevistas foram: muitos agricultores não conseguiam aposentadoria especial, porque o município não tinha área rural; havia dificuldade de conseguir Declarações de Aptidão

45 O Plano de 1997 foi elaborado logo no início da gestão de Nelson Bornier, do PMDB e que foi reeleito em 2010.

46 Durante o primeiro mandato do prefeito Lindberg Farias, do PT, eleito em 2004 e reeleito em 2008, com uma coligação de vários partidos sendo eles: PT, PDT, PSB, PV, PC do B, PT do B, PR, PTN, PRB e DEM. Não chegou a concluir o segundo mandato, pois foi eleito para o senado em 2010. Assumiu a Prefeitura a Vice-Prefeita Sheila Gama (PDT).

do Produtor (DAP), instrumento fundamental para acesso ao crédito etc. Nenhum dessas razões pareceu ter poder explicativo forte. No entanto, houve mobilização pelo restabelecimento dessas áreas.

Conforme o entrevistado:

Eles perceberam que, se oficialmente eles não existem, a tendência deles é sumir. Seria ter cada vez menos políticas públicas voltadas para eles. Ter menos espaço para pedir políticas públicas para agricultura. Então eles acertaram nesse sentido, eles não tem uma moeda de troca imediata. Se voltar a área rural, a partir de amanhã eu posso fazer isso, isso e aquilo. É questão do poder público reconhecer que existe agricultura no município e com isso o agricultor conseguir ter voz, para poder conseguir coisas de médio e longo prazo. Uma questão de sobrevivência de classe. As outras coisas que foram colocadas, as escolas, eram muito mais pontuais, em função da falta das áreas rurais. Mas acho que eles acertaram quando colocaram a preocupação de identidade e de reconhecimento político de uma classe econômica (Comentário de representante do poder público).

A retomada do rural dos marcos legais do município de Nova Iguaçu implicou um reconhecimento da categoria dos agricultores familiares, que, a partir de então, passaram a ter mais facilidades para acessar as políticas públicas federais, entre os casos citados, o Programa Nacional de Apoio a Agricultura Familiar (Pronaf).

Após a elaboração dos Planos Diretores, todos os municípios passaram a contar com um conselho específico para discutir o planejamento da cidade, todos eles previstos nos respectivos Planos Diretores.

Em Belterra foi criado o Conselho da Cidadania, órgão de caráter consultivo e deliberativo em matéria urbanística, políticas públicas, territorial e habitacional, constituído por representantes do poder público e da sociedade civil e vinculado à Secretaria Municipal de Administração Finanças e Planejamento.[47] Em Nova Iguaçu, foi criado o Conselho Municipal de Política Urbana e Gestão Territorial (Conpurb), um órgão colegiado que reúne representantes do Poder Público e da sociedade civil, de caráter permanente, deliberativo e fiscalizador, que tem por finalidade assessorar, monitorar, fiscalizar e propor diretrizes sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial do município entre outras questões. Diferentemente dos casos anteriores, o município de Caxias do Sul já tinha um conselho para tratar do seu planejamento desde 1972 (Lei 2089 de 27/12/192, revogada em 1975, pela Lei 2228 de 15/07/1975, que instituiu o Conselho do Plano Diretor Urbano)[48]. No entanto, a Lei 7030, de 23/11/2009, instituiu o Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (Conseplan), composto paritariamente por membros de governo e da sociedade civil[49].

47 O Conselho da Cidadania é composto por dez representantes do Poder Executivo municipal, indicados pelo Prefeito Municipal e; 17 representantes da sociedade civil escolhidas pelas respectivas organizações e/ou movimentos, dentre eles o STTR, a FLONA, a APA, indígenas, associação e sindicato de produtores rurais, juventude, idosos, estudantes, mulheres, segmento empresarial dentre outros.

48 A Secretaria da Agricultura do município participa do conselho desde que esse foi criado, no entanto não havia representantes de agricultores por parte da sociedade civil. Nessa primeira versão, o Conselho, de composição paritária, era formado por seis membros da sociedade civil (representantes da Câmara de Indústria e Comércio; Sindicato dos Trabalhadores; União das Associações de Bairros; associação de classe de engenheiros e arquitetos; Ordem dos Advogados do Brasil) e seis membros do poder público (secretários de Viação e Obras Públicas; Fazenda; Agricultura; diretor do Serviço Autônomo de Água e Esgoto; Gabinete Municipal de Administração e Planejamento e Consultoria Jurídica). Em 1995, pela Lei 4300, de 10 de junho, a composição foi alterada, incluindo dois membros da sociedade civil (Universidade de Caxias do Sul e Sindicato da Indústria da Construção Civil) e mais dois do poder público (Secretário de Desenvolvimento Urbano e de Serviços Públicos Urbanos).

49 Em 2009, a composição do conselho foi ampliada para 12 representantes da sociedade civil (com destaque para representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Caxias do Sul; Diretório Central dos Estudantes; Câmara de Dirigentes Lojistas e Conselhos Distritais) e 12

Assim, percebe-se que a exigência dos marcos jurídicos dos planos diretores, ao que tudo indica, vem contribuindo para a abertura de canais de diálogo entre o poder público local e a sociedade civil para tratar, de forma permanente, do planejamento da cidade e interferir sobre seus marcos jurídicos, com a criação de leis complementares. Constatamos, também, que tanto em Belterra quanto em Caxias do Sul existem representantes de agricultores entre os membros desses conselhos. A limitação do tempo da pesquisa, no entanto, não contribuiu para explorarmos os sucessos e as limitações encontradas pelos representantes dos agricultores nesses espaços.

7.3 A delimitação do urbano e do rural e a expansão das áreas urbanas

Como vimos em partes anteriores do presente relatório, há uma tensão na legislação na definição do rural e do urbano, sendo utilizado ora o critério de localização, ora o de destinação ou utilização das áreas.

O Plano Diretor de Belterra, ao contrário da concepção vigente do rural como espaço de produção, apresenta uma grande preocupação em contemplar necessidades da população rural, no que se refere a lazer, saúde, educação, transportes, meios de comunicação etc. Dessa forma, o rural é visto também como um espaço de vida social. O aspecto mais sensível e bastante singular é o fato de que as áreas rurais e agrícolas estão bastante contempladas no plano, que realmente aparece como um plano de desenvolvimento para o município e não só para as áreas urbanas.

No Plano Diretor de Caxias do Sul identificamos a visão do rural no artigo 9º que estabelece que a "zona rural é composta pela área rural do Primeiro Distrito e pela área rural dos demais distritos, compreendendo a *porção do Município destinada a abrigar as atividades produtivas primárias, agroindustriais, residenciais e de serviços relacionados à área da saúde, terapêuticos e geriátricos, admitindo atividades urbanas para atendimento das comunidades rurais e aquelas voltadas ao lazer e ao turismo."* (Lei Complementar nº 290 de 24 de setembro de 2007 – Grifo nosso). Nesse artigo, a definição de área rural foi pautada pelo critério da utilização. Entretanto, outros aspectos, para além do econômico, foram citados, como o espaço rural enquanto local de moradia e com atividades consideradas como urbanas pelos elaboradores do Plano Diretor, mas consideradas como necessárias ao atendimento das comunidades rurais, além de atividades de lazer e turismo. O Plano Diretor anterior de Caxias do Sul, de 1996, já considerava a área rural como espaço de moradia e com os equipamentos necessários à vida das comunidades rurais.

O atual Plano Diretor de Nova Iguaçu utilizou como elementos definidores das áreas urbanas e rurais os critérios do artigo 32 do Código Tributário Nacional. Nesse sentido, área urbana é o espaço que possui ao menos dois equipamentos fornecidos pelo poder público dentre os seguintes: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado. A zona rural foi definida no artigo 54 como a destinada às atividades primárias, de produção de alimentos, reflorestamento, mineração e agropecuária etc. Para a caracterização do território rural, foi utilizado apenas o critério da localização e da destinação econômica. Percebe-se dessa forma que, apesar da retomada do rural pelo Plano Diretor e da previsão de algumas políticas

do poder público (com destaque para Secretários de Habitação, Urbanismo, Planejamento, Procurador Geral, Meio Ambiente, Gestão e Finanças, Receita, Cultura, Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, conselhos distritais).

setoriais, ele é tratado como espaço de produção, embora as atividades agrícolas do município sejam pouco expressivas economicamente, se comparadas ao PIB das atividades situadas na área urbana. O Produto Interno Bruto de Nova Iguaçu referente ao ano de 2009 atingiu a casa de mais de R$ 9,5 bilhões, sendo 77% deste montante realizado pelo setor terciário da economia, envolvendo atividades de comércio, hotelaria, transporte, bancário, securitário, imobiliário, educacional, serviços públicos, entre outros (LEAL, 2012: 103).

No entanto, essa delimitação não é rígida nem permanente. Os Planos Diretores, com previsão de revisão a cada dez anos, são instrumentos fundamentais para que os municípios projetem seu futuro. Desse ponto de vista, aparecem como instrumentos políticos essenciais, lugares de disputa, onde se confrontam interesses locais por meio de uma linguagem técnica. O tema da expansão urbana é central nesses debates.

Nos três municípios estudados, as áreas urbanas crescem e pressionam as áreas rurais, embora com intensidade distinta. Parece haver um forte movimento de especulação imobiliária, que produz disputa sobre a terra. A construção de uma estrada ou avenida ou mesmo pavimentação de alguma via já existente induz a loteamentos. Como a autorização para fragmentação e construções nas áreas urbanas só pode ser dada no plano municipal, é compreensível a pressão para que áreas rurais (submetidas a regras estabelecidas pela União) sejam transformadas em urbanas. Ao mesmo tempo, complexificando ainda mais a questão, parece haver, nos casos estudados, uma tendência à fragmentação do solo antes mesmo de qualquer regulamentação. Ou seja, proliferam os loteamentos clandestinos, fora de qualquer controle, parte deles sobre áreas antes rurais, conforme já analisado, em termos nacionais por Maricato (2002 e 2003).

Em Caxias do Sul, o Plano Diretor estabelece as Zonas de Expansão Urbana (ZEU), no artigo 23: *"áreas com potencialidade de absorver atividades urbanas, desde que haja expresso interesse público, e que serão objeto de regramento específico". Elas se subdividem em:*

I - ZEU 1 - áreas contíguas à área urbana, dotadas de infraestrutura, e que, de acordo com expresso interesse público, podem ser agregadas àquela; e

II - ZEU 2 - áreas caracterizadas como corredores de desenvolvimento, de ocupação mista, de pequeno, médio e grande porte, situadas junto às vias que ligam a cidade à Zona Especial do Novo Aeroporto (ZENA).

(Lei Complementar nº 290 de 24 de setembro de 2007).

Identificamos uma falta de consenso no que diz respeito à ampliação da área urbana e da zona de expansão urbana do município. Segundo os representantes do governo não houve expansão, mas, segundo os agricultores entrevistados, houve. Os dois excertos a seguir, ilustram essa situação:

Pergunta: No Plano Diretor atual houve alguma expansão da área urbana em relação à área urbana anterior?

Entrevistado do setor público: Ao contrário, houve até uma diminuição. Houve uma ampliação no perímetro urbano. Porque houve um entendimento que em 2006, inclusive, foi suprimida a área de expansão urbana. Entendeu-se, naquele [Plano] de 1996, que tinha muitos vazios urbanos. Então, na época, não foi ampliado o

perímetro. Só que a gente viu, os estudos que fizemos dos vazios, que estava se dificultando, a cidade estava engessada, não tinha mais áreas. O que acontece? Estavam se criando núcleos urbanos, alguns núcleos com características urbanas em áreas rurais. Principalmente nesse lindeiro ao perímetro urbano. Então, essas áreas que tinham já essas características foram ampliadas como urbanas. Houve um aumento da área urbana e uma diminuição da rural. Só que a nossa área rural é muito grande comparada com a urbana. É 1638 Km² todo o nosso território. E a parte urbana antes do Plano Diretor era 151 Km². Foram aumentados 80 Km². Nós estamos agora com 235 Km².

Entrevistado representante de agricultores: Claro que com o crescimento da cidade, ela tem aumentado, cada período há um aumento, de expansão que eles chamam. (...) na minha região, que moro hoje, fui morar em 1998 (...) era zona rural, hoje já é zona urbana. Ela aumentou, cresceu, o município acabou crescendo e avançando. Criaram-se as zonas urbanas. A diferença está no número da população, cresceu, muitas residências, muda totalmente, porque na realidade estava lá numa região tranquila, hoje está num movimento, está toda hora passando carro, existe uma estrada, ela foi asfaltada (...) em função do crescimento, tivemos um progresso, mas ao mesmo tempo a tranquilidade, ela não existe mais. Antes era uma área destinada à agricultura. Atualmente poucas regiões tem agricultura naquela área, porque praticamente ficou inviável manter aquilo lá, porque a cidade foi avançando. Temos a situação e agricultores, ligados à entidade, que, em virtude do avanço da cidade, foi construído uma subestação. Área totalmente produtiva, de quatro hectares, e essa família teve que vender essa área. Lá tem hoje uma subestação que vai abastecer a cidade [luz]. Muitas coisas mudaram.

Tivemos a oportunidade de visitar uma propriedade rural produtora de uva e de vinhos localizada na antiga área de expansão urbana, hoje uma ZIT, próxima ao primeiro distrito. A foto abaixo ilustra a presença de propriedades com alta produção agrícola.

Figura 01: Caxias do Sul, vinícola Zanrosso, Zona de Interesse Turístico, 2013

Foto: Mariana Trotta

Figura 02: Caxias do Sul, vinícola Zanrosso, Zona de Interesse Turístico, 2013.

Foto: Mariana Trotta

No entorno dessa propriedade também identificamos outros imóveis com produção agrícola, bem como vários loteamentos urbanos surgindo, o que exemplifica o processo vivido pelo município, com gradativa ampliação do perímetro urbano e forte especulação imobiliária. Esse quadro, somado às dificuldades em obter lucro com a produção do vinho, devido a fatores como a concorrência, provocada pela redução da alíquota de imposto de importação do vinho estrangeiro, a falta de cultura de consumo de vinho e a Lei Seca, têm estimulado os agricultores a vender suas propriedades para empresas de loteamento, como nos foi comentado durante as entrevistas.

Em Nova Iguaçu ocorreu o inverso, na medida em que o Plano Diretor elaborado em 1997, transformou o município em cidade. Araújo e Vainer analisando esse plano afirmam que parte da área de expansão urbana abrangeu a *"Zona de Sítios (ZS),* com a finalidade produtiva ou ao recreio" (ARAÚJO E VAINER, 2010: 122 – Grifos no original), ou seja, zonas com características antes rurais foram enquadradas dentro da área de expansão urbana, fato que possibilitaria posteriormente a flexibilização do parcelamento do solo.

Também foram previstas Zonas de Uso Industrial, situadas tanto nas áreas urbanas como nas áreas de expansão urbana. Essa zona deveria ser regulamentada por legislação específica que deveria ser elaborada após a entrada em vigor do Plano Diretor.

No artigo 8º do Plano, definiu-se que o perímetro urbano compreenderia todo o território da Cidade de Nova Iguaçu. As macrozonas foram assim definidas: zona urbana consolidada (áreas do território de maior adensamento populacional); zona de expansão urbana correspondente "aos espaços periféricos onde se efetivam os vetores de ocupação progressiva", caracterizada por "baixa densidade de ocupação, grandes porcentagens de lotes vagos nos loteamentos existentes, assim como parcelamentos não consolidados"; zona de transição (cinturão verde), que são as "áreas do território onde encontram-se presentes atividades agrícolas e pecuária de pequena escala, formada basicamente por sítios e chácaras de lazer, sendo caracterizada por uma ocupação de baixa densidade e de edificações dispersas". É importante lembrar que os assentamentos rurais de Campo Alegre, Marapicu e São Bernardino, todos criados na década de 1980, ficaram localizados na área de expansão urbana.

Araújo e Vainer (2010) explicam que esse Plano Diretor adotou uma estratégia voltada para o desenvolvimento econômico. Segundo elas,

O planejamento urbano recebe na década de 1990 a influência de dois modelos de cidade, de diferentes visões – a democrática, voltada para o desenvolvimento urbano, e a estratégica, direcionada para o desenvolvimento econômico. Apesar de sua natureza diversa, ambos são calçados em características físico-territoriais, as quais, ao implicar em efeitos concretos para a vida da cidade, constituem uma área de grande atuação e interesse do governo municipal (ARAÚJO e VAINER, 2010: 123).

A preocupação com o desenvolvimento econômico do município destacada por Araújo e Vainer (2010) foi também ressaltada pelo Secretário de Urbanismo de Nova Iguaçu na época da elaboração do Plano Diretor de 1997, em entrevista que nos foi concedida. Ele relatou que o governo da época buscou promover um "choque de urbanização", com a elaboração de novas leis urbanísticas, pois as existentes eram muito antigas. Tinha

preocupação com o desenvolvimento dos serviços e comércio, garantindo a autonomia do município e acabando com a característica de "cidade dormitório". O entrevistado também afirmou que a preocupação com a preservação ambiental deveu-se à constatação de que o município já possuía dois terços do seu território reservado a tal finalidade. Complementa que perceberam duas lógicas de ocupação do solo que deveriam ser incentivadas: uma comprometida com a preservação, para o futuro da própria cidade, e outra antropofisada, com atividades humanas ou urbanas comprometidas com a cidade e seu abastecimento, devendo ser desenvolvida para garantir a autossuficiência do município com serviços e comércio. Essa autossuficiência não diz respeito à produção agropecuária. Somado a essas percepções, o entrevistado destacou que consideraram a situação de insustentabilidade ambiental e econômica dos assentamentos rurais e das áreas de sítios no entorno da reserva do Tinguá, já em processo de loteamento.

Já no que se refere ao atual Plano Diretor, o artigo 20 estabelece os objetivos da política municipal para a estruturação do território. Há uma preocupação expressa com a limitação, ordenamento e controle da expansão urbana que aparece nos incisos I e II do §3º do referido artigo, ao definirem respectivamente como objetivos "conter a expansão horizontal da ocupação urbana" e "compatibilizar a expansão urbana com a existência de áreas de preservação ambiental, mantendo as zonas rurais como zonas de amortecimento".

Ressaltamos que o restabelecimento das áreas rurais teve algum efeito sobre o município. Em que pese o fato de que suas atividades agrícolas serem pouco expressivas, o fato é que ser reconhecido como agricultor parece ter repercutido sobre os agricultores. Um dos entrevistados relacionou o fato à volta de uma feira, conhecida como Feira da Roça, e ao crescimento da autoestima da população rural, que hoje se afirma como tal. Segundo esse entrevistado, certamente isso terá reflexos no próximo Censo Agropecuário, uma vez que houve em certo encobrimento da população rural, em virtude das pessoas não se declararem agricultores.

Outro aspecto apontado foi uma mudança na relação com os consumidores:

Começaram a aparecer algumas coisas que tinham sumido e que ninguém mais via. Isso é uma coisa interessante em termos de formação de identidade. O pessoal começou a dizer "eu sou feira da roça, eu sou agricultor, isso aqui sou eu que produzo, pode levar que é garantido que sou eu que produzo". E ai começa aquele diálogo entre cliente e agricultor (...) que constrói identidade. As pessoas começam a sentir orgulho do que fazem: pode levar garantido que eu não uso agrotóxico, nem uso adubo químico. Estabelece aquele elo de confiança e valoriza o trabalho do agricultor (Comentário de um representante do poder público).

No que se refere a Belterra, o Plano Diretor Participativo, em seu zoneamento, estabeleceu uma Zona Central, caracterizada pela concentração de comércio e serviços e construções de caráter histórico, presente no seu sistema de arruamentos, nas edificações e monumentos, todos da época da Fordlândia. Há uma clara preocupação de preservação dessa paisagem. Chama ainda a atenção a proposta de "evitar a saturação do sistema viário e incentivar melhores condições de circulação, de forma a garantir acessibilidade a todos", num município onde a circulação de carros e pessoas é pequena e as avenidas são bastante largas. Destacamos ainda a preocupação com a "preservação da integridade dos espaços públicos, das áreas verdes e de lazer existentes". A Zona Intermediária corresponde à área externa à Zona Central e é de uso predominantemente

residencial. Nela, os arruamentos são claramente definidos, seja espontaneamente ou promovidos pelos setores público ou privado. Uma das diretrizes para essas áreas é "Preservar a vegetação de miolos de quadra ainda existentes, desde que o proprietário não necessite utilizar para a agricultura sustentável, obedecendo à Legislação Ambiental Federal" (artigo 17, inciso V). Ou seja, fica clara a intenção de preservar atividades agrícolas nas áreas urbanas, desde que seja esta a vontade dos proprietários. A qualificação dessa agricultura (sustentável) remete ao debate local sobre o significado da soja na região. Finalmente, o Plano delineia, no seu artigo 19, uma Zona de Expansão, que é a "área em processo de consolidação ou passível de ser urbanizada, de forma contínua, no horizonte de tempo do Plano Diretor". Para ela, são apresentadas as seguintes diretrizes:

I. Garantir os níveis atuais de baixa densidade na ocupação do solo;

II. Promover níveis satisfatórios de qualidade ambiental;

III. Definição pelo poder público de regras para a promoção de loteamentos, considerando, sempre, a estrutura viária básica existente.

IV. Abrigar atividades consideradas semirrurais e atividades urbanas consideradas incompatíveis com o uso predominantemente habitacional ou que demandem grandes extensões de área.

(Lei de nº131 de 22 de fevereiro de 2007).

Em Belterra, as áreas de consolidação do território urbano correspondem, em grande medida, às antigas quadras de seringais. São lotes grandes, muitos deles, ao que pudemos apurar pelas entrevistas realizadas, vendidos aos "gaúchos" que chegaram em busca de terra para plantio de soja. Outros são marcados pela presença de agricultura tradicional, em especial de frutas nativas da região, mas com um circuito mercantil pouco organizado. Segundo alguns entrevistados, na época da colheita, as frutas se estragam nos lotes, porque não há como escoar todo o volume da produção. A possibilidade de instalação de agroindústrias não foi apresentada espontaneamente por nossos interlocutores, dando-nos impressão de que não se trata de alternativa já amadurecida. Também não está prevista no Plano. No que nos interessa neste momento, deve ser ressaltado que essas áreas correspondem à faixa que vai do centro histórico de Belterra à BR 163. Trata-se, assim, de um movimento planejado de aproximar a cidade da estrada.

Um fato que chama atenção é que muitas fazendas de soja estão instaladas essa área considerada pelo Plano como sendo de expansão urbana, como pode ser observado na foto abaixo.

Figura 03: Belterra (PA), área de produção de soja próxima à cidade, 2013

Foto: Mariana Trotta

São recorrentes tanto nos trabalhos analíticos (PEREIRA e LEITE, 2011; PEREIRA, 2012) como também nas diferentes entrevistas que fizemos em Belterra, a referência aos riscos que a soja traz pela proximidade dos plantios com a área urbana, dada a grande quantidade de agrotóxicos utilizada, colocando em risco a saúde de famílias que vivem próximas. Mencionou-se inclusive a proximidade de escolas com plantações, colocando em risco a saúde das crianças, professores e funcionários.

O Código Tributário Nacional (CTN), Lei nº 5. 172/66, determina que os impostos municipais arrecadados nas áreas urbanas devem ser geridos pelos municípios enquanto os impostos arrecadados nas áreas rurais sejam destinados à União. Essa diferença na destinação das receitas provenientes do IPTU e do ITR (com o repasse de 50 % aos municípios ou a possibilidade dos municípios optarem pela arrecadação integral desse imposto[50]) tem levado a que alguns pesquisadores afirmem que isso leva a que os municípios aumentem artificialmente suas áreas urbanas, em vista a ampliar suas rendas. Embora essa hipótese não possa ser descartada, chamou-nos a atenção o fato de que, nos três municípios que visitamos, os entrevistados nos indicaram alguns elementos que relativizam essa ideia.

De um modo geral, os gestores públicos entrevistados indicaram que a renda proveniente do IPTU não é a mais significativa para as administrações municipais, e destacaram que o Imposto sobre Serviços (ISS) tem valores mais expressivos. Confirmamos essa argumentação a partir de dados do Tesouro Nacional disponíveis no site do IBGE@cidades, onde constatamos que a receita do IPTU nos municípios estudados é menor que a receita do ISS e, ao mesmo tempo, muito pouco expressiva na totalidade da receita orçamentária das munici-

50 Apesar dessa possibilidade prevista no texto constitucional, como já destacado no relatório, nenhum dos municípios estudados fez tal opção.

palidades. Muitas vezes, o IPTU sequer é cobrado com a rigidez que a lei prevê. Em outros casos, a expansão urbana se faz por meio de loteamentos clandestinos e o IPTU tarda a chegar, pois depende da regularização e instituição de alguns serviços básicos. Diante dessa realidade, parece-nos que a arrecadação do IPTU não se configura em motivação suficiente para a ampliação das áreas urbanas, pelo menos nos municípios estudados.

Em relação à cobrança de impostos, no município de Caxias do Sul, conforme a Lei Complementar nº12 de 28/12/1994, o agricultor que mora em área urbana que comprovar utilizar a área para destinação agrícola, se torna isento do IPTU. Para adquirir este benefício, entretanto, o agricultor tem que abrir um processo administrativo, onde são avaliadas as notas fiscais movimentadas pelo agricultor e um fiscal realiza a vistoria da propriedade. Após esses procedimentos, e constatada a destinação do imóvel para fins produtivos, é dado o benefício da isenção fiscal durante o período de quatro anos. Após esse período, há que renovar os procedimentos administrativos junto ao órgão municipal responsável.

Não encontramos sua menção a situações semelhantes em Belterra e Nova Iguaçu, que apresentam uma agricultura local muito distinta daquela de Caxias do Sul, menos diversificada e com um grau de informalidade maior (salvo a produção de soja em Belterra).

Os códigos tributários municipais, por sua vez, podem sofrer ajustes para atender às demandas específicas dos munícipes. Este é o caso de Nova Iguaçu, onde nos foi relatado que, quando o Plano Diretor de 1997 considerou todo o município como Cidade, os agricultores que procuravam a prefeitura alegando que já pagavam ITR, conseguiram uma redução da tributação urbana, através da entrada com um processo administrativo para revisão do valor venal da área, base de cálculo do IPTU. Segundo um entrevistado, apenas quem já não pagava ITR passou a pagar IPTU. Lembramos, no entanto, que nossos entrevistados, ao mesmo tempo em que nos relatavam esses fatos, diziam que, na verdade, ninguém pagava IPTU, que a cobrança era pouco rigorosa e as dívidas regularmente perdoadas etc.

7.4 Instrumentos de planejamento da cidade e políticas públicas municipais

Um aspecto destacado pelos urbanistas como importante é o papel dos instrumentos de planejamento da cidade para garantir as funções sociais da cidade. Esses instrumentos estão previstos no artigo 182 da Constituição e no Estatuto da Cidade. Também, foram previstos nos planos diretores dos municípios estudados, entretanto, têm sido pouco ou nada utilizados pelas prefeituras municipais.

O atual Plano Diretor de Caxias do Sul preocupa-se, nos artigos 36 a 44, com o planejamento das edificações verticais e horizontais do município, estabelecendo parâmetros para tanto para a área rural como para a urbana. Observando a cidade na pesquisa de campopodemos verificar que o centro de Caxias do Sul já apresenta construções bem verticalizadas, como se pode ver na foto a seguir.

Figura 04: Caxias do Sul (RS), Feira do Agricultor de Caxias do Sul, 2013

Foto: Mariana Trotta

O Plano Diretor também estabeleceu instrumentos para ordenar o processo de planejamento, controle, gestão e desenvolvimento da cidade. Tais instrumentos consistem: 1) no parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação, sanção com pagamento em títulos da dívida pública (artigo 84 a 86); 2) direito de preempção (artigo 87 a 96); 3) outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso do solo (artigo 97 a 100); 4) transferência do direito de construir (artigo 101); 5) operações urbanas consorciadas (artigo 102); 6) estudo de impacto de vizinhança (artigo 103 a 106).

Como informado pela Secretaria de Urbanismo, atualmente esses instrumentos não são aplicados pelo executivo municipal apesar de previstos legalmente. O mesmo entrevistado informou que apenas durante curto espaço de tempo foi aplicado o IPTU progressivo, mas que, atualmente, não é utilizado.

No Plano Diretor de Nova Iguaçu vigente, esses instrumentos também estão previstos. Os artigos 150 a 194 tratam dos instrumentos indutores do ordenamento do território. Dentre eles são apresentados: 1) Instrumentos indutores do uso social da propriedade (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; direito de preempção); 2) instrumentos indutores do desenvolvimento urbano (outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir); 3) instrumentos de regulação urbanística e para a edificação (disciplina de uso e ocupação do solo; disciplina de parcelamento do solo; Código de obras; Lei do Patrimônio Cultural); 4) Instrumentos de regularização fundiária (Zonas Especiais de Interesse Social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial urbana; assistência técnica, urbanística, jurídica e social gratuita); 5) Instrumentos ambientais (Termo de compromisso ambiental; Termo de ajuste de conduta; estudo

de impacto de vizinhança; estudo de impacto ambiental; zoneamento ambiental; licenciamento ambiental) e; 6) instrumentos de parceria entre os setores público e privado (consórcio imobiliário; concessão urbanística; operações urbanas consorciadas; parcerias público-privadas). Entretanto, segundo os entrevistados, assim como em Caxias do Sul, esses mecanismos não saíram do papel.

O Plano Diretor de Belterra também fez referência a esses instrumentos, entretanto, como nos casos anteriores, não são utilizados. Neste caso, devido à baixa urbanização do município, são colocados outros desafios e não a necessidade de disciplinamento de um crescimento desordenado e especulativo urbano. No entanto, essa também é uma tendência do município, quando percebemos a multiplicação de loteamentos para fins de moradia na zona de expansão urbana do município.

Os casos que estudamos revelam que, em geral, o enfoque do planejamento esboçado nos Planos secundariza a área rural, quando não a desconsidera. Um indicador disso é o fato de que, nos municípios visitados, não foi mencionado que políticas de educação, saúde, transporte, cultura, entre outras, apresentam especificidades para as áreas rurais, exceto no que se refere a Belterra. Conforme os entrevistados, a oferta desses serviços públicos ocorre nas sedes municipais e distritais, sem apresentar nenhuma particularização em relação à realidade rural. Não se trata somente de ter acesso a elas ou não, mas da presença de preocupações que considerem especificidades de modos de vida, como, por exemplo, programas de saúde voltados para doenças mais incidentes em áreas rurais, currículos escolares que valorizem as particularidades da vida rural, programas de saneamento e oferta de água que busquem alternativas para populações que, pela sua natureza, não moram em concentrações, transporte que facilite a mobilidade e a intercomunicação com distritos e a sede municipal, mas também entre distritos etc.

Caxias do Sul, por exemplo, apresenta um espaço urbano consolidado onde há forte concentração populacional e oferta de serviços públicos. A área rural é caracterizada por uma importante produção agrícola e uma menor oferta de serviços públicos. Nesse cenário, foi exaltado pelos entrevistados o Programa de Asfaltamento do Interior (PAI) e o fato de todos os distritos terem maquinário para nivelamento das estradas. Sob essa perspectiva, a melhoria das vias nas áreas do interior do município contribui para facilitar a circulação entre o rural e o urbano e garantir o acesso da população rural aos serviços públicos que, embora presentes em menor quantidade no meio rural, ou mesmo ausentes, tornam-se disponíveis pelo aumento da capacidade do município de facilitar a mobilidade de seus cidadãos. A maior mobilidade também permite o escoamento da produção agropecuária, que a população more no meio rural e trabalhe no meio urbano e ainda contribui para estimular o turismo rural, que se apresenta como um setor de enorme potencial a ser explorado no município.

Nas entrevistas realizadas com atores ligados ao meio rural, foram reclamadas políticas públicas que dessem conta de especificidades dessas áreas. Apareceu, por exemplo, a demanda para que o programa Luz para Todos permita utilização de energia trifásica; que as escolas tenham currículos voltados à realidade rural e de estímulo para que os jovens permaneçam no meio rural, através da qualificação da comunicação da internet e da rede de telefonia. Foi mencionado como preocupante o fato de que algumas indústrias do município busquem os jovens em suas localidades, ofereçam emprego, transporte e ensino superior para que eles trabalhem nas empresas e se formem em áreas ligadas à produção industrial. Se, por um lado, há a oferta de novas oportu-

nidades de emprego qualificado para os jovens, por outro parece não haver políticas disponíveis que ofereçam possibilidades para aqueles que desejam permanecer na propriedade e capacitar-se para atuar no meio rural.

Em Belterra, como vimos, não existe uma urbanização consolidada, semelhante ao que encontramos em Caxias do Sul ou em Nova Iguaçu. Nesse município, a fronteira entre o rural e urbano mostra-se tênue e os traços de ruralidade são muito presentes na área urbana (presença de quintais grandes, criação de animais, atividades extrativas e até mesmo lavouras comerciais como a soja, na área definida como de expansão urbana)[51]. Também é notório o grau de informalidade no comércio local, bem como a forte presença da memória do "tempo do Ford" na população local. Embora a ausência de serviços públicos seja visível, verifica-se, no Plano Diretor, um esforço no sentido de que ele seja descentralizado. Uma evidência disso foi a criação de regiões administrativas municipais, agregando comunidades em cuja sede estão sendo oferecidos serviços básicos de educação e saúde. Nesse caso, há que considerar as grandes distâncias a serem percorridas, muitas vezes de barco, e o fato de que as comunidades encontram-se ou dentro da Flona Tapajós ou nas suas margens.

Pelas entrevistas realizadas, evidenciou-se que a decisão de fazer um Plano Diretor (mesmo sem que isso fosse obrigatório por lei, uma vez que o município possui menos que vinte mil habitantes) permitiu um amplo debate público sobre o desenvolvimento municipal, envolvendo inclusive algumas estratégias para, por exemplo, contenção da expansão da monocultura da soja nas proximidades do centro urbano. No entanto, consolidar o Plano esbarra em outros limitantes que extrapolam as condições socioeconômicas enfrentadas pelas municipalidades com população reduzida e que sobrevivem de receitas baseadas em transferências do estado e União. Com efeito, Belterra apresenta o agravante de que parte substancial de seu território está em mãos do governo federal (Floresta Nacional do Tapajós, assentamentos rurais e parte substancial da antiga Fordlândia, cuja passagem à prefeitura só foi feita parcialmente).

Nova Iguaçu, por sua vez, é um município de urbanização consolidada, embora precária, caracterizada pela informalidade e irregularidade típicas das grandes cidades brasileiras, tal como descrito por Maricato (2002 e 2003). Diferente de Belterra, que apresenta uma ruralidade expressiva, tem o que poderíamos chamar de uma "urbanidade expressiva", na qual o rural tem dificuldades de ser reconhecido. Como já apontado, o Plano Diretor de 1997, definiu, no artigo 1º, que o município de Nova Iguaçu passava a denominar-se Cidade de Nova Iguaçu e que o perímetro urbano compreendia todo o território do município, não reconhecendo, pois, a existência de áreas rurais. O Secretário de Urbanismo na época da elaboração do PDDUS, em entrevista nos explicou que essa previsão ocorreu pela necessidade de tratar (...) o município como cidade. A gente naquele instante entendia que o município vinha ao longo da sua história.... a cana, café, a laranja foram marcos importantes na sua história de produção, mas o que era, digamos, a quarta fase econômica dela foi fazer cidade, foi fazer tijolo. Ela produziu cana, café, laranja e depois produziu cidade, com informalidade, baixo padrão, mas produziu cidade. O último ciclo depois da laranja, a queda econômica da laranja, foi a urbanização, foi fazer cidade, o que predominou no final dos anos 1940, mas, depois na década de 1950, década de 1960 e 1970, principalmente essas últimas duas 1960 e 1970, o que predominou foi a transformação das fazendas em loteamentos, muitos deles muito precário no que diz respeito à sua infraestrutura (...)

51 Foi-nos narrado, por exemplo, que há um dispositivo no Código de Postura do Município que determina como se deve carregar galinhas na cidade.

Esse processo de expansão urbana foi influenciado pela industrialização e urbanização do município do Rio de Janeiro, o que fez com que muitas pessoas trabalhassem nesta última cidade e morassem em Nova Iguaçu, transformando o município em "cidade dormitório", com habitações precárias, utilizadas por pessoas de baixa renda. A visão da equipe de gestão do município na época era a de que os assentamentos de reforma agrária existentes na região, não eram produtivos e geravam muitos problemas. As áreas antes rurais eram consideradas como insustentáveis economicamente e ambientalmente.

Por outro lado, alguns entrevistados nos chamaram a atenção para o fato de que, frente às sucessivas emancipações e à perda de renda que o município teve em função delas, havia uma preocupação em não criação de novos distritos, que pudessem, futuramente, se emancipar. Assim, a criação da cidade de Nova Iguaçu, segundo essa versão, apareceu como um esforço de evitar partilha do território e, ao mesmo tempo, consolidar a economia da cidade.

Com essa decisão, localidades onde havia assentamentos rurais ou presença de pequenos agricultores que combinam atividades agrícolas com empregos urbanos passaram a compor as áreas de "expansão urbana".[52] Mais uma vez, atualizou-se a reflexão mertoniana sobre a profecia que se auto cumpre. No entanto, pela mobilização de algumas associações de produtores, esse quadro se reverteu na revisão do Plano Diretor, realizada alguns anos mais tarde. No Plano atual do Município foram restabelecidas as áreas rurais. No artigo 9º, inciso I, verifica-se a preocupação com a expansão urbana sobre as áreas rurais. Também foi estabelecido, entre os objetivos gerais e estratégicos, o estímulo ao desenvolvimento econômico das áreas com vocação rural (Artigo 9º, XII). Essa mudança reflete uma luta por reconhecimento por uma parte da população municipal que é cotidiana e que se revela num episódio recente de tentativa da prefeitura de, alegando combate aos camelôs, tirar o espaço de uma "feira da roça", realizada numa praça da cidade.

A seguir apresentamos algumas questões que surgiram no detalhamento dos planos diretores dos estudos de caso visitados. Alguns temas não necessariamente aparecem nos Planos Diretores dos municípios, mas de alguma forma determinam os marcos legais desses locais, como é o caso do tema da legislação sobre emancipação e das legislações federais que regulam a relação entre a União, os estados federados e as municipalidades.

Como já apontado, o Plano Diretor, conforme o texto constitucional, é o principal instrumento para executar a política urbana dos municípios. Em alguma medida, ele também regula as políticas setoriais fundamentais ao desenvolvimento das cidades, como transporte, habitação, saúde, saneamento básico, energia e comunicação, meio ambiente e cultura, entre outros.

Em Belterra a preocupação com as áreas rurais no Plano Diretor é destacada e aparece associada a definições sobre a política municipal de energia e comunicação (proposta de garantir a universalização do acesso à rede de energia elétrica e redes de comunicação nas áreas urbanas e rurais); oferta de serviços de telefonia celular e convencional em todo o município; inclusão digital para beneficio da gestão municipal; capacitação da população com adequação de tecnologia para as áreas urbana e rural. O Plano, ao se referir à educação, prevê, entre outras coisas, a garantia de transporte escolar alternativo gratuito, seguro e com regularidade aos alunos da rede pública municipal de ensino na área urbana e na área rural; adoção e manutenção de programas de ensino para tratar de edu-

52 No caso em pauta, um de nossos entrevistados, que participou da elaboração do Plano Diretor, justificou a transformação do município em cidade com o fato de que ele havia sofrido muita perda de território, em função da emancipação de uma série de distritos. Segundo ele, a mudança seria uma barreira a novas emancipações.

cação ambiental, educação no campo, questões relativas a gênero e relações interétnicas; promoção da inclusão digital nas escolas tendo estas como porta de entrada da tecnologia para as comunidades das áreas urbana e rural; incorporação da pedagogia da alternância, de modo a garantir a participação de jovens provenientes de famílias rurais; ampliação de programas de elevação de escolaridade de jovens e adultos no município, especialmente para o meio rural. O rural também é associado à política cultural e esportivo (prevê-se a promoção de eventos poliesportivos e de lazer nos bairros da cidade e na área rural, bem como construção de Centros Poliesportivos e Culturais destinados à prática esportiva e à realização de eventos culturais na sede e nas vilas distritais).

Em Caxias do Sul a preocupação com as áreas rurais aparece associada ao estabelecimento das zonas de interesse turístico, motivando inclusive a criação de uma Secretaria Municipal voltada ao tema. O rural também é associado à orientação da política cultural e de preservação da paisagem. Na determinação sobre as estruturas viárias, recursos hídricos e saneamento básico, o Plano Diretor também traz dispositivos específicos para tratar do rural, evidenciando uma preocupação com o modo de vida, o tratamento dos resíduos domésticos nessas áreas e a relação desse tratamento com a qualidade do lençol freático. Há também a preocupação com conscientização da população rural da necessidade de preservação e recuperação das águas, sugerindo a instauração de um processo de educação ambiental nesses locais, para evitar problemas sanitários e ambientais.

Em Nova Iguaçu, o Plano de 2011, que restabelece as áreas rurais, apresenta preocupação com áreas rurais associada ao desenvolvimento social, ao prever como objetivos desse desenvolvimento "equipar e qualificar os espaços públicos urbanos e rurais com infraestrutura, equipamentos e mobiliário adequados".

Tendo em vista esse quadro mais geral, acreditamos ser importante analisar as políticas particulares, relacionando a previsão nos planos e legislações nacionais e suas previsões nos Planos Diretores dos municípios pesquisados.

Educação do Campo

Como visto no item 6, nos anos 2000 fortaleceu-se uma política de Educação do Campo, que passou a valorizar não só a criação de escolas como currículos que atendam às especificidades das áreas rurais. Entretanto, apesar dessa mudança no plano nacional, nos municípios pesquisados percebemos que a dinâmica nem sempre tem sido essa. As escolas concentram-se nas sedes urbanas do município e dos distritos.[53]

No Plano Diretor de Belterra há a previsão de transporte escolar alternativo gratuito, seguro e com regularidade aos alunos da rede pública municipal de ensino na área urbana e na área rural; adoção e manutenção de programas de ensino para tratar de educação ambiental, educação no campo, questões relativas a gênero e relações interétnicas; promoção da inclusão digital nas escolas tendo estas como porta de entrada da tecnologia para as comunidades das áreas urbana e rural; incorporação da pedagogia da alternância, de modo a garantir a participação de jovens provenientes de famílias rurais; ampliação de programas de elevação de escolaridade de jovens e adultos no município, especialmente para o meio rural.

Nos Planos Diretores dos municípios de Nova Iguaçu e Caxias do Sul não há preocupação expressa sobre educação no campo.

53 Não tivemos condições de visitar escolas e verificar currículos.

Saúde

Como já apontado, no *âmbito do SUS, foi criada a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo e da Floresta (PNSIPCF), onde há* esforço de conjugar o apoio à saúde de acordo com as perspectivas convencionais, com o reconhecimento de práticas tradicionais. No que se refere aos municípios, é explicitado que o Programa deve ser incluído nas ações municipais de saúde.

Entretanto, apesar das diretrizes nacionais não identificamos referências à saúde no campo nos Planos Diretores analisados. Por meio das entrevistas realizadas, verificamos que em Caxias do Sul e Belterra há unidades de atendimento básico de saúde nos distritos e não só na sede municipal.

Saneamento básico

Nos municípios estudados, os Planos Diretores fazem menção ao saneamento básico na totalidade do seu território.

O Plano Diretor de Caxias do Sul estabelece regras sobre os recursos hídricos e o saneamento básico nos artigos 69 e 70. Neles há menção ao rural, especialmente em itens que tratam dos cuidados com conservação da água, do solo e de efluentes. O Plano traz ainda dispositivos específicos para tratar do saneamento nas áreas rurais em seu artigo 73. Observamos uma preocupação com o modo de vida rural, tendo em vista que esse artigo menciona o tratamento dos resíduos domésticos nessas áreas e a relação desse tratamento com o lençol freático. Há ainda a indicação sobre a necessidade de conscientização da população rural sobre a preservação e recuperação das águas, sugerindo a instauração de um processo de educação ambiental nesses locais, para evitar problemas sanitários e ambientais.

No Município de Nova Iguaçu o Plano Diretor Participativo (PDP) estabelece regras para o saneamento básico no artigo 15, destacando, entre os seus objetivos, o de estender para todo o município o sistema de água, esgoto e coleta de lixo.

O Plano Diretor de Belterra estabelece no artigo 87 dispositivos voltados ao saneamento básico nas áreas rurais, ao estabelecer no inciso V a necessidade de "ampliação da coleta na sede municipal e vilas dos municípios e a adequação da disposição final de resíduos sólidos urbanos, rurais e especiais, com a implantação de sistemas de recolhimento dos resíduos compatíveis com as características de cada vila, incluindo a disponibilidade de um barco coletor de resíduos para uso sistemático pelas populações ribeirinhas que não disponham de adequado destino final". No inciso IX do mesmo artigo aparece a preocupação com a "coleta seletiva de recipientes de produtos químicos e/ou potencialmente perigosos à saúde humana e ao ambiente, como os utilizados na agricultura".

Energia elétrica

Como visto, o programa Luz para Todos é uma tentativa de universalizar o acesso à energia elétrica, condição básica para o bem estar das populações e também fundamental para o estabelecimento de projetos educacionais e produtivos.

Em Belterra, a política municipal de energia e comunicação preocupa-se com as áreas rurais aparece em outros itens, com a proposta de garantir a universalização do acesso à rede de energia elétrica e redes de comunicação nas áreas urbanas e rurais; oferta de serviços de telefonia celular e convencional em todo o município; de inclusão digital para beneficio da gestão municipal e capacitação da população com adequação de tecnologia para as áreas urbana e rural.

No Plano Diretor do Município de Caxias do Sul, o artigo 68 trata da política de energia e comunicação (inclusive de inclusão digital). O dispositivo não faz menção expressa ao rural, nem ao urbano. Entretanto, o artigo 16, que trata da iluminação pública, apresenta preocupação com a totalidade do município, sinalizando para a universalização de serviços, apesar de não fazer menção expressa à área rural.

Conforme foi relatado nas entrevistas, o Programa Luz para Todos melhorou muito as condições de acesso à energia elétrica nas áreas rurais no município. Existe, contudo, uma limitação: a demanda pela energia trifásica que evita quedas inoportunas e momentâneas de energia, principalmente quando se utilizam equipamentos que consomem muito, como por exemplo, câmara fria, triturador para silagem, secador de grãos, etc., típicos daqueles utilizados na área rural do município.

Foi relatado que em áreas em que ainda não existe nenhum tipo de iluminação, o Programa Luz para Todos atende demandas de energia trifásica. No entanto, em áreas em que já existe a modalidade de energia monofásica e bifásica, cabe ao interessado procurar a concessionária de energia elétrica e verificar os procedimentos para solicitar o aumento da carga, o que pode exigir participação financeira do interessado[54].

Em relação aos meios de comunicação, foi comentado que o acesso à internet e à rede de telefonia é limitado no meio rural. Isso, na opinião de um entrevistado de Caxias do Sul é um problema tanto para os agricultores, que deixam de acessar sítios na internet e manterem-se atualizados quanto a informações relativas à agricultura, quanto para os jovens que deixam de utilizar a internet enquanto canal de qualificação profissional e também de informação e lazer.

Mobilidade urbana

No que se refere à mobilidade urbana, em Caxias do Sul, o Pano estabelece no artigo 19, §1º, II, como objetivo da Política de Mobilidade do Município "(...) ampliar a cobertura das áreas atendidas pelo sistema, de modo a universalizar o acesso ao transporte público no território do município".

Em Nova Iguaçu também há referência no Plano Diretor da necessidade de expansão do transporte coletivo para a totalidade do Município. Com relação há área rural percebemos uma preocupação específica do Plano em garantir a melhoria da malha viária para garantir a escoação da produção, como previsto no artigo 14.

Habitação

Também no caso da habitação, as relações entre os programas federais e a política municipal não é linear.

54 Para maiores informações sobre o Programa Luz para Todos recomendamos visita no sítio do Ministério de Minas e Energia, disponível em <https://www.mme.gov.br/luzparatodos/asp/faq_lpt.asp> em 04.04.2013

No caso de Belterra, depois da elaboração do Plano Diretor, houve a criação e aprovação do Plano de Habitação Municipal.

Caxias do Sul apresenta um fundo específico para financiar construções habitacionais: o Fundo da Casa Popular (Funcap). Esse fundo foi criado pela Lei Municipal nº 499 de 28/11/1952 e reformulado na Lei nº 5.348 de 28/03/2000. Alguns dispositivos dessa lei passaram por reformulações nos últimos anos, como é o caso da Lei nº 6618 de 13/12/2006 e a Lei nº 7459 de 22/07/2012, que alteraram dispositivos específicos da Lei nº 5.348/2000, apontando novas redações para o artigo 43, sobre regularização de ocupações, e para os artigos 10, 16, 32 e 43, em torno de questões de quitação de dívida com o fundo.

Conforme o artigo 6 da Lei nº 5.348/2000, o Funcap é administrado pela Secretaria Municipal da Habitação e tem como objetivo contribuir na construção de habitações populares. Não há preocupação expressa do referido fundo com as habitações rurais. O artigo 22, que trata do financiamento das habitações, indica que "o Funcap poderá financiar, total ou parcialmente, a construção de habitações em loteamentos populares, áreas de sub-habitação urbanizadas ou em processo de urbanização" (Lei nº 5.348 de 28 de março de 2000).

Durante as entrevistas, percebemos que não tem ocorrido a construção de casas populares no meio rural, nem com recursos do Funcap, nem com recursos do Programa Minha Casa e Minha Vida. As entrevistas com gestores públicos, representantes do STR e da UAB apontaram que não há uma demanda de habitações populares no meio rural. A demanda atual se encontra, segundo os entrevistados, na área urbana, que concentra maior pobreza.

O Plano Diretor de Nova Iguaçu estabelece regras para a política habitacional no artigo 17, expressando preocupação com a habitação popular urbana. Os incisos II e IV do artigo 14 do referido Plano estabelecem, respectivamente, como objetivos da Política Municipal de Desenvolvimento Rural a garantia de condições básicas habitação para a população moradora na área rural e a promoção de regularização fundiária dos assentamentos rurais em parceria com a União.

Cabe ressaltar, entretanto, que, apesar de muitas vezes os Planos não fazerem menção expressa à área rural na definição das ações setoriais para o desenvolvimento urbano, ao trabalhar com a totalidade do município, sinalizam para a preocupação com universalização de serviços e o atendimento de todos seus cidadãos. Por outro lado, se considerarmos que o Plano Diretor está voltado à política urbana, a ausência da sinalização do rural em seu marco jurídico pode ratificar a ausência do rural no planejamento do município.

8 Considerações finais

A título de considerações finais, gostaríamos de chamar a atenção para algumas questões que nos parecem importantes para refletir o contexto das novas ruralidades no Brasil. Elas são fruto da reflexão feita ao longo do trabalho da pesquisa, tanto no que se refere aos marcos legais, quanto nas idas aos municípios selecionados para um estudo da forma como os marcos legais se configuram localmente.

Concepções sobre o rural e sua relação com o urbano

Quando se intensificou a urbanização no Brasil, o mundo rural foi sendo rotulado como local do atraso, de carências, da incivilização, sem infraestrutura. Foi sendo produzido como oposto à cidade (e não complementar) e

condenado ao desaparecimento, como efeito do progresso que residiria num urbano idealizado. Mas, simultânea e contraditoriamente, ele também foi percebido, em diversos momentos, como o espaço capaz de contribuir para ordenar o urbano, na medida em que fosse capaz de reter população e evitar a ida para as cidades, assunto que começa a ser tematizado e a tornar-se objeto de algumas leis já nos anos 1930. Evidenciamos a preocupação, presente em diversos instrumentos legais, de evitar o êxodo rural e "fixar o homem no campo", não com a intenção de valorizar os modos de vida das populações rurais, mas principalmente para conter o agravamento da precariedade das condições de vida na cidade e reduzir as tensões sociais urbanas. Uma outra concepção subjacente de rural que convive com as demais é aquela que se refere ao rural essencialmente como espaço de produção e que, portanto, tem sua legitimidade dada pelo que é capaz de fornecer quer ao mercado interno (alimentos), quer ao externo, gerando divisas para o país. Obviamente, não se trata de menosprezar a importância das atividades produtivas, mas de ressaltar como, ao longo de nossa história, a legislação deu pouca atenção às populações das áreas rurais. Os exemplos são inúmeros: a legislação trabalhista regulou as relações de trabalho nas cidades, mas só chegou ao campo décadas depois; preocupações com melhoria das condições de vida, com políticas de saúde e educação, por exemplo, só começam a aparecer na legislação na década de 1930, mas não saíram das cartas de intenções, pois não se desdobraram, a não ser num período mais recente, em ações efetivas; leis reguladoras da propriedade e da concentração fundiária só foram criadas em 1964 e foram aplicadas de forma pouco intensa; a massa de agricultores, de base familiar só foi reconhecida por legislação no final do século XX.

Em diversos momentos do texto, retomamos a concepção de Merton sobre a profecia que se auto cumpre, que nos parece essencial para entender os resultados políticos de um rural visto como espaço em extinção, que deve abrir caminho para a modernidade representada pelo urbano ou pela produção altamente modernizada, em grandes extensões de terra. Todavia, não se pode esquecer que as próprias leis e políticas resultantes dessas concepções desencadearam processos que implicaram em reconfiguração legal e emergência de novas políticas voltadas a atender às questões e demandas emergentes. Assim, o crescimento desordenado das cidades fez com que a preocupação com o êxodo rural começasse a se desdobrar em legislações sobre o tema, levando à crescente importância do disciplinamento e planejamento desse crescimento. Da mesma forma, a intensificação das lutas no campo e o lugar que ganharam a demanda por terra e por direitos trabalhistas tiveram um papel importante quer para estender aos trabalhadores do campo uma série de direitos, quer para introduzir uma legislação que criou não só instrumentos para reforma agrária, mas também para trazer, para o mundo do contrato, relações mediadas pela pessoalidade e pelo favor (como é o caso da regulação do arrendamento e da parceria).

Ou seja, a dinâmica da criação das leis não pode ser separada do mundo social. A possibilidade que se abre hoje de pensar uma nova ruralidade e dar-lhe reconhecimento legal não pode ser entendida fora da nova dinâmica que o meio rural vem ganhando, em especial desde os anos 1980, projetando novos temas e atores que, aos poucos, vão constituindo a ideia de um rural como espaço de moradia, de vida econômica, social, política, cultural e não como resíduo.

Definição do direito de propriedade

A forma como a propriedade vem sendo definida nos marcos legais é chave para pensar a conformação tanto das propriedades rurais como das urbanas e as relações de poder que daí advêm.

Os estudiosos do meio rural (MARTINS, 1978; SILVA, 1996; MOTTA, 1998, entre outros), assim como os que se voltam para a pesquisa sobre as cidades (MARICATO, 2003; SUZUKI, 2007; ROLNIK e KLINK, 2011; QUINTO JR., 2003) reconhecem a Lei de Terras de 1850 como o marco regulatório básico. Essa lei previa as condições de regularização das terras voltadas para a produção agropecuária, mas também do solo das incipientes concentrações urbanas existentes. No entanto, essa regularização caminhou a passos lentos, sempre subordinada ao ritmo dos interesses dos que detinham controle sobre as terras e, em especial, da especulação imobiliária, tanto urbana como rural.

Como apontado por diferentes autores, ao longo do Império e do início da República, vão se consolidando, tanto nas áreas rurais como nas urbanas, processos complexos em que a propriedade devidamente registrada convive com uma ocupação espontânea. Nas áreas rurais, a posse toma várias formas: desde o controle de imensas quantidades de terras que se constituem na extensão das fazendas, até a ocupação de pequenos lotes, por populações livres e pobres que se estabelecem nas fímbrias das terras de fazendeiros, em áreas de menor fertilidade, ou mesmo em áreas isoladas, onde posseiros fazem a limpeza primeira da terra, cultivam-na por um período, para depois serem expulsos, em geral pela força, pelos fazendeiros que querem delas se apossar. No caso das áreas urbanas, da mesma forma, as populações pobres, em especial as que chegam de áreas rurais, vão se estabelecendo, num processo de ocupação espontânea e pouco regulada, nas periferias que, depois, começam a ser loteadas. Caso exemplar, mas não singular, é o da Baixada Fluminense, onde antigos ocupantes eram expulsos para suas terras serem transformadas em espaços de loteamentos urbanos, voltados para populações também pobres que, vindas de diferentes locais, estabeleciam-se na periferia metropolitana e demandavam moradia, gerando conflitos que se estendem desde os anos 1940. Assim, se nas áreas rurais as posses se sobrepõem e a grilagem aparece como sendo constitutiva da formação da propriedade, fenômeno semelhante parece ocorrer na formação dos subúrbios e na constituição de loteamentos clandestinos. Tem-se criado na fronteira entre cidade e campo uma faixa fluida em permanente movimento. Nela, se está em jogo o crescimento das cidades, a presença de loteamentos clandestinos, a ocupação desordenada, prévia à existência de infraestrutura mínima que garanta qualidade de vida às pessoas que afluem do campo em busca de melhores condições.

Os resultados imediatos desse tipo de expansão são a insegurança com relação à permanência na terra (seja ela de trabalho ou de moradia) e a precariedade de infraestrutura, presente nas áreas rurais, mas também nas periferias urbanas, temas que passam a ser recorrentes nos debates sobre desenvolvimento, em especial a partir dos anos 1950.

Essa situação tem ainda profundos reflexos ambientais. Conforme Maricato (2002: 163), "áreas ambientalmente frágeis – beira de córregos, rios e reservatórios, encostas íngremes, mangues, áreas alagáveis, fundos de vale – que, por essa condição, merecem legislação específica e não interessam ao mercado legal, são as que *sobram* para moradia de grande parte da população" (grifo da autora). Poderíamos completar dizendo que esse espaço que *sobra* da especulação imobiliária é o espaço que resta também para fazer agricultura. Por serem espaços menos adensados, os habitantes que ali se situam reproduzem, pelo menos em parte, um modo de vida rural, criando pequenos animas e produzindo alimentos em pequena quantidade a partir de hortas familiares. Essa agricultura contribui para a segurança alimentar da família e, em algumas situações, pode também ser um fator de preservação ambiental e da paisagem.

Ao longo do tempo, a propriedade foi sofrendo limitações legais, que inclusive contribuíram para a diferenciação de tratamento entre rural e urbano: a função social da propriedade urbana foi ligada à moradia e ao bem estar e a função social da propriedade rural foi relacionada à produção. Os efeitos disso sobre as condições de vida das populações rurais foi marcante: só muito recentemente, pela pressão dos movimentos sociais, a legislação começou a contemplar o rural como um local de vida, ainda que de forma tímida.

Apesar das discussões sobre a função social da propriedade, nosso processo de urbanização foi acompanhado de forma muito precária pela produção de leis destinadas a regular os espaços urbanos e rurais. Inúmeros instrumentos legais produzidos foram elaborados a partir das pressões sociais que se geraram no caótico quadro de urbanização. Um exemplo claro é a leitura, nas décadas de 1950 e 1960, da questão urbana pelo ângulo estrito da habitação. Embora a década de 1960 tenha sido um período importante de codificações, com a elaboração do Estatuto da Terra, do Código Florestal e do Código Tributário Nacional, em relação à questão urbana não houve a proposição de nenhum marco legislativo federal, tendo ficado a política dos governos militares limitada à questão habitacional. Apenas na década de 1970, quando já estavam formadas grandes metrópoles e havia certo consenso sobre o crescimento desordenado das cidades, foi produzida a primeira lei federal com a finalidade de disciplinar o solo urbano (lei nº 6.766/79, conhecida como Lei do Parcelamento do Solo Urbano).

Somente nos anos 1980 a discussão sobre reforma urbana começa a ser objeto de legislação específica. Dessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 foi um marco, pois estabeleceu um capítulo dedicado à reforma urbana, que permitiu que um conjunto de normas jurídicas destinadas a regular as cidades fosse produzido, entre elas o Estatuto da Cidade, pautando fortemente a noção de função social. Para tanto, foi fundamental a mobilização organizada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. No entanto, apesar a previsão legal, poucos Planos Diretores aprecem ter efetivamente levado esse tema a sério. Nos casos estudados, pouco ou nada foi feito nessa direção.

No que se refere ao meio rural, embora o Estatuto da Terra e a emenda constitucional que o acompanhou definissem a função social da propriedade, ela se confronta, no campo legal (e nos embates sociais e políticos) com outra noção: a do direito de propriedade tido como absoluto. Mesmo a incorporação da função social da propriedade na Constituição de 1988 não foi capaz de produzir uma outra leitura. Como vimos, a própria Carta Magna define que terras produtivas não podem ser desapropriadas, criando uma tensão no próprio interior do marco legal a respeito dos limites do direito de propriedade. Ao mesmo tempo, consagra mais uma vez a dimensão produtiva como central, em detrimento do respeito à legislação trabalhista e ambiental.

Frente a esse quadro, as possibilidades de transformação da estrutura fundiária, condição básica para a melhoria das condições de vida das populações rurais, permanecem como um horizonte longínquo.

Autonomia do município e relações com a federação

Um tema importante para a reflexão em curso é o referente à autonomia municipal, que sofreu altos e baixos ao longo de nossa história: ora foi expressamente assegurada, com garantia de elegibilidade de seus governantes e renda própria, ora foi reduzida ou mesmo, se mantida no texto da lei, esvaziada de sentido ao retirar a competência tributária dos municípios.

Na Constituição de 1988, os municípios restabeleceram e ampliaram sua autonomia com a garantia da elegibilidade dos seus governantes e de suas competências tributárias. No entanto, essa autonomia, conforme Arretche (2012), tem inúmeras limitações, tanto no plano legal quanto no orçamentário, reflexo de uma estruturação federalista preocupada em evitar clientelismos e corrupção no plano local. A autora assinala que as obrigatoriedades constitucionais e as regulações determinadas pelas leis complementares federais asseguram que os municípios façam investimento nas áreas consideradas estratégicas pela União, mas, ao mesmo tempo, essa obrigatoriedade limita a possibilidade de aplicação de recursos em outras áreas, que correspondam às especificidades e necessidades das municipalidades.

O dilema sobre a relação entre a União e seus entes federados e o poder de fato a eles delegado é intrínseco à estrutura federalista, mas deve ser ressaltado porque tem implicações na possibilidade de os municípios realizarem investimentos em suas áreas rurais, uma vez que elas são consideradas áreas de responsabilidade da União. É esta que pode desapropriar terras, criar reservas ambientais, demarcar áreas de populações tradicionais, construir estradas. Pela complexidade dessas tarefas e pelo fato de operar outros tipos de fronteiras que não as administrativas, seria difícil pensá-las em âmbito local. No entanto, o que queremos apontar é que o município se sente desobrigado de intervir nelas, apesar de grande parte deles ser eminentemente rural. Complexifica ainda mais o quadro o fato de que a grande maioria dos municípios brasileiros é dependente das transferências constitucionais federais dos estados e da União, como evidenciado por Arretche (2012). Com pequena margem de manobra para definir seus investimentos e dependente dos recursos provenientes da União e dos estados, questiona-se qual a real capacidade de os pequenos municípios disporem de receita para executar políticas públicas próprias?

Em nosso atual texto constitucional foi conferido aos municípios papel central na delimitação entre urbano e rural. Dessa perspectiva um elemento chave parece ser a questão tributária: para arrecadar um volume maior do Imposto Territorial Urbano, torna-se interessante definir áreas como urbanas, mesmo que elas apresentem algumas características rurais, como habitações espaçadas, plantios, além da precariedade que se tornou a marca do rural no Brasil, como apontado por Wanderley e Favareto (2012). No entanto, como vimos nos três estudos de caso realizados, há outros fatores envolvidos que precisam ser melhor explorados: a receita proveniente do ISS parece ser mais expressiva do que a receita proveniente do IPTU; a limitação de alguns usos, considerados indesejáveis, que tenderiam a se estender (como é o caso de Belterra, em que a área de expansão urbana envolve áreas de fazendas de soja, justamente para impedir sua ampliação); a tentativa de impedir emancipações e redução do tamanho e renda do município (como ocorreu em Nova Iguaçu). Finalmente, mas não menos importante, temos que considerar a lógica da especulação imobiliária que leva os municípios a legalizarem o ilegal, ao expandirem as áreas urbanas para regularizar os loteamentos irregulares dentro das regras da legislação do parcelamento do solo urbano que estabelece a possibilidade de lotes menores do que na área rural.

As dificuldades financeiras dos municípios e os entraves que se colocam para acordos políticos entre eles sobre questões específicas nos remetem ao tema da regulamentação da possibilidade de criação de novos municípios e suas implicações para as políticas públicas, em especial as que se voltam para o desenvolvimento rural. Como visto anteriormente, este é um debate que está em aberto no Congresso Nacional, constituindo-se num tema bastante polêmico.

Considerando que municípios com menos de vinte mil habitantes sequer precisam fazer um plano diretor, é possível pensar que a continuidade das emancipações sem regras claras pode reproduzir tradicionais mecanismos de reprodução dos poderes locais e dificultar ainda mais o planejamento numa escala supralocal.

Os planos diretores e o desenvolvimento rural

As diferentes formas de ruralidade presentes nos municípios visitados evidenciam os limites dos Planos Diretores enquanto mecanismos de planejamento do conjunto de seu território, dado o enfoque do desenvolvimento urbano a que estão sujeitos. Conforme Maluf (2004: 38), para elaborar um Plano que englobe a área rural e tenha objetivos mais amplos que o desenvolvimento urbano, entre esses a segurança alimentar, por exemplo, é necessário enfrentar questões preliminares, relacionadas ao enfoque a ser adotado nessa elaboração e os instrumentos selecionados. Na opinião do autor, é necessário estabelecer uma compreensão sobre o mundo rural e as atividades nele desenvolvidas que supere o nítido viés urbano do enfoque adotado no Estatuto da Cidade, que toma o rural como uma 'extensão do urbano' e propõe como diretriz a 'urbanização do rural'. O autor destaca que, no entanto, "não se trata de recolocar visões dicotômicas sobre o rural e o urbano, negando o promissor caminho aberto pelos recentes enfoques nos territórios que requerem considerar a interação entre o urbano e o rural" (MALUF, 2004: 38).

Destacamos quatro desafios explicitados pelo Estatuto da Cidade para o planejamento do desenvolvimento rural nos municípios brasileiros no momento contemporâneo. O primeiro é o fato de que o rural continua sendo considerado como residual, no sentido de que é rural o que não é urbano. Até o momento, coube à União elaborar políticas públicas para nele intervir. Da mesma forma, a legislação atribui à União o poder de desapropriação das áreas rurais, de recolher o Imposto Territorial Rural, de reconhecimento das populações tradicionais que nele habitam e, consequentemente, de assegurar seu território. O planejamento, no entanto, tem sido feito ou sob a ótica da produção (políticas de estímulo ao aumento da ocupação do solo de modo a torná-lo produtivo), da intervenção voltada para a resolução de conflitos (reforma agrária, delimitação de territórios indígenas ou quilombolas) e, portanto, movido por urgências ou para delimitação de reservas ambientais, em suas diferentes formas. Não há tradição dos municípios em executar esse planejamento, nem muito menos há instrumentos legais para isso. Mesmo com as possibilidades que se abriram com a descentralização da execução das políticas públicas federais pós Constituição de 1988, o dilema não se resolveu, uma vez que elas encontraram municípios sem cultura administrativa ou competência institucional e financeira para lidar com determinadas ordens de problemas.

O segundo desafio diz respeito ao entendimento do rural vigente, notadamente o viés produtivista. Este entendimento mostra-se insuficiente para explicar as dinâmicas econômicas e sociais do rural contemporâneo. Em virtude das reflexões sobre o mundo rural nos anos 1990 e das pressões sociais das organizações de trabalhadores do campo, a concepção do mundo rural reclama uma nova leitura, que valorize as múltiplas faces do rural e dos territórios nas sociedades contemporâneas. Conforme já mencionado, o meio rural, além de produzir alimentos e fibras, também ganha destaque no que diz respeito à preservação de comunidades e do patrimônio natural e cultural, biodiversidade etc. Conforme Maluf (2004:38), é preciso acrescentar a ideia da pluriatividade das famílias rurais, cuja reprodução econômica e social está assentada, em diversas situações, em atividades agrícolas e não agrícolas, como fonte de renda. Isso envolve tanto atividades nos centos urbanos, como atividades de artesanato, turismo, preservação etc.

O terceiro desafio destaca a lógica que rege os Planos Diretores e sua chegada às municipalidades: como já destacado, ele foi pensado para ser um instrumento de "política urbana", onde o rural é observado em relação à área urbana do município. Nesse sentido, não é claro que existe uma proposta de desenvolvimento local sustentável subjacente à proposta legal de instrumentalizar a política urbana. Em que pesem essas limitações, no entanto, a determinação de pensar o município como um todo, presente no Estatuto da Cidade, forçou um diálogo entre o rural e o urbano nos marcos legais dos municípios que não pode ser menosprezado.

O quarto refere-se à questão ambiental: muitos Planos Diretores ressaltaram o rural quando trataram da questão ambiental em seus municípios. Isso evidencia uma estreita relação entre o rural e a questão ambiental que se reflete na elaboração dos seus marcos legais. Há tensões entre preservação e ampliação de áreas quer para agricultura, quer para expansão urbana. Assim, demandas para flexibilizar a legislação ambiental aparecem como constantes, colocando em risco a possibilidade de um desenvolvimento sustentável. Por outro lado, a preservação ambiental exige políticas e ações que ultrapassam as fronteiras administrativas, sendo compartilhada pelos municípios limítrofes, numa escala mais ampla, muitas vezes regional. A atuação nessas áreas requer uma articulação para além dos municípios e exige diálogos políticos entre as municipalidades e suas ruralidades. As dificuldades de implementação de políticas territoriais recentemente ensaiadas indicam a necessidade de maior reflexão sobre o tema.

Ruralidade e Urbanidade

O estudo sobre as novas ruralidades no Brasil procurou trazer elementos para pensarmos as dinâmicas sociais no meio rural, que extrapolam a lógica estritamente produtiva e envolve a pluriatividade e uma mobilidade maior entre o meio rural e o meio urbano. Se por um lado encontramos essas reflexões entre aqueles que discutem o desenvolvimento rural no Brasil (WANDERLEY e FAVARETO, 2012; VEIGA, 2002), por outro, o debate sobre a natureza da urbanidade também está presente entre aqueles que discutem os problemas dos aglomerados urbanos e política urbana, que mencionam um maior dinamismo na atualidade entre os espaços urbanos e rurais. Por exemplo, assentado em reflexões de Henri Lefebvre sobre a dimensão sócio espacial da urbanização, Mor-Monte (2005) fala de uma "urbanidade extensiva", sendo aquela através da qual o tecido urbano avança sobre o espaço rural e regional "redefinindo-o, subordinando-o e integrando-o ao sistema urbano-industrial gerado nas aglomerações metropolitanas e nos centros urbanos principais". O autor remete ao que chama de dimensão política do fenômeno urbano, que expressa o cotidiano da vida urbana, da produção e reprodução sociopolítica e cultural da "práxis urbana". Em alguma medida uma compreensão extensiva da urbanidade também está presente em BECKER (2007:32/33) em estudo sobre a dinâmica regional na Amazônia, por exemplo, onde a autora diz discordar de "alguns critérios e argumentos tradicionalmente utilizados para tratar o processo de urbanização no Brasil, que negam a atribuição do conceito de urbano aos núcleos pequenos e sem equipamento". A autora argumenta que a urbanização, no seu entendimento, "tem dois níveis, um é o nível pontual, concreto, do núcleo urbano em si. O outro é o da urbanização que dá inserção da população nos valores urbanos, e esse processo é também um processo de urbanização, mesmo que a população possa viver no campo". Encontramos uma reflexão sobre urbanidade também em Limonad (2007:160) ao discutir a urbanização e organização do espaço na era dos fluxos de capitais reclama a necessidade de se refletir sobre a urbanidade em tempos de "dissolução entre rural e urbano":

As transformações presentes no meio técnico-científico informacional, dos meios de comunicação e transporte, ao vencer o espaço pelo tempo, favorecem uma crescente desaglutinação espacial das atividades e permitem uma separação de locais de trabalho, residência e consumo em uma escala mais ampla do que a cidade propriamente dita (...). Aumenta, assim, a dissolução entre rural e urbano (...). A urbanização inclina-se, dessa maneira, a deixar de estar relacionada apenas à urbe, ao urbano, à cidade, à aglomeração de pessoas, equipamentos e infraestrutura. A urbanização assuma uma forma pulverizada em segmentos dispersos e conquista dessa maneira fragmentada a escala do território – e passa a se referir também a processos gerais e socioeconômicos no meio rural (se é que ainda hoje podemos falar de uma dicotomia rural-urbano) (LIMONAD, 2007:160).

Não é foco do nosso trabalho o debate sobre urbanidade e urbanização. No entanto, parece-nos fundamental uma aproximação desse debate para compreender quais as reflexões que regem a estruturação dos marcos regulatórios das cidades brasileiras, tendo em vista que, como procuramos evidenciar no estudo, o planejamento dos municípios é, sobretudo, um planejamento voltado ao urbano. Curiosamente os autores que visitamos reclamam uma leitura do urbano que o reconheça como um modo de vida que vai além dos limites da cidade, ou das sedes municipais, muito próximo das reflexões realizadas por aqueles que discutem uma nova ruralidade enquanto modo de vida que vai além do espaço rural e da dimensão produtiva.

Embora tenhamos encontrado o reconhecimento do rural enquanto espaço de ocupação social nos debates sobre urbanidade, em grande parte ele é restrito à ocupação agropecuária. Há carência de reflexões sobre o rural enquanto modo de vida nessa literatura. Nesse sentido, para que o debate sobre ruralidade tenha maior visibilidade, e para que o debate do desenvolvimento municipal não se limite ao rural ou urbano, parece-nos fundamental que exista, em alguma medida, uma aproximação entre as reflexões sobre os dois polos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo (2001). Conselhos além dos limites. In *Estudos Avançados*, SP, 15 (43).

AGRIKOLIANSKY, Éric (2010). Les usages protestataires du droit. In Olivier Fillieule, Eric Agrikolnasky e Isabelle Sommier. *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestationsdans les societées contemporaines*. Paris : La Découverte.

ALVES, José Carlos Moreira (1999). *Posse - Evolução Histórica*. Rio de Janeiro: Editora Forense, v. I.

ARAÚJO, Rosane Lopes de e VAINER, Alice (2010). Análise dos impactos da legislação urbanística - Planos Diretores e Leis de Zoneamento – na estrutura urbana do município de Nova Iguaçu. *In* LAGO, Luciana Correia (org.) *Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: politica urbana e gestão pública*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ: FASE.

ARRETCHE, M. (2012). Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti (2002). A terra no campo: a questão agrária. In: MOLINA, M.C.; SOUZA JUNIOR, J.G, de TOURINHO NETO, F. de C. *Introdução crítica ao direito agrário. O direito achado na rua*, vol. III. Brasília, UNB, São Paulo, Imprensa Oficial.

BARROS, A. M. F. B.; CARVALHO, C. S.; MONTANDON, D. T. (2010). *Estatuto da Cidade comentado*. Disponível em http://www.conselhos.mg.gov.br/conedru/page/publicacoes/estatuto-das-cidades-1, acessado em 30 de janeiro de 2013.

BARROS, Ana Maria Furbino Bretas, CARVALHO, Celso Santos, MONTANDON, Daniel Todmann. *Estatuto da Cidade comentado*. Disponível em http://www.conselhos.mg.gov.br/conedru/page/publicacoes/estatuto-das-cidades-1, acessado em 30 de janeiro de 2013.

BASSULL, José Roberto (2010). Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. Disponível em http://www.conselhos.mg.gov.br/conedru/page/publicacoes/estatuto-das-cidades-1, acessado em 30 de janeiro de 2013.

BECKER, B. K. (2007). A Amazônia e a política ambiental brasileira. In: SANTOS, M.; et al. *Territórios, territórios: ensaios sobre ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 3 ed, 416p.

BERNARDES, Lysia et al. (1983). *Redefinição do conceito de urbano e rural*. Curitiba, Ipardes.

BRASIL. Ministério das Cidades (2005). Plano Diretor Participativo. Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília: Ministério da Cidades e Confea

BRASIL, decreto lei 311 de 2 de março de 1938. In *Revista Brasileira de Geografia*, abril de 1939.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - CONDRAF (2008). *1ª Conferência nacional de desenvolvimento rural sustentável*. MDA/Condraf, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria do Desenvolvimento Territorial (2005).

BRUNO, Regina (1997). *Senhores da Terra, Senhores da Guerra. (a nova face política das elites agroindustriais no Brasil)*. Rio de Janeiro: Forense Universitária: UFRRJ.

BRUNO, Regina e DIAS , Marcelo Miná (2004). *As políticas públicas de crédito para os assentamentos rurais no Brasil*. Relatório de Consultoria Incra.

CAMARGO, Aspásia Alcântara de (1981). A questão agrária, crise de poder e reformas de base (1930-1964). In Boris Fausto (org.) *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo III, O Brasil Republicano, vol. 3 *Sociedade e Política* (1930-1964). São Paulo, Difel.

CARNEIRO, Maria José (1997). Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n.8, p. 70-82, abr. 1997.

CASTILHO, Alceu Luís (2012). *Partido da Terra: como os políticos conquistam o território brasileiro*. São Paulo: Contexto.

CASTRO GOMES, Angela et al (1981). Confronto e compromisso no processo de constitucionalização (1930-1935). In Boris Fausto (org.) *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo III, O Brasil Republicano, vol. 3 *Sociedade e Política* (1930-1964). São Paulo, Difel.

CEFAÏ, Daniel (2011). Como uma associação nasce para o público: vínculos locais e arena pública em torno da associação La Bellevilleuse em Paris. In Cefaï, Daniel et al (orgs). *Arenas públicas. Por uma etnografia da vida associativa*. Niterói: Editora a UFF.

CERQUEIRA, Marcello (1997). *Cartas Constitucionais: Império, República e Autoritarismo*. Rio de Janeiro: Renovar.

CHRISTILINO, Cristiano (s/d). A lei de terra de 1850: uma face oculta da centralização monárquica. *Revista do Centro de C. Sociais e Humanas da Unisinos*.

DE MARCO, Cristhian Magnus *Evolução constitucional do município brasileiro* in BuscaLegis.ccj.ufsc.br, acessado em 02/11/2012

DELGADO, Nelson e LEITE, Sérgio (2011). Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In, Miranda, Carlos e Tibúrcio, Breno (orgs) *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Br*asil. Brasília: IICA.

DINIZ, Eli (1981). O Estado Novo: Estrutura de poder e relações de classe. In Boris Fausto (org.) *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo III, O Brasil Republicano, vol. 3 *Sociedade e Política* (1930-1964). São Paulo, Difel.

FAO/INCRA (1994). Diretrizes de política agrária e desenvolvimento rural sustentável. Versão resumida. Brasília: FAO/INCRA. (Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036).

FAVARETO, A. (2010). As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva – uma dé-

cada de experimentações. *Revista Desenvolvimento em Debate*. v. 1, nº2.p.47-63. Jan-Abr e Mai-Ago.

FERNANDES, Edésio (2010). O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídico-urbanística. Disponível em http://www.conselhos.mg.gov.br/conedru/page/publicacoes/estatuto-das-cidades-1, acessado em 30 de janeiro de 2013.

GOMES da SILVA, José (1986). *Caindo por terra*. São Paulo; Busca Vida.

GRAZIANO DA SILVA (1985). O *PNAREX*, aquele que parece o PNRA mas não é. In *Revista da ABRA*, ano 15, nº 3, abril/dezembro.

HENRIQUES, Ricardo et al., org. (2007) Cadernos Cecad. *Educação do Campo: diferenças mudando paradigmas*. Brasília: MEC.

HESPANHOL, Rosângela A. de Medeiros (2006). Pronaf infraestrutura e serviços municipais e associações de produtores em municípios selecionados da região de Presidente Prudente, estado de São Paulo. In *Informações Econômicas,* SP, v.36, n.5, maio.

IERING, R. Von (1957). *Teoria simplificada da posse*. Bahia: Livraria Progresso Editora.

LEAL, Vitor Nunes (1975). *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega, 2ª. ed

LEAL, Vitor Nunes (2012). *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Companhia das Letras, 7ª. Ed.

LIMONAD, E. (2007). Urbanização e organização do espaço na área dos fluxos. In: SANTOS, M.; et al. *Territórios, territórios: ensaios sobre ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 3 ed, 416p.

MACHADO, H. B. (2009). *Curso de Direito Tributário*. 30ª edição. São Paulo: editora Malheiros.

MALUF, R. (2004). Plano Diretor rural, estratégias de desenvolvimento rural e política municipal de segurança alimentar e nutricional em Piracicaba. In: SANTORO, P.; PINHEIRO, E. org. *O município e as áreas rurais*. São Paulo: Instituto Pólis, 64p.

MARICATO, Ermínia (2002). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento Urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília (et. ali.). *A cidade do pensamento único – desmanchando consensos*, 3ª edição. Petrópolis: editora vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia (2003). Metrópole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, ano 17, no. 48.

MARTINS, José de Sousa (1978). *O cativeiro da terra*. São Paulo: Hucitec.

MARTINS, José de Sousa (1984). *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis: Vozes.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de (1989). *História dos Movimentos Sociais no Campo*. Rio de Janeiro: FASE.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de (1995). *Lavradores, trabalhadores agrícolas, camponeses: os comunistas e a constituição de classes no campo*. Campinas: Unicamp (tese de doutorado).

MEDEIROS, Leonilde Servolo de (2002). *Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil*. Seropédica: Editora da Universidade Rural/Unrisd.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de; DIAS, Marcelo Miná (2011) Bases para a construção de um marco jurídico-normativo do desenvolvimento territorial no Brasil. In: Carlos Miranda; Breno Tibúrcio. (Org.). *Políticas de Desenvolvimento Territorial: desafios para a construção de um marco jurídico-normativo*. Brasília: IICA.

MERTON, Robert K. (1970). *Sociologia: teoria e estrutura*. São Paulo: Mestre Jou.

MIRAD/INCRA (s/d). Estatuto da Terra. Brasília: Mirad/Incra.

MIRANDA, Carlos e TIBÚRCIO, Breno orgs.(2011). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Br*asil. Brasília: IICA.

MONTE-MOR, R. L. M. (2005). A questão urbana e o planejamento urbano-regional no Brasil contemporâneo. In: DINIZ, C.C. E LEMOS, M.B. (orgs.) *Economia e Território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. pp. 429-446

MOTTA, Márcia Menendes (1998). *Nas Fronteiras do Poder: conflito e direito à terra no Brasil do século XIX*. Niterói: Eduff.

NAKANO, K. (2004). O Plano Diretor e as zonas rurais. In: SANTORO, P.; PINHEIRO, E. org. *O município e as áreas rurais*. São Paulo: Instituto Pólis, 64p.

OLIVEIRA, Jules Giovane de. e SILVA, Carlos Eduardo Lobo e (s/d). *Uma análise do impacto das emancipações sobre a distribuição orçamentária entre os municípios do rio grande do sul: 1989 – 2007*. Trabalho apresentado no 6º encontro de economia gaúcha. Disponível em http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/6/mesa14/Uma_Analise_do_Impacto_de_Emancipacoes_sobre_a_Distribuicao_Orcamentaria_entre_os_Municipios_do_RS_1989-2007.pdf, acessado em 05 de junho de 2013.

PEREIRA, José Carlos Matos (2012). *Os modos de vida na cidade: Belterra, um estudo de caso na Amazônia brasileira*. Programa de C. Sociais/UERJ. (Tese de doutorado).

PEREIRA, José Carlos Matos e LEITE, Márcia (2011). A "fala do desenvolvimento" em Belterra e a transformação do lugar em dois contextos de modernização. In *Novos Cadernos NAEA,* v. 14, n. 2, p. 197-217, dez.

PIERUCCI, Antonio Flávio (1998). Secularização em Max Weber: Da contemporânea serventia de voltarmos a acessar aquele velho sentido. *Revista. Brasileira de Ciências Sociais*, Jun , v.13, n.37.SILVA, José Graziano da. *O novo rural brasileiro*. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 1999. Coleção Pesquisas 1. 2ª ed. Revista.

PILATTI, Adriano (1988). *Marchas de uma contramarcha: transição, UDR e Constituinte*. Rio de Janeiro: Departamento de Ciências Jurídicas, PUC-Rio. Dissertação de Mestrado.

PILATTI, Adriano (2008). *A constituinte de 1987-1988: progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo*. Rio de Janeiro: Editora da Puc - Rio e Lumen Juris, 2008.

QUINTO JR., LUIS DE PINEDO (2003). Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. In *Estudos Avançados*, 17 (47).

REVISTA BRASILEIRA DE GEOGRAFIA (1939).

RIBEIRO, Luis Cesar Queiroz (2010). Desigualdade de oportunidades e segregação residencial: a metropolização da questão social no Brasil. In: *Cadernos CRH*, 23 (59). Maio/agosto.

RIBEIRO, Luiz Antonio Queiroz (2007). Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira. In *Sociedade e Estado*, Brasília, 22 (3), set./dez.

ROLNIK, Raquel e KLINK, Jeroen (2011). Crescimento econômico e desenvolvimento urbano. Por que nossas cidades continuam tão precárias? In *Novos Estudos*, 89, março.

ROVER, Oscar José e MUNARINI, Paulo Roberto (2010). A política de habitação rural e o desenvolvimento da agricultura familiar. In. *Katálysis Florianópolis* 13(2) jul./dez.

SAULE Jr. (2004). A competência do município para disciplinar o território rural. In: SANTORO, P.; PINHEIRO, E. org. *O município e as áreas rurais*. São Paulo: Instituto Pólis, 64p.

SILVA, Éder Roberto da (2003). *O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. Dissertação. Universidade Federal de São Carlos.

SILVA, José Afonso da (2005). *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 25ª edição. São Paulo: Editora Malheiros.

SILVA, José Gomes da (1989). *Buraco Negro. A Reforma Agrária na Constituinte*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

SILVA, Ligia Osório (1996). *Terras devolutas e latifúndio. Efeitos da lei de 1850*. Campinas: Editora da Unicamp.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico (2004). Multiculturalismo e direitos coletivos. In: Santos, Boaventura de Sousa (org.) *Reconhecer para libertar*. Os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Porto: Afrontamento, 55-84.

SUZUKI, Julio Cesar (2007). Campo e cidade no Brasil: transformações socioespaciais e dificuldades de conceituação. *Revista Nera*, não 10, no. 10, janeiro/junho.

VEIGA, José Eli (2001). *O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Nead/MDA.

VEIGA, J. E. (2002). *Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas-SP, Editora Autores Associados, 304p.

WANDERLEY, M. N. B.; e FAVARETO, A. (2012). *A singularidade do rural brasileiro: implicações para tipologias territoriais e elaboração de políticas públicas*. Brasília: IICA, relatório de pesquisa. Documento interno.

CAPÍTULO III

O RURAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Catia Grisa
Professora da UFRGS

Karina Kato
Professora da UFRRJ

Silvia Aparecida Zimmermann
Professora da UNILA

1. Introdução

Este texto insere-se no projeto de pesquisa *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações sobre as políticas públicas*, fruto da parceria entre o Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável (Fórum DRS) do Instituto Interamericano para Cooperação na Agricultura (IICA), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e do Núcleo de Estudos Agrários (NEAD) –, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O projeto de pesquisa buscou ampliar a discussão sobre a diversidade e as múltiplas dimensões do meio rural contemporâneo, culminando na construção de uma tipologia atualizada dos espaços rurais, que considera os avanços conceituais da temática da ruralidade e da territorialidade no âmbito da Academia, dos gestores públicos e dos movimentos sociais.

Vários eixos de investigação foram levados a cabo neste projeto, sendo eles: a) Tipologias de ruralidades em agências multilaterais e organismos internacionais selecionados; b) Concepções de ruralidade e políticas públicas na América Latina e na Europa: análise comparativa de países selecionados; c) A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas; d) Marcos jurídicos das noções de rural e urbano; e) Metodologia e tipologia nos espaços rurais no Brasil; e, f) O rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo (cujo texto é apresentado aqui).

O texto busca explicitar algumas implicações da releitura do meio rural brasileiro, e portanto, do reconhecimento de sua diversidade social, ambiental, cultural e econômica para as políticas públicas de desenvolvimento rural. Dito de outro modo, o documento visa estabelecer uma relação entre as diferentes concepções

contemporâneas de ruralidade identificadas no projeto *"Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas"* e seis políticas públicas selecionadas que incidem sobre o meio rural brasileiro. Procura-se identificar nas concepções e nos instrumentos mobilizados por essas políticas, potencialidades e limites para alcançar a diversidade do meio rural. Ademais, levantam-se algumas reflexões que contribuem para a realização de readequação nos desenhos institucionais das políticas, com o objetivo de promover a equidade de acesso aos habitantes do meio rural, considerando sua pluralidade, especificidades e similaridades.

A realização desta análise fundamenta-se e subsidia-se em reflexões e evidências já realizadas no âmbito do projeto de pesquisa *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações sobre as políticas públicas* e também se apoia em estudos e avaliações realizados por outros pesquisadores e estudiosos do mundo rural. Por esta razão, antes de adentrarmos na pesquisa, apresentaremos ao leitor, de forma sintética, algumas premissas que foram nosso ponto de partida.

a) Nem todo urbano é urbano: problematizando as taxas de urbanização

As informações do Censo Demográfico de 2010 nos mostram um Brasil urbano. O grau de urbanização do país alcançou o percentual de 84,4% em 2010. Se analisarmos a partir de um enfoque regional, as regiões brasileiras mais urbanizadas são, respectivamente, Sudeste (92,9%), Centro Oeste (88,8%), Sul (84,9%), Norte (73,1%) e Nordeste (73,1%) (IICA, 2012). Adicionalmente, um olhar sobre a trajetória desses indicadores nos revela que a urbanização tem apresentado taxas crescentes ao longo das últimas décadas, o que facilmente levaria qualquer leitor desatento a concluir que estamos caminhando para o "fim do rural" em um futuro relativamente próximo. No entanto,

> Esse alto grau de urbanização brasileira não resiste a uma simples observação da realidade, é uma artificialidade visível aos olhos de qualquer sensato cidadão que conheça o país e se dê ao trabalho de verificar os aspectos demográficos e funcionais da grande maioria dos municípios para perceber o quanto ali ainda se preservam as características rurais do Brasil, como baixa densidade demográfica, elevado percentual de pessoas habitando o campo, predominância de paisagens naturais ou cultivadas sobre as paisagens artificializadas (construções e edificações), forte relação com a cultura dos povos do campo (na culinária, música, danças e inclusive no trânsito cuja presença de animais de montaria e tração ainda convive com os automóveis). Some-se a isso o fato que as cidades de pequeno e médio porte têm seu cotidiano marcado pelo intenso relacionamento com as pessoas e atividades do campo (IICA, 2012: 4).

A superestimação urbana está relacionada à metodologia usada pelo IBGE para identificar o urbano e o rural. Essa metodologia vincula-se ao Decreto-lei nº. 311 de 1938 que dispõe sobre a divisão territorial do país. Segundo esta legislação, as sedes municipais e distritais compõem o perímetro urbano, sendo seus limites geográficos atribuições de prefeituras e câmaras municipais a partir de decisões políticas. O rural, por sua vez, fica definido por exclusão, sendo a área que sobra, uma vez definida a área urbana.

Sobre as áreas urbanas, os municípios podem cobrar o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), contribuindo para a arrecadação fiscal do mesmo. Esta cobrança é factível naquelas áreas onde o poder público tenha provido ao menos duas das seguintes infraestruturas: meio-fio ou calçamento, com canalização de

águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotamento sanitário; rede de iluminação, mesmo sem posteamento para distribuição domiciliar; e, escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel cadastrado. De acordo com Valadares (2014: 13), se o avanço do perímetro urbano implicasse necessariamente a satisfação das condições exigidas para cobrar o IPTU, chegaríamos ao seguinte paradoxo: "o espaço rural compreende, de início, uma área desprovida de serviços básicos; tais serviços, embora de acesso universal, dependem de execução pela autoridade municipal, a qual, por sua vez, circunscreve sua área de atuação às áreas urbanas; [porém] uma vez que estes serviços são instalados, o espaço rural deixa de ser rural." Cabe ressaltar que o perímetro urbano pode avançar atendendo a finalidades urbanísticas, mesmo que os serviços citados não sejam instalados, mas, neste caso, as prefeituras não podem cobrar o referido imposto (Valadares, 2014). Mesmo que consideremos que a arrecadação fiscal não seja a principal (muito menos a única) motivação para ampliação de áreas urbanas, ela não pode ser desconsiderada(Medeiros, Quintans e Zimmermann, 2013). Ainda que prevaleçam também interesses relacionados à especulação e à valorização imobiliária, a importância da cobrança do tributo para a gestão das prefeituras não pode ser excluída da explicação do processo de "urbanização" do espaço no Brasil (Valadares, 2014).

Nas áreas rurais, por sua vez, recai o Imposto Territorial Rural (ITR). Seus recursos são destinados à União, com repasse de 50% aos municípios ou há a possibilidade de eles optarem pela arrecadação integral do mesmo. Segundo Medeiros, Quintans e Zimmermann (2013), até o momento coube à União elaborar políticas públicas para as áreas rurais. Ainda que os Planos Diretores sejam instrumentos para o planejamento do conjunto do território, prevalece o enfoque do desenvolvimento urbano ou o viés urbano presente originalmente no Estatuto da Cidade. Dessa perspectiva, olha-se para o rural com o viés da sua urbanização e, portanto, de seu desaparecimento.

As dinâmicas tributárias e imobiliárias, a expansiva criação de municípios no Brasil a partir da constituição de 1988 e o próprio "referencial"[1] de industrialização e urbanização que prevaleceu no desenvolvimento do país desde a década de 1930 geraram distorções não desprezíveis. Assim, por exemplo, uma família que em um Censo apareça como rural pode, no Censo seguinte, constar como urbana, ainda que suas condições de vida e ocupações tenham permanecido inalteradas (Valadares, 2014). Ao residir em áreas consideradas urbanas, toda a população presente neste espaço é considerada urbana, independente das atividades desenvolvidas (inclusive a presença de agricultura) e de seu modo vida. Essa imprecisão ao se definir o rural permanece até hoje. Recente publicação do jornal Valor Econômico sobre o estado do Mato Grosso do Sul, por exemplo, enaltece o dinamismo econômico que o estado construiu com o setor do agronegócio. Ainda que o estado tenha baixa densidade demográfica (7,24 habitantes por km²) e uma grande participação nas exportações nacionais de soja em grão, pasta de madeira e carne bovina, ele apresentou um grau de urbanização de 86% em 2012[2].

Como observado em Delgado *et al*. (2013a), estas dificuldades censitárias não são exclusivas do Brasil, sendo recorrentes nos países da América Latina e Europa. Segundo os autores, a adoção de classificações

1 Referencial é um termo cunhado inicialmente por Jobert e Muller (1987) visando incorporar a dimensão das ideias na construção das políticas públicas. Estes autores compreendem as políticas públicas como processos pelos quais são elaboradas representações que uma sociedade se faz para compreender e agir sobre o real. A elaboração de uma política pública envolve primeiramente a construção de uma representação da realidade social sobre a qual se intervém e é através desta imagem, denominada "referencial de política pública" que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem sua ação.

2 Valor Econômico, suplemento Valor Estados, intitulado Mato Grosso do Sul: parque industrial cresce com agronegócio forte, abril de 2014.

dicotômicas simplificadas de rural-urbano - por exemplo, "tudo o que não é urbano é rural" - não dá conta das complexas relações e processos que caracterizam os espaços rurais e urbanos e da importância crescente da dinâmica que se estabelece em suas interrelações. Estas dicotomias simplificadoras podem resultar, por exemplo, no conhecimento limitado das populações com características intermediárias, ou seja, aquelas populações que "transitam" entre o rural e o urbano ou também aquelas populações que se encontram no limiar das classificações dicotômicas. Estas populações, contudo, podem constituir grande parte da população dos territórios em muitos países[3]; podem gerar ambigüidades na classificação de territórios cujas características são intermediárias entre o rural e o urbano; podem omitir ou limitar a compreensão da dinâmica dos territórios, das articulações econômicas, sociais e culturais entre rural e urbano, e das características de seu desenvolvimento; e podem produzir sobre-representações ou caricaturas de um espaço em relação ao outro, dependendo dos critérios utilizados, como, por exemplo, a ausência de certas infraestruturas para caracterizar o rural, o que o associa ao atraso.

Visando superar estas limitações censitárias, várias outras propostas de mensuração do rural e do urbano já apareceram no cenário internacional e nacional (Valadares, 2014; Delgado *et al*., 2013a; 2013b; OCDE, 2010; 1994; Veiga, 2002b). A partir de diferentes metodologias e critérios, todos questionam o grau de urbanização dos países, evidenciam a subestimação do rural e propõem classificações alternativas. Brezzi, Dijkstra e Ruiz (2011), por exemplo, a partir da proposta da OCDE, definem a seguinte classificação para as áreas: predominantemente urbana, intermediária próxima à cidade, intermediária isolada, predominantemente rural próxima à cidade, e predominantemente rural isolada. No Brasil, a proposta de Veiga (2002b) também procurou ultrapassar definições dicotômicas de rural e urbano, classificando os municípios em urbanos, intermediários e rurais. Tal como Veiga, outros autores brasileiros também aceitaram o desafio de construir metodologias diferenciadas de mensuração do rural e do urbano (Valadares, 2014; Blume, 2004). No entanto, tais propostas permaneceram bastante restritas ao espaço acadêmico, com poucas repercussões nos espaços político-institucionais.

Para o documento ora apresentado, estes estudos e reflexões chamam a atenção para o cuidado que devemos ter na análise, uma vez que nem todo urbano "estatístico" pode ser considerado urbano do ponto de vista de suas dinâmicas de desenvolvimento e modos de vida. Ademais é preciso considerar as dinâmicas dos pequenos muncípios brasileiros, que muito embora possam apresentar distritos mais urbanizados, guardam estreitas relações com o modo de vida rural. Estes elementos precisam ser considerados pelas políticas públicas, sejam elas setoriais, territoriais ou universais.

b) Nem todo rural é agrícola[4]: a emergência de uma nova ruralidade

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, novas questões renovaram o debate nos estudos rurais. Pesquisas conduzidas no *Projeto Rurbano: caracterização do Novo Rural Brasileiro 1981/1999*, coordenadas por José Graziano da Silva, observaram que "a produção agrícola passa a ocupar cada vez menos o tempo total de

3 Para ilustrar, citamos a classificação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que categoriza as regiões em predominantemente urbanas, intermediárias e predominantemente rurais. Conforme esta tipologia, 48,31% da população francesa é considerada como intermediária. Na Espanha, este percentual é de 38,07% (OCDE, 2011).

4 Poderíamos igualmente afirmar que nem todo agrícola é rural. O crescente debate e a expansão das práticas de agricultura urbana corroboram com esta afirmação.

trabalho das famílias rurais e, por conseguinte, a agricultura passa a responder apenas por parte do tempo de ocupação das famílias. (...) observa-se uma crescente importância das atividades e renda não-agrícolas entre as famílias rurais. (...) A expansão das atividades não-agrícolas no meio rural não é exclusividade de uma região específica, mas está disseminada por todo o país." (Graziano da Silva, Del Grossi e Campanhola, 2002:45). Nestas pesquisas notou-se a expansão de construções rurais com o fim de moradia para famílias urbanas de renda média e alta em chácaras e sítios de lazer (os chamados "neorurais") ou para moradia da população "menos favorecida"; o crescimento da oferta de serviços no meio rural (comércio de mercadorias, restaurantes, serviços auxiliares, prestação de serviços etc.); o desenvolvimento de atividades de turismo e de lazer; e, a forte presença da indústria de transformação e de construção civil (Graziano da Silva, Del Grossi e Campanhola, 2002). Não obstante a permanência da importância das atividades agrícolas, as áreas rurais vêm cada vez mais sendo reconhecidas a partir de uma perspectiva territorial e não setorial.

Além da existência e da expressividade de atividades não agrícolas no meio rural, passou-se a ressaltar a presença da pluriatividade, ou seja, a associação entre rendas agrícolas e não-agrícolas como estratégias de reprodução social das unidades familiares (Schneider, 2003; 1999; Anjos, 2003; Carneiro, 1998a; 1998b). De acordo com estes estudos, a pluriatividade seria uma resposta à crise do modelo fordista e produtivista promovido pela modernização da agricultura (Schneider, 2001; Carneiro, 1998b). O espaço rural, que antes se limitara a cumprir suas funções produtivas agrícolas, ganha novas atribuições e onde se desenvolvem múltiplas atividades produtivas. Ademais, o avanço tecnológico no meio rural diminuiu a demanda de trabalho nas propriedades, conduzindo à emergência da agricultura a tempo parcial e do exercício da pluriatividade, muitas vezes exercida por meio da venda da mão de obra e de outros "bicos". Schneider (2001) lembra também que este fenômeno pode emergir a partir da dinâmica interna das unidades familiares e de sua relação com o ambiente social e econômico externo.

Do desdobramento dessas discussões e do reconhecimento de Novas Ruralidades na América Latina, também ganhou força nos espaços acadêmicos e político-institucionais a abordagem territorial do desenvolvimento. Contrapondo-se ao "localismo" típico das políticas neoliberais e fruto da acentuação do processo de democratização, essa abordagem buscou definir um espaço mais adequado para a intervenção governamental, sendo este o território (Delgado et al., 2013b). A força dessa concepção reside em fomentar a construção de institucionalidades territoriais mais democráticas para a articulação de atores sociais e de políticas públicas, tendo em vista o desenvolvimento rural dos territórios.

A efervescência desta abordagem partiu de algumas premissas, como: a) o rural não se resume ao agrícola, sendo definido a partir de suas características espaciais, como menor grau de artificialização do ambiente *vis-à-vis* as áreas urbanas, menor densidade populacional e maior peso dos fatores naturais na vida cotidiana; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é muito ampla; c) a necessidade de descentralização das políticas públicas; e, d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas ao desenvolvimento. (Delgado *et al*., 2013b; Delgado e Leite, 2011). Em termos de ação pública, o governo brasileiro passou a compreender o território 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, MDA, 2003b).

Como discutem Delgado *et al*. (2013b), estes debates (atividades não agrícolas, pluriatividade e desenvolvimento territorial) e a crítica aos elevados índices de urbanização (com a consequente perda de importância política, populacional e social do rural), em certa medida, são reflexos e resultantes de um conjunto de mudanças estruturais que afetou toda a América Latina desde a década de 1950/60. Nesse continente, os processos de modernização da agricultura foram seguidos por programas de ajuste estrutural, mudanças na conformação dos Estados Nacionais, ações neoliberais e globalizantes. Como observam os autores, as taxas de crescimento do setor agrícola caíram drásticamente desde a década de 1980, acompanhadas por um aumento da pobreza rural, proliferaram atividades não-agrícolas no meio rural, aprofundou-se a diferenciação entre agricultura empresarial (voltada para os mercados de exportação) e a agricultura camponesa familiar (dedicada aos mercados internos), intensificam-se as interações entre o urbano e o rural, bem como as migrações e o envio de recursos por esses imigrantes para suas famílias instaladas no campo, dentre outros elementos. Por sua vez, estes debates e estas mudanças contribuíram para colocar o rural e o urbano em reflexão e para a evidência da "emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas", para usar o título de um artigo emblemático de Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2000a).

De acordo com a autora, "Nas sociedades modernas, o desenvolvimento dos espaços rurais dependerá, não apenas do dinamismo do setor agrícola, porém, cada vez mais, da sua capacidade de atrair outras atividades econômicas e outros interesses sociais e de realizar uma profunda "ressignificação" de suas próprias funções sociais" (Wanderley, 2009: 212). O rural passa a ser um espaço onde a pecuária e a agricultura podem ser praticadas de distintos "modos e tamanhos" e por atores sociais diversos; onde estas atividades coexistem com um amplo conjunto de outras atividades econômicas; onde podem conviver "indústrias, serviços, vias de comunicação e distintos tipos de residências ao lado dos estabelecimentos agropecuários"; onde a agricultura e o meio rural podem desempenhar outras funções para além da produção de alimentos e do fornecimento de matérias primas para as indústrias, como a preservação da cultura e do patrimônio cultural, a promoção da segurança alimentar, a manutenção da paisagem etc.; onde há uma ampla diversidade de atores sociais, portadores de distintos elementos culturais, que se relacionam de diversos modos com a natureza e a urbanidade, e que acionam múltiplas e diferentes estratégias de reprodução social; onde as distâncias físicas e sociais entre rural e urbano são minimizadas dadas as frequentes interações, deslocamentos, vias de comunicação e uma certa "tendência de uniformização dos modos de vida" (Wanderley, 2009: 213); onde, ainda que exista esta tendência, há um modo de vida particular, como menciona Ferreira (2002): "o rural é um espaço de vida e trabalho, uma rede de relações sociais, uma paisagem ecológica e cultural e representações específicas de pertencimento, de desejo ou projetos de vida. Esse conjunto de características materiais e imateriais apresenta uma singularidade e uma dinâmica próprias, mesmo se articuladas integralmente ao "mundo urbano" no âmbito de um território concreto ou imersa nos processos, redes e símbolos mais gerais da urbanidade". Deste modo, "a ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização: ela é e será cada vez mais

um *valor* para as sociedades contemporâneas. É em torno desse valor – e não somente de suas atividades econômicas setoriais – que se procuram aqui as características mais gerais do meio rural: relação com a natureza, regiões não densamente povoadas e inserção em dinâmicas urbanas." (Abramovay, 2003a:51)

Dado o rural como uma categoria não a-histórica (Wanderley e Favareto, 2013; Wanderley, 2009), é importante salientar que estas características da ruralidade contemporânea são objeto de disputa e reflexo das relações de poder entre atores em cada momento da história. Conforme alude Wanderley (2009: 18), "o mundo rural pode ser entendido como lugar de vida, que se define enquanto um espaço singular e um ator coletivo. Em cada caso, as tramas espaciais e sociais e as trajetórias de desenvolvimento dão o sentido das relações campo-cidade, construídas no plano da complementaridade e da integração". Desta consideração e similarmente a Wanderley e Favareto (2013: 415), concebemos ruralidade como "a forma como se organiza a vida social, levando em conta, especialmente, o acesso aos recursos naturais e aos bens e serviços da cidadania; a composição da sociedade rural em classes e categorias sociais; os valores culturais que sedimentam e particularizam os seus modos de vida." Outrossim, como alega Wanderley (2000a: 204), "seu estudo supõe, portanto, a compreensão dos contornos, das especificidades e das representações deste espaço rural, entendido, ao mesmo tempo, como espaço físico (referência à ocupação do território e aos seus símbolos), lugar onde se vive (particularidades do modo de vida e referência identitária) e lugar de onde se vê e se vive o mundo." Com base nestas definições, este documento procura compreender como as políticas públicas interagem com essas múltiplas ruralidades e quais tipos de ruralidade que podem ou não estar promovendo.

c) A diversidade da ruralidade brasileira

Uma característica marcante da ruralidade brasileira contemporânea consiste na sua diversidade. Ela é fruto das distintas relações estabelecidas com os recursos naturais, com os biomas, da presença notável de diversos atores sociais, de diferentes relações entre rural e urbano, de distintos projetos de desenvolvimento rural, de dinâmicas de desenvolvimento acionadas pelo Estado e pelos próprios atores sociais e, de um modo mais geral, de "referênciais globais" relacionadas ao rural e disseminadas por diversas organizações mediadoras, normalmente sob a forma de boas práticas (Delgado *et al*., 2013b; Wanderley e Favareto, 2013). Não que esta seja uma característica unicamente da sociedade recente. Contudo, o que chama atenção é a crescente visibilidade social que grupos sociais e atividades produtivas têm conseguido angariar, reclamando um reconhecimento político e institucional do Estado e um tratamento específico de suas particularidades. Nesse processo, explicita-se também a convivência (mais ou menos) conflituosa, a grosso modo, de duas formas sociais de produção na agricultura brasileira, a agricultura patronal e a agricultura familiar. Cada uma dessas categorias, ao projetarem seu trabalho e seus modos de vida, dão peso e implementam projetos e ações distintos para o rural. Elucidando, Wanderley (2009: 308) menciona que a "ruralidade da agricultura familiar, que povoa o campo e anima sua vida social, se opõe, ao mesmo tempo, à relação absenteísta, despovoadora e predatória do espaço rural, praticada pela agricultura latifundiária e à visão "urbano-centrada" dominante na sociedade que aceita o meio rural socialmente vazio.

O reconhecimento desta diversidade do meio rural brasileiro é particularmente importante para a construção de projetos de desenvolvimento e para a intervenção do Estado. As definições e as categorias reconhe-

cidas, ao estabelecerem uma leitura presente e futura desses espaços, orientam e auxiliam no desenho das políticas públicas, bem como determinam os objetivos ou o patamar que se quer atingir a partir da intervenção.

Neste sentido, um conjunto de esforços vem sendo realizado na busca de construir tipologias para os espaços rurais brasileiros, que atendam minimamente a essa diversidade. Wanderley e Favareto (2013) resgatam algumas propostas de tipologias territoriais ou classificações de dinâmicas construídas nos espaços rurais. Dentre estas propostas destacamos o estudo de José Eli da Veiga no final dos anos 1990 que construiu uma tipologia rural-urbana alternativa às formas de classificações usuais no Brasil, sugerindo a classificação entre microrregiões com aglomeração, microrregiões significativamente urbanizadas e microrregiões rurais (Veiga, 2005); e a proposta oriunda de projeto de pesquisa patrocinado por organizações sindicais rurais em 1998 (Projeto CUT, CONTAG), que indicou seis tipos de espaços rurais: tipo 1, sendo situações regionais que tendem a articular um bom desempenho da agricultura familiar com um diversificado e flexível entorno sócio-econômico; tipo 2, compreendendo casos que tendem a combinar a afirmação da agricultura patronal com um entorno socioeconômico absorvedor de mão-de-obra, oportunizando trabalho não agrícola; tipo 3, que combina o "marasmo" da agricultura (familiar ou patronal) a um entorno socioeconômico incapaz de absorver os excedentes populacionais das áreas rurais; tipo 4, marcado pelo esvaziamento populacional que tende a combinar sistemas produtivos bem extensivos com um entorno socioeconômico rígido e poupador de mão de obra; tipo 5, onde a ocupação territorial é recente e a precariedade ou incipiência do entorno socioeconômico é tão grande que ainda não estão definidas as chances de viabilização de um dos padrões anteriores; e, tipo 6, caracterizado pela fragilidade dos ecossistemas e dos entornos que impedem a intensificação das atividades agrícolas e das oportunidades de trabalho não-agrícola (Wanderley e Favareto, 2013).

Para citar outro exemplo de tipologia, resgatamos igualmente a proposta de Wanderley (2000b) que indicou a existência de seis tipos de espaços rurais, quais sejam: a) o espaço rural como produto de consumo da população urbana, onde destaca-se a presença de pessoas de origem urbana que se instalam no meio rural em busca de qualidade de vida, construindo residências definitivas ou de lazer; b) espaços rurais com perda de vitalidade social e esvaziamento da vida social local, onde predominam as grandes culturas; c) situações onde a agricultura familiar está no centro de uma vida social, com perspectivas favoráveis da produção agrícola local e com oferta de empregos não-agrícolas no meio rural ou nas cidades próximas; d) contextos onde observam-se os efeitos do êxodo rural sobre as áreas de agricultura familiar, em decorrência da precariedade das condições de acesso aos bens e serviços coletivos básicos, da escassez ou empobrecimento dos recursos naturais, da concentração da estrutura fundiária e da dificuldade de acesso aos mercados; e) a vida social em agrovilas nas áreas de fronteira agrícola, onde notam-se centros com maior densidade populacional e dinamizadores, com um entorno rural que reproduz a dispersão e a precariedade do meio rural tradicionalmente concebido; e, f) os assentamentos de reforma agrária, em que o "povoamento rural se refaz" e há o retorno à vida rural.

Fazemos referência aqui também à Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros, que compõe o Capítulo I deste livro. Partindo dos biomas brasileiros e de um conjunto de variáveis selecionadas, Bitoun e Miranda (2013) evidenciaram a presença de 26 tipos regionalizados no Brasil, com características de densidade demográfica, distâncias inframunicipais para cidades com maior nível de serviços, oportunidades de trabalho

na agricultura e fora dela, condições de vida, oportunidades econômicas e indicadores demográficos muito diferenciados.

Um elemento comum, que não pode ser subestimado, perpassa todas essas tipologias: a exigência de que o Brasil rural não seja tratado como um todo homogêneo. Ainda que simplificadoras da realidade social, as tipologias podem ser bons instrumentos para elucidar a diversidade do rural e, ao mesmo tempo, favorecer a formulação de diagnósticos e propostas para a ação e intervenção de diferentes atores, dentre eles o Estado. A identificação destas diferentes formas como a ruralidade se expressa pode servir de subsídios para a elaboração de políticas públicas, contribuindo para que as ações públicas cheguem mais adaptadas e em maior sintonia com as dinâmicas territoriais.

No caso deste documento, o "exercício" consiste em inverter o foco de análise, ou seja, parte-se das políticas públicas para verificar se e como a diversidade do rural vem sendo contemplada pelas ações do Estado. Considerando que nem todo "urbano" é urbano, que nem todo rural é agrícola, que o rural é um modo de vida e de trabalho, e que a forma como isto se expressa é muito diversa e heterogênea, o texto investiga se a configuração atual das políticas públicas comporta as "ruralidades" brasileiras. O objetivo deste documento, portanto, consiste em estabelecer uma relação entre as diferentes concepções contemporâneas de ruralidade identificadas no projeto *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas* e algumas políticas públicas que incidem sobre o meio rural, procurando identificar nos instrumentos mobilizados por essas políticas potencialidades e limites para alcançar a diversidade do meio rural e contribuir para a realização de readequação e ajustes em seus critérios, tendo em vista a promoção da equidade de acesso para os habitantes do meio rural. De forma simplificada, procura-se evidenciar se o rural é considerado pelas políticas públicas, se há um tratamento diferenciado a estas áreas considerando as suas especificidades, qual o "rural" tem sido objeto destas ações públicas e se este rural dá conta da diversidade da ruralidade brasileira.

Para a realização deste trabalho foram selecionadas pela coordenação geral da pesquisa seis políticas públicas. Partindo de orientações do IICA (Oliveira, 2013), a seleção baseou-se em dois elementos fundamentais: a) presença das políticas públicas no Plano Plurianual 2012/2015, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e, b) priorização de políticas nacionais de caráter universal. A partir dos objetivos da pesquisa, destes critérios e de sugestões da coordenação geral da pesquisa, foram selecionadas as seguintes políticas públicas:

a) Políticas de caráter universal:

    1. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).
    2. Programa Minha Casa Minha Vida
    3. Programa Nacional de Banda Larga – infraestrutura de alta tecnologia
    4. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

b) Políticas de desenvolvimento rural:

5. Política de criação de assentamentos rurais de reforma agrária.
6. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Estas políticas e a relação que estabelecem com o rural serão evidenciadas nas seções que seguem. No entanto, para auxiliar na análise e contextualizá-las em perspectiva, abaixo é apresentado o Quadro 01 que reúne algumas informações basilares. Neste quadro apresentamos elementos, como ano de criação, tratamento dado ao rural em relação ao urbano, público prioritário, recursos aplicados etc.

O desenvolvimento da análise contou com a realização de pesquisas bibliográfica e documental, associadas a métodos qualitativos de investigação. As pesquisas biliográfica e documental permitiram um certo acúmulo de informações sobre as políticas analisadas, reunindo tanto análises e estudos acadêmicos, quanto documentos governamentais que forneceram elementos sobre o planejamento, caracterização e operacionalização das políticas públicas selecionadas. A pesquisa qualitativa compreendeu a realização de 12 entrevistas semi-estruturadas, no mês de setembro de 2013, com gestores públicos responsáveis pela construção e implementação das políticas públicas selecionadas.

É importante destacar que, como são políticas com características, estruturas e tempos de existência distintos (cf. Quadro), também foram diferenciados os materiais que dispomos sobre cada política, bem como o tipo de análise efetuada. Algumas das políticas ainda são muito recentes, ou seja, possuem menos de cinco anos, ao passo que outras já possuem mais de trinta anos já tendo, portanto, passado por várias fases, avaliações e governos. Ressaltamos assim, uma dimensão importante das políticas públicas, que se refere ao processo de aprendizagem que envolve gestores públicos e usuários e que se reflete no aprimoramento e densidade dos instrumentos que mobiliza à realidade e aos propósitos que persegue. Além disso, essa dinâmica envolve também um lado criativo de geração de inovações na política pública e de redefinição de rumos toda vez que a política esbarra em problemas e/ou não consegue ser executada como estava programada.

A apresentação do estudo foi organizada em duas partes principais, além desta introdução. A primeira apresenta a análise de cada política pública selecionada, procurando contemplar, quando possível, as diversas "fases" das políticas públicas e os diversos atores, ideias, interesses e instituições que contribuíram ou constrangeram o desenvolvimento dos programas. Nesta perspectiva procuramos analisar as relações que o programa estabelece com a ruralidade contemporânea. Na última parte retomamos estas questões, analisando transversalmente as seis políticas públicas e a sua interface com o rural.

Quadro 01: Quadro síntese das seis políticas públicas analisadas

	Assentamentos da reforma agrária	Pronaf	PNAE	Minha Casa, Minha Vida	Banda Larga	Pronatec
Ano de criação	1985 (IIPNRA em 2003/04)	1996	1979	2009	2010	2011
Tratamento unicamente para o rural	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Tratamento diferenciado ao rural em relação ao urbano	Não se aplica	Não se aplica	Sim Lei nº. 11.947 de 2009.	Sim Programa Minha Casa Minha Vida Rural	Sim Programa Nacional de Telecomunicações Rurais	Sim Pronatec Campo (Pronacampo)
Público beneficiário	Trabalhadores sem terra, agricultores familiares com pouca terra, povos e comunidades tradicionais.	Agricultores Familiares	Agricultores Familiares, empresas do Sistema Agroalimentare escolares	Agricultores familiares e população urbana com certo limite de renda	Populações localizadas em áreas rurais e urbanas	Jovens e trabalhadorescom prioridade à agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais
Garantia de acesso pelo público prioritário	Não se aplica	Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)	DAP	DAP	Não se aplica	Não se aplica
Recursos totais aplicados em 2012 (R$)	No orçamento de 2012 se destinou R$ 4,6 bilhões para a funcão da organização agrária (Mansur, 2011).	15,9 bilhões	363,00 milhões	36 bilhões de reais investidos - Urbano e rural (2011 a 2012)	Estima-se a concessão de quatro bilhões de insenção fiscal nas licitações das faixas de 2,5 GHz e 450 MHz	2,6 bilhões (previsão de R$ 5,3 bilhões para 2014).
Nº. de contratos/ operações/ matrículas/ famílias assentadas etc.	Segundo Dataluta (2013), foram assentadas 4.854 famílias em 2012 e 4.854 em 2013. Conforme o INCRA, foram assentadas 23.075 em 2012.	1,8 milhões (2012)	Informação indisponível	R$ 3,2 milhões contratados na área rural (2013)	-	31.398 vagas em 2013 (SISTEC/MEC)
Ministérios responsavéis	INCRA/MDA	MDA	MEC/FNDE e MDA	Ministério das Cidades	Ministério das Comunicações	MEC e MDA
Marco jurídico principal	Documento do II PNRA e Medida Provisória nº 636.	Decreto nº 1.946/1996 e Manual do Crédito Rural	Lei nº 11.947/2009 Resolução nº. 26/2013 do FNDE	Lei nº 11.977 de 07.07.2009	Decreto nº 7.175/2010 (PNBL) Portaria nº 431/2009, MC (PNTR)	Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011

Fonte: Elaboração das autoras com base em pesquisa.

2 As políticas públicas no rural brasileiro

Esta parte do documento visa apresentar e analisar individualmente cada política pública selecionada. De modo geral, esta análise procurou resgatar o histórico de cada programa, o processo de construção do mesmo, as mudanças que foram sendo realizadas e a relação destes elementos com a ruralidade brasileira. Ao longo de cada "fase" da política pública procuramos ressaltar os principais atores, ideias, interesses e instituições em jogo e as aproximações e as implicações para o rural do país. A apresentação das políticas procura seguir a temporialidade das mesmas, ou seja, a análise parte das políticas com uma trajetória mais longa até aquelas mais recentes.

2.1 O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a ruralidade brasileira

"Articular alimentação escolar e agricultura oferece benefícios econômicos e saúde". Esta é uma das afirmações presentes no recente relatório do Programa Mundial de Alimentos intitulado "Estado da alimentação escolar no mundo" (World Food Programme, 2013). Neste documento são enfatizados os benefícios da articulação da produção local (particularmente aquela oriunda da agricultura familiar) com a alimentação escolar para a sustentabilidade (continuidade) dos próprios programas, para a qualidade da alimentação oferecida nas escolas e para a criação de mercados estruturados para os produtos locais. Dentre algumas experiências consideradas de sucesso, o Programa Mundial de Alimentos destaca o caso do Brasil com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), citando-o ainda como o segundo maior programa de alimentação do mundo (antecedido pela China). Belik e Souza (2009) também observam que a experiência brasileira tem servido como referência para vários países da América Latina, dado o desenho institucional que apresenta e o fato de sua cobertura universal. A notoriedade internacional da experiência brasileira, bem como a magnitude do programa no espaço nacional instigam a análise desta política, de suas mudanças e da relação que estabelece com a ruralidade.

Atualmente são beneficiários do PNAE todos os alunos da educação básica de escolas públicas, filantrópicas e de entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Segundo informações governamentais, o orçamento do Programa para 2014 é de R$ 3,5 bilhões, para beneficiar 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos, independente da localização da escola em área rural ou urbana. O valor repassado pela União aos estados e municípios por dia letivo para cada estudante segue as seguintes normas: creches R$ 1,00; pré-escola R$ 0,50; escolas indígenas e quilombolas R$ 0,60; ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos R$ 0,30; ensino integral R$ 1,00; alunos do Programa Mais Educação R$ 0,90; alunos que freqüentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno R$ 0,50 (Brasil, Ministério da Educação, s.d.).

O PNAE não dá nenhum tratamento diferenciado aos estudantes das áreas rurais, exceto o valor per capita diferenciado repassado para escolas indígenas e quilombolas – retomaremos esta questão adiante. No entanto, desde os anos 1990, começaram a emergir iniciativas de aquisição governamental para a alimentação escolar de produtos de agricultores situados no entorno das escolas ou do município/região. Estas iniciativas "tomaram corpo" e se massificaram com uma importante mudança ocorrida no Programa em 2009, a partir da Lei nº 11.947 de 16 de junho. Com ela, o governo brasileiro estabeleceu um "elo institucional entre a alimentação oferecida nas escolas públicas e a agricultura familiar local ou regional" (Maluf, 2009:1), por meio da

obrigatoriedade de que, no mínimo, 30% dos recursos totais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) "deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas" (Brasil, Presidência da República, 2009). Trata-se de uma mudança com expressivas repercussões para a ruralidade brasileira, seja no que concerne à garantia de mais um mercado institucional para a agricultura familiar – estimativa de, no mínimo, R$ 1,05 bilhão em 2014 –, seja em termos de reconhecimento e de ressignificação da categoria social, redefinição de modelos de produção e consumo (com suas possíveis repercussões na estrutura agrária das diversas regiões brasileiras), e sinergias ao desenvolvimento territorial.

Considerando a importância do Programa na segurança alimentar e nutricional do país e a relevância desta mudança institucional para a ruralidade brasileira, esta seção analisa inicialmente as alterações institucionais que ocorreram no Programa ao longo das décadas e a relação destas com o rural brasileiro e sua diversidade. A seguir procura-se realizar uma análise da execução e do desempenho recente do PNAE (a partir de 2009), aprofundando a discussão da relação que este programa estabelece com a diversidade socioeconômica e produtiva dos agricultores familiares. Por fim são apresentadas algumas considerações sobre o Programa e o debate aqui proposto.

2.1.1 A construção do Programa Nacional de Alimentação Escolar e suas interfaces com a aquisição de alimentos locais e da agricultura familiar

De acordo com Turpin (2008), os primeiros registros de alimentação escolar no Brasil situam-se em 1867, quando foram instituídas as Caixas escolares por iniciativa da sociedade civil e associações filantrópicas, visando fornecer alimentos aos escolares que, muitas vezes, frequentavam a escola sem a realização de nenhuma refeição anteriormente. Esta ação consistia no fornecimento de "sopa escolar" preparada nas residências das famílias e transportada até as escolas. Embora ao longo dos anos tenham se multiplicado estas experiências, as mesmas não passavam de ações levadas a cabo em alguns estados e municípios, sem uma articulação nacional ou a partir da iniciativa do governo federal. Segundo a autora, na década de 1930 observou-se um primeiro movimento, no bojo destas ações, de articulação da alimentação escolar e a produção local. Em 1939, o médico nutrólogo Dante Costa publicou 25 tipos de merenda adequados tecnicamente às diversas regiões do país, tendo por base alimentos regionais. "Na época, propôs a composição de merendas com açaí, ovo de tartaruga, cajus e rapaduras, beijus de farinha e também algumas refeições específicas para cidades litorâneas." (Turpin, 2008: 7).

Na década 1930, os temas da alimentação e da nutrição ganharam notoriedade nacional e entraram na agenda pública brasileira como "graves problemas de saúde pública", em grande medida em decorrência da atuação de Josué de Castro e de sua publicação "As condições de vida da classe operária" (Peixinho, 2013; Turpin, 2008). Também foi um período de expansão da massa trabalhadora brasileira e de estabelecimento de algumas medidas sociais e de reconhecimento de seus direitos, principalmente trabalhistas, como a criação do salário mínimo, o direito à sindicalização e direitos previdenciários. No bojo deste contexto, cabe destacar a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS) em 1940 com o objetivo de "atender aos segu-

rados da previdência, instalar restaurantes em empresas maiores, fornecer refeições nas menores, vender alimentos a preço de custo a trabalhadores com família numerosa, proporcionar educação alimentar, formar pessoal técnico especializado e apoiar pesquisas sobre alimentos e situação alimentar da população." (Turpin, 2008: 8). Esta política também atuou no fornecimento de desjejum aos escolares em alguns estados, nomeadamente no Rio de Janeiro. De acordo com Turpin (2008), profissionais do SAPS reivindicavam junto ao governo a criação da "Lei do leite" para o fornecimento, gratuitamente, de uma cota mínima às crianças escolares de cidades produtoras desse alimento, bem como o estabelecimento de um Programa Nacional de Merenda Escolar

A alimentação escolar começou a tomar "corpo" nacional em 1954 com o estabelecimento do Programa Nacional de Merenda Escolar e a consequente Campanha de Merenda Escolar (Turpin, 2008). Considerada uma das mais antigas políticas alimentar brasileira (Peixinho, 2013; Maluf, 2009), a alimentação escolar esteve inicialmente vinculada a um movimento internacional de distribuição gratuita de alimentos, o qual foi articulado por organizações de ajuda alimentar criadas depois da II Guerra Mundial, como a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (Turpin, 2008; Peixinho, Abranches e Barbosa, s.d.). Os programas "Alimentos para a Paz", "Aliança para o Progresso" e o "Programa Mundial de Alimentos" foram emblemáticos ao doar alimentos para várias partes do mundo, principalmente trigo, milho e leite em pó. Desconsiderando os hábitos alimentares dos beneficiários, as doações destes alimentos visaram fornecer ajuda alimentar, reduzir os superávits da agricultura americana e atenuar conflitos sociais que começavam a emergir em várias partes do mundo com a Guerra Fria (Triches, 2010; Belik e Souza, 2009, Maluf, 2009; Turpin, 2008). No caso brasileiro, a alimentação escolar expressava-se em 1955 como "uma simples campanha voltada para algumas escolas durante alguns dias da semana", sendo que deste ano até o final da década de 1960, a alimentação escolar dependeu fundamentalmente das doações de organizações internacionais (Belik e Souza, 2009:106). Ainda que o número de escolares atendidos tenha se elevado desde seu início em 1955, a alimentação escolar contemplava poucos alimentos, sendo o principal produto o leite. "Neste primeiro momento, não havia a preocupação com a adequação cultural ou com a aceitabilidade dos alimentos oferecidos." (Peixinho, 2013).

De acordo com Turpin (2008), em 1965 foi adotado o Programa "Almoço Escolar", em que os alimentos doados pela USAID (leite, trigo, farinha de milho, óleo vegetal e queijo) deveriam ser complementados por estados e comunidades locais com verduras e proteínas. Segundo a autora, "esta seria uma das primeiras ações dentro do PNAE de estímulo aos pequenos produtores locais, haja vista serem alimentos típicos desta produção" (Turpin, 2008, p. 12). Todavia, não há informações disponíveis para verificar se estas aquisições foram, de fato, realizadas.

Em 1969 os convênios com as organizações internacionais foram encerrados em meio a uma conjuntura de crise mundial de produção de alimentos e indícios de crise no petróleo. Entremeio a reestruturação institucional da alimentação escolar levada a cabo pelo governo brasileiro em decorrência deste cenário, cabe destacar o fortalecimento da participação da indústria alimentícia nacional no fornecimento da ali-

mentação escolar, notadamente com o provimento de alimentos formulados industrialmente (sopas, mingaus e *milkshakes*) (Peixinho, 2013; Turpin, 2008). Neste período também começaram a emergir questionamentos sobre o modelo da alimentação escolar, impulsionado pelo agravamento da desnutrição, sendo que pesquisas alimentares revelaram a insuficiência de ingestão energética dos grupos sociais de baixa renda (Turpin, 2008).

Na década de 1970 foi delineado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), o qual apresentou duas fases, sendo que na primeira delas (1972-1974) o mesmo não foi operacionalizado. Elaborado por gestores públicos e pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e partindo da concepção de que a melhoria das condições nutricionais da população dependia do aumento e da distribuição de renda, o II PRONAN (1976-1979) agregou onze programas de alimentação e nutrição, dentre eles as ações de alimentação escolar. Neste novo contexto, em 1976, os recursos para a alimentação escolar passaram a ser financiados pelo Ministério da Educação e gerenciados pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar e, em 1979, o Programa passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Assumindo um caráter universal e disseminando-se por todo território nacional, o PNAE objetivava "proporcionar suplementação alimentar aos escolares do primeiro grau matriculados nos estabelecimentos de ensino público e aos pré-escolares, através do fornecimento de uma refeição de valor nutricional equivalente a 15% das recomendações nutricionais diárias durante o ano letivo." (Peixinho, Abranches e Barbosa, s.d., p.03). Segundo Turpin (2008), o Programa passou a prever a regionalização dos cardápios, com os estados, municípios ou escolas indicando os gêneros das preparações; a descentralização do processo de compra, realizando as aquisições nas próprias localidades; o controle da qualidade sanitária e nutricional dos alimentos fornecidos; dentre outros.

Com a abertura democrática e os debates da constituinte, o tema da alimentação escolar ganhou um novo impulso. A nova Constituição considerou a alimentação escolar um direito universalizado a todos os alunos do ensino fundamental da rede pública, a ser garantido pelos governos federal, estaduais e municipais (Peixinho, Abranches e Barbosa, s.d.). A constituição também promoveu a descentralização de recursos orçamentários e da execução de serviços públicos para estados e municípios, o que viria a reforçar o processo de municipalização da alimentação escolar que apresentava seus contornos iniciais.

Em 1994, por meio da lei nº. 8.913 de 12 de julho, ocorreu a descentralização e a municipalização da alimentação escolar. Até este momento, o gerenciamento e a aquisição de alimentos para o PNAE eram, em grande medida, centralizados no governo federal, atendendo principalmente aos interesses da indústria alimentícia (Spinelli e Canesqui, 2002). Por meio de licitações públicas, o governo federal comprava e distribuía para todo o território nacional (rural e urbano) um conjunto de alimentos formulados e industrializados por um número restrito de empresas, conformando uma estrutura operacional que apresentou várias distorções: sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da alimentação escolar, cardápios nacionais padronizados desconsiderando a diversidade alimentar regional, deslocamentos e afastamentos entre a esfera da produção e do consumo, distanciamento da origem rural da alimentação com o produto final consumido nas escolas etc. (Spinelli e Canesqui, 2002). Para Maluf (2009:2), "Em boa parte dessa trajetória, a centralização das volumosas aqui-

sições de alimentos na esfera federal favoreceu o predomínio de grandes empresas capazes, por exemplo, de enviar biscoitos ou salsichas do Sul-Sudeste até a Amazônia." Fruto desta estrutura, em muitos casos, os alimentos chegavam aos locais de destino já vencidos ou impróprios ao consumo humano (Triches, 2010).

Diante deste cenário, com a descentralização dos recursos a partir de 1994, coube aos municípios a responsabilidade de elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, realizar o controle de qualidade, criar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para fiscalizar a utilização dos recursos, e prestar contas ao órgão de financiamento vinculado ao Ministério da Educação (Triches, 2010).[5] Nesta nova normatização, afirmava-se que os recursos da União seriam repassados em parcelas mensais aos estados, distrito federal e municípios para atendimento da suplementação alimentar de alunos da pré-escola e ensino fundamental das redes públicas estaduais e municipais, sendo estes recursos proporcionais ao número de alunos matriculados; os recursos seriam repassados para estados, Distrito Federal e municípios que tivessem em funcionamento CAEs constituídos e conformados por representantes das administrações municipais responsáveis pela educação, dos professores, dos pais de alunos e de trabalhadores rurais[6]; e ressaltava-se que os cardápios deveriam respeitar "os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos *in natura*" e deveriam ser "priorizados os produtos de cada região, visando à redução dos custos." (Brasil, Presidência da República, 1994). A participação dos trabalhadores rurais no CAE e as características dos alimentos que deveriam ser priorizados sinalizavam para uma possível articulação entre a produção alimentar dos agricultores familiares (denominados neste período de pequenos produtores) e a alimentação escolar, valorizando os produtores rurais, a agricultura local e o meio rural. Como afirma Peixinho (2013: 911), "as compras institucionais descentralizadas, apesar de inúmeras limitações, abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local neste mercado institucional".

Esta mudança resultou, por um lado, das interpretações e reivindicações de atores vinculados ao Governo Paralelo[7] e/ou atuantes no tema da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Na proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar elaborada pelo Governo Paralelo em 1991, por exemplo, demandava-se "municipalizar o programa de alimentação escolar, descentralizando a gestão dos recursos através da participação das associações de pais e mestres e estimulando, sempre que possível, sua integração com a produção local, prioritariamente com pequenos produtores organizados" (Governo Paralelo, 1991: 17). O "primeiro" Conselho

5 A consolidação da descentralização ocorreu apenas a partir de 1998, quando a transferência de recursos passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo (Triches, 2010).

6 A resolução nº. 38 do Conselho Deliberativo do FNDE de 16 de julho de 2009 (atualizada pela Resolução nº. 26/2013) afirma que o CAE deve ser composto por representante indicado pelo poder executivo, representantes das entidades de docentes, discentes ou trabalhadores na área de educação, representantes de pais de alunos e representantes indicados por entidades civis organizadas. Recomenda-se igualmente que, nos Estados e municípios onde há alunos matriculados em escolas localizadas em áreas indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, pelo menos um representante destes povos ou comunidades tradicionais integre o CAE. Embora a exigência de participação de trabalhadores rurais poderia limitar a regularidade da atuação do CAE em alguns contextos (notadamente nas grandes capitais e cidades de regiões metropolitanas), esta mudança normativa pode ter implicações para a proximidade entre a alimentação escolar e o rural brasileiro e a valorização da identidade dos agricultores familiares.

7 Governo Paralelo refere-se a articulação de um conjunto de atores que haviam sido derrotados na eleição presidencial de 1989 – nomeadamente partidários do Partido dos Trabalhadores (PT) – e que criaram um "governo paralelo", visando o acompanhamento crítico das ações do Governo Collor e a proposição de políticas públicas alternativas ao seu ideário neoliberal.

Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) (1993-1994)[8] também teve uma participação importante, cobrando a ampliação, a descentralização e a aquisição de alimentos regionais na alimentação escolar.

Por outro lado, a descentralização e a municipalização também faziam parte do receituário neoliberal seguido pelo Governo Itamar Franco. Descentralização, sociedade civil, participação, transparência e controle social (*accountability*) passaram a ser noções constantemente aludidas pelos políticos e gestores públicos que estavam na administração federal desde o governo Collor, em uma "confluência perversa" com as ideias dos atores pertencente ao "projeto político participativo e democratizante" (Dagnino, 2002). Conforme Dagnino (2002), a "perversidade" devia-se ao fato de que, "apontando para direções opostas e até antagônicas", ambos os projetos ou grupos de atores cobravam participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas e demais ações do Estado, e uma maior participação das esferas locais como tomadoras de decisão, o que culminou com um "certo localismo exagerado" e na proliferação de conselhos.

Em que pese esta "confluência perversa", os atores e as organizações da SAN avaliam de forma positiva o processo de municipalização da alimentação escolar. No documento base para a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), realizada em 2004, estes atores afirmaram que "o processo de municipalização permitiu maior adaptação dos cardápios à realidade cultural local; ampliou a possibilidade do consumo de frutas, verduras e legumes frescos, no lugar de alimentos industrializados formulados que integravam os cardápios anteriormente; e, favoreceu o desenvolvimento de atividades de promoção à saúde." (Brasil, Consea, 2004). Similarmente, Turpin (2008) afirma que a descentralização da alimentação escolar permitiu romper um dos principais entraves para a aquisição de produtos locais, tendo em vista que, até então, o Governo Federal realizava a compra de alimentos de grandes atacadistas e indústria de alimentos formulados e distribuía para todas as escolas do país, em um processo centralizado e homogeneizador de hábitos alimentares. Todavia, embora a descentralização favorecesse o consumo de alimentos locais, frescos e coerentes com a cultura alimentar local, a mesma não assegurava a aquisição direta de produtos dos pequenos agricultores, não sendo raro a continuação da participação de grandes atacadistas e indústrias de alimentos na alimentação escolar e a oferta de alimentos "industrializados formulados".

De acordo com Belik e Souza (2009), em 1996, uma Portaria governamental acentuou novamente a importância da compra de alimentos para a alimentação escolar produzidos na região, visando incentivar a produção local; recomendou a aquisição de produtos que estivessem em período de safra na região; e, sugeriu evitar a compra de alimentos de empresas do setor de alimentação em situação de monopólio. Turpin (2008) destaca também outras normas que passaram a ser exigidas: criação de Núcleos de Promoção da Qualidade formados por representantes das Secretarias de Educação, Saúde e Agricultura, articulados com os CAE's,

8 No início dos anos 1990, também ganhou força uma intensa mobilização social iniciada com o "Movimento pela Ética na Política" – que levou ao impeachment de Collor e que já trazia o tema da fome –, seguida pela "Ação da cidadania contra a fome e a miséria e pela vida", movimento social articulado em 1992, e a "Campanha Nacional de Combate à Fome" organizada por este em 1993, cujo principal representante foi o sociólogo Herbert de Souza (Betinho). Estas iniciativas deram notoriedade ao quadro dramático da existência de 32 milhões de brasileiros miseráveis, incitaram a ação cidadã imediata com as doações de alimentos, roupas e ações de geração de emprego e renda, e colaboraram para a implantação do Consea. Com efeito, em resposta à "Ação da Cidadania contra a fome e a miséria e pela vida" e às iniciativas do Governo Paralelo, o Governo Itamar Franco - Presidente da República após o impeachment de Collor em 1992 – estabeleceu o Consea em abril de 1993. No entanto o Consea foi extinto em 1995, no início da gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo substituído pelo Conselho do Programa Comunidade Solidário. O Consea foi restabelecido em 2003, no início do primeiro Governo de Lula.

para orientar a aquisição e armazenamento dos alimentos, visando promover a qualidade da alimentação escolar; e adequação às regras dos processos de licitações, como a necessidade de o fornecedor apresentar o registro do produto, o envio de amostras com dez dias de antecedência da abertura do certame, certificado ou declaração de vistoria sanitária do órgão competente, e certificado ou declaração no rótulo do produto para cereais, leguminosas e farinhas, e, após a licitação, as empresas vencedoras deveriam apresentar as normas de Boas Práticas de Fabricação ou Prestação de Serviços e o certificado de garantia do produto. Se por lado este conjunto de regras incentivava a aquisição de produtos locais, a adequação à sazonalidade da produção, a prevalência da qualidade alimentar e sugeriam evitar a aquisição de produtos oriundos de empresas monopolizadoras, por outro, as regras estabelecidas para os processos de licitação dificultavam a participação dos "pequenos agricultores" no PNAE. Embora não houvesse nenhuma barreira institucional à participação de pequenas empresas e das organizações de agricultores familiares, ao submeter todos os possíveis fornecedores as mesmas regras, impunha-se limitações à participação dos agricultores familiares dadas as dificuldades de atender às demandas dos processos licitatórios.

A partir de 2003, com a mudança política no governo federal e a implementação do Programa Fome Zero e de outros programas alimentares – como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) –, o debate da alimentação escolar foi retomado com um novo afinco e abriu-se uma "janela de oportunidades" (Kingdon, 1984) para mudanças no PNAE. No documento "Projeto Fome Zero", do Instituto Cidadania em 2001 e que se tornou um marco da primeira gestão de Lula, a alimentação escolar era destacada como elemento importante para a SAN, sendo apontada a necessidade de ampliação da alimentação escolar em termos de público beneficiário e aporte calórico e nutricional, e ressaltava-se a relevância do uso de produtos regionais na alimentação escolar (Instituto Cidadania, 2001).

Deste modo, no ensejo do Programa Fome Zero, a partir de 2003 algumas alterações ocorreram no PNAE, tais como: aumento do valor *per capita* repassado aos escolares; inclusão das creches da rede pública e filantrópica como beneficiárias do PNAE; expansão do atendimento da alimentação escolar em dias letivos para creches e escolas indígenas; definição de valor per capita diferenciado (superior) para escolas indígenas e quilombolas, procurando atender as particularidades nutricionais e de SAN destes segmentos – o que signifca igualmente atender de modo diferenciado as diferenciações da ruralidade brasileira e promover o acesso à alimentação para grupos específicos dela –; orientação para os cardápios escolares, os quais, dentre outros elementos, deveriam ser elaborados "de modo a promover hábitos alimentares saudáveis, respeitando-se os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos *in natura*"; e, estabelecimento de novas diretrizes para o Programa, como, por exemplo, "o emprego da alimentação saudável e adequada, que compreende o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura e as tradições alimentares, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos em conformidade com a faixa etária, sexo e atividade física e o estado de saúde dos mesmos, inclusive os que necessitam de atenção específica" e "o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, preferencialmente produzidos e comercializados em âmbito local" (Triches, 2010; Turpin, 2008; Brasil, Ministério da Educação, 2006).

É importante ressaltar que, em 2003, o Consea foi restabelecido e passou novamente a reivindicar aprimoramentos em relação ao PNAE. Na II CNSAN, em 2004, os atores e as organizações presentes neste espaço ressaltaram uma série de demandas em relação ao Programa, como "garantir efetivamente a descentralização da alimentação escolar; aumentar e diferenciar o *per capita* de acordo com a realidade socioeconômica dos municípios, priorizando populações de maior risco (populações específicas); (...) inclusão no cardápio da alimentação escolar de alimentos saudáveis e da cultura alimentar local; (...) melhorar a qualidade nutricional tornando a alimentação escolar mais saudável, levando em consideração os hábitos alimentares regionais, garantindo a aquisição de frutas, legumes e hortaliças da produção local" (Brasil, Consea, 2004).

Ainda em 2004, o Consea também propôs a criação de um Grupo de Trabalho (GT) de Alimentação Escolar, composto por representantes do Conselho e do FNDE, para discutir a evolução político institucional do PNAE. Dentre outras medidas, este GT propôs um novo projeto de lei onde destacava-se a compra de produtos para a alimentação escolar de agricultores familiares localizados no âmbito local ou regional da escola (Brasil, Consea, 2005). Após a apreciação e aprovação do pré-projeto de lei pela plenária do Consea em abril de 2006, este projeto seguiu para encaminhamentos do Presidente da República e, posteriormente, ao Congresso Nacional. Este projeto de lei agregava e expressava as ideias e as reivindicações sobre SAN e agricultura familiar de um conjunto amplo de atores que buscavam intervir nesse tema da SAN desde o final da década de 1980 e de atores vinculados às próprias organizações sociais e sindicais da agricultura familiar, os quais serão melhor apresentados no item sobre o Pronaf.

Quanto aos primeiros, além das ações já citadas, cabe destacar a atuação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), o qual também vinha propondo mudanças no PNAE no sentido de adquirir alimentos da agricultura familiar e da produção local. Após a criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2006, o FBSSAN decidiu em um encontro nacional pela priorização, entre suas ações, da aprovação e implementação da articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar (Grisa e Flexor, 2012). Definido um marco institucional para a construção das políticas de SAN, manifesto no SISAN, tornava-se estratégico para as organizações vinculadas à SAN concentrar as ações em algumas questões específicas, evitando a dispersão e a "pulverização" das ações, e, assim, avançar progressivamente, demonstrando "resultados" imediatos que sinalizassem que esta Lei "poderia fazer muito diferença no cenário nacional". A partir deste encontro nacional, o FBSSAN decidiu estrategicamente concentrar suas ações na mudança da alimentação escolar e na inclusão do direito humano à alimentação na Constituição Brasileira. Quanto ao PNAE, uma das principais ações do FBSSAN consistiu na organização em 2008 do Seminário "Alimentação Escolar: significados, experiências e perspectivas", o qual buscou promover o debate sobre a alimentação escolar e seu marco legal e construir uma agenda de mobilização para a aprovação do Projeto de Lei referido acima (Grisa e Flexor, 2012).

Quanto aos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, é relevante destacar que as políticas de comercialização para os produtos dos "pequenos agricultores" compõem a pauta de reivindicações dos mesmos desde a década de 1970 e que na década de 1990 demandavam "a regionalização do calendário escolar, de acordo com as características climáticas, ecológicas e produtivas de cada região" (CONTAG, 1994; 1979; 1973;

Grito da Terra Brasil, 1994). Em meados dos anos 2000, a partir dos resultados socioeconômicos e simbólicos do PAA, dos interesses de ampliação do mercado institucional para a agricultura familiar, e das discussões em alguns espaços públicos como o Consea, as organizações da agricultura familiar também começaram a pautar e a reivindicar a articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar. Estas reivindicações se manifestavam e se somavam com as ideias de outros grupos de atores presentes em espaços públicos de participação, como o Consea, e principalmente se expressavam nos espaços de interlocução direta com o governo, como, por exemplo, nos espaços de discussão das pautas de reivindicação dos Gritos da Terra Brasil ou das Jornadas Nacionais de Lutas da Agricultura Familiar que ocorrem todos os anos.

Algumas experiências de certos municípios na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e o aprendizado institucional do PAA sinalizavam para este conjunto de atores (compreendidos, aqui, os atores e organizações vinculados à SAN e à agricultura familiar e alguns gestores públicos) as possibilidades, as limitações e as virtudes da articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar. A experiência e o aprendizado trazidos por este conjunto de atores foram fundamentais para sustentar as possibilidades de operacionalização do Programa.

No entanto, as ideias a favor da articulação da alimentação escolar com a agricultura familiar, construídas e defendidas pelo conjunto de atores mencionado, também encontraram "ideias resistentes" à proposta. A "resistência" tinha origem principalmente no Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e em empresas do sistema agroalimentar que participavam deste mercado institucional, os quais procuraram construir *lobby* no Congresso Nacional impondo barreiras institucionais e políticas à aprovação do Projeto de Lei. Além de justificativas de geração de empregos, estes atores também recorriam à superioridade da Lei de Licitações (Lei nº. 8.666 de 1993) e às dificuldades de cumprimento e adequação às novas institucionalidades (Grisa e Flexor, 2012).

Diante deste cenário, visando agilizar a execução, inicialmente o Governo Federal promulgou a Medida Provisória nº. 455 de 28 de janeiro de 2009, a qual, em seu Artigo 14, estabelecia que, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE deveriam ser destinados à aquisição de alimentos da agricultura familiar. Ainda que as pressões do CONSED e de determinadas empresas do sistema agroalimentar não tenham sido suficientes para inviabilizar a aprovação do Projeto Lei, elas repercutiram no mesmo e provocaram modificações em seu texto, incluindo condicionalidades às aquisições de alimentos da agricultura familiar[9] (Grisa e Flexor, 2012).

Em entrevista, um gestor público comenta que, no início do Programa, os grandes municípios e capitais federativas também apresentaram resistências à Lei, alegando as dificuldades de execução em municípios de tamanho porte. O entrevistado cita o caso do município do Rio de Janeiro que não apresenta área rural, sendo todo o território considerado área urbana pelo Plano Diretor. Neste caso, o gestor nacional relata que os gestores locais indagavam como eles iriam cumprir a legislação "sem a presença de agricultores familiares" no

9 O Artigo 14 da Lei 11.947/2009 salienta que a observância do percentual estabelecido poderá ser dispensada na ocorrência de uma destas situações: impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; inviabilidade de fornecimento regular e constante de gêneros alimentícios; condições higiênico-sanitárias inadequadas (Brasil, Presidência da República, 2009)

município[10]. Haveria, inclusive, uma reinvindicação dos grandes municípios de que a exigência de aquisição de, no mínimo, de 30% de alimentos da agricultura familiar não fosse imposta aos mesmos.[11]

Também é importante citar que, no interior do próprio governo, havia certos gestores públicos que apresentavam resistência e preocupações com as institucionalidades que seriam criadas, as quais demandariam o rompimento/adequação com outras já estabelecidas (Grisa e Flexor, 2012). Estes atores citavam um conjunto de elementos constituídos ao longo do tempo que impunham certas dificuldades para a implementação da referida lei, tais como as mudanças que seriam necessárias no sistema de prestação de contas e no monitoramento realizado pelo FNDE, a falta de recursos humanos e de infraestrutura das escolas para preparar a alimentação, a facilidade de utilizar alimentos pré-processados ou prontos nas refeições, o despreparo de algumas nutricionistas em elaborar cardápios conforme a oferta da agricultura familiar, as dificuldades de logística e de organização da produção dos agricultores familiares, entre outros. Com efeito, conforme entrevista realizada com gestora do Programa, esta resistência é ainda observada nos três níveis da administração pública brasileira, principalmente no que se refere a não realização dos processos licitatórios: "Temos um aparato governamental nas três esferas da Federação que estão muito ligados à formula tradicional de compra que é a licitação, que é a lei do menor preço, que segue o princípio da economicidade, que é um dos princípios constitucionais (...) Na verdade, a economicidade envolve outros elementos que não só o preço (...) então nós temos que buscar nova organização jurídica, institucional, do setor de compras para atender a esta nova forma de aquisição." Nos termos do neoinstitucionalismo histórico (Mahoney, 2001), pode-se aludir que há certa dependência de caminho que oferece resistências às mudanças no PNAE.

Assim, foram as ideias e as reivindicações históricas de um conjunto de atores vinculados nomeadamente ao Partido dos Trabalhadores, à SAN e à agricultura familiar que colocaram a articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar na agenda pública, sendo que estas encontraram ideias resistentes e foram mediadas por interesses e instituições diversas, algumas destas constrangendo a institucionalização do Projeto de Lei proposto pelo CONSEA e FNDE, outras favorecendo-o como aquelas subsidiando a execução do PAA. Foram as negociações entre ideias, interesses e instituições distintas que possibilitaram a aliança entre o PNAE e a agricultura familiar.

2.1.2 O PNAE e suas interfaces com a ruralidade brasileira

Como dito na introdução do capítulo, a Lei nº. 11.947 de 16 de junho de 2009, complementada pela Resolução nº. 26 de 17 de junho de 2013 oriunda do Conselho Deliberativo do FNDE, estabeleceu um elo institucional entre a alimentação escolar e a agricultura familiar, gerando repercussões em ambas, como será apontado

10 Frisamos a expressão "sem agricultores familiares" na cidade do Rio de Janeiro pois esta é simbólica das distorções provocadas pela forma como o rural e o urbano são mensurados. O fato do município não ter "área rural" não significa que não existam agricultores, inclusive os agricultores familiares enfrentam dificuldades para acessar as políticas em decorrência das limitações para adquirir a Declaração de Aptidão ao Pronaf. Segundo o Censo Agropecuário 2006, existem 1.055 estabelecimentos agropecuários no município do Rio de Janeiro, que produziram naquele ano quase 3.400 toneladas de mandioca (a sexta maior produção do estado) e mais de 6.500 toneladas de banana (a segunda maior produção do estado).

11 O entrevistado cita que, procurando dialogar com a dificuldade sentida pelas grandes cidades para executar a Lei nº 11.947, o MDA estabeleceu o Projeto Nutre, que consiste em uma iniciativa de promoção da Assistência Técnica e Extensão Rural focada na capacitação de cooperativas para o fornecimento da alimentação escolar nas capitais federativas e grandes cidades metropolitanas. Ademais, o Projeto atua junto aos gestores dos municípios selecionados para garantir a publicação das chamadas públicas e a adequação destas à agricultura familiar local. Existem cinco projetos Nutre em execução no Brasil (Projeto Nutre Nordeste, Rio, Pará, São Paulo e Minas), abarcando 13 estados.

a seguir. A partir desta data, a alimentação escolar passou a ser orientada por algumas diretrizes, como: a) o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica; b) o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (Brasil, Presidência da República, 2009)

No Artigo 14, a Lei estabelece que do total de recursos repassados pelo FNDE para o PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios "diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas" (Brasil, Presidência da República, 2009). Conforme Grisa e Flexor (2012), houve muito cuidado na redação da lei no sentido de assegurar a aquisição direta e exclusiva dos agricultores familiares, sem a mediação de atravessadores ou empresas e organizações que não fossem oriundas desta categoria social. Os gestores procuraram construir o texto de modo que não deixasse "brechas institucionais" que viabilizasse a atuação de intermediários.

Complementarmente, a Resolução nº. 26 de 2013 estabeleceu ainda que, dentre os agricultores familiares, deverão ser priorizados (nesta ordem) os fornecedores locais do município; os assentados de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas; os fornecedores de alimentos orgânicos ou agroecológicos; os grupos formais sobre os grupos informais e fornecedores individuais; e organizações formais com maior porcentagem de agricultores familiares no seu quadro de sócios (Brasil, Ministério da Educação, 2013). Esta resolução também estabelece que as Entidades Executoras do PNAE (estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais) devem publicar a demanda de aquisição de alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, sendo que devem ser priorizadas as propostas de grupos de agricultores dos municípios e, não obtendo as quantidades necessárias nestas, as demandas podem ser complementadas com alimentos de grupos de agricultores da região, do território rural, do estado e do país, nesta ordem de prioridade. Para participar do mercado institucional, os agricultores familiares poderão fazê-lo de modo individual ou organizados em grupos formais ou informais e deverão ser detentores da DAP física e/ou jurídica, que consiste em um recurso que assegura exclusividade de participação da agricultura familiar nas políticas públicas, mas, ao mesmo tempo, limita a inserção daqueles que não conseguem contemplar as institucionalidades exigidas. O Artigo 14 da Lei 11.947/2009 também institui que as aquisições da agricultura familiar poderão ser realizadas dispensando o processo licitatório orientado pela Lei nº. 8.666, "desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no Art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria" (Brasil, Presidência da República, 2009). Rompeu-se deste modo com um importante obstáculo à participação da agricultura familiar neste mercado. Nem sempre os agricultores familiares e as suas organizações conseguem estabelecer escalas de produção e sistemas de logística que permitem competir em termos de preços com grandes empresas do sistema agroalimentar, o que limitava a

participação daquela categoria social no fornecimento da alimentação escolar. Nas palavras de uma gestora do PNAE, *"Se usava a 8.666* [Lei de Licitações] *como o grande arcabouço de transparência, mas que no fundo limitava o acesso do pequeno agricultor"* (Grisa e Flexor, 2012).

Ademais, a Resolução nº 26 estabeleceu que os preços pagos pelos produtos deverão tomar em consideração o preço médio pesquisado em, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nesta ordem, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar quando houver (Brasil, Presidência da República, 2013). Os preços definidos deverão considerar todos os insumos necessários para viabilizar a aquisição, como frete, embalagens e outros custos relativos ao fornecimento. Ressalta-se que os alimentos agroecológicos ou orgânicos poderão ter acréscimo em até 30% nos preços em relação aos produtos convencionais. Estes elementos possibilitam que, diferentemente da Lei de Licitação, as chamadas públicas priorizem as aquisições a partir de critérios orientados pela segurança alimentar e nutricional (alimentos locais, frescos, coerentes com a cultura local, agroecológicos etc.) e não principalmente pelo parâmetro menor preço.

Segundo entrevista realizada com uma gestora, estas mudanças do PNAE demandaram alterações na própria estrutura do Estado. Até 2009, o FNDE não trazia um tratamento diferenciado para o rural e para a agricultura familiar, sendo que a Lei nº 11.947 demandou a criação, a partir de 2012, de uma Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (DIDAF) dentro da organização governamental para tratar das especificidades da categoria social. Esta mudança na estrutura governamental expressa as "sensibilidades" do Estado para tratar das particularidades de grupos sociais do rural brasileiro e manifesta o interesse de que a Lei nº. 11.947 ganhe concretude na realidade social, ou seja, o Estado cria instrumentos para ampliar as possibilidades de execução de seus normativos, de modo que estes cheguem aos espaços locais mais próximos as suas respectivas características.

A Lei nº. 11.947 e seus normativos posteriores significaram uma mudança de extrema importância para o desenvolvimento rural brasileiro, mormente para a agricultura familiar e a diversidade de segmentos em seu interior. De uma alimentação escolar, em grande medida, mediada pela indústria e supermercados, a qual geralmente padroniza práticas e gostos alimentares, despersonifica processos produtivos e culturais, e distancia a origem "natural" (sazonalidade) e rural dos produtos[12], passa-se a fortalecer práticas alimentares que reconectam necessidades vitais (o alimentar-se) aos processos produtivos, às dinâmicas da "natureza", às construções culturais e às identidades sociais locais e aproximam produtores e consumidores. Com efeito, são dadas ênfases na alimentação escolar aos alimentos *in natura* ou pouco processados, orgânicos ou agroecológicos, produtos da estação e arraigados às práticas culturais locais. A origem rural e agropecuária da alimentação escolar[13] é retomada neste processo, valorizando a identidade e o trabalho do agricultor, provocando ressignificações do e no rural próximo, encurtando as distâncias sociais entre rural e urbano, e promovendo o desenvolvimento dos territórios. Em suma, poderíamos nos referir, como fazem Kneafsey *et al*. (2008), a um processo de (re) conexão entre consumidores, produtores e alimentos, mediado pela alimentação escolar.

12 Isto não significa ignorar os processos de reapropriação da produção "industrial" e de convencionalização da produção "alternativa", o que confere limites, por vezes, tênues entre padrão alimentar hegemônico e contra-hegemônico. Citam-se, como exemplos, a apropriação de adjetivos como "caseiro" e "colonial" por empresas do sistema agroalimentar, e a convencionalização de segmentos da produção orgânica que seguem modelos produtivos e comerciais similares à produção convencional (Niederle, 2011).

13 O que não denota a desconsideração sobre a participação das práticas de agricultura urbana e periurbana nos mercados institucionais.

Citando a alimentação escolar no município de Rolante no Rio Grande do Sul – um dos municípios vanguarda na aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, antes mesmo da implementação da Lei nº. 11.947 – Triches (2010) observou que os atores locais visaram neste mercado institucional um mecanismo potencializador para o rural, não raro considerado atrasado e sem importância econômica. Ao fazer as aquisições para alimentação escolar da agricultura familiar local, contrariamente a um modelo de desenvolvimento pautado na industrialização, urbanização ou rural modernizado, estar-se-ia fomentando um rural que "deveria manter suas raízes e seu modo de vida". Trata-se de uma "revisão do modelo de desenvolvimento perseguido, não mais voltado à industrialização e urbanização, mas ao rural". (Triches, 2010).

Segundo pesquisa da autora, além de garantia de renda aos produtores e incentivo à produção, o mercado da alimentação escolar tem estimulado a manutenção dos agricultores no meio rural e a busca pela sua qualificação profissional. Em outras palavras, o que se observa é a valorização da própria identidade de agricultor. No termos da autora, "Os gestores, pais, diretores e merendeiros, ao referirem as suas motivações para a aquisição de produtos de agricultores familiares, na maioria das vezes, associavam o interesse pela saúde e educação das crianças e qualidade do alimento adquirido, ao auxílio ao produtor local, a sua valorização, autoestima e de sua família, com a intenção de mantê-los no meio rural." (Triches, 2010: 191). Ressalta-se que esta valorização recai sobre identidades específicas do meio rural brasileiro, as quais, desde um passado bem longínquo, vinham sendo arrefecidas, por vezes desqualificadas e alijadas das ações do Estado, e que agora são ressignificadas e reconhecidas como sujeitos de direitos, a exemplo dos agricultores familiares, quilombolas, indígenas, e demais povos e comunidades tradicionais.

A valorização dessas identidades perpassa também a construção da confiança da sociedade consumidora e envolvente com este conjunto de atores rurais específicos. Com efeito, diante das recorrentes controvérsias da "qualidade alimentar industrial", procura-se estabelecer nas relações pessoais entre consumidor e produtor/agricultor a garantia da SAN. "Assim, as incertezas seriam minimizadas, quando da busca de fornecedores conhecidos, de alimentos com procedência e, portanto, do controle sobre a forma como são produzidos ou, como refere o próprio agricultor, o consumidor confia porque "eles conhecem o produto, a produção e a pessoa"." (Triches, 2010: 192). O fato de o consumidor final ser crianças também reforça esta confiança, bem como a possibilidade de, dentre os consumidores, estarem os filhos dos próprios agricultores, ou filhos de parentes, vizinhos, ou da mesma localidade onde residem os agricultores (Triches, 2010).

Outro elemento importante do PNAE, relacionado com o debate de ruralidade proposto neste trabalho, refere-se à promoção de modelos de produção agropecuária distintos da matriz tecnológica da modernização da agricultura. Como visto nos normativos acima, o Programa estimula a produção de alimentos orgânicos e, como a demanda é diversificada, pode fomentar a diversificação das propriedades rurais em contraposição à monocultura e à especialização da agricultura convencional. Este modelo tem repercussões ambientais no sentido de redução/isenção do uso de agrotóxicos e de outros produtos químicos que podem causar contaminações do solo e da água, de preservação dos recursos naturais, e principalmente reflexos na saúde dos produtores e de consumidores.

Neste sentido, Morgan e Sonnino (2007) resgatam a inserção crescente da produção orgânica e local na alimentação escolar da Itália, cujas razões vinculam-se à preocupação de promover uma alimentação saudável. Sendo a alimentação escolar reconhecida na Itália como parte do direito das pessoas à educação e como parte do

direito dos consumidores à saúde, as entidades públicas que operam cantinas de escolas e de hospitais promovem uma dieta baseada no uso de orgânicos e de produtos típicos e tradicionais. Há expectativas no contexto italiano de que estes gostos, sabores e valores incitados na alimentação escolar extrapolem o espaço delimitado pelos muros das escolas e abarquem o conjunto das famílias dos escolares em um processo de educação alimentar que, em um ciclo virtuoso, volte-se posteriormente para os agricultores, fomentando as práticas de produção orgânicas, diversificadas e locais e empoderando a sua reprodução social. Conforme uma gestora do PNAE, há expectativas de que este mesmo processo ocorra em território brasileiro, considerando que a alimentação escolar, oferecida durante vários anos na idade escolar, tem o papel de contribuir para a formação de hábitos e padrões alimentares.

Também cabe citar que este esforço do PNAE de priorizar os alimentos produzidos no local vai ao encontro do tema da relocalização, que é compreendida como "uma estratégia crucial para criar sistemas alimentares que promovem democracia, integridade ambiental e formas de desenvolvimento econômico mais equitativas – sendo estes os princípios do desenvolvimento sustentável. Central para este argumento está a ideia que sistemas alimentares locais reduzem os custos de energia e poluição associados com o transporte dos alimentos (*food miles*), fomentam relações de confiança entre produtores e consumidores e melhoram a saúde humana ao enfatizar alimentos frescos e sazonais" (Sonnino e Macwilliam, 2011: 823)[14]. Morgan e Sonnino (2007) observam este movimento na alimentação escolar claramente na Itália e emergentes iniciativas no Reino Unido que se confrontam com orientações neoliberais orientadas pela desregulamentação do Estado e pelo viés do alimento mais barato. Izumi, Wrigth e Ham (2009) observam que este processo vem sendo buscado também nos Estados Unidos, com ênfase na territorialidade da alimentação e na conexão do abastecimento público com a agricultura local. Corroborando com o fato, relatório recente do Programa Mundial de Alimentos afirma que "há uma crescente excitação em torno da idéia de que os programas de alimentação escolar que usam alimentos produzidos e adquiridos localmente, ou pelo menos dentro dos limites de um país, pode gerar benefícios adicionais para as crianças escolares, para os agricultores, comunidades e economias locais" (World Food Programme, 2013: 50)

Deste modo, com base nos elementos acima, poderíamos aludir que a mudança institucional recente na alimentação escolar brasileira é um fator fundamental para se promover o desenvolvimento territorial. Poderíamos reconhecer, como fazem Morgan e Sonnino (2007), o papel multifuncional da alimentação escolar, cujas repercussões significam a valorização dos recursos humanos, naturais, econômicos, culturais e sociais do território. Os recursos financeiros aplicados no local repercutem, alimentam e se reproduzem no próprio território, gerando efeitos sinérgicos nos mercados locais, no capital social, nos padrões de produção e consumo etc. Como afirmam Morgan e Sonino (2010; 2008), o "prato público" pode fornecer mais que quantidades alimentares e nutricionais necessárias ao crescimento dos escolares, expressando as opções que os gestores públicos e a sociedade local fazem em termos de alimentação e desenvolvimento.

É preciso ressaltar que a execução do PNAE exige o esforço da intersetorialidade ao colocar em diálogo atores rurais e urbanos e vinculados a múltiplos setores, como educação, nutrição, planejamento, infraestru-

14 A afirmação da relocalização não ignora as contradições e ambiguidades que a noção pode trazer para a sustentabilidade do sistema agroalimentar (Sonnino e Macwilliam, 2011). A relocalização encurta distâncias entre produtores e consumidores e reduz os custos energéticos de transporte, mas pode, igualmente, gerar pressões insustentáveis sobre recursos como a água e o solo. Se a relocalização não for pautada em modelos de produção agrícola distintos daquele da modernização da agricultura, as proposições da noção podem ser minimizadas e seus potenciais resultados sociais e ambientais invertidos.

tura e agropecuária. O arranjo institucional do Programa exige a sensibilidade e a comunicação entre estes diferentes atores, sendo que, quanto maior sintonia e articulações houver em suas ações, mais são potencializados os possíveis resultados do Programa mencionados acima. Esta intersetorialidade do Programa pode ser um instrumento para recolocar em cena a discussão da própria ruralidade brasileira que, por sua vez, também deve ser compreendida de modo intersetorial, considerando as múltiplas ligações e interrelações entre rural e urbano e as várias dimensões que devem ser trabalhadas no espaço rural para além da agricultura.

A Lei 11.947 vem sendo progressivamente implementada. Dados preliminares do FNDE indicam que, em 2010, 49% das entidades executoras (estados e municípios) adquiriram produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, perfazendo um montante de R$ 148 milhões investidos especificadamente na agricultura familiar. Neste ano, 15% das entidades executoras atenderam o percentual mínimo de 30%. Em 2011 78% das entidades executoras adquiriram produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, sendo que 48% destas atenderam o percentual mínimo de 30%, totalizando R$ 233 milhões de reais. Em 2012 81% das entidades executoras adquiriram produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, sendo 50% atingiram o percentual mínimo estipulado, perfazendo um total quase R$ 363 milhões de reais.

Em estudo do Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Brasília (Cecane/UNB), a partir de prestações de contas dos municípios e estados em 2010 (Saraiva *et al*., 2013), observa-se que a região Sul do país apresentou o percentual mais elevado de municípios e estados que compraram da agricultura familiar, alcançando 71,3% (ainda que sem definição de qual foi o percentual de participação das compras da agricultura familiar); na região Norte este percentual foi de 47,3%; no Sudeste, 42,4%; na região Nordeste, 38,9%; e, no Centro Oeste, 35,3%.

De acordo com gestor público entrevistado, os pequenos municípios conseguem executar mais facilmente a Lei nº 11.947 em decorrência da logística de distribuição dos alimentos ser menos complexa. Nas capitais e nas grandes cidades metropolitanas, de um modo geral, as dificuldades de produção em grandes quantidades e regularidades, e as demandas por logísticas colocam desafios ao atendimento à referida legislação. Ademais, conforme relato, há uma predominância das cooperativas do Centro-Sul no fornecimento da alimentação escolar, que, segundo o gestor, são nestas regiões onde há maior recorrência de cooperativas estruturadas. Este fato implica que, ainda que a alimentação escolar preze e priorize os produtos locais, persistem ainda certos deslocamentos, como, por exemplo, o leite em pó do Rio Grande do Sul sendo entregue e consumido na Bahia ou suco de uva gaúcho sendo adquirido nas escolas paulistas. Quanto ao "tamanho" das cooperativas, o gestor relata que grande parte das cooperativas estão conseguindo acessar o mercado institucional, sendo elas menores ou maiores. Todavia o gestor relata que as cooperativas menores apresentam dificuldades de concorrer em demandas maiores, como as grandes capitais e regiões metropolitanas, dadas as necessidades de logística e as implicações disto para o preço final do produto comercializado. *"Então as pequenas cooperativas tendem a ficar com os mercados mais próximos"*.

Dentre as justificativas presentes nos relatórios de prestações de contas para o não atendimento do critério de aquisição de 30% dos produtos da agricultura familiar foram mais freqüentes "a inviabilidade de fornecimento regular e constante de gêneros alimentícios" (21,10%) e "outras razões" (32,90%), onde incluíam-se

justificativas como "falta de interesse dos agricultores, demora de a prefeitura elaborar a chamada pública, os agricultores já haviam destinado todos os gêneros para o PAA, dentre outros limites" (Saraiva *et al*., 2013: 932). Outros estudos também apontam como limitações para a execução do Artigo 14 da lei 11.947: as dificuldades de organização social e planejamento da produção dos agricultores familiares, a ausência de DAP's, a falta de informações e compreensões pelos atores envolvidos sobre os possíveis resultados da articulação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar, as dificuldades de logística do Programa, a ausência de PAA no município, o que dificulta o processo de compreensão e execução do PNAE, as estruturas ausentes ou inadequadas nas escolas (ausência de cozinha e refeitório, falta de equipamentos, falta de energia elétrica etc.), os desafios do abastecimento das grandes cidades e regiões metropolitanas (grande número de pontos de entrega, dificuldades de transporte, armazenamento dos produtos etc.), as resistências de adequação dos cardápios construídos pelas nutricionistas à oferta e sazonalidade dos produtos da agricultura familiar, a necessidade de aprofundamento do debate sobre alimentação saudável nas escolas e aproximação da mesma com os hábitos alimentares locais, as dificuldades de adequação à legislação sanitária e à certificação junto aos serviços de inspeção, as resistências às chamadas públicas e reprodução de processos licitatórios, a falta de assistência técnica aos agricultores familiares, a carência de comunicação entre os atores envolvidos (secretarias da educação, da agricultura, organizações de agricultores, nutricionistas etc.), o uso de práticas clientelistas anteriormente e após a Lei, entre outros (Altemburg, 2014; Siliprandi e Belik, 2012; Chaim e Belik, 2012). Há um conjunto de dificuldades organizacionais, resistências e necessidades de adaptações institucionais, e conflitos de interesses e de ideais sobre o papel da agricultura familiar na alimentação escolar que limitam e impõem barreiras à execução da referida Lei.

2.1.3 Desafios para o PNAE e o desenvolvimento rural brasileiro

Como visto acima, ao longo de décadas a alimentação escolar foi passando por mudanças importantes, culminando com a institucionalização da Lei nº 11.947. De produtos "importados" e desvencilhados da cultura alimentar nacional que prevaleciam até a década de 1970, passou-se a uma alimentação escolar que preza por alimentos saudáveis; oferece alimentos frescos e diversificados; valoriza a cultura alimentar e produtiva local; restabelece a vinculação entre a alimentação, sua origem fundamentalmente rural (e não industrial) e os "ritmos" da natureza (sazonalidade); aproxima o agricultor do consumidor e o rural do urbano; apóia formas familiares de produção agrícola e segmentos sociais específicos (as quais, muitas vezes, encontram dificuldades de inserir-se nos mercados); promove as dinâmicas locais de desenvolvimento; e "reconecta a produção ao consumo".

Para a agricultura familiar, a mudança ocorrida no PNAE em 2009 significou a criação de novos mercados (inclusive para produtos que não eram comercializados anteriormente), a incitação de circuitos curtos de produção e consumo, a valorização e a resignificação da produção familiar e da agricultura familiar, a promoção de sistemas de produção mais diversificados e sustentáveis, e o fortalecimento de estratégias de reprodução social mais "autônomas" (Ploeg, 2008; 2006). Não são raros os depoimentos do consumo de alimentos pelas crianças em idade escolar, cuja origem dos mesmos é dos estabelecimentos dos próprios pais agricultores familiares, e o que isto significa em termos de preocupação com a oferta de um alimento saudável e de reconhecimento e de valorização da profissão e do modo de vida do agricultor familiar.

Em termos de desenvolvimento local e para o debate sobre ruralidade, esta articulação entre alimentação escolar e agricultura familiar local significa a valorização dos recursos humanos, naturais, econômicos e culturais do próprio território. O território como um todo (rural e urbano) pode ser potencializado por meio do fortalecimento dos mercados locais, da cultura local e das pessoas do lugar. A alimentação escolar desponta como um instrumento que valoriza os produtos do rural para o rural e aproxima o urbano do rural.

Contudo, há uma série de dificuldades e desafios para que a lei seja implementada em sua plenitude. Dentre estes, gostaríamos de destacar alguns: a) muitas escolas enfrentam problemas de infraestrutura(espaços inadequados para a preparação e consumo dos alimentos, falta de energia elétrica e equipamentos etc.) e de recursos humanos; b) há desconhecimento da política pública pelos atores locais (agricultores familiares, gestores públicos e escolares) e há falta de articulação desta com outros instrumentos de intervenção do Estado, a exemplo do crédito rural, da assistência técnica e extensão rural, das políticas de infraestrutura etc.; c) é preciso avançar na execução da legislação em grandes cidades e capitais, o que exige maior aproximação da sociedade civil e do Estado, tanto no que diz respeito ao conhecimento das demandas e das ofertas alimentares locais, quanto no suporte às necessidades de logística e de organização social; e, d) é preciso avançar no atendimento ao mínimo de 30% de aquisições de alimentos da agricultura familiar, mas, ao mesmo tempo, avançar em ações qualitativas, como, por exemplo, fortalecer as aquisições de alimentos locais e dos públicos prioritários (assentados, quilombolas, indígenas e demais populações tradicionais), promover a alimentação agroecológica, construir espaços de conhecimento e de diálogo entre os agricultores e os consumidores (escolares), e a avançar no debate sobre a alimentação saudável.

2.2 A Política de Assentamentos de Reforma agrária e o rural brasileiro

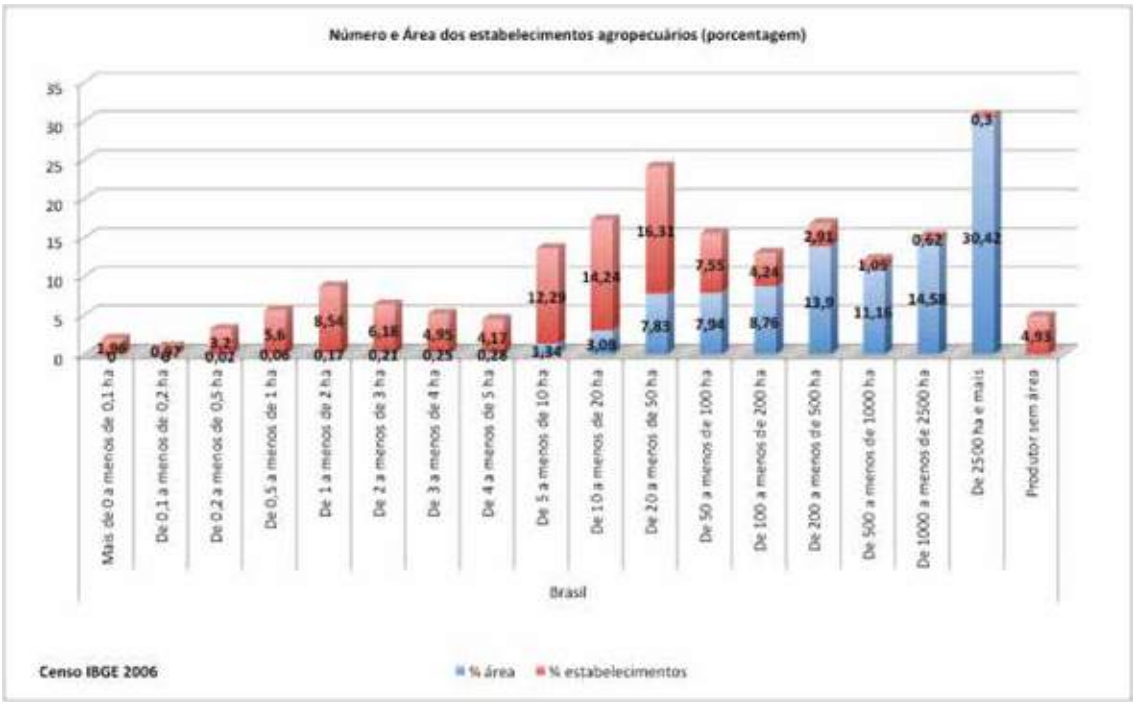
2.2.1 A atualidade da política de criação de assentamentos e reforma agrária

A reforma agrária no Brasil tem sido uma promessa historicamente adiada. A concentração da estrutura fundiária do Brasil é antiga e remete ao processo de colonização do território pelos portugueses (Buainain, 2003; Delgado, 2005; Fernandes, Welch e Gonçalves, 2012). Não obstante as distintas experiências de gestão da estrutura agrária nacional e de enfrentamento de sua concentração, a questão agrária ainda se mantém como uma questão bastante atual e urgente para a sociedade brasileira.

A pesquisa aqui realizada identificou que ao longo do tempo, a política de criação de assentamentos rurais de reforma agrária foi sendo modificada e adaptada de forma a incorporar em seus instrumentos parte das críticas e demandas da sociedade civil organizada e as mudanças pelas quais passou o mundo rural. Contudo, não obstante isso, o avanço da política de reforma agrária tem esbarrado em certos limites dados pelo modelo macroeconômico adotado, pelo avanço (e pela importância política e econômica) do agronegócio e por outras questões mais conjunturais, como foi a crise dos alimentos de 2008, e questões operacionais, como a excesso de burocracias e a lentidão dos processos judiciais de desapropriação.

Como resultado, o Brasil é hoje em dia, ainda, um dos países mais desiguais do mundo. Isso se reflete na consequente concentração das oportunidades econômicas, financeiras e políticas, com potenciais reflexos sobre o crescimento econômico sustentável e, principalmente, sobre o bem estar social. De acordo com o Censo Agro-

pecuário de 2006, do IBGE, nos últimos vinte anos a distribuição de terras no país permaneceu praticamente inalterada e o índice de Gini apontou para uma mudança mais que tímida (de 0,857 para 0,854) entre 1985 a 2006. Essa concentração se mantém em nível regional. No gráfico abaixo vemos claramente que as categorias nas quais os estabelecimentos possuem menores áreas concentra-se o maior número de estabelecimentos (expresso pela parte vermelha do gráfico). Isso se inverte nas faixas de estabelecimentos com maiores áreas.



Esse processo ganha tons alarmantes se considerarmos algumas tendência mundiais, como a corrida das potências mundiais para comprar terras em países estrangeiros, e principalmente na África e na América Latina (dentre eles o Brasil), com o objetivo de implantar produções em larga escala de matérias-primas e alimentos para exportação e as perspectivas de aumento no consumo de agrocombustíveis. Sauer e Leite (2012) demonstram como a demanda mundial por terras tem aumentado consideravelmente nos últimos anos, de modo que entre outubro de 2008 e agosto de 2009 já teriam sido comercializados mais de 45 milhões de hectares de terras (sendo 75% desses na África e outros 3,6 milhões de hectares no Brasil e Argentina). Num processo paralelo, observamos o crescimento dos investimentos estrangeiros diretos (IDEs) no setor primário brasileiro, de 2002 a 2008 (de 2,4 bilhões de dólares para 13,1 bilhões de dólares, alta de 445%).

2.2.2 Evolução do marco legal: da reforma agrária em contraposição ao desenvolvimento à reforma agrária como vetor do desenvolvimento

A longa história do Brasil e as muitas políticas fundiárias executadas em diferentes contextos políticos, econômicos e sociais contrastam-se com a permanência, mais ou menos inalterada, da estrutura fundiária extremamente concentrada (Delgado 2005; Fernandes, Welch e Gonçalves, 2012; Engelmann e Gil, 2012; Nakatani, Faleiros, Vargas, 2012; Monte, 2013). Analisaremos nessa seção, ainda que de forma bem geral, a forma como as leis e medidas que regulamentam a política de reforma agrária e de criação de assentamentos rurais no Brasil foram evoluindo ao longo do tempo[15].

Um dos mais antigos marcos de regulação das relações jurídicas, sociais e econômicas concernentes aos bens imóveis rurais (seu domínio, posse e uso) e de disciplinamento dos procedimentos relacionados à execução da reforma agrária e da política agrícola foi o Estatuto da Terra (Lei número 4.504 e Decreto número 55.891), de 1964. Sua redação e conteúdos refletiram o debate sobre a questão agrária que tomou corpo no Brasil nos anos do pós-guerra e que foi calado com o golpe de 1964[16].

O autor (2005: 2) destaca, nesse período, grosso modo, quatro principais centros de reflexão sobre a natureza (ou a não existência) da questão agrária: o Partido Comunista Brasileiro (PCB), os setores reformistas da Igreja Católica, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) e um grupo denominado de os economistas conservadores da USP. Os três primeiros grupos reconheciam cada um à sua maneira e enfatizando determinadas dimensões (sociais, agrárias, trabalhistas, econômicas etc.), a existência de uma questão agrária no Brasil com influência direta nas condições sob as quais se daria o desenvolvimento (leia-se a industrialização) do país na época[17]. Do lado conservador, Delfim Netto era o principal expoente, exercendo uma crítica direta à reforma agrária e defendendo em seu lugar a execução de políticas voltadas para a modernização agrícola. Influenciado pelo pensamento norte-americano funcionalista, o argumento-chave deste grupo era que a agricultura teria que desempenhar certas funções na etapa do desenvolvimento que o país vivenciava e que a reforma agrária só faria sentido em situações nas quais a estrutura fundiária impedia que a agricultura respondesse positivamente a essas funções (2005: 4). Esse último grupo se tornaria preponderante no debate público a partir de 1970.

Refletindo esse rico debate político, ainda no final da década de 1950 e 1960, a reforma agrária ganhou destaque nas propostas de reforma de base, levando João Goulart a criar em 1962 o Conselho Nacional da Reforma Agrária. Em 1963, Goulart apresentou às lideranças políticas um anteprojeto de reforma agrária que previa a desapropriação de terras com título da dívida pública (medida que não foi aprovada pelo Congresso). Em 1964, foi observada uma ofensiva em prol da realização das reformas de base, com destaque para a reforma agrária, quando Goulart assinou um descreto que permitia a desapropriação de terras que ladeavam eixos rodoviários, leitos de ferrovia, açudes públicos federais e terras beneficiadas por obras da União e defendia mudanças na

15 Para uma análise mais completa e detalhada, consultar o relatório expandido no CD em anexo.

16 Delgado (2005) entende que é nesse período que se "constrói [uiu] o discurso teórico e político a favor da Reforma Agrária (...)" e, por sua vez, foi também nesse período que, em reação a este, se "elabora [ou] o discurso da modernização técnica da agropecuária, que terminará [ou] prevalecendo depois do golpe militar de 1964".

17 Para uma análise mais detalhada dos traços gerais de cada um desses grupos consultar o relatório expandido em CD anexo.

Constituição que permitissem que as desapropriações fossem pagas com títulos da dívida (Melito, 2014). Como reação aos caminhos tomados pelo governo, em 1964 o golpe militar acabaria de vez com as possibilidades de concretização das reformas almejadas.

Cortando a efervescência do debate agrário pelo "argumento" da força (Delgado, 2005), a tese da "modernização sem reforma" foi o caminho escolhido pelo golpe militar de 1964 com relação ao meio rural. A visão hegemônica só reconhecia crise quando a agricultura deixava de cumprir seu papel no desenvolvimento e, portanto, quando não cumpria com as suas funções produtivas, independentemente de sua estrutura. Delgado (2005: 5) entende que no primeiro período do governo militar prevalecia uma visão do papel da agricultura no desenvolvimento que misturava a visão cepalina e estruturalista com a visão desenvolvimentista-funcionalista (Delgado, 2005). Essa perspectiva se refletiu no Estatuto da Terra, subscrito pelo Ministro do Planejamento Roberto Campos.

Este documento continha alguns elementos progressistas na medida em que instituia instrumentos que regulavam os direitos e deveres relacionados à propriedade para a execução da reforma agrária e para a promoção da política agrícola, como o Imposto Territorial Rural (ITR), instrumentos da desapropriação pelo Estado de áreas subutilizadas, o reconhecimento da desapropriação de terras para fins de reforma agrária e a criação de um organismo federal, o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) (Monte, 2013). Mas ao mesmo tempo em que avançava no estabelecimento de parâmetros para a reforma agrária, ela também instituía os instrumentos da política agrícola.

O Estatuto da Terra, no Artigo 2 (Brasil, 1964), assegurava a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, que deveria sempre estar condicionada pelo exercício de sua função social. A função social era garantida por quatro fatores: favorecer o bem estar dos proprietários e trabalhadores; manter níveis satisfatórios de produtividade; assegurar a conservação dos recursos naturais; e observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

O documento apresentava um caráter ambíguo (Delgado 2005; Buainain, 2012; Monte, 2013). Ao mesmo tempo que instituía a correção do regime de posse e uso da terra, promovia por outro lado, o desenvolvimento de uma agricultura empresarial que, ao garantir elevados índices de produtividade, ficava isenta da desapropriação, qualquer que fosse o seu tamanho. Sendo assim, ao mesmo tempo em que se reconhecia e elencava instrumentos para agir sobre a questão agrária, o Estatuto instituía medidas de promoção do desenvolvimento rural de caráter produtivista e pautados num modelo de agricultura de larga escala que permitia que a agricultura cumprisse "seu papel" no desenvolvimento do país. Por outro lado, ele teve como efeito prático dar certa "freada" na reforma agrária.

O governo militar seguiu uma proposta de modernização técnica sem reforma agrária (aceita apenas em algumas áreas em que a estrutura agrária não respondia ao sistema de preços e gerava ineficiência como no caso do Nordeste). A expansão agrícola dependeria de quatro fatores principais: o nível técnico da mão-de-obra; o nível de mecanização; o nível de utilização de adubos; e a existência de uma estrutura agrária eficiente (e não necessariamente justa). Isso se manifestou como um projeto explícito do governo a partir do momento em que Delfim Netto assumiu o Ministério da Fazenda em 1967 e implementou o Sistema Nacional de Crédito Rural, que se tornou o principal instrumento de fomento à produção agropecuária. (Delgado, 2005: 6).

A aplicação dessa nova lógica e as políticas de crédito e comerciais aplicadas promoveram o crescente aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria. Essa constituiu a "idade de ouro" do desenvolvimento de uma agricultura capitalista integrada com a indústria, com o mundo urbano e com o setor externo, sob forte mediação do setor financeiro levando à crescente financeirização da agricultura (idem, 2005). A reforma agrária executada pelos órgãos governamentais ligados ao regime militar passou a se restringir aos projetos de colonização principalmente no Norte e Centro-Oeste. Seu objetivo era incentivar a criação e a expansão de empresas rurais de exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial, e criar colônias nas faixas de fronteira e de segurança nacional[18]. Esse processo tendeu a acentuar o caráter concentrado da estrutura fundiária brasileira (Monte, 2013: 27).

A forte intervenção do Estado alterou profundamente o perfil do campo brasileiro. Palmeira e Leite (1998: 6) destacam, grosso modo, duas configurações de interesses opostas que vão se consolidar a partir de então. De um lado figuram os capitalistas que investem na agricultura, com motivações econômicas. De outro, os trabalhadores rurais que, mais do que representar a agricultura, lutam para acabar com a articulação hierarquizada de interesses que gera a exclusão no campo, buscando construir um projeto de classe e de sociedade que não se restringe à agricultura, mas volta-se para a construção de um determinado tipo de ruralidade.

O avanço da modernização conservadora no campo, além da industrialização da agricultura e do aumento da produtividade, gerou outros efeitos no campo como a concentração acelerada da estrutura fundiária, o aumento da desigualdade social e econômica, a geração de intensos fluxos de êxodo rural, o aumento da taxa de exploração dos trabalhadores rurais, uma piora da qualidade de vida dos segmentos mais pobres do campo e, como não poderia deixar de ser, o agravamento das condições ambientais (Martine e Garcia, 1987). Palmeira e Leite (1998: 6) destacam outros processos sociais, mais ou menos autônomos à modernização, como a observância de transformações relevantes na esfera do Estado fruto das pressões de múltiplos interesses em jogo; o surgimento e fortalecimento de novas categorias sociais, modificando parte da realidade e do jogo político; o papel crescente no campo e na luta pela reforma agrária de atores como a Igreja Católica e os sindicatos de trabalhadores rurais; o fortalecimento de certos atores pelas políticas de apoio à modernização da agricultura conformando uma poderosa coalizão de interesses articulada por dentro da máquina do Estado em torno de negócios com a terra (idem, 1998). Palmeira e Leite (1998: 27 e 28) destacam que todos esses processos, ao interagirem uns com os outros, determinaram mudanças na configuração assumida pela questão agrária na transição do regime autoritário para a democracia.

Como medida emergencial, em resposta à intensificação dos conflitos e das manifestações de trabalhadores rurais com o início da abertura democrática, em 1982, foi criado o Programa Nacional de Política Fundiária (PNPF) e o Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF). Os objetivos do Programa eram: i. Unificar a implantação dos projetos fundiários; ii. Ativar a execução de projetos para assegurar o cumprimento das metas prioritárias; e, iii. Fazer o Estatuto da Terra ser cumprido. O fim do período militar, contudo, possibilitou que a reforma agrária voltasse à agenda política ainda mais forte, mas agora com novas leituras, expressas no I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

18 Um maior detalhamento destas questões encontram-se no relatório expandido em CD anexo.

O Plano Nacional de Reforma Agrária[19] foi aprovado pelo Decreto número 91.766 de 10 de outubro de 1985, já no governo de José Sarney, que também criou o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD), num momento em que cresciam os conflitos e mortes no campo e no qual a maior parte da população rural vivia em condições de extrema pobreza (Monte, 2013). O plano tinha como programa básico a formação de assentamentos de trabalhadores rurais, além de ser complementado por outros programas de apoio como cadastro rural, apoio jurídico, desenvolvimento de recursos humanos e de estudos e pesquisas agrárias (Brasil, 1985). O PNRA estabelecia como meta global 1,4 milhão de famílias (Brasil, 1985). A nova legislação mantinha a função social da propriedade e estipulava a utilização racional e o aproveitamento adequado da terra seriam comprovados quando a propriedade atingisse os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração.

Nesse mesmo momento, o presidente Sarney instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) que acabou por subordinar, mais uma vez, a reforma agrária à política agrícola de modernização da agricultura. Os resultados da primeira política foram bastante tímidos, apenas 6,5% das famílias pretendidas foram atendidas e 10,5% das áreas previstas efetivamente foram incorporadas à reforma agrária (Monte, 2013).

Após o período de redemocratização, as possibilidades de reforma agrária recaíram nas mãos da Assembleia Constituinte que redigia a nova Carta Magna. Esta reafirmou o princípio de que terras produtivas não poderiam ser desapropriadas (Montes, 2013). A função social ficou definida como a situação na qual a propriedade rural atendia ao: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulamentam as relações de trabalho; exploração que favorecesse o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores. Foi somente em 1993, com a Lei número 8.629, que foram regulamentados os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. Até esse período a reforma agrária ficou praticamente paralisada (Monte, 2013).

Com o *impeachment* de Collor, a reforma agrária voltou à agenda governamental por parte dos movimentos sociais, ainda que não tenha sido incorporada de forma estruturada na política do governo que se centrou na abertura econômica, em programas de privatização e na redução de certas estruturas do Estado. O governo de Itamar Franco elaborou o Programa Emergencial da Reforma Agrária que focava nas áreas de tensão e conflito e de acampamentos e instituía instrumentos de desapropriação, de aquisição por compra e venda, de transferência de terras confiscadas pela União, de terras recebidas por doação e outras formas emergenciais de ação como a doação de cestas básicas para famílias em situação de vulnerabilidade (Monte, 2013).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, o tema da reforma agrária persistiu no cenário político, puxado agora pelas ações dos movimentos sociais organizados, tendo como expressões maiores o MST e a Contag.

19 A primeira versão do Plano Nacional de Reforma Agrária foi preparada pelo grupo coordenado pelo ministro Nelson Ribeiro que continha compromissos formalizados e que pretendia adotar no programa um horizonte temporal de 15 anos para assentar mais de sete milhões de famílias, constituídas por assalariados, parceiros, arrendatários, posseiros, moradores, agricultores sem terra ou com terra insuficiente. Contudo a proposta não foi aprovada e provocou muitas reações por parte da classe dominante do campo, principalmente da CNA, SRB e a OCB e também de interesses situados na área urbana que tinham investimentos em ativos fundiários. O PNRA aprovado, portanto, consistiu numa outra versão, sem boa parte das medidas estipuladas na sua primeira versão e repleto de incongruências. Comparando a primeira versão com a segunda chama atenção a exclusão da desapropriação dos latifúndios que cumpriam a função social, a não especificação de áreas prioritárias para a reforma agrária, e o estabelecimento da desapropriação em recurso extremo cuja decisão pelo uso estaria nas mãos do presidente da república (Brasil, 1985; Monte, 2013).

No primeiro mandato, a agenda política do governo foi dominada pelos debates em torno da política de estabilização e combate à inflação, dada a implementação do Plano Real ainda em 1994. Nesse momento, reforma agrária, ainda que com pressão social, teve um espaço secundário. Em paralelo, observava-se uma ampliação das tensões do campo. Só em 1994 a Comissão Pastoral da Terra contabilizou a ocorrência de 485 conflitos fundiários envolvendo mais de 300 mil pessoas e resultando em 47 assassinatos.

Diante da conjuntura política de avanço agressivo das medidas e reformas neoliberais, as ocupações de terras se tornaram a estratégia acionada pelos movimentos sociais e sindicatos do campo para fazer o governo agir no que concerne à política fundiária (Monte, 2013: 39). A intervenção governamental, por sua vez, se deu de maneira emergencial e forçada. O INCRA passou a atuar "apagando incêndios" e, com isso, a política de criação de assentamentos resultou, muitas vezes, na criação de enclaves territoriais, com assentamentos dispersos e, portanto, com pouco planejamento com relação a sua operacionalização, consolidação e viabilidade.

Já no segundo mandato[20] o governo colocou em prática uma estratégia nova que se apoiava em duas "pernas": de um lado criaria e incentivaria novos instrumentos para a realização da "reforma agrária" e de outro passou crescentemente a reprimir e a criminalizar os movimentos sociais do campo. A substituição progressiva da desapropriação de terras pela reforma agrária de mercado, contribuía para tirar a dimensão dos conflitos, ao mesmo tempo que a criminalização dos movimentos sociais e sindicais do campo reprimia as ocupações de terra. A "reforma agrária de mercado" se inspirava nas experiências, de 1997, do Programa Cédula da Terra (no Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais), realizado em parceria com o Banco Mundial (Esquerdo e Bergamasco, 2011). Em março de 1999, foi lançada a política "Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural: política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado", que também ficou conhecida como "Novo Mundo Rural" ou "Nova Reforma Agrária" (Lopes, 1999). Esquerdo e Bergamasco (2011: 3) destacam que o programa do governo partia do diagnóstico de necessidade de mudanças no campo, colocando a reforma agrária como central para o tratamento de problemas de segurança alimentar, para os conflitos agrários e para o fortalecimento da agricultura familiar. Contudo, não propunha uma mudança estrutural.

Resumindo, no que concerne especificamente à reforma agrária, o governo de Fernando Henrique, em particular a partir do segundo mandato, seguiu com a estratégia de atuação de intensificação da repressão às ocupações de sem terras; avançou nos instrumentos de criminalização dos movimentos sociais e criou medidas que possibilitavam a perseguição de suas lideranças; e alterou as regras de política de obtenção de crédito e de financiamento da produção (Lopes, 1999). Contudo, a nova estrutura institucional e a proposta de atuação descentralizada muitas vezes recaiu num "localismo" exagerado (Monte, 2013). Entre o período de 1995 a 1998 o governo assentou sob diferentes formas (desapropriação, arrecadação, venda etc.) 284 mil famílias numa área total de 12,8 milhões de hectares, distribuídas em 2.428 projetos de assentamentos. Entre 1999 e 2002, o governo assentou 139.585 famílias em 2.672 projetos de assentamento que totalizavam 9,2 milhões de hectares (Ferreira e Silveira, 2003 *apud.* Esquerdo e Bergamasco, 2011). Ao longo de todo esse percurso, com forte apoio dos governos e tornando-se peça-chave

20 Esquerdo e Bergamasco (2011) apontam que, se comparados os dois mandatos, houve a diminuição na quantidade de terras disponibilizadas para a realização de novos assentamentos que é mais acentuada na categoria de terras obtidas por meio de processos de arrecadação e de desapropriação. Por outro lado, houve o aumento no volume de terras por meio da compra direta.

no equilíbrio do Balanço de Pagamentos do país, tornou-se cada vez mais latente o poder político (ancorado na bancada ruralista e nas alianças travadas) e econômico do agronegócio (Delgado et alii, 2010).

Fernandes (2012: 12) destaca que no século XXI, os sentidos e os significados da reforma agrária mudaram por conta de vários processos. O principal, segundo o autor, é a consolidação do agronegócio. O segundo são os próprios caminhos seguidos pela agricultura familiar e pelo campesinato. Para o autor, contudo, a urgência e atualidade da reforma agrária nos dias de hoje persiste nas disputas territoriais que são ativadas pelo enfrentamento de diferentes modelos de desenvolvimento rural que se dão num determinado território no país.

A chegada de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003 encheu de expectativas os movimentos sociais e organizações ligados à reforma agrária, uma vez que essa sempre fora um bandeira do Partido dos Trabalhadores (PT). A grosso modo, a agenda política do governo se caracterizou pela manutenção da política econômica neoliberal, mas com um foco na realização de políticas sociais (normalmente compensatórias) e na retomada do Estado como um ator importante para pensar o desenvolvimento do país. Para Sauer e Souza (2008 *apud* Esquerdo e Bergamasco, 2011: 6), no que concerne à reforma agrária, a política de governo refletiu o "rebaixamento" do programa agrário do PT. Delgado et alii. (2010: 2) se baseiam na Carta ao Povo Brasileiro, de 2002, para pensar o lugar ambíguo da reforma agrária no governo, que aparece sempre ao lado do incentivo às exportações e do apoio ao agronegócio e à agricultura familiar.

Não obstante as ambiguidades, nos últimos anos, observou-se um avanço considerável na institucionalização dos mecanismos de política direcionados ao público não patronal do meio rural brasileiro, o que se refletiu na constituição de marcos legais e de políticas públicas específicas. Delgado et alii. (2010: 11) destacam como exemplos desse avanço a Lei da Agricultura Familiar (Lei 11.326 de 24.07.2006), a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.346 de 15.09.2006) e, recentemente, a Lei de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER (Lei 12.188 de 11.01.2010), além da promulgação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, pelo Decreto 6.040, de 07.02.2007.

Em 2003/2004 foi lançado, durante o primeiro mandato do presidente Lula[21], o II Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA)[22]. O novo Plano tinha como meta assentar 400 mil novas famílias de 2003 a 2006 e regularizar mais 100 mil propriedades (Esquerdo e Bergamasco, 2011: 5). Além disso, apresentava um duplo objetivo: massificar os assentamentos de famílias e trabalhadores rurais e levar qualidade aos mesmos, complementando sua infraestrutura.

Contrapondo-se à perspectiva local e regional do plano anterior, o II PNRA enfatizava a dimensão territorial, de modo a romper com a ideia de que haveria um modelo único de assentamento a ser implementado

21 Nos mandatos de Lula, a questão agrária foi objeto de atenção, ainda que entre o primeiro e o segundo mandatos tenha havido uma perda de prestígio do tema no âmbito dos gestores e decisores da política, mesmo tendo o Brasil sediado em 2006 a II Conferência Internacional sobre Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural da FAO/ONU (Delgado et alii., 2010: 21).

22 Metas do novo plano: i) 400 mil novas famílias assentadas até 2006; ii) 500 mil famílias com posses regularizadas até o final de 2006, com título definitivo da terra; iii) 130 mil famílias com acesso à terra por meio do Crédito Fundiário (substituiu o antigo Banco da Terra): iv) a recuperação da capacidade produtiva e a viabilidade econômica dos atuais assentamentos, e universalização do direito à educação, à cultura e à seguridade social; v) o reconhecimento, demarcação e titulação de áreas de comunidades quilombolas; vi) a garantia de reassentamento dos ocupantes não índios de áreas indígenas; vii) a promoção da igualdade de gênero na reforma agrária; viii) a garantia de assistência técnica e extensão rural, capacitação, crédito e políticas de comercialização a todas as famílias das áreas reformadas.

nacionalmente. Assim, segundo documento do governo (MDA, 2004: 15) o maior atributo do plano foi adequar o modelo de reforma agrária às características das principais regiões e biomas, prevendo instrumentos variados que poderiam ser utilizados de forma integrada e complementar, de acordo com as especificidades de cada região e dos diversos públicos. Por meio das denominadas áreas reformadas, categoria importante do II PNRA, se buscaria a concentração espacial e uma maior integração produtiva entre os assentamentos pré-existentes e os novos, os posseiros regularizados e os agricultores familiares. Isso teria o potencial de fortalecer sistemas locais de produção rural que, por sua vez, integrariam um plano de desenvolvimento territorial (MDA, 2010: 15).

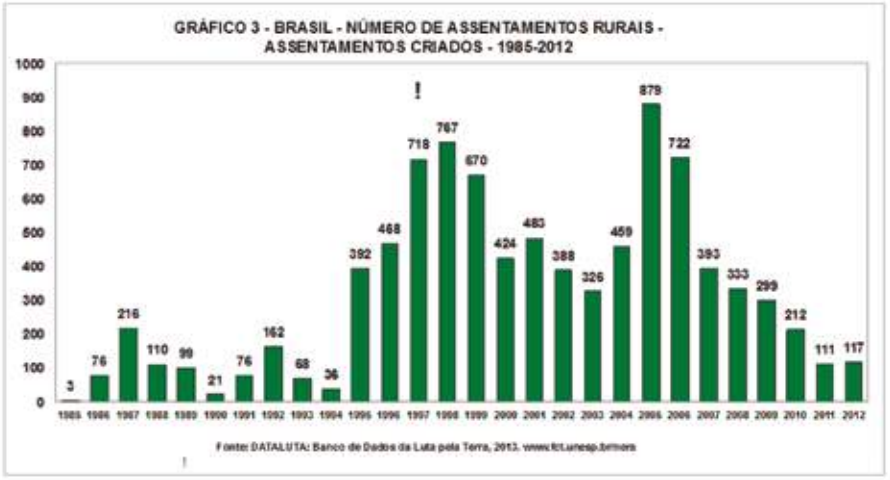
O II PNRA inclui como seu público, para além dos beneficiários tradicionais da reforma agrária, os agricultores familiares, as comunidades rurais tradicionais, as populações ribeirinhas, os atingidos por barragens e outras grandes obras de infraestrutura, os ocupantes não índios das áreas indígenas, as mulheres trabalhadoras rurais e a juventude rural, e outros segmentos da população que habitam o meio rural e que não se dedicam às atividades agrícolas, mas que a elas estão interligados (MDA, 2004: 10).[23] Os instrumentos previstos para realização da reforma agrária eram[24]: redistribuição de terras, regularização de posses e reordenamento agrário, fornecimento dos meios indispensáveis à exploração racional da terra aos beneficiários da reforma e aos agricultores familiares, dinamização da economia e da vida social e cultural do territórios.

As metas colocadas inicialmente pelo II PNRA, contudo, não foram cumpridas integralmente. Adicionalmente, críticas dirigidas ao programa do governo alegavam que os números oficiais propagados estariam inflacionados, posto que contabilizariam assentamentos de famílias em áreas desapropriadas, em terras públicas, além de envolver processos de reordenamento e regularização fundiária. Fernandes (2012: 4) estimou em 2010 que em torno de 50% das terras dos assentamentos existentes até aquele momento seriam resultado de regularização fundiária e não de desapropriação (que seria apenas 31%). Os números do governo refletiriam, assim, valores muito mais elevados do que as terras efetivamente desapropriadas. Mostramos abaixo a evolução no número dos assentamentos rurais criados de 1985 a 2012.

23 A partir de 2008 o levantamento dos beneficiários do programa de reforma agrária passou a incorporar os cruzamentos com os dados dos beneficiários e as bases governamentais para validar as informações declaradas pela entidade familiar no momento da seleção, que tem o objetivo de averiguar a legitimidade dos dados. As fontes governamentais utilizadas são a base do Tribunal Superior Eleitoral, o Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária, o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). A Norma de Execução INCRA número 69 de 12 de março de 2008 foi a última a dispor sobre o processo de criação e reconhecimento de projetos de assentamentos da reforma agrária.

24 Para um maior detalhamento, ver o relatório expandido no CD anexado ao livro.

Gráfico 2. Número de Projetos de Assentamentos Implantados (Brasil) 1995-2012



Fonte: Girardi e Vinha (2012).

Com relação a esse aspecto, Delgado et alii. (2010) destacam que a análise do percentual de terras desapropriadas sobre o total de terras arrecadadas mostra que ambos os governos, FHC e Lula, utilizaram esse artifício em suas contabilidades da reforma agrária, ainda que Lula tenha feito mais uso desse artifício do que o governo anterior (63,7% e 39,7% nos governos FHC contra 5,15% no primeiro governo Lula). Assim, o comportamento dos imóveis desapropriados, por sua vez, apresenta desde 1998, um declínio contínuo que só foi interrompido momentaneamente em 2003-2005.

Um dos fatores que reforça as críticas à política de criação de assentamentos rurais é a forte concentração desses projetos na região Norte (chegou a ser 60% do total em 2006). Para alguns autores, isso é grave na medida em que, nessa região, a regularização corre o risco de "legalizar" áreas griladas (Fernandes, 2012: 8). Adicionalmente, destaca-se que esse movimento refletiria a tendência do governo em "fazer a reforma agrára" em áreas menos valorizadas pelo agronegócio, uma vez que a maior parte da demanda por terras dos movimentos (medida pelo número e dimensão das ocupações) estaria na região Nordeste e Centro-Sul. Segundo Fernandes (2012), seria nessa última região também que se encontrariam os maiores conflitos por terra. Até 2012, 23% dos assentamentos estavam na região Norte, ainda que somente 9,3% das ocupações estivesse nessa região. Cerca de 38% da ocupação de terras se dá na região Nordeste, que contem 45% dos assentamentos.

Existem atualmente, segundo o sítio eletrônico do INCRA, 9.128 assentamentos rurais no Brasil (dados de 29/04/2014). Com relação ao número de famílias assentadas por ano, após um pico de assentamentos em 2006 (justamente o final da vigência do II PNRA), se observou uma tendência contínua de redução no número de famílias assentadas.

Acentuando essa marca, no segundo mandato do presidente Lula, ao fim do II PNRA, foi lançado o programa Terra Legal que passou a operar em 2009. Ele realizou uma ofensiva no processo de regularização fundiária, com a articulação de ministérios e órgãos governamentais, que se concentrou no Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima (total de 43 municípios). Seu objetivo era regularizar ocupações legítimas com prioridade para pequenos produtores e comunidades locais com o objetivo de implantar modelos de produção sustentável. Críticas apontavam que, na prática, essa medida servia para ampliar a área passível de regularização na Amazônia Legal, sendo uma "legalização da grilagem" (Esquerdo e Bergamasco, 2011). Contudo, o governo federal negou essa possibilidade e defende que até o final de 2010 as atividades de cadastramento das terras situadas na Amazônia Legal haviam indicado mais de 10 milhões de hectares ocupados por 86,3 mil famílias em áreas rurais (mais de 90% correspondentes a agricultores familiares com áreas de até 400 hectares). Para o INCRA, as atividades de regularização estariam em harmonia com a preservação e a recuperação do meio ambiente (Esquerdo e Bergamasco, 2011).

O governo Lula foi seguido do governo Dilma, também do PT. Dilma iniciou seu governo disposta a erradicar a pobreza e criar oportunidades para todos os brasileiros, conforme colocou em seu discurso de posse. Contudo, a presidenta pouco sinalizou em relação à reforma agrária (Esquerdo e Bergamasco, 2011). Nesse campo, seu discurso foi de não focar mais na criação de novos assentamentos, mas de buscar a melhoria da infraestrutura daqueles já existentes (MST, 2013). Sem lançar um plano específico para a reforma agrária, o governo Dilma procurou agir com a intenção de ampliar os instrumentos propostos pelo governo anterior, bem como melhorar a gestão do INCRA por meio da descentralização de suas ações. Essas se dariam de duas formas: compartindo responsabilidades com outros órgãos governamentais; e repassando máquinas e equipamentos para as prefeituras por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de modo a permitir que os municípios construíssem infraestrutura (estradas etc.) para os assentamentos já existentes (Sinpaf, 2013).

Para os movimentos sociais e organizações da sociedade civil ligados ao tema da reforma agrária esse posicionamento do governo Dilma refletiu sua necessidade de conciliar interesses opostos e contraditórios da base do governo, que procura atender à agricultura familiar e seus movimentos representativos e, ao mesmo tempo, garantir o apoio dos ruralistas e do agronegócio (MST, 2013). Segundo Fernandes (2012: 6) o governo Lula (e nós poderíamos acrescentar, sem muito prejuízo para o raciocínio, o governo Dilma), no lugar de construir e negociar com os movimentos um modelo alternativo de desenvolvimento do campesinato e da agricultura familiar, intervindo para alterar a estrutura fundiária, optou por fazer a "reforma agrária possível" (parafraseando Martins, 2000) sem mexer na estrutura.

No âmbito do INCRA, no final de 2013, foram criados diferentes conjuntos de ações a serem postos em prática nos assentamentos de acordo com o seu perfil, denominadas "rotas de sustentabilidade dos assentamentos"[25]. As ações serão realizadas em parcerias com o governo, prefeituras, e entidades com o objetivo de melhorar a qualidade de vida nos assentamentos da reforma agrária com foco nas dimensões econômica, ambiental e social. Foram criadas, então, três rotas (com assentamentos prioritários): rota Brasil sem Miséria, rota Assentamentos Verdes; e rota Estruturação Produtiva. A rota Brasil Sem Miséria compreende aqueles assentamentos que apresentam em seus indicadores elevado grau de pobreza e para os quais se propõe

25 Ver www.incra.gov.br

uma ação coordenada com o MDS com foco em programas sociais (destaque para o Bolsa Família, Minha Casa, Minha Vida, Água para Todos). A rota Assentamentos Verdes tem foco na sustentabilidade ambiental, procurando planejar ações em estreita parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) (destaque para o Bolsa Verde). A rota Estruturação Produtiva procura fomentar a dimensão produtiva dos assentamentos, com atuação em parceria com o MDA e em projetos que proporcionem uma maior e melhor interação com os mercados (destaque para o programa Terra Forte). Ao longo do mandato as relações dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil relacionadas à luta pela terra e do governo foram se desgastando frente a uma suposta paralisia da reforma agrária e de um insuficiente diálogo do governo com a sociedade civil organizada (Albuquerque, 2014).

2.2.3 Como o rural é (ou não) incorporado aos objetivos do programa

Por se tratar de uma política estruturante, é importante entender que a política fundiária guarda uma estreita relação com o território e com as formas pelas quais as ruralidades se expressam. Uma vez entrando em vigência, ela tem o poder de modificar, transformar e alterar continuamente aquela realidade, criando categorias novas, permitindo o reconhecimento de distintas identidades, legitimando determinados direitos antes não reconhecidos etc. Isso, por sua vez, transforma sua estrutura política, social, econômica e espacial, e influencia as novas lutas que serão travadas naquele mesmo território em prol de determinadas formas de intervenção do Estado e de instrumentos que serão postos em marcha para lidar com a estrutura agrária do país e com o desenvolvimento rural. Em nossa concepção, as leis agrárias e, em particular, a política de formação de assentamentos rurais da reforma agrária têm, assim, um papel diferenciado na conformação do rural que se tem no presente e na leitura que dele fazemos para pensar o futuro, guardando estreita relação com as imagens do rural que se quer (ou se pode ter) no futuro.

A multiplicidade de leituras sobre o "rural que queremos" está relacionada às diferentes perspectivas no tratamento e nas relações sociais travadas com a terra, que se condensam em distintos modelos de produção e de relação com o território e com os grupos sociais que dele fazem parte. De um modo geral, podemos dizer que essas leituras variam de um polo que tem a terra como mercadoria e fonte de especulação, e que a tomam principalmente pela dimensão da produção, a outro relacionado com aqueles segmentos que encontram na terra uma identidade cultural, ou seja, que nela veem mais do que um espaço de produção, mas um espaço de vida[26]. Essa dimensão do rural está relacionada às especificidades e às multiplicidades de representações

26 Os conflitos travados entre as distintas visões do rural (que atravessam a política de reforma agrária) podem ser encontrados, a título de demonstração, nas visões contraditórias que se faz desse espaço e que se propaga em nossa sociedade nos tempos atuais. Recente publicação do Valor Econômico traz a seguinte interpretação genérica do meio rural: "planícies verdes, cobertas de cana e milho da nova safra e entrecortadas por pastos e pequenas florestas de eucaliptos, desenham uma linha reta no horizonte (...)" mais à frente o jornalista continua "com área total plantada de 680 hectares (...) o paranaense (...) utiliza um conjunto completo de máquinas duas colheitadeiras, duas plantadeiras, cinco tratores, três pulverizadores, duas carretas de transporte de cereais e dois caminhões. (...) O agricultor e os [três] filhos (...) dão conta de todo o trabalho (...)" (Valor Econômico, 2014). Esta descrição prioriza em grande parte a dimensão setorial do meio rural e a sua relação com a produção em larga escala. Esse é o rural produtivo que tanto contribui para a nossa balança comercial. Quase sempre em contraposição, outros enfoques têm como característica buscar um maior equilíbrio entre a dimensão econômica do espaço, com aspectos sociais, culturais e ambientais. Essas múltiplas formas de ver o rural e de promover o seu desenvolvimento são corporificadas na ideia de um "rural com gente" e, principalmente, de um rural diversificado do ponto de vista econômico (não se resumindo à produção agrícola) e social (contendo atores sociais que reivindicam múltiplas identidades).

que fazemos desse espaço. Segundo Wanderley (2000a: 204) isso deriva do fato de o rural ser ao mesmo tempo espaço físico, lugar onde se vive, e lugar de onde se vê e de onde se vive o mundo. O embate entre essas múltiplas visões do rural (aqui, numa simplificação, polarizadas) se dá em diferentes escalas, em distintos ambientes e de distintas maneiras, ao longo do "diálogo possível" sobre o papel do desenvolvimento rural no desenvolvimento do país. Fernandes (2012: 15) também menciona a constante tensão entre esses dois modelos que, em diferentes escalas e momentos, se cruzam, são debatidos e geram conflito. Para o autor (Fernandes, 2012), em alguns territórios, esse conflito é mais latente porque, num limite, as visões de mundo do paradigma do capitalismo agrário não valorizam e reconhecem as práticas territoriais das outras formas de vida e de produção dos agricultores e dos povos e comunidades tradicionais do campo.

Desde o Estatuto da Terra até os dias de hoje as formas como a questão agrária foi tratada mudaram, o que determinou que se alterasse também a forma como se deu a sua influência sobre o meio rural. De modo geral, um elemento que destacamos é que nesse período, os instrumentos que compõem a política de reforma agrária e de criação de assentamentos foram se complexificando. Percebemos isso através de duas dimensões principais: a primeira com relação aos instrumentos que a compõem que vão se tornando mais amplos, incorporando e valorizando outras dimensões para além da dimensão econômica (como a social, cultural e ambiental); a segunda está relacionada com um aumento, ao longo do tempo, da flexibilidade com a finalidade de permitir que a mesma se adapte mais facilmente às especificidades regionais.

Contudo, essa trajetória também guarda certas continuidades. Na extensa literatura sobre a questão agrária no Brasil, não é difícil encontrar a constatação da não realização da reforma agrária como um consenso compartilhado[27] (Nakatami, Faleiros, Vargas, 2012). Não obstante a consolidação de governos autoritários ou de esquerda e progressistas, a estrutura da propriedade da terra no Brasil pouco se alterou. Nakatami, Faleiros e Vargas (2012), entendem que ao longo do tempo, a opção do Estado foi a de "congelar" a estrutura fundiária (verificar dados no artigo expandido), ao mesmo tempo em que se buscou amortecer os conflitos latentes com políticas compensatórias.

Delgado (2005: 9) atribui a não realização da reforma agrária não somente a uma opção política de um determinado governo datado, mas ao jogo político que é estabelecido após a redemocratização e que se baseia num processo de ajustamento constrangido à ordem econômica mundial globalizada. Esse modelo tem sua origem na década de 1980, com a crise econômica imposta pela moratória mexicana, que levou o Brasil a uma posição constrangida no plano macroeconômico, dado seu elevado nível de endividamento e de dependência externa. Essa posição representou um bloqueio para certas opções políticas e econômicas antes abertas ao desenvolvimento do país e que se calcavam na realização de mudanças estruturais. A maneira como o *"establishment"* econômico promoveu e promove a gestão da crise da dependência externa colocou o setor agrícola e, em particular as cadeias agroindustriais exportadoras, no centro do equilíbrio macroeconômico, ao serem grandes geradoras de divisas. A contrapartida desse modelo no plano nacional seria a imposição de importantes limites para a realização de políticas, incluindo (mas não só) as sociais e de reforma agrária e uma crescente primarização da pauta de exportações do país.

27 Fernandes (2012) relativiza esse consenso, na medida em que a resposta da realização ou não da reforma agrária dependerá de como se olhe o que se entende por reforma agrária.

Assim, os movimentos sociais, as mobilizações e as ocupações de terra, portanto, ainda que sejam importantes e que desempenhem um papel central na luta pela reforma agrária, não são suficientes para alterar esse quadro. O modelo macroeconômico atual, revestido de um elevado grau de tecnicismo, pouco aberto ao debate popular sobre as estratégias a serem seguidas e detentor de uma espécie de dependência de trajetória cuja origem está nos anos 1980, relegaria pouco espaço para a realização da reforma agrária e para a construção de uma nova concepção de estratégia de desenvolvimento (Delgado, 2005).

Dada a complexidade da realidade e da história como um contínuo processo contraditório de recriações e reiterações, entretanto, ainda haveria possibilidades bastante ricas para o avanço da reforma agrária. Fernandes (2012) destaca que, não obstante a não realização até os dias de hoje de uma reforma que efetivamente desconcentrasse a estrutura fundiária, ainda existiriam várias histórias possíveis e distintos caminhos para a reforma agrária. Um avanço nessa direção, seriam as experiências de algumas políticas públicas que pensam o campo de uma perspectiva ampla e autônoma, como as de educação do campo. Nesse contexto, atualmente, após completar 30 anos, o MST, um dos mais representativos movimentos de defesa da reforma agrária, reavalia as suas ações e procura redefinir as suas diretrizes de ação. O mesmo tem redirecionado o seu discurso entendendo a reforma agrária para além da distribuição de terras, mas como o caminho para a construção de um novo modelo de produção na agricultura brasileira, que tem por base a redemocratização da terra, a segurança alimentar e a diversidade ambiental (Stedile, 2013). Uma vez colocadas essas questões mais amplas com relação aos caminhos e descaminhos da reforma agrária, passaremos para uma análise mais detalhada da política atual sobre a estrutura fundiária que tem como objetivo final fazer avançar o processo de democratização da terra.

Com esse propósito, destacamos alguns elementos sobre os quais refletir, tendo em vista o II PNRA (tendo em vista que não foi substituído por outro plano) e as ações implementadas no último governo. Um dos avanços colocados e muito enfatizados foi a incorporação da dimensão territorial, expressa concretamente na ideia de áreas reformadas. A perspectiva territorial no II PNRA se manifestava principalmente em dois aspectos que explicitaremos a seguir. Numa primeira situação, se manifestava no reconhecimento do meio rural a partir de um recorte espacial e não setorial, ao mesmo tempo em que enfatizava a importância das relações estabelecidas entre esse local e os fluxos políticos, econômicos, sociais, culturais do entorno mais amplo, o território. Numa segunda situação, enfatiza a importância de que os assentamentos rurais não sejam percebidos e planejados a partir de uma visão uniformizante, mas por meio de instrumentos que identifiquem suas particularidades e potencialidades e que valorizem esses aspectos no planejamento e no direcionamento dos seus processos de desenvolvimento.

O resgate da dimensão territorial, nesse sentido, é um grande avanço na forma de se pensar o desenvolvimento de assentamentos rurais e a realização da reforma agrária. A natureza da política de criação de assentamentos da reforma agrária, que tem em seu corpo principal o ato de "colocar gente no campo" para viver e produzir, guardaria uma estreita relação com a criação, recriação e manutenção de uma ruralidade diversificada, que é objeto de nossa investigação. Esse componente territorial da política agrária, contudo, não é novo. Já se fazia perceber, em parte, no governo de FHC, e ganhou força e nova roupagem no governo Lula.

Nessa trajetória, as políticas de criação de assentamentos ressaltaram, cada uma a sua maneira e de forma crescente, o componente espacial (e territorial, no caso dessa última) como uma dimensão importante da política[28].

Recentemente, o II PNRA retomou essa ideia na categoria de "áreas reformadas". Contudo, a mesma não chegou a ser colocada em prática (Delgado et alii., 2010) de modo que a criação dos assentamentos seguiu uma dinâmica bastante fragmentada, o que se evidencia nas disparidades entre as regiões com relação aos assentamentos criados (Fernandes, 2012). Assim, a longa trajetória de implementação de políticas de criação de assentamentos no Brasil se caracterizou, pela fragmentação e, na maior parte das situações, pelo constrangimento ao ambiente macroeconômico e à expansão da grande produção de commodities agrícolas e minerais para exportação (Delgado, 2005; Fernandes, 2012).

Adicionalmente, como enfatiza a dimensão territorial, chama atenção a ausência de articulação do II PNRA com as ações recentes do MDA em prol do desenvolvimento territorial. Ainda que tivesse sido reivindicada pelas organizações da sociedade civil a inclusão dos programas relacionados à reforma agrária nas discussões e nos planejamentos realizados pelos Colegiados Territoriais, relatos dão conta de que havia uma grande resistência do MDA e dos órgãos governamentais em incluir essa temática nos debates do colegiado e nas ações em prol do desenvolvimento negociadas em âmbito territorial incentivadas pelo MDA.

Esse aspecto chama atenção na medida em que se torna mais urgente a necessidade de ampliação da participação dos movimentos e organizações por outras vias que não somente a realização de ocupações. Soma-se a isso o fato, já levantado no início do texto, das ações promovidas pela reforma agrária apresentarem caráter estrutural e, portanto, importantes impactos na configuração dos espaços rurais, apresentando elevado potencial para bloquear e/ou fomentar as demais políticas públicas são operacionalizadas e articuladas no território. De uma perspectiva ampliada, a efetiva realização da reforma agrária e um avanço na regularização das terras em municípios rurais pode também contribuir com a consolidação de um modelo de desenvolvimento mais equitativo e, portanto, mais sustentável.

Falta avançar, portanto, na construção de uma visão territorial do desenvolvimento que pense o fortalecimento dos assentamentos a partir de uma perspectiva ampliada de desenvolvimento regional. Para além de articular a política agrária com a política territorial, que no fundo deveriam constituir duas faces de um mesmo processo, resta fortalecer instrumentos que fomentem a construção participativa de um plano de desenvolvimento para o território que pense a articulação e a inserção dos assentamentos, procurando construir sinergias e ampliar as relações estabelecidas com os fluxos regionais. Essa dimensão do desenvolvimento territorial, portanto, requer a consideração das relações estabelecidas entre o rural e o urbano e que pense para além do local. Visto isso, destaca-se a importância de que o planejamento territorial e o plano de desenvolvimento do assentamento, que nem sempre são implementados de fato, sejam fortalecidos.

---

28 Essa ideia, por exemplo, estava contida já na noção de área ou zona prioritária do Estatuto da Terra, ainda que não tenha sido implementada. A delimitação dessa área permitia que, junto com a criação do assentamento, se concentrassem esforços adicionais que provocariam a mudança na estrutura da posse e uso da terra (Lopes, 1999: 50). No período de vigência do I PNRA também não foram definidas as áreas prioritárias (Ferreira et alii., 2009).

Contudo, para possibilitar que os planos de desenvolvimento sejam elaborados com qualidade e colocados em prática, é importante estabelecer claramente as responsabilidades e a forma de interação entre os diferentes atores que estão a frente das políticas em questão. Esse processo envolve os assentados, os mediadores e movimentos sociais e os gestores das políticas públicas em questão entre outros. Na perspectiva de uma reforma agrária descentralizada, como colocada pelo atual governo federal, esse processo envolve atores para além do INCRA e para além da esfera governamental. Mas o maior envolvimento da sociedade civil requer, em contrapartida, um tratamento adequado por parte dos poderes públicos e dos gestores de políticas públicas dessa participação, envolvendo a repartição de responsabilidades, o estabelecimento de espaços de participação, a formação, a garantia da autonomia nas negociações e o respeito às diferenças. Isso, a nosso ver não parece estar bem definido no II PNRA.

Essa constatação, por outro lado, nos coloca mais uma questão para refletir no que se refere ao público beneficiário das ações de reforma agrária. De antemão chama atenção a ampliação do público beneficiário das ações do II PNRA, cujo universo é bem mais extenso e diferenciado do que aquele previsto nos programas anteriores de reforma agrária. Estes últimos focalizavam em maior grau trabalhadores rurais sem terra e agricultores familiares com terra insuficiente para garantir a sua reprodução social e, em algumas situações, populações atingidas por grandes projetos. O II PNRA, seguindo uma tendência observada em outras políticas do governo Lula (Delgado et alii., 2010), passou a incluir uma gama de atores do meio rural que demandam políticas de desenvolvimento e, em boa parte dos casos, de políticas agrárias, mas que não se identificam com o universo da agricultura familiar. Isso sem dúvida constitui uma força do II PNRA e é consistente com a abordagem territorial priorizada em suas ações.

Adicionalmente, como as políticas de reforma agrária no Brasil em grande parte têm sido puxadas por uma dinâmica com grande participação dos movimentos sociais, cabe-nos refletir sobre as possibilidades de inclusão no público da política daqueles segmentos que não se encontram organizados ou que não são base de nenhum movimento social (ou de movimentos pouco expressivos) no campo. Esses atores que podem constituir os grupos que mais necessitam de uma intervenção no sentido de ampliar seu acesso a políticas e recursos no meio rural permanecem invisíveis no II PNRA. Essa lacuna poderia ser suprida por um maior envolvimento dos colegiados territoriais na definição das áreas reformadas, pelo cruzamento e ampliação dos cadastros de beneficiários da reforma agrária e pelo incentivo e oferecimento de infraestrutura para uma melhor atuação dos movimentos sociais e poderes públicos das respectivas regiões.

Na mesma perspectiva, chama atenção no II PNRA, a destinação de um instrumento de ação prioritário para grupos impactados por grandes obras de infraestrutura. Esse público, até então, tinha um menor destaque nas políticas de reforma agrária. Isso ganha maior relevância se levarmos em consideração que no momento recente, o país avança na consolidação de um modelo de desenvolvimento que é pautado na realização, com o apoio ativo do Estado, de grandes obras de infraestrutura voltadas para o escoamento da produção e viabilização da exportação (estradas, ferrovias, portos), para a geração de energia (hidrelétricas), para a ampliação da exploração de petróleo e do parque de refino (estrutura do Pré-sal, Comperj, plantas petroquímicas) e para a ampliação da estrutura de extração de minérios (duplicação de Carajás, estradas de ferro, portos).

Contudo, a inclusão desses grupos no universo de beneficiários da reforma agrária, ainda que constitua um direito garantido e um avanço do plano, tal qual colocado, não nos parece ser suficiente para assegurar a realização de um importante debate (relacionado ao direito à terra) que ainda precisa ser realizado. Esses projetos, não raro, são implementados em áreas rurais e impactam diretamente grupos sociais que vivem da agricultura, da pesca ou de pequenos serviços e que, não raro, caracteriza-se por viverem em situação de grande vulnerabilidade. Em muitos casos, essas pessoas são pertencentes a grupos étnicos ou tradicionais como extrativistas, ribeirinhos, quilombolas, indígenas etc. A chegada e o andamento dos projetos, muitas vezes realizados sem a devida comunicação e divulgação de informações, determinam o estabelecimento de uma disputa pelo uso do território com uma correlação de forças bastante desproporcional. À lógica tradicional desses grupos sociais, determinada pela relação que travam com o espaço e o lugar onde vivem, se contrapõe uma lógica capitalista e empresarial de uso do território, resultando numa equação nem sempre facilmente compatibilizada (Fernandes, 2012).

Diante dessas questões, cabe-nos colocar e trazer para reflexão três pontos com relação a esse processo. Em primeiro lugar, refletimos e nos questionamos acerca da validade de pensar o desenvolvimento das áreas rurais a partir de lógicas e empreendimentos que são externos e estranhos à população local (por não dialogar com a cultura e os costumes dos grupos que habitam historicamente essas regiões). Em nossa percepção, ainda não está suficientemente claro até que ponto essas propostas são compatíveis com as propostas de desenvolvimento territorial que valorizam alternativas e caminhos de desenvolvimento que são pensados a partir do território e que buscam valorizar atividades inovadoras e novos ativos a partir de uma dinâmica ascendente (e que são tão enfatizadas pelas políticas territoriais do MDA, por exemplo).

Relacionado com o ponto anterior, destacamos a relevância de avaliarmos se a garantia do assentamento e o acompanhamento do Estado seriam suficientes para assegurar o respeito aos direitos desses grupos. Isso é mais destacado com relação a quilombolas e indígenas que têm o direito às suas terras ancestrais pela Constituição de 1988. Ficam aqui registradas, portanto, as dúvidas com relação à capacidade do II PNRA em garantir a esses grupos o direito de opinarem e negarem esses projetos. Da mesma forma, ficam interrogações relacionadas às possibilidades desses grupos, a partir de uma indenização e de um reassentamento conduzidos pelo Estado, de reconstruírem suas vidas distante de um território que, mais do que um espaço geográfico, é parte de sua identidade cultural ou das atividades tradicionais que estavam acostumados a desempenhar. Para além de agir nos casos em que essas comunidades procuram recuperar seu direito ao território (já ocupado por terceiros) caberia também, portanto, à política fundiária do Estado assegurar a permanência desses grupos nos territórios e a realização do seu direito pleno de uso do mesmo.

Em adição, esses questionamentos nos levam a refletir se esses megaprojetos (incluindo as empresas relacionadas ao agronegócio no meio rural) têm sido conduzidos e decididos de forma satisfatória no que concerne à garantia de voz às comunidades e grupos sociais diversificados que habitam o rural. E, principalmente, compreender em que medida essas ações se articulam com as recentes tentativas por parte do governo federal de fomento ao desenvolvimento territorial das áreas rurais. Muitas vezes essas duas ações têm se dado a partir de dinâmicas distintas e em universos paralelos, não articulados. Isso implica, muitas vezes, que a

chegada de um megaprojeto determina o bloqueio ou a desestruturação das dinâmicas locais e de propostas de desenvolvimento que vinham sendo construídas a partir do território e nas quais os atores do território já haviam investido uma boa dose de recursos, energia e esperanças.

De fato, todas essas reflexões estão, em última instância, relacionadas com a estrutura agrária e com os limites e possibilidades de realização da tão prometida reforma agrária em seu sentido amplo. Para além da distribuição de terras, está em jogo também a capacidade de o Estado atuar sobre o ordenamento territorial. Tal qual colocado por Fernandes (2012), não obstante os descaminhos que nos conduziram até aqui, ainda são muitas as possibilidades que estão abertas para a reforma agrária, algumas residindo em distintas experiências de desenvolvimento rural e de políticas públicas em curso no meio rural brasileiro. O principal desafio que está posto é identificar e fortalecer esses processos de modo a dar conta da questão agrária e da concentração fundiária que continuam postas e que nos impedem de construir, enquanto sociedade, processos de desenvolvimento menos concentrados e mais sustentáveis do ponto de vista econômico, social e ambiental.

2.3 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e o rural brasileiro

Similarmente à Política de Assentamentos de Reforma Agrária, o Pronaf tem como foco de atuação as áreas e a população rurais. Ambas as políticas, em suas concepções iniciais, já se reportavam exclusivamente à população rural. Portanto, diversamente das demais políticas aqui analisadas, são programas que trazem o rural como foco exclusivo de intervenção, direcionando suas ações a segmentos específicos da ruralidade brasileira.

Criado em 1995, o Pronaf é a primeira política nacional direcionada especificamente para a agricultura familiar. Até então não existiam políticas nacionais voltadas ao atendimento exclusivo deste segmento social, tratando-se de experiências regionalizadas que buscavam a inserção deste público na modernização da agricultura ou referiam-se a políticas de combate a pobreza rural. Como afirmam Schneider, Cazella e Mattei (2004: 23), "O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo." Deste modo, a criação do Pronaf marcou o reconhecimento do Estado brasileiro a esta categoria social – aquele momento reconhecida por termos estereotipados como "pequeno agricultor", "produtores de baixa renda" ou "agricultores de subsistência" – e legitimou a reivindicação dos movimentos sociais e sindicais dos trabalhadores rurais por políticas diferenciadas de desenvolvimento rural que contemplassem as suas especificidades. Trata-se da criação de um programa que ressignificou elementos da ruralidade brasileira, ao considerar a importância econômica e social da agricultura familiar, ao acreditar no desenvolvimento dos pequenos municípios marcados pela presença massiva desta categoria social (via linha Pronaf Infraestrutura e serviços municipais), e ao contribuir para a valorização do meio rural como "lugar de trabalho e de vida" a partir do incremento das possibilidades de reprodução social das famílias rurais. Conforme salientam, respectivamente, Abramovay (2002:12) e Wanderley (2009: 308)

> O Pronaf representa uma dupla ruptura com a tradição brasileira das últimas décadas. Em primeiro lugar por considerar que os agricultores familiares são atores econômicos, capazes de iniciativas consistentes e não apenas objeto de políticas sociais. Além disso, ele exprime a convicção de que as áreas não densamente povoadas podem oferecer possibilidades de geração de renda promissoras para os que aí vivem, não só na agricultura, mas em um conjunto variado de atividades, entre as quais se destacam as ligadas à valorização da biodiversidade e do patrimônio paisagístico e cultural.
>
> [...] pela primeira vez na história, a agricultura familiar foi oficialmente reconhecida como um ator social. Antes, vistos apenas como os pobres do campo, os produtores de baixa renda ou os pequenos produtores, os agricultores familiares são hoje percebidos como portadores de outra concepção de agricultura, diferente e alternativa à agricultura latifundiária e patronal dominante no país. O Programa de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), implantado no Brasil nos anos 1990, apesar dos limites conhecidos à sua efetiva adoção, constitui uma expressão desta mudança. (...) Esta "ruralidade" da agricultura familiar, que povoa o campo e anima sua vida social, se opõe, ao mesmo tempo, à relação absenteísta, despovoadora e predatória do espaço rural, praticada pela agricultura latifundiária e à visão "urbano-centrada" dominante na sociedade que aceita o meio rural socialmente vazio.

A criação do Pronaf abriu uma "janela de oportunidades" ou pode ser considerada um "momento crítico" (Mahoney, 2001) para que novas ações fossem institucionalizadas para a agricultura familiar, como a recriação (1999) de um Ministério mais direcionado às suas especificidades (o Ministério do Desenvolvimento Agrário-MDA, com uma Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) estabelecida em 2001), e a institucionalização de novos programas como o Programa Garantia Safra, o PAA, o Seguro da Agricultura Familiar, o Programa de Garantia de Preço de Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Habitação Rural. Em 2006, fruto da expansão das políticas e do próprio reconhecimento da agricultura familiar, o Governo Federal editou a Lei nº. 11.326 (Lei da Agricultura Familiar), que define as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura e Empreendimentos Familiares Rurais. Podendo ser considerada um momento que coroa a "trajetória de caminho" iniciada com o Pronaf, a Lei institucionalizou uma definição de agricultura familiar, balizando todas as políticas para a categoria. Uma vez que os "custos políticos" de institucionalização do Pronaf foram assumidos, os custos de novas formulações de políticas públicas foram consideravelmente reduzidos e ambos, agricultura familiar e políticas diferenciadas, ganharam crescente reconhecimento e legitimidade política e institucional (Flexor e Grisa, 2013; Santos, 2011).

Considerando o "peso" simbólico e político do Programa na redefinição da ruralidade brasileira e sua importância para a reprodução social da agricultura familiar, este texto analisa o modo como o segmento dos agricultores familiares, é atendido pelo Pronaf, destacando os seus vários instrumentos de intervenção e suas finalidades. Para contemplar o objetivo, primeiramente resgatamos o processo de construção do Pronaf e, em seguida, os principais instrumentos institucionalizados e as principais mudanças que foram ocorrendo nestes ao longo dos anos. A terceira seção realiza uma análise histórica do desempenho do Pronaf, evidenciando as relações que o programa estabelece com a diversidade socioeconômica e produtiva da agricultura familiar. Por fim, são realizadas algumas considerações sobre a relação do Pronaf com a ruralidade do país.

2.3.1 Emergência e mudanças no Pronaf: aproximações à diversidade do rural

A criação do Pronaf em 1995 é fruto de um conjunto de mobilizações e de lutas de movimentos sindicais e sociais vinculados à agricultura familiar, da confluência de alguns elementos em meados da década de 1990 e de mudanças na dimensão *polity* e nas institucionalidades do sistema político brasileiro, os quais foram "abrindo" possibilidades de visibilidade e reconhecimento institucional e político da agricultura familiar. Recuperar brevemente esta trajetória é fundamental para compreender a ruralidade que estava "em jogo" e as mudanças nesta que foram iniciadas com a criação do Programa.

De acordo com Sallum Jr. (2003), dois processos alteraram o Estado brasileiro e a ordem política, institucional e econômica nacional a partir da segunda metade dos anos 1980: a redemocratização política e a liberalização econômica, sendo que ambos impuseram novas formas de fazer política pública e também afetaram os movimentos sociais e sindicais rurais da agricultura familiar e a sua interface com o Estado.

O processo de redemocratização a partir de meados da década de 1980 permitiu um "intenso movimento de rearticulação e florescimento de novas organizações na sociedade civil" (Santos, 2011: 79). Neste contexto, a Contag alterou seu posicionamento político em relação ao governo brasileiro, tornando-se mais propositiva de políticas públicas; foi criada a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em 1983 e, nesta, a conformação do Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR) em 1988; o MST emergiu em 1984; em 1985 foi criado o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS); e, em 1991, foi oficializado o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). Ainda que com objetivos distintos, estes grupos de atores explicitaram a desigualdade de rendas e de acesso a terras no meio rural brasileiro, incrementada com o projeto de modernização da agricultura nas décadas de 1960-70; tornaram visíveis as precárias condições de reprodução social dos "pequenos produtores" e a dificuldade de acesso às políticas públicas; questionaram a ruralidade que vinha sendo priorizada pelo Estado e pela sociedade; e exigiram a intervenção estatal na construção de políticas públicas adequadas as suas particularidades.

Por sua vez, o processo de liberalização econômica na década de 1990 impôs novas estratégias e instrumentos para a ação governamental, como a redução da intervenção do Estado, a desregulamentação das atividades econômicas, o "desmonte" dos instrumentos de política agrícola de décadas anteriores, a liberalização dos mercados, a privatização de companhias estatais etc. (Santos, 2011; Sallum Jr., 2003). Estas medidas ameaçaram a reprodução social e econômica dos pequenos agricultores, os quais já haviam sido afetados pelas consequências da modernização da agricultura e, de modo longínquo, pela estrutura agrária desigual que caracterizou a formação econômica e social do Brasil. Procurando contrapor-se a este contexto, e favorecidos pela abertura política, o sindicalismo dos trabalhadores rurais passou a adotar estratégias propositivas em contraposição a uma postura crítica e reivindicatória, até então prevalecente (Picolotto, 2011; Favareto, 2006).

Um dos principais eventos que marcou a atuação dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar foi a realização dos Gritos da Terra Brasil. O I Grito da Terra Brasil foi realizado em maio de 1994, organizado pelo DNTR/CUT, Contag, MST, MAB, CNS, Movimento Nacional de Pescadores (MONAPE) e Coordenação das articulações dos Povos Indígenas do Brasil (CAPOIB). As reivindicações em termos de política agrícola versavam, dentre

outros pontos, sobre a institucionalização de uma definição de pequeno produtor para as políticas públicas, e a construção de um crédito rural diferenciado aos pequenos agricultores, com recursos exclusivos, juros e prazos de pagamentos específicos, simplificação na documentação etc. (Grito da Terra Brasil, 1994).

Paralelamente a estas mobilizações, uma mudança paradigmática aconteceu nos estudos rurais brasileiros, os quais passaram a ressaltar a importância econômica e social da agricultura familiar nos países desenvolvidos e a capacidade de adaptação desta a contextos econômicos, sociais, culturais e ambientais distintos. Quatro estudos foram emblemáticos neste sentido e deram "impulso decisivo" à noção de agricultura familiar (até então pouco recorrente): Veiga (1991), Abramovay (1992), Lamarche (1993) e o relatório FAO/INCRA (1994). Diferentemente de "um final trágico" ou de passiva subordinação às condições capitalistas de produção, estudiosos e pesquisadores ressaltaram as diferentes estratégias de reprodução social da categoria social, sua capacidade de resistência e inovação, seu papel econômico e social nas sociedades contemporâneas e no desenvolvimento do Brasil, recomendaram revisões na política agrícola e indicaram a construção de políticas específicas à agricultura familiar. A dualidade do mundo rural brasileiro ganhava novas conotações com a classificação entre "agricultura patronal" e agricultura familiar, e a diversidade no interior desta última também ganhava magnitude com classificação entre agricultura familiar periférica, em transição e consolidada (FAO/INCRA, 1994). Estes estudos sobre a agricultura familiar no início da década de 1990, além de repercussões importantes entre os estudiosos do mundo rural e no debate acadêmico, auxiliaram as organizações da agricultura familiar a ter maior visibilidade política e subsidiaram a construção de políticas públicas.

Fruto da confluência entre estes elementos, instituiu-se o Pronaf por meio da Resolução nº 2.191 de 1995 do Conselho Monetário Nacional (CMN). O Pronaf foi destinado aos produtores rurais que explorassem a terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; dispusessem de até dois empregados permanentes, sendo admitido o recurso eventual à ajuda de terceiros[29]; não detivessem área superior a quatro módulos fiscais; no mínimo 80% da renda bruta anual deveria ser proveniente da exploração agropecuária ou extrativa; e, deveriam residir na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos. Ao longo dos anos, esta definição foi sendo alterada, sendo que atualmente são considerados beneficiários os estabelecimentos que: explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou permissionário de áreas públicas; residam no estabelecimento ou em local próximo; não detenham área superior a quatro módulos fiscais; no mínimo 50% da renda bruta familiar seja originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento[30]; tenham o trabalho familiar como predominante na exploração, utilizando mão de obra de terceiros de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número

29 A Resolução que criou o Pronaf autorizou o acesso ao Programa apenas pelos estabelecimentos que não tivessem empregados permanentes. No entanto, fruto da pressão política da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) (Grisa, 2012; Santos, 2011), a Resolução nº. 2.310 de 1996 revogou a Resolução anterior e aceitou a presença de até dois empregados permanentes. Para Abramovay e Veiga (1999), esta admissão teve duas consequências: permitiu o acesso ao Pronaf de agricultores familiares que, provavelmente, teriam maiores possibilidades de garantias reais de pagamento dos financiamentos aos bancos, o que, por conseguinte, também favoreceu a participação do sindicalismo patronal na execução local do Pronaf.

30 Compreende-se "por atividades não-agropecuárias os serviços relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e outras prestações de serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar" (Brasil, CMN, 2006).

menor que o número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar; e, renda bruta familiar de até R$ 360 mil reais (Brasil, BCB, 2013).[31] O atendimento a estes critérios passou a ser realizado por meio da DAP, um documento que identifica o agricultor familiar para o acesso ao Pronaf e às demais políticas para a agricultura familiar (voltaremos a esta questão na parte 3).

Desde sua criação, o Pronaf tem passado por mudanças importantes que afetam suas proposições e normativos iniciais. A seguir discutiremos algumas destas mudanças, cujas proposições e resultados têm implicações para o debate sobre ruralidade.

A construção do Pronafinho: rediscutindo o público do Pronaf

Como mencionado acima, a construção do Pronaf contou com subsídios importantes de estudiosos do meio rural. Dentre estas contribuições destaca-se o relatório FAO/INCRA (1994), o qual: a) definiu com maior clareza conceitual a agricultura familiar, sendo que esta se distinguiria da "agricultura patronal" em razão das características da sua forma de (re)produção social (e não pelo seu tamanho); b) propôs uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil baseada na agricultura familiar; e, c) classificou a agricultura familiar em consolidada, em transição e periférica, argumentando que o foco das políticas governamentais deveria ser a categoria intermediária visando torná-la consolidada, enquanto para os periféricos deveriam ser elaboradas políticas agrárias e sociais, tendo em vista as dificuldades de produção agrícola que enfrentam.

Seguindo estas indicações, o Pronaf privilegiou os agricultores familiares "em transição" como o público prioritário (Guanziroli, 2007; Marques, 2004; Brasil, MAPA, 1998; Carneiro, 1997). O objetivo era promover os agricultores ainda não consolidados como empresas rurais, mas que apresentassem acesso parcial aos circuitos de inovação tecnológica e de mercado e amplo potencial de viabilização econômica a partir de estratégias de reprodução social essencialmente agrícolas, ou seja, agricultores familiares que reagissem aos estímulos e aumentassem a produção, a produtividade e a renda. O critério de necessidade de 80% da renda ser oriunda de atividades agrícolas presente na definição de agricultor familiar confluía com este intuito, como fica explicitado no documento governamental abaixo. O Pronaf crédito era visto não como um programa de assistência social, mas como um mecanismo para impulsionar para os mercados os agricultores que apresentassem um mínimo de condições produtivas.

No entanto, logo em seguida à criação do Pronaf esta orientação foi colocada "em xeque" levando à emergência de uma linha especial de crédito de custeio: o "Pronafinho", como comumente é denominado. O Pronafinho nasceu em 1997 para atender um segmento mais específico dentre os agricultores familiares, os quais enfrentavam dificuldades para acessar os recursos do Programa e o sistema bancário. Gestores públicos e organizações sociais avaliaram que a continuidade das normas até então estabelecidas significaria a reprodução de certa seletividade observada no crédito rural das décadas de 1960-80. Nas palavras de Abramovay e Piketty (2005: 62), "Criou-se uma nova linha de crédito no interior do Pronaf voltada a agricultores bem próximos da linha de pobreza, ou seja, em média, um terço do nível de renda bruta dos primeiros beneficiários do Programa." Tratava-se de um público mais próximo aos "periféricos", segundo classificações dos Relatórios FAO/INCRA (1994; 1996), diferindo das concepções originais do Pronaf.

31 Discutiremos, ao longo do texto, como algumas destas alterações foram realizadas.

A criação desta linha especial resultou de mobilizações de agricultores familiares que viriam a constituir, em dezembro de 1997, em Brasília, o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Vivenciando um período de intensa estiagem (seca) no Sul do Brasil, estes agricultores reivindicaram um conjunto de medidas do Estado, dentre elas anistia das dívidas do crédito de custeio agrícola e criação de uma linha de crédito subsidiado para os agricultores familiares menos capitalizados visando recuperar a capacidade produtiva da agricultura familiar. Destas reivindicações emergiu o Pronafinho em outubro de 1997 (Abramovay, 2002; Abramovay e Veiga, 1999).

Esta foi uma mudança importante no Programa, abrindo espaço para o reconhecimento da diversidade socioeconômica da agricultura familiar e para a necessidade de redesenhar mecanismos e instrumentos coerentes com suas especificidades, que possibilitassem a inclusão, a (re)inserção e o fortalecimento produtivo de parte importante deste grupo social. Se o Pronaf demarcou o reconhecimento social e econômico da agricultura familiar na ruralidade contemporânea, a criação do pronafinho representou o reconhecimento da necessidade das políticas públicas diferenciadas de desenvolvimento rural voltarem-se para a própria diversidade da categoria social e para o imperativo de construir instrumentos e mecanismos diferenciados que a contemplassem. A mudança analisada abaixo também contribuiu neste sentido.

Reconhecendo a diversidade socioeconômica da agricultura familiar

Subsequente à diferenciação iniciada com o Pronafinho foram criados os Grupos A, B, C, A/C, D e E do Pronaf[32]. O Grupo "A" refere-se aos assentados pelo Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não haviam contratado operação de investimento pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação do lote; o Grupo "B" corresponde aos beneficiários cuja renda bruta familiar anual não seja superior a R$ 20 mil reais e que não contratem trabalho assalariado permanente; "A/C" concerne aos assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que tenham contratado a primeira operação no Grupo "A" e não tenham contrato de financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo "A/C"; e, os demais grupos atendiam o conjunto da agricultura familiar de acordo com o grau de capitalização, sendo que o Grupo E referia-se aos agricultores mais capitalizados.

Essa diferenciação no interior do Pronaf emergiu tanto das reivindicações dos movimentos sindicais dos trabalhadores rurais, quanto das elaborações acadêmicas. Estudiosos do mundo rural vinham afirmando que, concomitante à distinção entre estabelecimentos familiares e patronais, tornava-se relevante compreender as diferenças no interior daquela categoria para, deste modo, elaborar políticas públicas mais adaptadas as suas especificidades. Um estudo que contribuiu para demonstrar a diversidade presente no interior da agricultura familiar foi o trabalho coordenado por Guanziroli e Cardim (2000), o qual, dando continuidade aos projetos FAO/INCRA, propôs uma nova classificação dos agricultores familiares de acordo com a renda total. De acordo com este critério, os agricultores familiares foram reclassificados em A, B, C e D, os quais correspondiam, respectivamente, aos agricultores capitalizados, em processo de capitalização, em descapitalização e descapitaliza-

32 Em 2008, visando simplificar as normas de operacionalização do Pronaf, os grupos C, D e E foram extintos, agrupados em um único grupo, denominados "agricultores familiares - AF" ou grupo "variável". Para este grupo são oferecidas faixas de financiamento, com valores e taxas de juros diferenciadas.

dos. Este estudo demonstrou a heterogeneidade das formas familiares de produção em termos de área, renda, condições de posse e uso da terra, padrão tecnológico, atividades desenvolvidas etc. Conforme evidenciam alguns autores (Mattei, 2006; Schneider, Cazella e Mattei, 2004), as ideias deste estudo foram incorporadas no Pronaf e traduziram-se na criação dos "Grupos", ainda que em ordem inversa.

Por sua vez, como mencionado acima, as organizações da agricultura familiar começaram a refletir sobre as possibilidades de, ao continuar no formato estabelecido, o Pronaf reproduzir no interior da agricultura familiar certa seletividade observada no crédito rural tradicional nas décadas de 1960-80. Diante da diversidade da categoria social, das condições creditícias estabelecidas e das dificuldades que determinados grupos social da agricultura familiar vinham enfrentando no acesso ao Programa, o sindicalismo dos trabalhadores rurais passou a reivindicar diferenciações intra-categoria, culminando igualmente na criação dos grupos do Pronaf.

Além desta classificação foram criadas algumas linhas direcionadas para grupos e segmentos específicos, como mulheres e Jovens. O Pronaf Mulher foi criado visando o "atendimento de propostas de créditos relacionadas com projetos específicos de interesse da esposa ou companheira dos agricultores familiares" (Brasil, CMN, 2004). São beneficiárias desta linha mulheres integrantes de unidades familiares enquadradas no Pronaf, independente de sua condição civil. Por sua vez, o Pronaf Jovem foi estabelecido com o fito de atender propostas de créditos relacionadas com projetos específicos de interesse de jovens. Podem acessar esta linha jovens com idade entre 16 e 29 anos, portadores de DAP, que: tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares rurais de formação por alternância ou escolas técnicas agrícolas de nível médio; ou tenham participado de curso ou estágio de formação profissional reconhecidos pela SAF/MDA ou que tenham orientação e acompanhamento de empresa de assistência técnica e extensão rural reconhecida pela SAF/MDA e pela instituição financeira; ou que tenham participado de cursos de formação do Pronatec ou do Pronacampo (Brasil, MCR, 2013).

Estas alterações (criação dos grupos do Pronaf e de linhas específicas) caminham no sentido do reconhecimento da diversidade da ruralidade brasileira, no caso em análise, particularmente da diversidade da agricultura familiar. Estas mudanças no Pronaf facilitaram normativamente o acesso destes segmentos, contudo é preciso verificar se, na fase de implementação, esta diversidade foi contemplada. Retomaremos este debate, particularmente em relação ao atendimento aos grupos do Pronaf, nas seções seguintes.

Quanto ao Pronaf Mulher, Cintrão e Siliprandi (2011) citam a concessão de pouco mais de 37 mil contratos e 236 milhões de reais período 2003 a 2009, valores pequenos em relação aos números gerais do Pronaf (Ver a seguir). Conforme as autoras, ainda permanecem limitações para a inclusão das mulheres no Pronaf, como o desconhecimento sobre a linha por parte de mediadores e pelas próprias mulheres; dificuldades das mulheres para a elaboração dos projetos e limitações de acesso à assistência técnica; falta de documentos pessoais e do título terra em seu nome; e a autonomia para a definição do uso de recursos financiados. Em que pesem estas limitações, os resultados da linha apontam para o empoderamento das mulheres: "(...) a obtenção do crédito em seu nome traz inegáveis avanços em termos de autoestima e do seu reconhecimento como agentes econômicos dentro da família e nas comunidades. A mudança na relação com os bancos, a possibilidade de sair do espaço privado, a experiência de gerenciar recursos em seu próprio nome e o orgulho que as mulheres sentem por contribuir para a renda da família não devem ser desconsiderados." (Cintrão e Siliprandi, 2011: 204).

Em relação ao Pronaf Jovem, estimativas apontam que, entre 2003 e 2010, foram beneficiados 1.316 jovens por esta linha, número igualmente pequeno considerado o conjunto do Programa (Barcelos, s.d.). De acordo com avaliação do Grupo Temático de Juventude Rural do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), um conjunto de "entraves ou problemas" dificulta o acesso e a operacionalização desta linha, como: desconhecimento e falta de divulgação da linha entre o público beneficiário potencial; "os critérios de seleção dos beneficiários dificultam o acesso ao crédito por grande parte da população rural jovem que não freqüenta escolas técnicas agrícolas ou não tiveram acesso a experiências de capacitação"; há dificuldades de acesso à assistência técnica e extensão rural qualificada e contínua; "os agentes bancários e governamentais estigmatizam a juventude premeditando sua inadimplência, o que inviabiliza o acesso desse segmento a linha de crédito, apesar das dificuldades de acesso aos dados oficiais que comprovem essa inadimplência"; a "vinculação do jovem à DAP familiar o impede de acessar o crédito para realizar um investimento próprio. Esse contexto inviabiliza possibilidades emancipatórias, de reconhecimento do jovem como sujeito de direito, servindo para reforçar a lógica tutelar, que recai a juventude do campo e da cidade"; e, a dificuldade de financiar projetos alternativos à agricultura convencional (o que não é particularidade desta linha, como será apontado a seguir) (Barcelos, s.d.).

A análise das linhas Pronaf Mulher e Jovem sinaliza para as dificuldades destas mudanças institucionais encontrarem correspondência com a realidade social. A ruralidade reconhecida nos normativos pode encontrar uma série de limitações e resistências, muitas vezes, em um processo de "dependência de caminho", que dificultam sua manifestação e expressão na realidade social. Retomaremos este debate nas seções seguintes.

Refletindo sobre "novas" agriculturas

Embora os movimentos sociais e organizações sindicais da agricultura familiar apresentassem críticas ao modelo tecnológico de produção agropecuária vigente na década de 1990 (CONTAG, 1994; 1984; CUT, 1995), esta dimensão foi minimizada na construção do Pronaf (Grisa, 2012). A elaboração de uma primeira política para a agricultura familiar e outras demandas imediatas prevaleceram na pauta destas organizações, as quais buscavam com as conquistas fortalecer os movimentos sociais e sindicais rurais e a categoria social. Ademais, o "tempo da política", regido por dinâmicas eleitorais, e a necessidade de a gestão pública apresentar resultados de suas ações minimizaram o debate sobre o modelo de produção agropecuária que seria seguido pelo Pronaf.

Deste modo, embora estivesse presente no Decreto de criação do Pronaf a preocupação com a qualidade de vida, o desenvolvimento rural sustentável, a geração de emprego e renda, e tecnologias adequadas à agricultura familiar, não havia, ao menos explícita e operacionalmente, a proposição de um modelo de produção agrícola distinto daquele predominante até então e que provocou importantes consequências sociais e ambientais (Carneiro, 1997; Graziano da Silva, 1999). A falta de clareza sobre o modelo de produção estimulado pelo Pronaf, somada à definição do público beneficiário discutida acima, indicava a construção de uma política pública similar ao crédito rural das décadas anteriores, que compreende o rural como sinônimo de agrícola e baseado na elevação da produção, na adoção intensiva de insumos, na tecnificação, na especialização e na profissionalização dos agricultores familiares, referencial este reconhecido atualmente por certos gestores públicos e confirmado por vários estudos (Grisa, 2012; Aquino e Schneider, 2010; Sabourin, 2009; Mattei, 2006; Gazola e Schneider, 2005; Kageyama, 2003). Como argumentou Carneiro (1997), tornava-se difícil, a partir da

concepção institucionalizada do Pronaf, "(...) reconhecer a real possibilidade do governo em romper efetivamente com as práticas desenvolvimentistas do passado, pautadas na tecnificação, para se orientar na direção de um "novo paradigma de desenvolvimento rural"."

Esta discussão sobre o modelo de produção financiado pelo Pronaf retornou na agenda pública no início de 2003, a partir da atuação principalmente de organizações do campo agroecológico brasileiro, representadas nomeadamente pela Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). A partir de críticas ao modelo convencional de produção financiado pelo Pronaf, as organizações agroecológicas, particularmente por meio do Grupo de Trabalho (GT) "Financiamento da Produção" da ANA, começaram a elaborar propostas para o financiamento da transição agroecológica (Weid, 2010). Nas negociações iniciais com o governo para a inserção da agroecologia no Pronaf, duas propostas foram apresentadas: a) o "esverdeamento" do Programa, ou seja, permitir que o financiamento da produção agroecológica fosse incorporado no Pronaf como um todo, em sua estrutura já institucionalizada; e, b) a construção de linhas específicas para a produção agroecológica (Weid, 2010). Fruto de negociações entre os atores envolvidos foram criadas as linhas: a) Pronaf Agroecologia que possibilitava a elevação em 50% dos limites de crédito para determinados grupos (Brasil, MDA, 2003a), sendo que os agricultores deveriam apresentar um projeto de financiamento que incluísse plano de manejo e de transição agroecológico; b) Pronaf Semiárido destinado aos agricultores dos grupos B, C, A/C e D, com a finalidade de investimentos em projetos de infraestrutura hídrica e apoio a iniciativas de dessalinização, produção e serviços agropecuários e não agropecuários para populações de baixa renda da região semi-árida (Brasil, CMN, 2003).

Além destas, mais duas linhas dialogam com a proposta de promoção de "novas" formas de produção agropecuária. São elas: a) Pronaf Floresta, criada em 2002, com o objetivo, atualmente, de financiamento de investimentos em sistemas agroflorestais, exploração extrativista sustentável, plano de manejo florestal, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas; b) Pronaf Eco, criada em 2007, com a finalidade de apoiar o uso da energia solar, da biomassa, eólica, mini usinas de biocombustíveis, a implantação de estações de tratamentos de água, de dejetos e efluente, compostagens e recliclagens, a instalação de cisternas, barragens, entre outras (Brasil, BCB, 2013).

Todavia é importante notar que estas "linhas verdes" (Brasil, MDA, 2011) são marginais no Programa. De acordo com Sambuichi e Oliveira (2011), entre os anos agrícolas 2005-2006 e 2009-2010 foram realizados 979 contratos do Pronaf Agroecologia totalizando R$ 11,4 milhões; 14.927 contratos do Pronaf Floresta no valor total de R$ 75 milhões; no Pronaf semiárido foram aplicados 188,4 milhões em 38.210 contratos; e, R$ 40,3 milhões foram aplicados em 3.026 contratos do Pronaf Eco. "O valor total financiado pelas quatro linhas juntas no período de seis safras analisadas foi de R$ 315,1 milhões, o que representa apenas 1,6% do volume total de recursos (R$ 21 bilhões de reais) financiados em investimentos pelo Pronaf geral no mesmo período" (Sambuichi e Oliveira, 2011: 3). A pouca expressividade destas linhas decorrem de várias razões. Segundo Weid (2010), elaborar projetos agroecológicos envolve certa complexidade, difícil de ser enquadrada nos normativos do Programa, como, por exemplo, prever o período da transição agroecológica e o valor monetário necessário neste processo. Ademais, estas "linhas verdes" encontram certas resistências na institucionalidade bancária e em órgãos de assistência técnica e extensão rural, os quais alegam a carência de modelos de produção que

apresentem coeficientes técnicos e financeiros reconhecidos (Sambuichi e Oliveira, 2011; Weid, 2010; ANA, 2007). Estas limitações têm induzido os agricultores familiares a acessarem o crédito nas suas modalidades usuais, o que implica, por exemplo, a não identificação dos cultivos e práticas utilizados. "Trata-se de um procedimento de risco, uma vez que, em caso de fracasso na safra, esse desvio do uso dos recursos impediria o pagamento do seguro." (Weid, 2010: 06).

O rural/agrícola ou o território/intersetorialidade? As mudanças no Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais

Além de financiamento da produção agropecuária (crédito rural), a partir de 1996 o Pronaf contemplou mais três linhas: i) financiamento de infraestruturas e serviços básicos municipais ("Pronaf Infraestrutura"); ii) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação do PMDR; iii) negociação com os órgãos setoriais para o aprimoramento da política pública. Diferentemente da política de crédito rural das décadas anteriores, o escopo do Programa apresentava-se mais amplo, incluindo outras questões igualmente importantes para o desenvolvimento rural, como o financiamento de infraestruturas coletivas, a promoção da participação social e da gestão democrática, o desenvolvimento dos municípios, e o planejamento do desenvolvimento rural em médio e longo prazo. Todavia, alguns destes eixos foram minimizados no decorrer do Programa, sendo o crédito rural e o financiamento de infraestruturas municipais os principais eixos implementados e, a partir de 2003, com a extinção do Pronaf Infraestrutura e a emergência da política territorial, o Pronaf expandiu-se basicamente como um programa de crédito rural.

Implementado por meio da articulação entre sociedade civil e representantes governamentais presentes nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) – que deveriam elaborar seus PMDR's –, o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais possibilitava o financiamento de estruturas como a rede principal de energia elétrica, projetos de irrigação, estradas vicinais, armazéns ou abatedouros comunitários, agroindústrias e habitação rural, ou seja, projetos coletivos que "ampliassem o espaço produtivo das unidades familiares rurais" (Abramovay, 2002) e auxiliassem a promover o desenvolvimento dos municípios. Para serem objetos desta linha, os projetos deveriam atender três diretrizes: "i) atuar de acordo com as demandas formuladas pelos agricultores familiares diretamente e/ou por suas organizações; ii) descentralizar pessoal e processos de trabalho, aproximando-os o mais possível das realidades locais; e) iii) concentrar esforços na busca de respostas integrais para os sistemas de produção típicos da agricultura familiar." (Abramovay e Veiga, 1999). Como argumentam Abramovay e Veiga (1999: 07), havia uma "pretensão inovadora no Pronaf que tem mais implicações no financiamento de infraestrutura e serviços nos municípios do que em suas outras três linhas de ação. Trata-se evidentemente daquela que prevê o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário."

Criada em 1997, esta linha rapidamente ganhou repercussão política com a proliferação de CMDRs (Schneider, Silva e Marques, 2004) e imediatamente surgiram avaliações de estudiosos do mundo rural e de organizações sindicais e movimentos sociais rurais sinalizando limitações e sugerindo aperfeiçoamentos. Dentre estas limitações destacavam-se: as fragilidades de muitos conselhos de desenvolvimento rural no sentido da prevalência de participação e de poder de decisão das prefeituras, conferindo o que ficou denominado de "prefeituri-

zação"; os limites do recorte municipal para contribuir com o desenvolvimento rural, considerando que geralmente os recursos eram utilizados para suprir as necessidades elementares e particulares de cada municipalidade, na ausência de uma estratégia de desenvolvimento rural para potencializar os vários tipos de recursos presentes no entorno/região; e a predominância de ações basicamente agrícolas, geralmente voltadas às necessidades econômicas e produtivas da agricultura que já estavam em operação no município (Schneider, Silva e Marques, 2004; Abramovay, 2003c; Cazella, Mattei e Delgado, 2002; Abramovay e Veiga, 1999). Conforme ressaltaram Favareto e Demarco (2004: 134), prevalecia uma "concepção onde o espaço rural e suas possibilidades se resumem ao fortalecimento da agricultura, e onde o horizonte das intervenções é sempre restrito aos limites do município, e marcadamente, aos limites dos agentes tradicionais da agricultura desse município; uma concepção relativamente oposta às tendências recentes das dinâmicas e processos de desenvolvimento nos espaços rurais."

É importante destacar que, neste período, o debate sobre desenvolvimento territorial e novas ruralidades ganhou força no Brasil. Diversos autores passaram a questionar a dicotomia rural-urbano, as taxas de urbanização do país, o tratamento do rural como sinônimo de agrícola, e sublinharam a necessidade de trabalhar o desenvolvimento em uma perspectiva territorial, incorporando a interação entre campo e cidade, a presença de serviços e atividades não-agrícolas no meio rural, a proeminência da pluriatividade, e as virtudes e os efeitos sinérgicos da valorização da dimensão espacial da economia e dos recursos locais de um território (Abramovay, 2003b; 1998; Veiga, 2002a; 2002b; Veiga *et al*., 2001; Wanderley, 2001; 2000; Campanhola e Graziano da Silva, 2000a;2000b).

A partir destes estudos e das críticas à atuação do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais, iniciou-se um processo de reformulação da linha, manifesto inicialmente na Resolução nº 27 de 28 de novembro de 2001 do CNDRS que estabeleceu a utilização de "5 a 15% do valor da cota de cada Estado para apoio a projetos de desenvolvimento rural e fortalecimento da agricultura familiar, apresentados por organizações intermunicipais regularmente constituídas no estado" (Brasil, CNDRS, 2001). Em 2003, já em um novo contexto político no Brasil com o início do primeiro mandato do Governo Lula, o Pronaf Infraestrutura foi reformulado e em seu lugar foi implementado o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), sob responsabilidade da recém criada Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

Se esta mudança e as políticas territoriais que emergiram na sua sequência auxiliaram a explicitar a necessidade de repensar a ruralidade brasileira – mesmo considerando os limites também observados nas políticas territoriais, os quais reproduzem certas práticas do programa antecessor e certa dependência de caminho (Leite, 2013; Delgado e Grisa, 2013; Favareto, 2010) –, as mesmas minimizaram a proposta inicial do Pronaf de ser um programa mais amplo para o desenvolvimento rural do país. Atualmente o Pronaf constitui-se basicamente como um programa de crédito rural, cujas finalidades de financiamento, em grande medida, auxiliam a reproduzir a imagem do rural como sinônimo de agrícola, sendo a diversidade produtiva financiada pouco expressiva em muitos estados, como será discutido posteriormente.

O apoio às rendas não agropecuárias e as atividades fora do estabelecimento

Como visto, o Pronaf inicialmente foi destinado aos agricultores familiares cujas estratégias de reprodução social fossem fundamentalmente agrícolas: 80% da renda bruta anual familiar deveria ser oriunda da ex-

ploração agropecuária ou extrativa do estabelecimento. Este critério foi construído a partir das reivindicações e das ideias do sindicalismo dos trabalhadores rurais e de gestores públicos. Para os primeiros, tratava-se de uma "atitude preventiva" no sentido de que o Pronaf fosse acessado exclusivamente por agricultores familiares, diferindo das décadas de 1960/70 quando o crédito rural foi acessado também por outros profissionais que possuíam vínculos com o rural, mas pouco ou nada com a agricultura. Já para os gestores públicos, tratava-se de uma estratégia para assegurar que o Pronaf fosse acesso exclusivamente por agricultores familiares em "condições economicamente sustentáveis", que fossem capazes de gerar renda suficiente para "garantir, ao menos, a manutenção da família e o reembolso do empréstimo".

Seguindo Carneiro (1997) e outros autores (Schneider, 2007; Campanhola e Graziano da Silva, 2000b), pode-se aludir que estes critérios compreendiam uma ruralidade mais restrita, sendo esta sinônimo de agrícola e omissa as diversas interrelações e combinações entre rural e urbano e entre estratégias de reprodução social agrícolas e não agrícolas. Influenciados por estudos que passaram a destacar os limites da continuidade deste critério de classificação dos beneficiários, modificações foram sendo realizadas no Pronaf. A resolução nº 2629 de 1999, além de institucionalizar os Grupos do Pronaf, reconheceu a realização de atividades e as rendas não agropecuárias no estabelecimento, compreendendo estas como "aquelas relacionados com turismo rural e com a produção artesanal" (Brasil, CMN, 1999). Ademais, esta resolução estabeleceu que o Grupo B deveria obter renda (sem estipular um percentual) oriunda da atividade agropecuária e não agropecuária do estabelecimento, e os Grupos C e D deveriam apresentar, no mínimo, 80% da renda oriunda da atividade agropecuária e não agropecuária do estabelecimento (Brasil, CMN, 1999). Em 2004, a resolução nº. 003206 determinou que a renda a ser obtida na exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento pelos beneficiários do Pronaf deveria ser de, no mínimo, 30% da renda familiar para o Grupo B, 60% para o Grupo C, 70% para o Grupo D e 80% para o Grupo E (Brasil, CMN, 2004). Atualmente o Manual do Crédito Rural estabelece que todos os beneficiários do programa devem apresentar, no mínimo, 50% da renda bruta familiar originada da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento (Brasil, BCB, 2013).[33]

Estas mudanças recentes, ao mesmo tempo em que expressam o reconhecimento da pluriatividade no público que até 2008 compreendia as famílias enquadradas nos grupos C, D e E, também significam um "estrangulamento" à participação dos agricultores familiares do Grupo B no Pronaf, considerando que eleva a importância de rendas de atividades agropecuárias e não agropecuárias na sua reprodução social. Como alertam Aquino *et al*. (2013), a maioria dos agricultores familiares, compreendidos no Grupo B, apresentam pequenas quantidades de terras (minifúndios), baixo padrão tecnológico (muitos não têm nem mesmo energia elétrica), enfrentam dificuldades de acesso à água e não dispoem de assistência técnica e extensão rural, o que impulsiona o acionamento de rendas fora do estabelecimento e a combinação de estratégias de reprodução social agrícolas, não-agrícolas e pluriativas. Neste sentido, o tratamento diferenciado ao Grupo B, decorrente de suas características socioeconômicas, precisaria ser reconsiderado no Pronaf.

Além destas mudanças no sentido do reconhecimento das rendas agropecuárias e não agropecuárias e da pluriatividade nos grupos do Pronaf, em 1998 o programa começou a institucionalizar linhas – para além

33 São beneficiários do Pronaf as famílias que apresentem renda bruta anual de até R$ 360 mil reais, incluídas as rendas agropecuárias e não agropecuárias e as rendas oriundas de atividades fora do estabelecimento, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários (Brasil, BCB, 2013).

do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais – que reconheciam a intersetorialidade da agricultura familiar. Citam-se, como exemplos: a) em 1998 foi criada a Linha de Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural (Agregar), visando o beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária ou de produtos artesanais desenvolvidos por famílias rurais e a exploração de turismo e lazer rural (Brasil, CMN, 1998); b) em 1999 foi institucionalizada outra linha destinada ao financiamento, de forma associativa e integrada, de projetos de desenvolvimento destinados a estimular a produção agropecuária, a implantação de pequenas e médias agroindústrias, e a instalação de unidades de qualidade do processamento, de marketing, de aquisição, de distribuição e de comercialização da produção (Brasil, CMN, 1999); e, c) o Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004 anunciou a criação do Pronaf Turismo da Agricultura Familiar, uma "linha de crédito do Pronaf destinada a estimular geração e desenvolvimento de atividades turísticas vinculadas a unidades produtivas da agricultura familiar" (Brasil, MDA, 2003a).

Embora os diferentes caminhos utilizados (não exclusivamente as linhas específicas para a agroindústria familiar), as agroindústrias contaram com maior apoio do Pronaf que o turismo rural. De acordo com Wesz Jr. (2011), entre 2003 e 2006, quase 7.500 de agroindústrias contaram com o apoio do Pronaf. O autor chama a atenção, no entanto, para um alastramento do público do Pronaf-Agroindústria em direção às grandes cooperativas ao longo dos anos. Segundo o autor, no início do Pronaf-Agroindústria, a linha era direcionada para agricultores enquadráveis no programa e cooperativas, associações ou outras formas jurídicas constituídas em 90% ou mais de agricultores familiares, sendo que estes deveriam comprovar no projeto técnico que mais de 70% da matéria prima era produzida pela própria unidade familiar. Atualmente, esta linha é dirigida para empreendimentos familiares rurais em que 80% da produção beneficiada, processada e comercializada seja produzida por seus membros, e cooperativas ou associações em que 60% de seus participantes são beneficiários do Pronaf (DAP física) e que, no mínimo, 55% da produção beneficiada, processada e comercializada seja oriunda de cooperados ou associados pronafianos (Brasil, BCB, 2013). Ademais, nos primeiros anos de funcionamento, o teto dos contratos coletivos não poderia exceder R$ 720 mil reais, sendo os contratos grupais estabelecidos por até 40 pessoas com o limite individual de R$ 18 mil. Atualmente, as associações ou cooperativas podem acessar até R$ 35 milhões de reais, observado o limite de R$ 45 mil por associado pronafiano, e incluir até 900 agricultores por contrato (Brasil, BCB, 2013; Wesz Jr., 2011). Essas mudanças envolvem um debate que perpassa a "visão de desenvolvimento pensada para a agricultura familiar na atualidade, isto é, a construção de alternativas autônomas (pequenas agroindústrias no interior das propriedades) ou empreendimentos maiores fora do estabelecimento agropecuário (grandes cooperativas de produtores)." (Wesz Jr., 2011: 579).

Quanto à Linha Pronaf Turismo da Agricultura Familiar, a mesma não foi institucionalizada no CMN. Todavia o turismo rural pode ser financiado por meio de vários mecanismos e ações (Grupos e linhas). Em pesquisa realizada com sete famílias de agricultores familiares que desenvolvem atividades de turismo rural em São José dos Ausentes no Rio Grande do Sul, Lunardi (2012) observou o acesso ao Pronaf pelo conjunto das famílias para o financiamento de infraestruturas (casas, cabanas, quartos etc.). No entanto, esta não parece ser a regra para outros contextos rurais brasileiros. De modo geral, os estudos sobre o turismo rural na agricultura familiar indicam certo distanciamento entre o programa e a atividade. Segundo Teixeira e Nagabe (2010), em pesquisa sobre o turismo rural em Campo Mourão/Paraná, os agricultores tiveram dificuldades

de acessar o Pronaf para o financiamento da atividade. O mesmo foi visto por Schaidhauer (2011) em Rolante e Nova Esperança do Sul, ambos no Rio Grande do Sul, onde os agentes financeiros pouco conheciam as linhas de crédito direcionados ao turismo rural e a assistência técnica e extensão rural não estava habituada com o desenvolvimento da atividade.

2.3.2 Interpretando o rural do Pronaf: agricultores beneficiários, finalidades e cultivos financiados[34]

Como já citado, o Pronaf constituiu-se como a primeira política pública nacional destinada exclusivamente para os agricultores familiares, procurando contemplar as suas especificidades. Além desta importância histórica, atualmente trata-se da política agrícola de maior envergadura em termos de recursos financeiros disponibilizados e aplicados e número de agricultores familiares beneficiários. Desde o início do Pronaf têm sido crescentes os recursos aplicados no programa, sendo que em 1996 foram aplicados cerca de R$ 470 milhões e em 2012 este montante alcançou o valor de quase R$ 16 bilhões (valores correntes), o que significa um crescimento superior a 20 vezes. A expansão mais acentuada ocorreu após o Governo Lula, enquanto que de 1997 a 2002 manteve-se uma estabilidade nos valores aplicados, com uma cifra próxima a R$ 2 bilhões.

Apesar da importância do Pronaf, cabe destacar que a participação dos recursos do programa na política de crédito rural brasileira (Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR) é relativamente baixa. A agricultura familiar responde por 84,4% dos estabelecimentos rurais do país (IBGE, 2009), no entanto o Pronaf participa com um percentual médio de apenas 14% dos recursos totais do crédito rural, sendo que o percentual mais elevado foi de 16% em 2006. Ao analisar esta distribuição entre as regiões brasileiras, observamos diferenças importantes. A região Nordeste é onde o Pronaf tem participação mais expressiva nos recursos totais da política de crédito rural, apresentando um percentual médio de 28% e chegando ao percentual máximo de 41,89% em 2006. A região Norte também se destaca, sendo que em 2006 e 2009 o Pronaf respondeu por 36% dos recursos do SNCR aplicados na região. Na região Sul, onde concentram-se os recursos totais do Pronaf (como será discutido a seguir), a participação deste programa na política de crédito rural situa-se em cerca de 18%. As regiões Sudeste e Centro Oeste apresentam as participações mais baixas. No Centro Oeste, o Pronaf responde por apenas cerca 5% dos recursos aplicados pelo crédito rural. Estes dados relativos à participação do Pronaf na política de crédito rural fornecem indicativos da ruralidade que é predominante e privilegiada na política agrícola brasileira, onde destaca-se a atuação voltada ao segmento reconhecido politicamente desde os anos 2000 como agronegócio.

Este cenário de expansão dos recursos do Pronaf se deve a um conjunto de alterações, cabendo destacar: i) a flexibilização das regras financeiras (taxa de juros, prazo de pagamento, limite de recursos por contrato etc.); ii) mudanças institucionais no sentido de diversificar o público da agricultura familiar beneficiário (mulheres, jovens, ribeirinhos, extrativistas, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, grandes cooperativas etc.); iii) a diversificação das atividades econômicas apoiadas (agroindústria, turismo rural, agrofloresta etc.); iv) o aumento dos municípios abrangidos (que atingem mais de 97% atualmente); v) a simplificação das condições de acesso (maior facilidade de obtenção da DAP, eliminação da classificação por grupos de agricultores

34 Para maiores detalhes sobre as informações discutidas nesta seção, ver relatório expandido em CD Anexo.

etc.); vi) o aumento da renda para fins de enquadramento dos agricultores no programa; vii) diversificação das fontes de financiamento; e, viii) fortalecimento social e econômico da agricultura familiar, exigindo maior relacionamento com as políticas públicas e com o sistema bancário (Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz, 2014; Grisa, 2012; Mattei, 2011; Delgado, Leite e Wesz Jr, 2010).

Se os recursos do Pronaf apresentaram crescimento desde a criação do programa, o mesmo não pode ser visualizado no concerne ao número de contratos realizados, os quais apresentaram valores crescentes até 2006, quando atingiu o número máximo de 2,5 milhões contratos – período em que, como será visto a seguir, houve maior participação da região Nordeste no número de contratos, em detrimento principalmente da participação relativa da região Sul. De 2008 a 2011 o número de contratos manteve-se próximo de 1,5 milhão, chegando em 2012 a 1,8 milhão. Estimando a realização de um contrato por estabelecimento familiar, este número representaria cerca de 45% dos estabelecimentos familiares do Brasil em condições normativas de acessar o programa (IBGE, 2009).

Ao comparar o número de contratos do Pronaf com o número de contratos do crédito rural total (SNCR), observamos que a participação mais expressiva do primeiro foi em 2006 quando correspondeu a 72,4% dos contratos, sendo que desde 2009 mantém-se próximo a 67%. Retomando números já citados, nota-se que em 2006, o Pronaf respondeu por 72,4% dos contratos e por apenas 16% dos recursos totais do crédito rural (SNCR) – as participações mais expressivas da série analisada – , enquanto os demais agricultores (não pronafianos) e cooperativas do SNCR, no mesmo ano, acessaram 27,6% dos contratos e 84% dos recursos. Novamente destaca-se a disparidade no acesso às políticas públicas pelos diferentes segmentos que compõe a ruralidade brasileira, e o tratamento preferencial do Estado em termos de recursos ao grupo social dos agricultores não pronafianos.

Ao analisarmos a distribuição dos recursos e dos contratos do Pronaf entre as grandes regiões brasileiras, observamos a prevalência massiva da participação da região Sul nos recursos aplicados e, não raro, também nos contratos efetuados. Em termos de contratos do Pronaf, a região Sul respondeu por 60% do número total em 1998, enquanto que a região Nordeste participou com 25%. Nos anos de 2005 e 2006, após várias avaliações e reivindicações sociais, estes percentuais praticamente inverteram-se e o Nordeste passou a responder por 60% dos contratos totais. Contudo, em anos seguintes, a região Sul ampliou novamente a sua participação, ainda que em percentuais mais baixos que no início da década 2000. Em 2012 o Sul e o Nordeste responderam, respectivamente, por 32,74% e 45,48% dos contratos totais. As regiões Norte e Centro-Oeste participam com pequenos percentuais, sem nunca passar de 6% do total. A região Sudeste respondeu por percentual médio próximo dos 15% no período considerado. Ao comparar estes números com a distribuição dos estabelecimentos da agricultura familiar entre as regiões brasileiras – sendo predominante a presença da agricultura familiar no Nordeste (50%), seguida pelo Sul (19%), Sudeste (16%), Norte (10%) e Centro Oeste (5%) (França, Del Grossi e Marques, 2009) –, os desequilíbrios dos contratos do Pronaf ficam mais evidentes nas regiões Sul, Nordeste e Norte. Observa-se aqui certa dificuldade do programa contemplar a distribuição regional, cujas razões serão exploradas a seguir.

No que concerne aos recursos monetários aplicados pelo programa, observa-se a predominância da região Sul no período analisado, sendo que esta participação atingiu valores próximos a 60% dos recursos totais em 1997 e 2000. Em meados dos anos 2000, após várias avaliações críticas, a região meridional viu sua participação reduzida

a 40% dos recursos totais, com incremento relativo da região Nordeste, que em 2006 respondeu pelo percentual máximo de 26% dos recursos totais. No entanto, nos anos seguintes, a região Sul expandiu novamente sua participação, respondendo nos últimos cinco anos por valores próximos de 50% dos recursos totais. As regiões Norte e Centro-Oeste mantiveram valores relativos estáveis após a entrada do Governo Lula, com média de 6,5%.

Ao considerar a distribuição dos contratos do Pronaf no somatório do período de 1999 a 2012 entre os estados brasileiros e Distrito Federal, observa-se a prevalência dos mesmos no Rio Grande do Sul (com quase 20% do total), seguido por Minas Gerais (9,3%), Bahia (9,0%), Paraná (8,8%) e Santa Catarina (7,8%). Dos 20,5 milhões de contratos totais realizados no período, 36% foram realizados na região Sul. Dezessete estados e o Distrito Federal não atingiram 5% dos contratos totais realizados entre 1999 e 2012, sendo que oito não atingiram 1%. Ao analisar a participação dos estados e do Distrito Federal nos recursos totais do Pronaf, a discrepância fica ainda mais acentuada. Observa-se que dos R$ 97,6 bilhões aplicados entre 1999 e 2012, 24% foram aplicados no Rio Grande do Sul, seguido por Paraná (13,5%) e Santa Catarina (12,4%). Portanto, cerca de 50% dos recursos do Pronaf no período considerado foram para a região Sul. Em quarto lugar destaca-se Minas Gerais (12,4%) e em quinto – distante percentualmente – está São Paulo (4,4%). O Distrito Federal e nove estados (com exceção do Rio de Janeiro, os demais localizam-se no Norte e no Nordeste) receberam, cada um, menos que 1% dos recursos totais do programa no período 1999-2012.

Complementando as informações anteriores, analisamos os valores médios dos contratos entre as grandes regiões brasileiras no período de 1996 a 2012. Embora o Centro-Oeste responda por uma participação baixa no número de contratos e nos recursos aplicados, é nesta região onde se encontram os valores médios mais elevados, atingindo mais de R$ 20 mil em 2012. Por sua vez, a região Nordeste é onde prevalecem os valores médios mais baixos, próximo de R$ 1.800,00 em 2012. As demais regiões apresentam valores intermediários, oscilantes entre os anos considerados. Estes dados sinalizam que ainda que a maioria dos beneficiários do Pronaf se localize localiza-se nas regiões Sul e Sudeste, é nesta última e no Centro Oeste onde encontramos os beneficiários mais capitalizados e com condições de acessarem montantes mais elevado do Pronaf.

Ao analisamos a distribuição dos recursos entre os grupos do programa, observamos que a participação do Grupo "A" e "A/C" foi significativamente reduzida ao longo do tempo, visto que respondia por 21% em 2000 (percentual máximo atingido) e chegou a apenas 3% do montante aplicado em 2012. Conforme Mattei (2011), nos últimos anos foi se intensificando o destino dos recursos financeiros para o segmento mais capitalizado da agricultura familiar, penalizando outros setores, particularmente aqueles assentados pela reforma agrária (categorias "A" e "A/C"), que estão em processo inicial de instalação e estruturação de suas unidades de produção.

O Grupo "B", referente ao microcrédito rural, teve sua participação diferenciada daquela dos agricultores assentados pela reforma agrária. Os recursos aplicados cresceram ao longo dos anos, passando de 1% em 2000 para 8% em 2006 (ano de maior participação da região Nordeste no número de contratos) e 15% em 2012 (percentual que destoa dos valores de anos anteriores).[35] Vários fatores institucionais contribuíram para esse resultado, como: i) ampliação desta linha de crédito para todas as regiões brasileiras, visto que inicialmente

35 Como este dado destoa dos anos anteriores, é preciso precaução na análise e a observação do comportamento em anos posteriores para considerações mais conclusivas.

se concentrava principalmente no Nordeste (Silva Maia *et al*., 2012); ii) redução da burocracia bancária e simplificação das regras de liberação dos financiamentos (Magalhães e Abramovay, 2006); iii) crescimento do volume de recursos acessados por agricultor, que era de R$ 500,00 em 2002 e chegou a R$ 3.500,00 mil na safra 2013/14; iv) aumento substancial no limite de enquadramento do Grupo "B" ao longo dos anos, visto que a renda bruta anual do agricultor era de R$ 1.500,00 em 2000 e alcançou R$ 20.000,00 em 2013 (Brasil, MDA, 2013a); v) ampliação das fontes de financiamento, que inicialmente eram exclusivas do Orçamento Geral da União (OGU) e que, posteriormente, incluíram os recursos dos Fundos Constitucionais (BNDES, 2012); vi) desenvolvimento, por parte do Banco do Nordeste, de uma metodologia alternativa (chamada de "Agroamigo") para a operacionalização do Grupo "B"(Abramovay, 2008; Cazella e Búrigo, 2009); e, vii) prioridade do Governo Federal na erradicação da miséria, fortalecendo as políticas de apoio às camadas mais pobres da população (BNDES, 2012).

Apesar do avanço do Pronaf para o Grupo "B", foram os agricultores mais capitalizados (agora chamados de "Grupo Variável") que acessaram massivamente os recursos do Pronaf, sendo que nos últimos anos os percentuais nunca foram menores a 80% – atingindo o valor máximo de 91% em 2008. Esta concentração se mantém ao longo dos anos porque, assim como aconteceu no Grupo "B", houve importantes transformações institucionais no Pronaf que acabaram favorecendo este estrato de produtores, como a flexibilização das condições financeiras, aumento da renda para fins de enquadramento dos agricultores, a simplificação das condições de acesso, diversificação das fontes de financiamento, renegociação de dívidas etc. (Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz, 2014; Delgado, Leite e Wesz Jr., 2010; Desconsi, 2012).

Estes dados destoam da estratificação da agricultura familiar entre os grupos do Pronaf realizada pelo IBGE no último Censo Agropecuário, sendo que os agricultores familiares enquadrados nos grupos "A" e "B" perfazem 67,56% dos estabelecimentos da agricultura familiar, enquanto que os demais respondem por 32,44% dos estabelecimentos. Dados de Mattei (2011) para o ano agrícola 2007/2008 indicavam que os agricultores familiares dos grupos "D" e "E", correspondentes aos produtores mais estruturados e capitalizados entre a categoria social, detinham uma participação de 53% dos recursos do programa. Estas informações corroboram as evidências de outros estudos (Aquino *et al*., 2011; Mattei, 2011), de que o Pronaf tem beneficiado, principalmente, as unidades familiares em melhores condições socioeconômicas.

Ao longo dos anos é possível observar a crescente participação do crédito de investimento (agrícola e pecuário) no Pronaf. No período inicial do programa havia uma supremacia do financiamento para custeio, cobrindo quase 90% dos contratos e mais de 80% dos recursos. A partir do ano 2000 observa-se um incremento na participação do investimento, que ocorre até o ano de 2006, quando há uma pequena redução em termos relativos. A partir da criação da Linha Mais Alimentos em 2008, há uma retomada do crescimento da modalidade investimento, o que está relacionado, provavelmente, às melhores condições de crédito (prazos de pagamento e juros cobrados). Em 2012, 63% dos contratos e 53% dos recursos foram aplicados em investimento, sinalizando para um possível incremento na capitalização da agricultura familiar.

Ao aprofundarmos a análise do crédito de investimento no Brasil, observamos o grande aumento dos recursos aplicados na compra de "máquinas e equipamentos" (que passaram de 3% em 2000 para 25% em 2012) e na aquisição de veículos, o que remete ao início do Programa Mais Alimentos, quando o financiamento para

estas modalidades chegou a um terço do total do crédito de investimento.[36] As metas do Plano Safra 2008/2009, que lançou o Mais Alimentos, eram comercializar 60 mil tratores e 300 mil máquinas e implementos agrícolas até 2010 (Brasil, MDA, 2008). Ainda que por ora não tenha atingido estas cifras, informações divulgadas em abril de 2012 indicavam a comercialização de 300 colheitadeiras desde 2008, quatro mil veículos de transporte de cargas e 44 mil tratores, superando de forma expressiva os menos de sete mil tratores adquiridos nos 10 anos anteriores à vigência desta linha do Pronaf (Brasil, Presidência da República, 2012). Ainda que o crédito de investimento seja uma necessidade para a agricultura familiar e seja reivindicado pelas organizações da categoria social (FETRAF-Brasil, 2011; 2010; CONTAG, 2008), é preciso analisar se o Mais Alimentos tem atingido seus objetivos, notadamente no que concerne ao aumento da produção de alimentos e à promoção da SAN. A esta análise poderia ser acrescentada a indagação se esta mudança no Pronaf não pode se traduzir em uma acentuação do caráter produtivista do Programa, dada sua ênfase na comercialização de tratores e outros maquinários agrícolas. Ao adquirir um financiamento elevado, o agricultor familiar tende a intensificar a produção comercial e aumentar a escala para cumprir seus "compromissos" com o banco, não raro investindo na especialização produtiva, na produção de *commodities* e no uso de insumos químicos (Grisa e Wesz Jr., 2010; Wilkinson, 1986). Nas palavras de Mattei (2011: 09), "(...) deve-se questionar se essa lógica de 'modernização da agricultura familiar' não poderia levar à construção de um processo de produção monocultor e excludente da mesma maneira que ocorreu com a agricultura comercial tradicional em períodos anteriores".

Ao analisarmos o crédito de custeio agrícola para todo o país, observamos que os principais produtos de lavoura financiados no período de 1999 a 2012 foram milho, soja, café e fumo. O milho e a soja respondem desde 2001 por mais de 50% dos recursos aplicados pelo Pronaf no custeio de lavouras. Se somado os recursos aplicados no café, este valor atinge cerca de 70% dos recursos aplicados no custeio de lavouras. De modo geral, pode-se dizer que estes produtos, devido as suas características de produção e comercialização, restringem os "espaços de manobra" das unidades familiares de produção. Trata-se de lavouras geralmente associadas à monocultura, a escalas de produção, à crescente "externalização" da atividade produtiva e à dependência das grandes empresas do sistema agroindustrial (Ploeg, 2008; 2006). As características desses cultivos sinalizam para um caráter produtivista do Pronaf, como também já indicaram vários estudos (Aquino e Schneider, 2010; IBASE, 2006; Mattei, 2006; Gazola e Schneider, 2005; Kageyama, 2003). Apesar de o milho ser o principal cultivo do Pronaf, ele tem perdido participação relativa, assim como o fumo, feijão, mandioca e arroz. Nos últimos anos tem crescido o item "outras lavouras"[37], o que sinaliza à possibilidade de ampliação das atividades financiadas e, portanto, à diversificação da carteira do Pronaf.

No entanto, esta análise nacional do crédito de custeio pode camuflar os processos regionais empreendidos pelo Pronaf. As Figuras 01 e 02 apresentam os dois principais cultivos financiados nos estados e no Distrito Federal na soma do período de 1999 a 2012. Algumas observações chamam a atenção rapidamente: é notória a diversidade de produtos financiados no país, que pode ser observada pela variedade de cores nos mapas, e a importância que

36 As principais aplicações de investimento são "aquisição de animais", "máquinas e equipamentos" e "melhoramento das explorações", que respondem por cerca 80% dos recursos do crédito de investimento.

37 Não há informações no Anuário Estatístico do Crédito Rural que possibilitem identificar os cultivos que fazem parte da categoria, nem a participação de cada um no total citado. Entretanto, é muito provável que se tratem de cultivos menos tradicionais para o crédito rural e com importantes variações regionais.

determinados produtos assumem em certas regiões e estados. Destaca-se, por exemplo, a mandioca no Amapá (que responde por 78,9% dos contratos e 65,3% dos recursos do custeio de lavouras); o café no Espírito Santo (85,4% dos contratos e 79,1% dos recursos); o arroz em Roraima (31,5% dos contratos); o feijão na Bahia (30,0% dos contratos e 22,7% dos recursos); a cana de açúcar em Pernambuco (36,9% dos contratos e 28,0% dos recursos); o algodão na Paraíba (25,6% dos contratos e 16,3% dos recursos); a soja no Mato Grosso do Sul (30% dos contratos e 50,9% dos recursos); o milho no Paraná (49,4% dos contratos e o 40,1% dos recursos); e o fumo em Santa Catarina (10,9%).

Chama a atenção igualmente a importância da categoria "outras lavouras", apontando para a possível diversidade de produtos financiados em alguns estados, como Amazonas (46,7% dos contratos e 82,3% dos recursos), Rio de Janeiro (70,5% dos contratos e 78,9% dos recursos) e São Paulo (42,4% dos contratos e 47,7% dos recursos). Estes dados podem minimizar a constatação de um viés produtivista do Pronaf, demonstrando a variedade de cultivos financiados nos diferentes estados, bem como o elevado peso que alguns produtos exercem em certas regiões - o que não exime a necessidade de refletir sobre o viés setorial do Programa e o imperativo deste incorporar o debate sobre a ruralidade contemporânea, considerando as múltiplas atividades, papéis e interrelações que envolvem o rural.

No entanto, não é possível ignorar que mais de 30% dos contratos e 40% dos recursos foram, historicamente, aplicados na região Sul do Brasil. No Rio Grande do Sul e no Paraná o milho e a soja respondem por quase 80% dos contratos e mais de 70% dos recursos aplicados no custeio de lavoura no período 1999-2012, sendo que, nestes contextos, trata-se de cultivos associados à monocultura, à especialização produtiva e ao uso intensivo de insumos cuja origem em grande medida é externa aos estabelecimentos rurais. Também não é possível ignorar que mais de 55% dos recursos nacionais do custeio de lavouras no total do período de 1999-2012 foram aplicados em milho e soja. Assim, diante da diversidade regional brasileira, pode-se aludir para um certo produtivismo territorializado do Pronaf, marcado principalmente pela presença do milho e da soja nas regiões Sul e Centro-Oeste (Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz, 2014). No Norte, no Nordeste e em alguns estados da região Sudeste é notável a participação de cultivos como a mandioca, feijão, arroz e outras lavouras, produtos que podem estar diretamente associados com a promoção da SAN dos agricultores familiares. O milho, que no Sul e Centro-Oeste está vinculado a um contexto de especialização produtiva, no Nordeste, por exemplo, é um produto fundamental para o consumo familiar e dos animais, normalmente cultivado em consórcio e que não rompe com a diversidade de atividades agrícolas dos agricultores familiares (Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz, 2014).

Figura 01 – Principal cultivo financiado pelo crédito custeio agrícola no Pronaf nos Estados da Federação e Distrito Federal (somatório do período de 1999 a 2012)

Contratos (%)

Recursos (%)

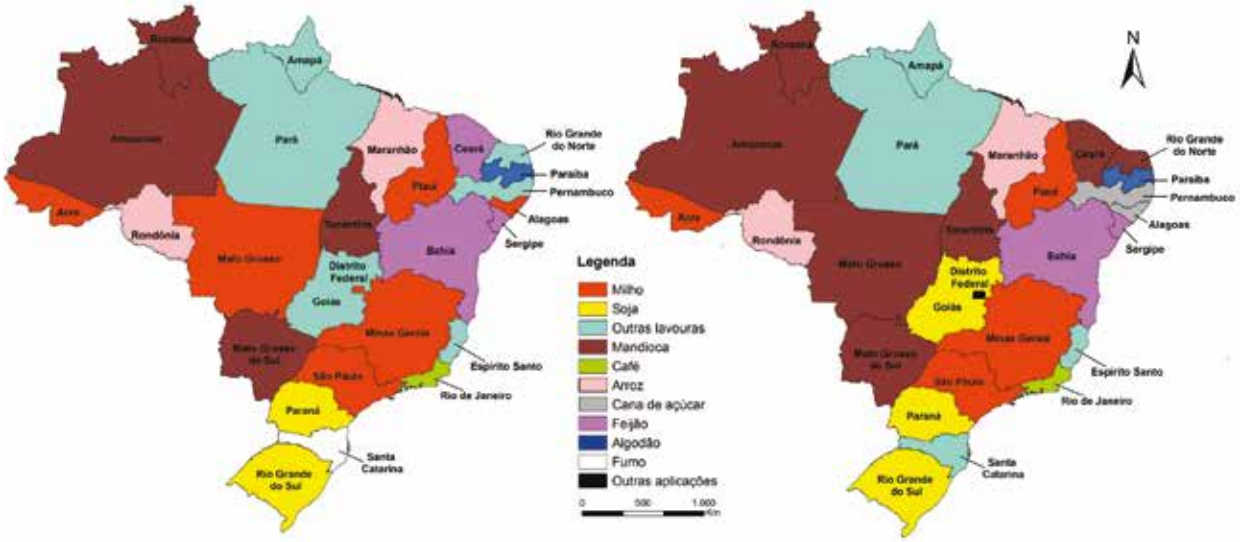
UFs	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
Contratos (%)	55,7	29,2	46,7	78,9	34,8	42,8	77,6	85,4	57,3	49,0	55,8	30,0	34,0	58,5
Recursos (%)	55,1	27,9	82,3	65,3	29,5	39,5	69,7	79,1	51,0	58,5	58,4	50,9	34,8	49,9

UFs	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
Contratos (%)	26,3	36,9	40,6	49,4	70,5	40,9	68,3	31,5	52,0	66,6	46,1	42,4	33,4
Recursos (%)	57,8	48,9	45,0	40,1	78,9	49,8	69,6	39,5	38,2	54,5	55,8	47,7	28,3

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (vários anos) – Banco Central do Brasil.

Figura 02 – Segundo principal cultivo financiado pelo crédito custeio agrícola no Pronaf nos Estados da Federação e Distrito Federal (somatório do período de 1999 a 2012)

Contratos (%) Recursos (%)



Estado	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MG	MS	MT	PA
Contratos (%)	40	24,2	24,7	17,9	30,1	18,3	9,8	11,9	7,3	35,7	22,7	28,6	30,2	24,5
Recursos (%)	40,2	20,9	10,7	24,1	22,7	14,9	19,6	14,5	19,0	25,8	17,8	22,2	20,1	31,0

Estado	PB	PE	PI	PR	RJ	RN	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO
Contratos (%)	25,7	30,9	22,2	28,6	13,1	26,9	12,2	30,8	27,0	10,9	16,8	42,4	31,8
Recursos (%)	16,3	28,0	18,8	39,1	11,5	39,3	8,9	26,1	35,4	13,4	14,3	47,7	27,7

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural (vários anos) – Banco Central do Brasil.

2.3.3 Alguns desafios na relação entre Pronaf e o rural brasileiro

A construção do Pronaf pode ser considerada um "momento crítico" que ressignificou elementos da ruralidade brasileira, seja pela reconstrução e fortalecimento de identidades sociais (a agricultura familiar – ainda que aglutinando ampla diversidade em seu interior) e pela crescente legitimidade conferida as suas formas de organização social, seja pelas mudanças institucionais que desencadeou na ação pública e pelo reconhecimento institucional da diversidade do meio rural brasileiro. Deve-se destacar o crescente esforço de mudanças para a ampliação do acesso da agricultura familiar e para o atendimento às diversas condições

socioeconômicas e estratégias de reprodução social da categoria social, incluindo a diversidade produtiva. Mais recentemente também teve início a diferenciação do Pronaf para regiões específicas: integrando o Plano Safra para o Semiárido, os agricultores familiares desta região contarão com taxas de juros menores, rebate de 40% no pagamento regular do Pronaf B, prazos de pagamento maiores e acompanhamento da assistência técnica e extensão rural (Brasil, MDA, 2013b). Segundo entrevista com um gestor público, há expectativas que para o ano de 2014 proceda-se de modo similar com a região Norte, incorporando diferenciações do Pronaf no Plano Safra específico para esta região[38]

No entanto, nem todas estas mudanças institucionais conseguiram "ganhar corpo" na realidade social. Como visto acima, embora sejam majoritários na agricultura familiar brasileira e em que pesem alterações nas condições creditícias, os grupos A, A/C e B apresentam uma participação pouco expressiva numericamente no programa, sendo predominante a participação de agricultores familiares mais capitalizados. De modo similar, algumas linhas também foram pouco acessadas, como o Pronaf Agroecologia, Floresta, Eco, Mulher e Jovem, cujas dificuldades de ampliação podem estar relacionadas a resistências institucionais do instrumento em se adequar às realidades desses grupos e produtores, à falta de articulação com outras políticas públicas para promover o acesso (notamente a assistência técnica e extensão rural) e ao desconhecimento destas diferenciações pelo próprio público potencial beneficiário.

Desde a origem do programa (ainda que se tenha reduzido ao longo do tempo), o Pronaf continua reproduzindo uma distribuição desigual do crédito rural entre as regiões brasileiras e locais de concentração da agricultura familiar, sendo massiva a predominância da região Sul no acesso aos recursos (seguida pela região Sudeste) e, por quase metade dos anos do Pronaf, no número de contratos. A região Nordeste, embora tenha incrementado sua participação nos contratos desde meados dos anos 2000, acessa percentuais baixos dos recursos totais do Programa. Isso sugere que esses estados e regiões enfrentam maiores dificultades de capilatização do instrumento do crédito e de adequação de suas diretivas às características da agricultura familiar da região, que é bem específica.

Embora houvesse reconhecimento da presença e da importância da combinação de rendas agrícolas e não agrícolas (cujas atividades são realizadas dentro e fora do estabelecimento) na reprodução social da agricultura familiar, constatou-se que, no período recente, houve maior exigência de rendas agropecuárias e não agropecuárias oriundas do estabelecimento para o Grupo B, justamente aquele que apresenta maiores dificuldades de garantir sua reprodução social a partir do trabalho sobre a terra, dada a estrutura fundiária e as condições tecnológicas e financeiras que dispõem (Aquino *et al*, 2013).

Adicionalmente, no que concerne ao desenvolvimento mais amplo e qualitativo das regiões, o Pronaf "deu alguns passos", no sentido do reconhecimento da intersetorialidade intrínseca à ruralidade brasileira e da importância de construção de projetos coletivos de desenvolvimento para os territórios com o financiamento de infraestruturas municipais e territoriais (construção ou manutenção de estradas, construção de espaços de comercialização e agroindustrialização, abastecimento de água e saneamento ambiental, fornecimento de

38 A criação de Planos Safra Territorializados merece ser ressaltada e potencializada. Visualiza-se nesta iniciativa um importante reconhecimento da diversidade do rural brasileiro e da necessidade de diferenciar as políticas públicas de acordo com estas especificidades.

energia elétrica etc.) que poderiam potencializar a interrelação do rural e do urbano, beneficiar as populações presentes em ambos os espaços e promover o desenvolvimento dos territórios. Contudo, esta dimensão foi arrefecida no Programa com a extinção da linha Pronaf-Infraestrutura e Serviços Municipais em 2003, ainda que atualmente alguns destes projetos possam ser financiados por outras linhas. Isso representou uma redução do "papel" do Programa no desenvolvimento rural e arrefecimento da participação das comunidades locais (via Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural) na operacionalização do Programa, sendo que a partir de então o Pronaf expandiu-se basicamente como um programa de crédito rural.

Ademais, ainda que o Programa tenha avançado no sentido de incremento da participação do crédito investimento com possível capitalização da agricultura familiar, uma crítica recorrente ao Pronaf refere-se à dificuldade do mesmo promover um modelo de produção agropecuária que seja distinto daquele fomentado pela modernização da agricultura, o qual baseou-se em grande medida na produção de *commodities*, na especialização produtiva, no uso intenso de insumos externos à propriedade, e na dependência de grandes e poucas empresas do sistema agroalimentar que operam circuitos longos de comercialização, minimizando os espaços de "autonomia" das unidades familiares (Ploeg, 2008 e 2006): 35% dos recursos do crédito de custeio de lavouras já aplicados no Pronaf desde 1999 foram destinados para milho, 21% para soja e 12% para café, sendo que os três cultivos juntos abocanharam quase 70% do total. Estes dados nacionais expressam a ruralidade que vem sendo promovida pelo programa, a qual muitas vezes pode fragilizar a reprodução social da agricultura familiar. Contudo, é importante mencionar que este modelo de agricultura ocorre principalmente em alguns estados das regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste. Em outros estados – com participação diminuta nos recursos totais do crédito de custeio de lavouras – observa-se certa diversidade de produtos sendo financiada e, muitos deles, podendo estar vinculados à promoção da SAN, como a mandioca e o feijão. Portanto, poderíamos aludir que o Pronaf expressa certo produtivismo agrícola de modo territorializado, cuja análise nacional pode obscurecer as várias dinâmicas regionais que o programa pode engendrar no sentido de promoção da SAN, da diversificação produtiva e do fortalecimento da reprodução social das famílias rurais.

As dificuldades das mudanças no sentido de ampliação e diversificação das finalidades e do público do Pronaf "tomarem corpo" na realidade social relacionam-se com uma certa "dependência de trajetória" do crédito rural tradicional, em que regras e referências anteriores tendem a oferecer resistências para alterações mais bruscas e procuram reproduzir padrões e normas estabelecidos, tendo em vista que os custos de transação e políticos para a reprodução do caminho geralmente são menores que aqueles arraigados em inovações, que, por sua vez, tendem a oferecer riscos maiores. A consolidação do programa enquanto uma política de desenvolvimento rural efetiva ainda depende de importantes avanços operacionais e institucionais (Aquino e Schneider, 2010; Bastos, 2006; Bittencourt, 2003; Abramovay e Veiga, 1999). Como vimos, existem obstáculos burocráticos impostos pelo sistema bancário que dificultam o acesso de agricultores familiares com níveis de renda inferiores ou que apresentem projetos de financiamento produtivos não convencionais ou para atividades não agrícolas; geralmente os agricultores mais capitalizados estão mais organizados e informados, o que favorece o acesso destes ao programa; como comentou um gestor entrevistado, a "cultura" do crédito rural nas instituições bancárias é mais antiga na região Sul; em alguns contextos, as grandes distâncias e as dificuldades de deslocamento até às sedes dos municípios, onde geralmente encontram-se as agências

bancárias, também impõe-se como limitante importante ao crédito rural; não raro, a assistência técnica e a extensão rural apresentam dificuldades ou não estão preparadas para trabalhar com os segmentos menos capitalizados ou com projetos não convencionais, prevalecendo interpretações setoriais e produtivistas sobre o rural; a desarticulação entre as políticas públicas limitam o potencial do Pronaf em promover mudanças no padrão de desenvolvimento agrícola; e, embora apresentem críticas ao modelo de produção hegemônico, as reivindicações das organizações sindicais da agricultura familiar geralmente concernem a demandas operacionais do programa, o que pode confluir para a reprodução institucional do mesmo.

Muitas são as razões que hoje dificultam a expansão do Pronaf em suas diferentes linhas e grupos sociais, contudo todas as razões culminam para a urgente necessidade de se fortalecer a discussão sobre o delineamento de um projeto de desenvolvimento para o Brasil rural, bem como sobre o papel que o Pronaf deve assumir neste processo. Avanços têm sido realizados nessa direção, cabendo destacar, em particular, os esforços de gestores do MDA e de representantes da sociedade civil para a elaboração e aprovação do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, que representa um desdobramento da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2013).

2.4 O Programa Minha Casa Minha Vida e o rural brasileiro

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surgiu em março de 2009, para atender uma demanda reprimida por habitação social no país, compreendendo o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). O processo que tornou este problema social foco de uma política pública específica é assentado em uma história de reivindicações, que se confunde com a história de formação dos municípios brasileiros, evidenciando principalmente exigências relacionadas ao acesso à propriedade, tanto em áreas urbanas quanto rurais.

Embora o PMCMV também incluísse o meio rural, através do PNHR, apenas em 2011, após a criação da Superintendência Nacional de Habitação Rural na Caixa Econômica Federal (CEF), a área rural passou a ser foco de um programa específico. Para isso, foram necessárias mudanças nas regras do programa, voltadas às especificidades do meio rural.

Desde 2009 já foram realizados 3,2 milhões de contratos do PMCMV, sendo que cerca de 1,5 milhões foram entregues aos proprietários, dos quais 812 mil unidades habitacionais (53%) foram para pessoas com renda familiar de até R$ 1,6 mil/mês, em sua maioria beneficiários selecionados pelas prefeituras (Ministério das Cidades, 2014). Conforme Brasil (s/d: 148/149), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) contratou entre 2011 e 2012 cerca de R$ 151,6 bilhões para aquisição, reforma ou construção de novas moradias, o que correspondia a 72% a mais do previsto para o período, representando mais de 890 mil famílias beneficiadas em todo o País. Os investimentos governamentais contratados no período citado equivalem a 36 bilhões de reais. Neste universo, os contratos na área rural chegaram a 109 mil unidades, sugerindo que o meio urbano tem uma participação maior no programa do que o meio rural.

2.4.1 Breve histórico sobre o problema habitacional no Brasil e construção de políticas públicas para o setor

O reconhecimento do problema habitacional no Brasil é fruto de um longo processo histórico. Desde os anos 1930 o país já experimentava uma crescente urbanização, que contribuiu para que na década de 1940 e 1950 se estabelecessem, em algumas cidades brasileiras, movimentos populares cuja principal bandeira de luta era a questão habitacional e a reforma urbana. Em 1946, a Fundação da Casa Popular foi a primeira política nacional de habitação criada para atender à demanda de moradia. Essa, contudo, revelou-se ineficaz devido à insuficiência de "recursos e às regras de financiamento estabelecidas", ficando restrita a alguns estados da federação (Brasil, Ministério das Cidades, 2004:09).

Ao que nos interessa nesta pesquisa, do ponto de vista das questões associadas ao rural, Medeiros e Quintans (2013:20) salientam que nos anos de 1960 a questão urbana apareceu essencialmente como questão habitacional. Essa definição convergia para o mesmo ponto em que estava o debate sobre a questão agrária na época: a necessidade do Estado se dotar de instrumentos de intervenção nas relações de propriedade, tanto no meio urbano quanto rural. Nesse mesmo sentido, Maricato (2010:17) salienta que a primeira proposta de Reforma Urbana no Brasil, apresentada na década de 1960, incorporou o conceito da propriedade ociosa como ilegítima.

Neste período foi criada a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, a qual instituiu a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, criou o sistema financeiro para aquisição da casa própria, o Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, além de outras providências. Assim, a política habitacional foi executada através do BNH. O foco da política era o financiamento, por meio de recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que chegou a atingir um montante significativo (Brasil, Ministério das Cidades, 2004:09).

No período ditatorial, conforme Rodrigues e Barbosa (2010:23), apesar da repressão, os movimentos de moradores de loteamentos irregulares e o Movimento de Defesa dos Favelados (este de caráter nacional) tiveram uma atuação importante. O país vivia um processo de expansão das periferias acompanhado por sérios problemas urbanos, o que contribuiu para que surgissem inúmeros movimentos espontâneos que, com apoio da Igreja Católica, de profissionais e entidades comprometidas ou de outros movimentos populares, se articularam no bairro, na favela e em determinadas regiões das cidades em defesa de melhores condições de vida. Entre o final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, a política do Estado era determinada pela "ausência" de uma política habitacional atrelada à política urbana (Rodrigues e Barbosa, 2010:23).

Entre as críticas realizadas ao modelo "BNH" estava o entendimento de que este não tinha capacidade para atender às populações de baixa renda; apresentava um modelo institucional com forte grau de centralização e uniformização de soluções frente ao território nacional; implicava uma desarticulação entre os órgãos construtores das casas populares e aqueles encarregados dos serviços urbanos, resultando em conjuntos habitacionais em locais distantes e sem infraestrutura e; havia sido concebido em um modelo financeiro que se revelou inadequado para a economia inflacionada da época (Brasil, Ministério das Cidades, 2004:09).

A década de 1980 chega com inúmeras mudanças institucionais que afetaram diretamente a gestão da política habitacional no país. A criação de órgãos específicos e o reordenamento dos órgãos responsáveis pelo crédito habitacional contribuíram para se estabelecer um novo cenário na política habitacional, que não necessariamente atendeu às demandas populares (Ministério das Cidades, 2004:10). No período, é destaque uma mobilização social para incluir no texto constituinte uma Emenda Popular sobre a Reforma Urbana. Logo em seguida, com a mudança do papel dos municípios e a descentralização das políticas públicas, a pressão popular por políticas habitacionais se fortaleceu (Maricato, 2010; Bassul, 2010).

Conforme Rodrigues e Barbosa (2010:24), de todo esse processo surgiu, nos anos 1990, dois movimentos importantes de reivindicação da moradia popular: o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP). No mesmo período ocorreu a sistematização da agenda do movimento comunitário, na estruturação da Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), e dos movimentos populares, na estruturação da Central dos Movimentos Populares (CMP)[39]. Entretanto, o período dos anos de 1990 é marcado pela ação descentralizada de estados e municípios no atendimento as políticas habitacionais, restringida pela impossibilidade e insuficiência dos recursos do FGTS, sendo destaque programas de urbanização e regularização de favelas e loteamentos periféricos, insuficientes no atendimento de novas demandas habitacionais[40].

No princípio dos anos 2000 as reivindicações dos movimentos sociais dedicados à questão da habitação incluíram nas suas pautas a regulamentação e implementação do Estatuto da Cidade, através de planos diretores. Nos anos de 2003 ocorreu a criação do Ministério das Cidades e, conforme Maricato (2010:19) "tem início uma nova etapa de avanço das demandas sociais", principalmente no que tange à questão urbana e aos investimentos em habitação e saneamento. No período, houve a criação do Conselho das Cidades (organismo consultivo que reunia 71 representantes do poder público e sociedade civil, desde lideranças sociais, sindicais, empresariais, acadêmicas, profissionais, entre outras); aprovação da Lei Federal que instituiu o marco regulatório do Saneamento; e da Lei Federal que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, responsáveis pelos repasses de recursos federais à existência de Planos Habitacionais, Conselhos e Fundos estaduais e municipais (Maricato, 2010:19).

No quadro institucional houve a criação do Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro desta, pela Política Setorial de Habitação, através da Secretaria Nacional de Habitação.

Nesse contexto, conforme o Ministério das Cidades (2004:12), a Política de Habitação se inscreveu "dentro da concepção de desenvolvimento urbano integrado", não restrito ao acesso à moradia, mas incorporando "o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir direito à cidade". Esta proposta estava alicerçada em um modelo democrático participativo de gestão da política urbana, com a criação do Conselho das Cidades. Segundo Rodrigues e Barbosa (2010:24), o MNLM, UNMP, a Conam e a CMP foram as principais organizações da sociedade civil envolvidas na apresentação do primeiro projeto de iniciativa popular do país voltado à criação do Fundo e Conselho Nacional de Habitação de Inte-

39 Embora existam inúmeros outros movimentos populares e entidades sociais que tratam do tema da habitação, as quatro organizações citadas tornaram-se referência no cenário político e passaram, desde então, a estar vinculadas à luta pela moradia e ao direito à cidade. Essas entidades participam, até os dias de hoje, do Fórum Nacional da Reforma Urbana e possuem estreita relação com o PMCMV.

40 Para uma análise mais detalhada consultar o relatório expandido em CD anexo.

resse Social, que foi aprovado no ano de 2005 pelo Congresso Nacional e sancionado em 2006. O ano de 2005 foi um marco no cenário político habitacional do Brasil, devido a criação do Fundo Nacional de Habitação e Interesse Social (FNHIS) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), considerados os principais instrumentos de implementação da politica de habitação de interesse social (Tavares e Cardoso, 2010:156).

É neste contexto que surge o PMCMV. Para Tavares e Cardoso (2010), o PMCMV é voltado à construção de moradias com o protagonismo da iniciativa privada, mais precisamente de construtoras. As autoras explicam que investimentos governamentais facilitaram o crédito para que as famílias pudessem adquirir sua casa própria, desde que comprovassem uma renda entre três salários mínimos (faixa que concentra o déficit habitacional) e dez salários mínimos. O PMCMV foi anunciado em um momento de forte crise econômica, na expectativa governamental de atuar como um "componente anticíclico", priorizando e buscando facilitar os investimentos para a construção de moradias. Este era realizado através do repasse de recursos diretamente para as empresas, alegando-se com isso maior agilidade e redução da carga burocrática ainda presente nas operações da CEF (Tavares e Cardoso, 2010:157). Há, na análise destas autoras, a preocupação de que o modelo adotado no PMCMV repetisse o processo experimentado pela política do "BNH", que em parte acabou intensificando a segregação social e urbana nas metrópoles brasileiras, com a criação de bairros residenciais distantes e sem infraestrutura.

2.4.2 Criação da Política Nacional de Habitação - Programa Minha Casa Minha Vida Urbano e Rural

Inicialmente como Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009, a Lei nº 11.977 foi promulgada em 07 de julho do mesmo ano, estabelecendo o PMCMV e a regularização fundiária de imóveis. Conforme a Lei citada, em seu Art. 01, sua finalidade é "criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais", para famílias de baixa renda, a partir dos subprogramas Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Nacional de Habitação Rural (PNHR).

Nos artigos da Lei encontramos a definição dos conceitos de grupo familiar, imóvel novo, oferta pública de serviços, requalificação de imóveis urbanos, agricultor familiar e trabalhador rural[41] (Medeiros e Quintans, 2013:39/40).

A Lei nº 11.977/2009 foi alterada para Lei nº 12.424/2011, trazendo novas determinações, com destaque para a alteração do Art. 43 que tratava dos custos de emolumentos referentes à escritura pública, que conforme a nova lei deveriam ser reduzidos. Outras alterações ocorreram por meio dos Decretos nº 7.499 de 16 de junho de 2011; nº 7.795 de 24 de agosto de 2012 e; nº 7.825 de 11 de outubro de 2012; em que se destaca a mudança no valor base mínimo para receber o financiamento (atualmente estipulado em R$ 5.000,00 mensais), novo limite de renda, aumento do subsídio e do teto.

O PMCMV está a cargo do Ministério das Cidades e da Fazenda, vinculado aos bancos públicos brasileiros, CEF e Banco do Brasil, e executado em parceria com estados, municípios, empresas e entidades sem fins lucrativos.

41 Conforme Medeiros e Quintans (2013/39), quando define agricultor familiar, a Lei faz referência ao § 2º do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que considera agricultor familiar "aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família."

O PMCMV oferece um tratamento diferenciado para a população urbana e para a população rural, atendidas respectivamente pelo PMCMV Urbano e o PMCMV Rural. Fundamentalmente o que determina qual destes instrumentos da política habitacional o indivíduo e sua família tem direito a acessar é a localização geográfica da propriedade, isto é, se urbana ou rural.

Conforme o relato do sítio governamental, desde a criação do PMCMV, de um modo geral, o programa passou por mudanças para atender às demandas das famílias beneficiadas. Como exemplo, cita a ampliação da área construída, a melhoria da acessibilidade das unidades, a colocação de piso de cerâmica em todos os cômodos das casas e aquecimento solar nas moradias térreas. O PMCMV exige que 3% das unidades de cada empreendimento sejam destinadas aos idosos e o mesmo percentual para as pessoas com necessidades especiais. Mais recentemente, o programa passou a planejar a disposição de postos de saúde e educação junto às unidades habitacionais e a beneficiar agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados de reforma agrária, quilombolas, indígenas e pescadores, atendidos pela modalidade rural, que contabilizou 109 mil unidades contratadas até o final de 2013 (Ministério das Cidades, 2014).

A visibilidade do PMCMV e das fraudes causadas ao Programa, tem contribuído para adaptações em seu monitoramento[42]. Conforme sítio governamental, os beneficiários do PMCMV podem reclamar e dar sugestões sobre a infraestrutura onde vivem, e este contato se dá por meio do canal de atendimento da CEF, intitulado "Caixa de Olho na Qualidade". A existência de um acordo entre a CEF e a Câmara Brasileira de Indústria da Construção determina que os reparos nas construções sejam executados em tempo determinado e, caso isso não aconteça, a construtora poderá entrar para uma lista "negativa" entre as prestadoras de serviço para o Programa[43].

A estruturação de um instrumento destinado à área rural exigiu alguns arranjos governamentais para dar conta de especificidades dos segmentos sociais do meio rural. Um exemplo foi a criação, na CEF, de uma instância específica para tratar da habitação rural, com alguns profissionais sensíveis à realidade social e econômica das áreas rurais e conhecimento das demandas dos movimentos sociais voltados ao meio rural. Conforme um dos nossos entrevistados, "a habitação sempre foi o carro-chefe da CEF, mas a CEF sempre teve experiência de habitação urbana, historicamente nunca teve uma política de habitação rural". Foi comentado que o atendimento ao público rural é uma experiência recente para a própria CEF, e surgiu como fruto de uma demanda social há muito tempo reprimida entre os movimentos sociais voltados às populações que vivem no espaço rural. Entre os movimentos sociais envolvidos, foram citados Contag, MST, Fetraf, MPA, entre outras entidades. A presença destas entidades nesse processo de criação da política foi fundamental na estruturação da Superintendência Nacional de Habitação Rural, inclusive, estas entidades também sugeriram nomes de técnicos funcionários da CEF para comporem o quadro administrativo da Superintendência. A principal preocupação, conforme relato, foi de garantir que a presença de técnicos sensíveis as demandas dos movimentos sociais e as distintas realidades rurais brasileiras[44].

42 Um exemplo é a matéria "Minha Casa Minha Vida sofre com fraude em cadastros" (Estadão, 2014).

43 Disponível em: http://www.mda.gov.br/portalmda/tv-mda/benefici%C3%A1rios-do-minha-casa-minha-vida-podem-dar-sugest%C3%B5es-sobre-infraestrutura-das-moradias#sthash.7yRcqdEv.dpuf

44 Em nossas entrevistas foi citado que antes da instituição do PMCMV Rural houve uma experiência gerenciada pelo governo do estado do Rio Grande do Sul, administrado na época por Olívio Dutra. Não temos condições para relatar o caso gaúcho, mas conforme os entrevistados, a experiência que houve naquele estado serviu como referência para a instituição do PMCMV Rural, com a participação de representações de agricultores (Bolter, 2013: 21/22).

A meta da Superintendência, desde que foi criada, conforme um relato, era "subir" para o Norte e Nordeste. Para isto, foram realizados seminários para divulgar o programa, em eventos da Contag, MPA, Fetraf, nas regiões Norte e Nordeste. Nessas ocasiões, um técnico da CEF se fazia presente para esclarecimento das dúvidas dos agricultores. Percebeu-se que a dificuldade com a documentação dos possíveis beneficiários era grande, muitos deles sem registro pessoal, de posse de área entre outras limitações. Neste sentido, foram relatadas diferentes situações que, em princípio, tornavam inviável a execução dos projetos, como exemplo nos casos de longas distâncias, que permitem acesso apenas de avião e tornam complicadas as vistorias técnicas.

Conforme entrevista, os maiores interlocutores entre o PMCMV rural e os beneficiários hoje são os sindicatos, filiados à Contag e à Fetraf; o MPA; o Movimento Camponês Popular - MCP (que atua mais fortemente na região de Goiás); o MST (em virtude da inclusão dos assentados beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA).

Não temos condições de detalhar neste documento o PMCMV urbano, mas no que tange à questão central desta pesquisa, que é a interpretação do rural presente na política pública, na execução do PMCMV urbano devem ser observados alguns parâmetros para a liberação de recursos para aquisição das moradias. Destacamos a localização na área urbana ou área de expansão urbana; adequação ambiental do projeto; estar localizado em área com disponibilidade de infraestrutura básica de vias de acesso, iluminação pública, saneamento etc; bem como próximo a equipamentos de serviços de educação, lazer e transporte público. Para Medeiros e Quintans (2013:39), essas exigências que aparecem no PMCMV, em sua vertente urbana, implicam, em alguma medida, na manutenção da lógica de estabelecer o urbano como local dotado de infraestrutura e serviços, sem que, necessariamente, tal preocupação se reproduza para as áreas rurais.

Para o que interessa nesta pesquisa, no âmbito da política de habitação urbana, alguns questionamentos sobressaem: Quais as limitações encontradas para aquelas famílias que vivem em área de expansão urbana e que não dispõem da infraestrutura básica exigida pelo programa? Como o programa atende os moradores de áreas de expansão urbana incorporadas pelos novos Planos Diretores, mas que ainda se reconhecem como moradores de áreas rurais? Como são atendidos pela política habitacional os municípios com menos de 50 mil habitantes? Estas questões servem para pensarmos distintas situações da nova ruralidade brasileira.

Minha Casa Minha Vida Rural

O MCMV Rural integra o PNHR e é regido por normativos voltados à área rural. Este visa subsidiar a "produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos do OGU ou de financiamento habitacional com recursos do FGTS" (Lei nº 11.977/2009 Art. 11).

O Decreto 6.819 de 13 de abril de 2009 regulamentou o PNHR determinando a renda dos beneficiários. Algumas Portarias apresentaram reajustes ao Programa (Grisa, Kato e Zimmermann, 2014), servindo para adequar os marcos legais às especificidades das grandes regiões do Brasil, por exemplo, oferta de maiores recursos para beneficiários moradores da região Norte, onde os custos para construção e reforma de casas são maiores, bem como metas físicas maiores para as regiões Norte e Nordeste em comparação com as demais regiões brasileiras.

O PNHR é uma articulação entre o Ministério das Cidades, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a CEF e o Banco do Brasil (MDA, 2013)[45]. Aqui observamos que para a área rural, além das instituições que administram o programa para área urbana, temos adicionalmente a presença do MDS na coordenação das atividades. Já os bancos públicos envolvidos permanecem os mesmos.

Com a criação da Superintendência na CEF, vários problemas foram identificados, principalmente em virtude de as regras terem sido criadas para o meio urbano e não atenderem às especificidades da área rural. Entre as mudanças na legislação para atender o meio rural foram citadas revisão de Portarias e a estruturação de um grupo de trabalho que contou com a participação de movimentos sociais e da área jurídica dos Ministérios envolvidos.

Como funciona o PMCMV Rural?

O Programa esta dividido em três grupos de beneficiários (Grupo I, II e III), conforme a categoria de renda em que se encontram os agricultores familiares, os trabalhadores rurais e, mais recentemente incluídos, os assentados de reforma agrária[46]. Também podem acessar o benefício os pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, maricultores, piscicultores, comunidades quilombolas, ribeirinhos e povos indígenas e demais comunidades tradicionais. A inclusão dos assentados de reforma agrária entre os beneficiários do programa foi resultado de demanda social, conforme dito por um entrevistado, representando uma das adaptações do programa para atender as diferentes categoriais sociais que vivem no meio rural brasileiro.

O PMCMV Rural, para beneficiários com faixas maiores de renda, Grupo II (com renda entre R$ 15 mil a R$ 30 mil) e Grupo III (com renda acima de R$ 30 mil até R$ 60 mil), concede financiamento habitacional com base em recursos do FGTS e OGU, no limite de até R$ 80 mil para a construção ou reforma de moradias rurais, sendo os contratos realizados diretamente na CEF. Nestes casos, o Grupo II tem subsídio parcial do FGTS e OGU e financiamento imobiliário, enquanto o Grupo III tem financiamento imobiliário sem subsídio (CEF, 2013: slide 8). Já o Grupo I, tem subsídio total com contrapartida do beneficiário, o que implica outro arranjo para operacionalização do benefício.

No caso do Grupo I – que representa os beneficiários com renda familiar anual bruta máxima até R$ 15 mil, comprovado enquadramento no Pronaf via DAP ou, no caso dos trabalhadores rurais, comprovada através de renda formal ou declarada, o acesso aos recursos do PMCMV Rural depende da intermediação de uma entidade sem fins lucrativos. Nesta situação, a entidade apta a executar projetos pode ser representada por cooperativa, associação, sindicato ou poder público (estado, município e Distrito Federal). O benefício consiste na concessão de subsídios, com recursos do OGU, para a construção ou reforma de unidades habitacionais, por meio da modalidade aquisição de material de construção, conclusão, reforma ou ampliação do imóvel.

---

45 http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=10568517

46 A Portaria Interministerial MC/MP/MDA nº 78 de 8 de fevereiro de 2013 determinou a inclusão entre os beneficiários do PNHR os agricultores familiares beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária-PNRA. Estes agricultores passaram a acessar um chamado "processo simplificado", no qual é dispensada a análise da gleba; a renda das famílias é informada pelo Incra; os grupos devem ser compostos por mais de cinquenta (50) famílias; as obras de infraestrutura (água, energia elétrica e acesso) são responsabilidade do Incra (CEF, 2013: slide 22). Para 2013 a meta era setenta mil unidades habitacionais

Para todos os grupos de beneficiários (Grupo I, II e III) a comprovação da renda anual é feita pela DAP, no caso dos agricultores familiares, e da renda da carteira de trabalho, contrato de trabalho, declaração em papel timbrado de cooperativa/sindicato/associação de que o proponente participa ou declarada pelo empregador com firma reconhecida em cartório ou por comprovante de proventos do INSS, no caso de aposentado de caráter permanente como trabalhador rural (trabalhador rural) (CEF, 2012).

O detalhamento das regras e modalidades do MCMV Rural encontra-se em dois manuais do programa, um deles específico ao detalhamento do Grupo I e outro para os Grupos II e III, disponíveis no site da CEF (2014). Nestes documentos encontramos explicações referentes ao: i) funcionamento do programa; ii) quem pode ser beneficiário; iii) quais documentos são necessários; iv) qual o papel das instituições envolvidas (das entidades organizadoras, do responsável técnico e do beneficiário); v) quais as condições para atendimento do MCMV rural; vi) quais modalidades o beneficiário pode acessar; vii) quais imóveis podem ser beneficiados; viii) quais regimes de construção são possíveis; ix) os valores envolvidos nos contratos; x) como deve ser a proposta/projeto de intervenção; xi) quais as exigências para o lote/gleba e infraestrutura da área a ser beneficiada; xii) quais são os passos básicos para a contração; xiii) como se dá a relação com a obra em andamento e; xiv) a listagem dos documentos necessários para a execução da contratação.

Conforme Medeiros e Quintans (2013: 55), nas diretrizes do Programa voltado ao meio rural é prevista a construção ou reforma de unidades habitacionais visando ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica. Nesse contexto, os projetos arquitetônicos deverão apresentar compatibilidade com as características regionais, locais, climáticas e culturais da localidade, e ainda prever a ampliação futura da unidade habitacional. As autoras salientam que o texto regulamentar dedica especial atenção à mulher responsável pelo domicílio, aos idosos e às pessoas com deficiência, e às famílias em situação de emergência ou calamidade pública reconhecida por Portaria da Secretaria Nacional de Defesa Civil do Ministério da Integração Nacional. O PMCMV Rural estabelece, ainda, o atendimento prioritário às famílias do Grupo I sem acesso ao abastecimento de água, em conjunto com o Programa Cisternas, a cargo do MDS; às famílias residentes em municípios constituintes do Programa Territórios da Cidadania, a cargo do MDA; às famílias integrantes de comunidades quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades tradicionais.

Considerando os comentários das autoras supracitadas, vamos nos ater aqui em três exigências do PMCMV Rural, que são detalhadas nos manuais do Programa, e que nos parecem importantes para refletir aspectos peculiares do meio rural e do debate das novas ruralidades pretendidas aqui: o local em que o programa permite a construção de unidades habitacionais, o regime de construção ou reforma do imóvel e as exigências de infraestrutura mínima.

A primeira questão é sobre a situação da área em que o Programa permite a construção de unidades habitacionais. Conforme os manuais citados, as unidades habitacionais isoladas[47] podem ser construídas em áreas: de propriedade do beneficiário; de propriedade de parentes de até terceiro grau, com matrícula no Registro de Imóveis (RI); de posseiros, de boa fé de terras públicas ou ocupantes de terras particulares, com

47 Unidade habitacional isolada é uma categoria utilizada pelo Programa em seus documentos, sem explicações mais detalhadas do entendimento que se tem desta categoria.

direitos sucessórios, mas com processos de partilha ainda não encaminhados ou não concluídos, e não havendo dúvidas sobre o domínio do imóvel; de propriedade de associação de agricultor familiar constituída para aquisição de terras no âmbito do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); com cláusula de usufruto vitalício; de Comunidade Indígena; de Comunidade Quilombola; de propriedade do poder público (CEF, 2012:11). Vê-se, nestas exigências, uma gama diferente de possibilidades de situação do lote. Foi relatado que, para facilitar a comprovação de casos específicos, como a situação de indígenas, está se buscando instituir que a Funai possa atestar a residência das famílias indígenas, tal qual o Incra faz hoje com os assentados. Nesta nova condição (em negociação conforme nos informou um entrevistado), o processo para construção de casas em área indígena pode se tornar mais ágil. Mesma estratégia é sugerida para quilombolas, por meio da atestação da Fundação Palmares.

A segunda questão diz respeito ao regime de construção ou reforma dos imóveis, que podem ser realizados em quatro formatos: autoconstrução assistida; mutirão assistido; administração direta; empreitada global (CEF, 2012: 12). No caso de a adoção do regime de construção via administração direta, a Entidade Organizadora deve declarar que possui funcionários capacitados e em número suficiente para executar as obras. As diferentes modalidades para construção da moradia foram criadas para o PMCMV Rural, sendo exaltadas por um entrevistado como uma boa adequação a realidade do meio rural. Isto porque, segundo ele, nestas áreas é comum o trabalho coletivo realizado através de mutirão ou mesmo a autoconstrução, realizada pelo beneficiário no período em que este não está envolvido nas principais atividades econômicas que sustentam a família, sejam produtivas ou assalariadas. Conforme relato nas entrevistas, a maioria dos projetos aprovados pela CEF em curso hoje são para a autoconstrução assistida.

Salimentamos que no meio rural parece não haver muito interesse de grandes construtoras realizarem as obras, porque os valores são muito baixos e não compensa, conforme dito por um entrevistado. Entende-se que há um custo grande para as empreiteiras, porque estas teriam que investir em vários locais, não sendo uma oferta concentrada e que possibilitasse ganhos de escala. As parcerias que a CEF vem fazendo com governos estaduais e municipais, entretanto, tem contribuído para dar agilidade às construções, conforme nos foi relatado. Também os governos municipais são fundamentais para a execução do programa. Foi citado o caso das famílias que tem que fazer terraplanagem na propriedade para a construção da casa, o que é facilitado pelo apoio dos governos locais, já que estes dispõem de maquinário para esta ação.

A terceira questão é sobre as exigências quanto ao lote/gleba rural e infraestrutura mínima presente na área para que esta possa ser beneficiada com os recursos do PMCMV Rural. Esta preocupação se dá porque comumente a área rural é entendida enquanto aquela sem infraestrutura, ou onde os equipamentos públicos são mais escassos, quase inexistentes. Neste sentido, conforme o manual visitado, as exigências para o lote/gleba ser beneficiária pelo PMCMV Rural implicam em serem dotadas de vias de acesso; com soluções para abastecimento de água potável, esgoto sanitário e energia elétrica. No entanto, também é mencionada a possibilidade de que "soluções não convencionais serão analisadas e autorizadas pela Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural (GIDUR/CEF), considerando, principalmente, as soluções adotadas para a região" (CEF, 2012:16/17).

Observamos que as vias de acesso, abastecimento de água potável, esgoto sanitário e energia elétrica são aspectos reconhecidamente frágeis nas regiões mais empobrecidas do meio rural brasileiro. A menção de "soluções não convencionais" a serem autorizadas pela CEF pode ser considerada um aspecto extremamente significativo do PMCMV Rural, sugerindo uma sensibilidade para atender contextos diferenciados regionalmente e que não correspondem, necessariamente, aos contextos ideais para a aplicação da política pública. Nas exigências, vemos que "é dispensada a apresentação de solução para abastecimento de água potável para municípios do semiárido brasileiro", o que permite uma situação particular àquele bioma. Embora as adequações mencionadas, o problema de dificuldade de vias de acesso é notavelmente um entrave para famílias que vivem em áreas isoladas.

Conforme os entrevistados, exige-se um mínimo de infraestrutura e saneamento para efetivação dos projetos, no entanto, há alguma flexibilidade de modo a permitir que o programa seja implantado nas áreas mais pobres e remotas do país. Assim, "não se exige sistema de esgoto", mas prioritariamente o acesso (via transporte). Para um entrevistado, a falta de infraestrutura ainda representa um importante obstáculo ao avanço do programa no meio rural, principalmente na região Norte do país. Segundo entrevistados, há que se ter um olhar "sensível" para situações específicas, entender que há critérios da política que servem de "orientação", mas destacam a importância de se ter sensibilidade e flexibilidade, ou corre-se o risco de "deixar quem mais precisa de fora". Esta argumentação nos remete à importância da sensibilidade dos gestores, e demais *policy entrepreneurs* (Kingdon, 2007:238), sendo peças chaves na conexão entre a as demandas sociais e as "janelas de oportunidades" criadas na política pública.

De um modo geral, conforme nossas entrevistas, a maioria do público que acessa o programa são os agricultores familiares. As comunidades indígenas e quilombolas estão buscando o programa com maior intensidade mais recentemente. Os grupos mais procurados são o Grupo II e III, sendo que o "forte do Programa são das famílias até quinze mil" reais mensais. Nestas situações, em média 96% do recurso investido é da União e a família entra com o aporte de 4%. Na opinião de um entrevistado, este processo é "educativo", pois as famílias pagam em média quatro parcelas de R$ 285,00 reais, recurso que pode ser (re)investido na política. O objetivo, neste relato, é "o fim do paternalismo". Para acessar o Grupo I, a família pode estar no prazo regular de pagamento de algum crédito já demandando, mas não deve estar inadimplente.

Informações disponíveis no site do MDA apresentam uma preocupação do Programa com a população que habita a região da Amazônia Legal, considerada região vulnerável. Em agosto de 2012 o MDA e a CEF firmaram um acordo para facilitar o acesso ao PNHR dos agricultores familiares que produzem nesta região. Para tanto, o MDA repassou à CEF uma lista dos beneficiários do Programa Terra Legal que já receberam a titulação de suas terras, ao mesmo tempo em que vem articulando agricultores, governos estaduais e municipais, associações e cooperativas no intuito de incentivar à adesão ao PMCMV Rural. Dados do sítio na internet do MDA (2013) indicam que até outubro de 2012, havia mais de trinta mil unidades habitacionais contratadas na região.

Conforme o PNHR, as casas preveem quartos, sala, banheiro, cozinha e área de serviço, respeitando-se as características regionais, climáticas e culturais da localidade ou comunidade beneficiada. Pelo programa também é possível financiar a reforma das casas já ocupadas pelas famílias.

As edificações e as histórias de vida – "Lar doce lar"

Ao longo do tempo, num processo de adaptação e aprendizado da política, o programa vem incorporando as especificidades locais, o que se reflete diretamente no formato e no conceito das casas que são construídas. Assim, conforme inúmeras fotos que nos foram mostradas nas entrevistas, as casas deixaram de ter um padrão único, sendo desenhadas visando atender às expectativas dos agricultores, e conforme nos foi relatado, seguindo demandas regionais. Por exemplo, no nordeste as casas apresentam áreas abertas para confraternização e na região sul as casas apresentam porão para que os agricultores possam guardar seus mantimentos. Nas fotos de casas em áreas indígenas, observamos que estas foram construídas em formato circular, tal qual uma oca. É possível perceber que em algumas regiões as áreas abertas são mais comuns na parte de trás da casa, enquanto em outras, a varanda fica na parte da frente da casa. Também é característico, segundo uma entrevistada, que no estado da Bahia as casas sejam "bem coloridas". Conforme as entrevistas, entre as conquistas dos movimentos, está a construção de casas de "palafita" na região Norte, local tradicionalmente afetado pelas cheias dos rios, em que as casas são construídas sobre estacas de madeira.

Entre as estórias relatadas sobre as fotos em que aparecia a casa "antes" e "depois", vimos inúmeras casas de madeira e de barro, muitas extremamente precárias, sem banheiro ou com banheiro precário no lado de fora da casa. Foi comentado o caso de uma família, no interior do estado de Santa Catarina, em que a dona da casa relatou que quando chovia passava muito medo, sendo que durante à noite nem ia ao banheiro porque era fora de casa, e no inverno, a família passava muito frio. A senhora, inclusive, dizia viver deprimida e, com a casa nova, a família passou a ter mais conforto e ela melhorou de saúde. Algumas casas reformadas também apareceram nas fotos, indicando que o programa adicionalmente atende àqueles que querem permanecer na mesma casa, mas querem agregar "conforto" e valorizar a propriedade.

Conforme as entrevistas, muitas vezes as pessoas não possuem documentos pessoais, e o apoio do governo por meio de outras políticas públicas contribui para a execução do PMCMV. Há relato de famílias que não estão em situação regular, por exemplo, um casal que estava separado, mas não oficialmente, e estavam morando juntos com outros companheiros. Para acessar o Programa tornou-se necessário "atualizar" toda a documentação da família, sendo, portanto, na opinião de uma entrevistada, um trabalho social indireto que é realizado pela política pública[48]. Também cita o caso de famílias no Maranhão, em que as pessoas comentaram que não era habitual fazer certidão de óbito quando alguém morria, mas que com a chegada do programa passaram a regulamentar a situação de todos os membros da família.

Embora existam hoje em dia inúmeras irregularidades no PMCMV, conforme sinalizado nos relatos, o meio rural surpreende porque "quase não tem problemas" (fraudes) na execução e entrega das obras. Isto, na opinião dos entrevistados, se dá "porque as famílias estão fazendo a sua própria casa", em sua maioria no regime de autoconstrução assistida.

48 O efeito indireto da atualização cadastral de famílias - registro de nascimento, óbito e Cadastro de Pessoa Física - tem sido observado também em outras políticas públicas federais, por exemplo, no Programa Luz para Todos (Miranda e Tibúrcio, 2012: 154).

Desafios para o PMCMV Rural

Identificamos três desafios para a PMCMV Rural a partir das falas dos entrevistados, ao mesmo tempo em que percebemos um desejo convergente entre os gestores de que esta política pública se torne permanente e receba ainda mais aportes financeiros, sendo fortalecida.

O primeiro desafio que destacamos, é a importância de a política manter algum grau de sensibilidade para lidar com as limitações do rural, desde a infraestrutura, documentação, burocracia, conhecimento administrativos, financeiros etc. Fruto da sua própria trajetória de desenvolvimento e das relações que manteve historicamente com as áreas rurais e industrializadas, o meio rural coloca muitas limitações e carências para seus moradores, que se refletem em distintas dimensões da vida. A análise do PMCMV nos revelou a importância de que a política pública e seus gestores, principalmente, mantenham-se sensíveis para a identificação dessas especificidades e que tenham flexibilidade suficiente para permitir a adaptação das regras impessoais da política, e muitas vezes centralizadas, às particularidades locais. É importante destacar o papel dos movimentos sociais e das organizações sindicais que ainda são o primeiro elo de conexão entre os povos e grupos sociais do rural com a entidade implementadora da política, no caso, a CEF.

O segundo desafio é, frente à impessoalidade da política, permitir o tratamento das diferenças próprias dos distintos públicos do meio rural brasileiro, e que estão longe de ser representados apenas pelos agricultores familiares. E, nesse quesito, o caso de moradores do meio rural, cuja renda familiar venha, em maior parte, de trabalhos urbanos ainda é um problema a ser enfrentado pela política. Neste caso, considerando a Portaria oficial, os indivíduos a serem atendidos pelo Programa têm que "viver na área rural" e "viver da agricultura". Revela-se aqui uma confusão explícita que o programa faz entre o meio rural e a agricultura. O indivíduo que mora na área rural, mas tem a maior de sua renda oriunda de atividades realizadas fora do estabelecimento não pode acessar a DAP (mínimo 50% da renda oriunda da agricultura) e, consequentemente, não pode acessar o PMCMV Rural. Nessa situação estão inúmeras mulheres que moram na área rural, e são domésticas na área urbana. Para elas é impossível acessar o programa. Atualmente essa situação faz parte da "agenda" de pressão dos movimentos sociais, conforme relatado em entrevista. Atender famílias que ainda "estão fora" do Programa, como aquelas que moram na área rural, mas trabalham no meio urbano, na opinião de um entrevistado, pode contribuir para evitar o êxodo rural e os inúmeros problemas sociais muitas vezes associados a este movimento.

Constatamos algumas adaptações nos instrumentos de funcionamento do PMCMV Rural para atender alguns segmentos específicos e potenciais públicos do programa. A inclusão dos assentados do Incra no Programa – fato que teve início muito recentemente – visa a facilitar o acesso desse segmento ao PMCMV Rural. Também foi mencionada a intenção de facilitar o acesso à DAP para indígenas e quilombolas. Esta mudança é inspirada no modelo adotado para os assentados, em que o Incra emite uma lista das famílias assentadas e esta listagem serve para que as famílias possam acessar o PMCMV Rural. No caso dos indígenas e dos quilombolas, cogita-se na emissão de listagens pela Funai e pela Fundação Palmares, respectivamente. A Funai já está bem "sensível" a esta situação, conforme relatado.

Um terceiro desafio sugerido pelos entrevistados é tratar a questão habitacional enquanto um problema amplo, não restrito a sua localização, ainda que se reconheçam e incorporem nos seus instrumentos as especificidades urbanas ou rurais. Conforme os trabalhos que discutem as novas ruralidades, há que se tratar da "integralidade das cidades" sem segmentar seu território, reconhecendo a intensa movimentação e riqueza que existem entre os espaços urbanos e rurais nos dias de hoje. Neste sentido, é fundamental dar visibilidade para as problemáticas enfrentadas por aqueles que vivem no meio rural, em intensa articulação com as cidades. Conforme relato, o Conselho das Cidades tem várias entidades do urbano e nenhuma do rural. Neste conselho estão ausentes, representações de agricultores (tal qual a Contag e Fetraf). Contudo, chamou-nos atenção quando fomos entrevistar os representantes da CEF, o fato de a Superintendência do Rural funcionar ao lado da Superintendência do Urbano. Fica aqui a interrogação se a proximidade entre estas duas instâncias da CEF permitirá e contribuirá para a troca de conhecimento entre essas diferentes realidades, estimulando que sejam realizadas alterações e qualificações na política pública. Entretanto, isso ficará em suspenso até que sejam realizadas outras investigações.

2.5 O Programa Nacional de Banda Larga – Brasil Conectado- e o rural brasileiro

O Brasil apresenta atualmente mais de 271 milhões de acessos à telefonia móvel e mais de 44 milhões de acesso a telefonia fixa. Os dados anuais indicam um significativo progresso nos tempos recentes nos serviços de telecomunicação. Em 2009, cerca de 11,4 milhões de assinantes acessaram internet Banda Larga; em 2013 este número chegou a 21,3 milhões; a televisão por assinatura em 2009 tinha 7,5 milhões de assinantes, em 2013 este número chegou a 18 milhões de assinantes.

Nas estimativas do IBGE (2010), há cerca de 30 milhões de pessoas vivendo em 8 milhões de domicílios no meio rural. Dados da PNAD (2008) evidenciam que, para esta população, a existência de telefonia fixa não ultrapassa 7% nos rincões do país, e apenas 4,5% das residências nestas áreas possuíam computadores; desta população apenas 2% tinha acesso à Internet (Teletime, 2010). Dados do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Nic.br) (2009), apontavam cerca de 94% de domicílios rurais sem qualquer conexão com a rede em 2009. Na mesma época, estimava-se que nas escolas rurais, o acesso à internet ainda era mais limitada: segundo o Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), havia, em 2008, um total de 86.654 escolas rurais no país, entre as quais somente 22.796 (26,31%) tinham telefone fixo e 1.003 (1,16%) acesso à banda larga.

O meio rural brasileiro é ainda conhecido pelas limitadas condições de infraestrutura básica, desde a ausência ou frágeis instalações de rede de esgoto, água potável, energia elétrica, postos de saúde, transporte e redes de telefonia. Contudo, com a revolução das telecomunicações nos tempos atuais, estar conectado tem se tornado uma condição, tanto para os habitantes do meio urbano como do meio rural, para acessar, produzir e circular conhecimento; para acessar políticas públicas; e para se municiar de informações que permitem melhores negociações no mercado. Em tempos recentes, a "inclusão digital" é uma condição de cidadania.

Neste contexto surgiu o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), por meio do Decreto nº 7.175 de 12 de maio de 2010, sob tutela do Ministério das Comunicações (MC). Este Programa tem por objetivo ampliar a infraestrutura e os serviços de telecomunicações, a partir de melhores condições de oferta de preços, cobertura e qualidade do sinal.

Expandir e melhorar o sinal de internet foi um compromisso assumido pelos países que participaram da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CMSI), em 2003, em Genebra (Suíça), e em 2005, em Túnis (Tunísia) (BRASIL/CGPID, 2010:06). No caso brasileiro, ainda, conforme entrevistas, houve uma determinação governamental, assumida em seu princípio pelo próprio Presidente Luís Inácio Lula da Silva, que vinculou o Programa à Presidência da República.

Buscando fundamentalmente baratear os custos do uso das telecomunicações no país, o PNBL previa ações de médio e longo prazo, para ampliação da área cabeada com fibra óptica, além de construir novas linhas. Planejava-se também utilizar as vias ópticas sob domínio da União parcialmente ociosas[49]. Esta proposta permitiria a criação de uma Rede Nacional de Telecomunicações, ampliando o *backbone* ou a espinha dorsal das vias de informação no território brasileiro. Num segundo momento, a ideia do PNBL era ampliar as *backhaul*, que são redes complementares de transporte de informação para distribuição de dados, voltadas a atender áreas regionais e locais. A proposta no PNBL era que a rede nacional de fibra-óptica atingisse cerca de 30 mil Km de extensão, sendo dividida em quatro linhas: sudeste, sul, norte e nordeste.

Conforme veremos adiante, o PNBL comporta uma ação voltada especificamente para a área rural, o Programa Nacional de Telecomunicações Rurais, instituído pela Portaria nº 431/2009, do MC.

2.5.1 Criação da Política Nacional de Banda Larga – Brasil Conectado

A construção do PNBL teve início em 2009, por determinação presidencial. Na ocasião, foram convocados para uma reunião os principais ministérios que possuíam programas voltados à inclusão digital com o objetivo de "coordenar e harmonizar as iniciativas em curso na Administração Federal" (BRASIL/CGPID, 2010:08).

Conforme um entrevistado da pesquisa, antes do PNPL já existia um programa do Ministério das Comunicações voltado à popularização da internet. Este programa, denominado Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC)[50], tinha por objetivo a compra pelo governo de capacidade satelital de banda larga e acesso à internet e distribuição destes pontos gratuitamente pelo Brasil. Eram prioritárias as cidades do interior e locais de maior vulnerabilidade social (comunidades indígenas, quilombolas, reservas extrativistas, escolas rurais, telecentros rurais etc) e sem telefonia fixa ou de difícil acesso. A partir desta política, em 2013, existiam 13.379 pontos de presença criados pelo programa. Destacava-se já nesse momento uma maior articulação da política de comunicação com o Sistema Único de Sáude (SUS), conectando, via GESAC, cerca de 13 mil Unidades Básicas de Saúde (MC, 2013).

Para a constituição do PNBL, a infraestrutura de banda larga era entendida pelo governo brasileiro como um "fator de indução do desenvolvimento": ao estimular o setor das telecomunicações, empregos diretos e indiretos seriam criados, permitindo o desenvolvimento da base tecnológica do país, promovendo a capacidade inovadora e, assim, possibilitando a desconcentração de oportunidades. Entendia-se que havia uma dimensão

49 Conforme BRASIL/CGPID (2010:43), a configuração da rede de transporte de informações de alta capacidade do governo possui capacidade inicial de 1 Gbps para as quatro principais redes de governo (SERPRO, DATAPREV, DATASUS e CORREIOS) e mais 2 x 10 Gbps para a RNP. O projeto prevê a utilização de conexões locais nas capitais por rádio para agilizar o prazo de implantação até a viabilização em fibra ótica.

50 Criado em 2002, o GESAC é coordenado pelo Ministério das Comunicações através do Departamento de Infraestrutura para Inclusão Digital. Visa oferece conexão de internet via satélite e terrestre à telecentros, promovendo a inclusão digital em todo o território brasileiro. Por meio dele é disponibilizada a infraestrutura fundamental para a expansão de uma rede (GESAC, 2014).

estratégica do setor, e por este motivo o mesmo foi incluído entre as ações anticíclicas dos principais países desenvolvidos e em desenvolvimento (também afetados pela crise econômica internacional em 2007), por exemplo, Alemanha, Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Japão, Portugal e Singapura. Esses países apresentam planos específicos de políticas públicas para ampliação do acesso em banda larga, voltados a provimento de conexão de banda larga em áreas rurais e localidades remotas, devido a "importância de políticas de desconcentração de oportunidades" (BRASIL/CGPID, 2010:10).

Para pensar o PNBL foi criado o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID) instituído por meio do Decreto nº 6948/2009. Conforme BRASIL/CGPID (2010:54), o CGPID é responsável por definir as ações, metas e prioridades do Programa além de promover e fomentar parcerias entre entidades públicas e privadas, fixar a definição técnica de acesso em banda larga, acompanhar e avaliar as ações de implementação do PNBL, entre outras atribuições.

A partir da configuração do CGPID, foram disponibilizados técnicos dos órgãos dos diferentes setores do governo, que dedicaram tempo integral para a elaboração do PNBL, nos termos de infraestrutura e normas de regulação e serviços. Conforme BRASIL/CGPID (2010:08), entre 2009 e 2010, os técnicos elaboraram uma proposta voltada para estimular investimentos no setor, utilizando, em grande medida, a infraestrutura de fibra óptica associada às empresas sob controle da União, com a intenção de criar uma rede nacional capaz de prover o acesso a banda larga no país. Os resultados foram apresentados aos entes do governo federal, entre especialistas do setor, representantes das operadoras e entidades de defesa dos usuários. Em maio de 2013 foi publicado no DOU o Decreto nº7.175, que criou o PNBL. Este decreto atribuiu a gestão do PNBL ao CGPID. Conforme o Decreto participam deste Comitê representantes de: Casa Civil da Presidência da República; Gabinete Pessoal do Presidente da República; Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Ministério das Comunicações; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Educação; Ministério da Cultura;Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Saúde; e Ministério da Fazenda.

Para ampliar o debate sobre o PNBL foi criado o Fórum Brasil Conectado, considerado a instância de diálogo e de participação do CGPID, formado por cerca de 60 entidades representando estados e municípios, Poder Legislativo, operadoras, fabricantes de equipamentos, criadores de software, produtores de conteúdo digital, usuários e sociedade civil. O Fórum Brasil Conectado funcionou até final de 2010, realizando três a quatro reuniões. Conforme entrevista, as ações elaboradas foram expostas e debatidas, melhoradas e consolidadas no final, ao longo de 2010; sendo atualmente executadas. Este Fórum foi responsável pela criação de um documento base sobre as ações do Programa que está disponível na internet[51].

O Fórum, em seu início, teve por objetivo formular um plano de ação de longo prazo para os temas estratégicos de tecnologias de informação e comunicação, produzir insumos que alimentassem a produção dos instrumentos normativos necessários à execução do plano estratégico, criar e difundir conhecimento sobre as tecnologias de informação e comunicação, bem como qualificar e estimular o debate público sobre políticas relacionadas à banda larga, aos usos e à difusão da internet no país (Brasil Conectado, 2014). Conforme documentos deste Fórum, o espaço apresentava uma dinâmica flexível de funcionamento, voltadas as necessida-

51 Para uma análise mais detalhada consultar o relatório expandido em CD anexo.

des de cada temática. Apesar da importância do Fórum Brasil Conectado na elaboração e instituição do PNBL, consta que ele parou suas atividades, questão que retomaremos ao final das análises do PNBL.

Programa Nacional de Telecomunicações Rurais

Nos termos do nosso interesse nesta pesquisa, é importante destacar que para atender ao meio rural foi instituída a Portaria nº 431/2009, do Ministério das Comunicações, que cria o Programa Nacional de Telecomunicações Rurais, o qual entre outras medidas tornou prioritário o atendimento a propriedades rurais e a disponibilização de serviços de comunicação gratuita para todas as escolas públicas rurais. Alicerçado no Decreto nº 4.733, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre políticas públicas de telecomunicações, a Portaria tratava da "ampliação e da melhoria na oferta dos serviços de telecomunicações, incluindo o atendimento às necessidades das populações rurais". Entre os principais pontos abordados pela Portaria do MC, destacamos a oferta simultânea de serviços de telefonia e de dados em banda larga e o uso prioritário de frequências do espectro radioelétrico na faixa de 450-470 MHz para as áreas rurais. A liberação de autorização para uso de radiofrequência esteve condicionada ao cumprimento de obrigações que assegurassem: i) início de atendimento em 2010; ii) atendimento, em até cinco anos, em toda a área de prestação dos serviços; iii) atendimento prioritário a propriedades rurais, não excluída a possibilidade de outros atendimentos que viabilizem a sustentabilidade econômica dos serviços; iv) atendimento gratuito em todas as escolas públicas rurais situadas na área de prestação do serviço de dados em banda larga, durante a totalidade do prazo de outorga; v) modicidade de preços e planos de serviços pré-pagos e; vi) exploração industrial de meios, assim como a revenda de serviços (MC, 2009).

A institucionalização da Portaria nº 431/2009 pelo MC foi determinante para as ações do PNBL que tratam do meio rural, como veremos adiante. Em alguma medida, a Portaria chegou para atender à demanda criada por uma mobilização social voltada à discussão da massificação dos serviços de telecomunicações na área rural e regiões distantes dos grandes centros que naquela altura já ganhavam visibilidade. Entre a parcela da sociedade mobilizada estava a Associação Brasileira de Telecomunicações Rurais (Abrater), sociedade sem fins lucrativos que atua na área de pesquisa e desenvolvimento e que reúne inúmeras associações especializadas em assuntos relativos às telecomunicações em áreas rurais ou regiões distantes dos grandes centros[52].

Conforme o Blog da instituição, esta reune usuários, fabricantes, instaladores e mantenedores, operadoras e empresas de engenharia de sistemas de telecomunicações destinados à comunicação de voz e dados para áreas rurais e regiões de baixa densidade populacional, em que "seus associados trabalham no desenvolvimento de soluções eficientes a custos acessíveis para este segmento de mercado, esquecido pelas grandes operadoras de telecomunicações" (Abrater, 2014).

As primeiras postagens do Blog da Abrater datam do ano de 2006, e desde então vemos uma ampla demanda por ações que tratavam de especificidades do meio rural brasileiro. Anualmente a Abrater organiza o RuralMax, Congresso Brasileiro de Telecomunicações Rurais, que em 2010 já se encontrava na sua décima edição. Algumas gravações desses eventos disponibilizadas no Blog revelam a participação dos mais variados segmentos de telecomunicações, apresentando novas tecnologias e também ações de regulação e investimentos governamentais no

52 No Blog a Abrater não é possível encontrar os nomes das associações que compõem esta instituição, apenas encontramos referência a algumas empresas que a compõem (Abrater, 2014).

setor.

O segmento do agronegócio nacional, bastante industrializado e conectado aos mercados globais (voltado para a exportação), tem demandado cada vez mais a internet de banda no meio rural. Nesta situação, "enquanto o governo tenta universalizar a comunicação no campo, produtores saem à caça de alternativas de telefonia e banda larga" (Globo Rural, 2011a). Esta reportagem relatava casos de agropecuaristas que tinham "perdido negócio" por não ter um bom sinal de telefonia e internet na propriedade rural. Segundo a reportagem, aqueles que podiam realizavam investimentos privados para a "amplificação do sinal", via satélital. Contudo, essas ações ainda são consideradas muito custosas para o meio rural, sendo viáveis apenas para aqueles grandes produtores altamente capitalizados. A reportagem destaca um "mercado inexplorado" na área das telecomunicações referente às áreas rurais, comentando o quanto conexões ágeis na internet são fundamentais para o funcionamento do agronegócio brasileiro, o que envolve a agricultura de precisão, o mercado financeiro de commodities, a redução de custos com comunicação na interligação das fazendas (através do sistema VoIP, espécie de telefone via internet) (Globo Rural, 2011a).

A inclusão digital para a agricultura familiar também se tornou uma pauta da Fetraf-Sul/CUT desde 2011, sendo um ponto específico de demanda dos Acampamentos Estaduais da Juventude, quando foi elaborado um documento com esta reivindicação que foi entregue ao governo Federal. Para Fetraf-Sul/Cut, a inclusão digital é percebida como um fator fundamental no processo de sucessão da propriedade rural e de rompimento com o esvaziamento e envelhecimento do meio rural. Isso porque entende que "são diversos os fatores que fazem o jovem permanecer na propriedade e um deles é a internet, acesso à informação e à comunicação digital. Esta é uma grande conquista para a juventude do campo" (Fetraf Sul, 2013).

As reportagens citadas, somadas ao relato da Abrater evidenciam, tanto no empresariado rural como nas organizações e movimentos sociais, uma demanda crescente pela ampliação e qualificação das telecomunicações para o meio rural nacional. Essas pressões, ainda que bastante diferenciadas, contribuíram por meio de distintas formas para a instituição de um Programa específico para a àrea rural inserido no PNBL.

2.5.2 Como funciona o PNBL – Brasil Conectado?

O Programa está organizado em um conjunto de ações que tratam fundamentalmente da expansão das áreas com sinal de internet no país, melhoria na qualidade da internet e maior disponibilidade de pontos de acesso nas áreas atendidas. Basicamente três são os pilares da política: redução de preço, aumento de cobertura e de velocidade.

Conforme BRASIL/CGPID (2010:20/21), o Programa conta com quatro grupos de ações: i) ações regulatórias para incentivar a competição e normas de infraestrutura que induzam à expansão de redes de telecomunicações; ii) incentivos fiscais e financeiros à prestação do serviço de acesso em banda larga, com o objetivo de colaborar para o barateamento do custo à população; iii) uma política produtiva e tecnológica capaz de atender adequadamente à demanda gerada pelo PNBL; e iv) uma rede de telecomunicações nacional, com foco de atuação no atacado, neutra e disponível para qualquer prestadora que queira prestar o serviço de acesso em banda larga.

Nos termos da regulação, as ações visam ao aumento da competitividade do setor, à expansão da ofer-

ta do serviço, ao incentivo do empreendedorismo e de ações inovadoras com a finalidade de diminuição de preços ao usuário final e do aumento da disponibilidade de infraestrutura de banda larga. A implantação das ações seria via Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel)[53], em dois momentos: uma parte prevista para ser executada em 2010 e outra entre 2011-2014. Dentre as ações previstas, destaca-se um novo plano de universalização do *backhaul*, ampliando a capacidade disponível e reduzindo o preço, a realização de leilões de radiofrequência para a prestação de banda larga sem fio, com mobilidade, menor preço e custo de operação mais baixo, bem como, nos leilões de radiofrequência, exigir contrapartidas em investimento em pesquisa e desenvolvimento, e em utilização de equipamentos com tecnologia nacional (Brasil Conectado, 2014).

Em termos de infraestrutura, o PNBL propunha ampliar a disponibilidade de redes de telecomunicações para a oferta de banda larga. As normas a serem debatidas pretendem determinar a instalação de redes de telecomunicações no momento da realização de grandes obras de infraestrutura (rodovias, ferrovias, redes de transmissão de energia elétrica, entre outras), bem como garantir o compartilhamento de infraestrutura entre as prestadoras de serviços de telecomunicações e entre essas e empresas de outros setores (Brasil Conectado, 2014).

Os incentivos fiscais ao serviço têm o propósito de reduzir substancialmente o preço do acesso a banda larga e permitir que mais cidadãos possam pagar pelo serviço. Para alcançar a redução do preço, propõe-se conferir incentivos fiscais aos pequenos e microprestadores de serviços de telecomunicações, promover a desoneração fiscal dos modems, na medida em que são essenciais para o acesso em banda larga, incentivar a oferta de planos de serviço a preço reduzido; além de possibilitar que prestadores de serviços de telecomunicações e *lan houses* tenham financiamento para desenvolver suas atividades (Brasil Conectado, 2014). No âmbito do PNBL, o MC firmou convênios com concessionárias de telefonia (Empresas Oi, Telefônica, Algar Telecom e Sercomtel) visando a popularização da internet no Brasil, oferecendo conexões de 1 megabit por segundo no valor de R$ 35,00 (com impostos). Esse convênio beneficia, atualmente, cerca de 2.272 municípios em 25 estados e no Distrito Federal. A Lei nº 12.431 de 24 de junho de 2011 trata mais especificamente destas questões.

Nos termos da política produtiva e tecnológica inserida no PNBL, propõe-se desenvolver a indústria nacional de equipamentos de telecomunicações para produzir tecnologia no país. Entre as ações previstas estão o financiamento para aquisição de equipamentos de telecomunicações com tecnologia nacional a juros subsidiados, o desconto integral do imposto sobre produtos industrializados (IPI) para esses equipamentos e o descontingenciamento do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL) (Brasil Conectado, 2014).

Outra proposta do PNBL é formar uma Rede Nacional fazendo uso das fibras ópticas sob domínio da União, visando melhorar a infraestrutura para banda larga no Brasil e disseminar a oferta do serviço. Essa terá como foco prioritário constituir uma rede corporativa federal nas capitais, atender a pontos de governo e de interesse público e ofertar capacidade em localidades sem prestadores de serviço de comunicação, com preço elevado ou baixa atratividade econômica, bem como em áreas de baixa renda nas regiões metropolitanas. A Rede será operada pela Telebrás e pretende atingir mais de quatro mil municípios até 2014 (Brasil Conectado, 2014).

53 A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) é uma autarquia especial criada pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT) – Lei 9.472, de 16 de julho de 1997, administrativamente independente, financeiramente autônoma e sem subordinação hierárquica a nenhum órgão de governo (Anatel, 2014).

O documento base do PNBL (BRASIL/CGPID, 2010:13 e 18) reconhece, em dois momentos, a necessidade de ampliar as telecomunicações de modo a atender às áreas rurais. Segundo o PNBL "a falta de infraestrutura impede o acesso confiável e barato em localidades onde há demanda pelo serviço e, como consequência, a produção e circulação de conteúdos e serviços digitais poderiam colaborar com a qualidade de vida da população de localidades, tanto urbanas quanto rurais". Sendo assim, destaca a importância de se "incentivar aplicações, conteúdos e serviços interativos que favorecessem a participação coletiva, seja em áreas urbanas quanto rurais". Observamos aqui a preocupação explícita da política de ampliação da conexão de banda larga com os espaços rurais no âmbito da política de melhorias nas telecomunicações.

Mais especificamente, a melhoria nas condições de acesso à telecomunicação no meio rural brasileiro é prevista por meio da ampliação da rede troncal de fibra óptica; pela ampliação da exploração da faixa de radiofrequência de 450 MHz-470MHz (leilões de radiofrequência a baixo custo); pela exploração da Banda Ka; pela aquisição de um satélite geoestacionário pelo Estado brasileiro (a ser administrado em conjunto pelo MC e o Ministério da Defesa); e pela regulamentação da gestão de qualidade do serviço de comunicação multimídia (MC, 2011).

No caso do sinal via radiofrequência, este é previsto para ser distribuído por inúmeras antenas que garantam o atendimento de um raio de 30 Km das sedes urbanas, viabilizados por preços moderados em todo o território nacional. Conforme explicado nas entrevistas para esta pesquisa, a qualidade do sinal e a sua abrangência dependem, no plano técnico, da instalação de antenas, de forma que nos municípios de menores dimensões, regidos por um conjunto menor de leis locais, no geral, a instalação de antenas pelo Programa é facilitada. Ao passo que em municípios maiores, regidos por um número maior de leis, a instalação de antenas para difusão do sinal esbarra em mais problemas e, em alguns casos, em longos processos burocráticos. Isto pode impedir, em alguns locais, a cobertura do serviço. Quando esta situação ocorre, o Ministério cobra uma ação efetiva dos governantes locais e das operadoras no intuito de agilizar a implantação de novas antenas. Nestas situações, o município torna-se um parceiro importante, bem como o governo do estado, por conta da redução da tributação. É citada uma resolução do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que deu uma isenção para banda larga, autorizando alguns estados a isentarem o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). No caso das áreas rurais é comum o uso da internet via rádio, que é mais barata. Esta também exige que sejam instaladas antenas nas casas dos usuários finais, as quais devem estar voltadas à torre central. Obstáculos que se coloquem entre a antena e a torre podem ocasionar redução do sinal de internet e prejudicar a conexão.

No caso da emissão de sinal via satélite, destacamos que o Brasil apresenta atualmente 72 satélites. No entanto, o único satélite apto a emitir sinal Ka no momento está focado nas regiões centrais e de maior densidade econômica do Brasil. Este sinal é comercializado em valores muito altos[54]. Neste sentido, a possibilidade de o Estado brasileiro dispor de um satélite próprio, que opere na Banda Ka, mais eficiente para difusão de sinal em áreas rurais, mostra-se como a estratégia mais viável para reduzir custos e, ainda, garantir a soberania nacional.

54 Para uma análise mais detalhada consultar o relatório expandido em CD anexo.

2.5.3 Relação do PNBL e demais políticas públicas federais

A relação do PNBL com outras políticas públicas federais – principalmente nas áreas da saúde, educação, e também aquelas voltadas ao rural (Pronaf, PNAE, PAA etc.) – ocorre porque muitas dessas políticas estabelecem a necessidade de alimentação de seus dados via Internet. Algumas questões têm sido equacionadas.

Conforme relato, existem situações curiosas do PNBL, pois "chegava à escola a banda larga, mas a escola não tinha computador". Nestes casos, o Programa de dispobilização de computador que é do Ministério da Ciência e Tecnologia, "ainda não tinha beneficiado a escola". Também ocorriam casos da banda larga chegar "a uma escola que não tinha energia elétrica". As exceções criadas foram "sendo contornadas", conforme relato. Também, foi dito que, de modo geral, as escolas reivindicam e se mobilizam para pedir energia, computador etc.

A expectativa de um maior atendimento às escolas públicas aumentou depois da licitação para o sinal de frequência de 450 MHz. Conforme entrevista, "vai ter banda larga gratuita, até o final do prazo de utilização da faixa, que são 15 anos mais 15 anos, 30 anos, para escolas rurais, no raio de 30 Km [do centro urbano]". O MC estima que o raio de 30 Km do centro urbano representa 96% das escolas rurais brasileiras, cerca de 91% da população rural nacional; para os 9% da população rural que estaria fora da cobertura via sinal de rádio, é previsto o sinal via satélite".

Na área da saúde também as ações do PNBL aparecem como positivas para ampliar e qualificar os serviços. É citado o estreitamento dos laços entre o MC e o Datasus, que demanda acesso ao banda larga nos postos de saúde, rurais e urbanos. Conforme entrevista, a necessidade da banda larga para a saúde pode ser dividida em três âmbitos: i) garantia da informatização na gestão da saúde; ii) melhoria da gestão dos fluxos aplicados no SUS; iii) difusão da telemedicina entre a população.

A informatização do SUS também contribuiria para reduzir custos e um maior controle sobre as fraudes. Foi citado, nas entrevistas, sobre casos de fraudes ao SUS que têm sido relatados nos meios de comunicação, os quais poderiam ser evitados se o sistema estivesse, de fato, totalmente integrado. Neste sentido, o acesso à internet contribui para qualificar a gestão do próprio Estado, que teria melhores condições de investimento, controle e fiscalização.

A redução dos custos também poderia ser proporcionada pela ampliação dos serviços de telemedicina. Por exemplo, com a telemedicina, um médico generalista pode realizar exames no local e consultar outros médicos via teleconferência, garantindo um diagnóstico e tratamento, sem custo de deslocamento do paciente. No entanto, nosso entrevistado comentou que conhece poucos locais ainda no Brasil com este tipo de serviço. Constatamos aqui que ainda haveria muito espaço para a ampliação e a melhor utilização da tecnologia no país, em especial em áreas remotas e de difícil acesso (algumas isoladas), como o semiárido e a floresta amazônica.

Outra aproximação entre políticas públicas federais ocorre entre o PNBL e a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). Esta é uma infraestrutura de rede internet voltada para a comunidade brasileira de ensino e pesquisa, na qual as principais universidades e institutos de pesquisa do país buscam estabelecer um canal de comunicação rápido e com suporte a serviços e aplicações avançadas (RNP, 2014). É através desta rede que o

PNBL atende ao Pronatec, os novos campi universitários criados pelo Reuni e da rede federal de ensino profissional, científico e tecnológico. A entrevista, o RNP e Telebras têm infraestruturas que se complementam, de forma que o PNPL ganha porque passa a utilizar essa rede, mas as instituições também ganham porque passam a utilizar as redes da Telebras.

Conforme relato, existe a intenção de que, por trás dos grandes projetos, ocorra uma interrelação com a construção da rede de fibra óptica. Pretende-se, ao ser feita uma "grande rodovia, uma grande obra de infraestrutura" colocar "a fibra óptica junto". Esse trabalho simultâneo é considerado mais fácil e mais barato, ainda que não seja atualmente prática no poder público brasileiro. Concretamente no momento, tenta-se colocar os cabos de fibra óptica junto à transmissão da energia elétrica. Também as novas concessões ferroviárias estão prevendo a obrigação de as concessionárias colocarem duto com fibra. Nesse processo específico, os ministérios mais envolvidos são das Comunicações, Transportes, Planejamento, Minas e Energia e Cidades.

Diante do que nos foi relatado na entrevista, constatamos que as políticas públicas em que o PNBL está mais diretamente vinculado são aquelas operadas pelo Ministério da Saúde, da Educação e da Ciência e Tecnologia. No entanto, foi comentando que, ao levar a internet para áreas mais distantes, o PNBL contribui com vários outros setores, "seja agrário, de infraestrutura, entre outros". E, "embora não haja uma política específica do MDA junto ao MC, as políticas do MC vão servir para as políticas do MDA, ainda que o contorno não esteja claro", dito por um entrevistado.

Essa observação é importante, na medida em que atualmente cada vez mais políticas da área social, do desenvolvimento agrário, de comunicação etc. exigem o acesso à internet para serem acessadas. Vivenciamos um momento em que cada vez mais os formulários e procedimentos a serem realizados pelo público beneficiário da política no momento da inscrição exigem o acesso à internet. Por exemplo, quase totalidade das DAPs, principal instrumento do MDA para acesso às suas políticas, são preenchidas de modo virtual, através do sistema DAPweb. A forma virtual também tem sido utilizada pelo governo para facilitar e descentralizar o preenchimento de propostas de participação nos mecanismos do PAA, através do PAAnet. Em resumo, diferentes iniciativas do MDA, e também de outros municípios, dependem da internet para serem operadas. Destacamos que o PNBL tem, ainda, com o Programa Territórios da Cidadania, a meta de criar telecentros nas áreas mais remotas do país, consideradas de fragilidade social. O acesso à internet também facilita o exercício do controle social das políticas públicas, melhorando a participação e a fiscalização pela sociedade civil.

2.5.4 Resultados e avaliações do PNBL

Entre os resultados do PNBL está a ampliação da oferta de telefonia fixa aos municípios, realizada pela Telebras e provedores parceiros que assinaram termos de compromisso com o MC. Conforme o MC, a rede da Telebras chega até a entrada dos municípios e de lá, os pequenos e médios provedores que firmaram acordo com a estatal captam o sinal e levam a conexão até a casa dos cidadãos, com velocidade de 1 Mbps, no valor de R$ 35,00 (com impostos). A oferta da Telebras e parceiros chega a 426 municípios em 23 Estados e no Distrito Federal (dados de março de 2014).

No âmbito da internet na zona rural, em 2014, é destaque a licitação da faixa de 700 MHz. É válido esclarecer que esta frequência é ocupada por emissoras de TV aberta, mas com a mudança do sinal analógico para o sinal digital, deverá ser destinada à ampliação da cobertura de 4G. As operadoras que vencerem o leilão da faixa de 700 MHz serão obrigadas a ampliar a cobertura de internet em grandes centros, em zonas periféricas e em áreas remotas. Tal edital de licitação deverá prever metas de ampliação da rede de fibra óptica no país, com foco nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mais carentes de infraestrutura[55].

Nas entrevistas foram destacadas as ações no âmbito da infraestrutura instituídas pelo PNBL, mas também as mudanças legais e fiscais executadas pelo programa. Foram citados relatórios internacionais da ONU que citam o PNBL do Brasil como um Programa referência. Entretanto, os dados de 2012 mostram um crescimento mais tímido de acesso a internet no país em relação a 2011, o que levanta um alerta: a qualidade do sinal. Foi detacado que para que as empresas invistam em infraestrutura, é necessária a liberalização da TV a cabo (Lei do Cabo[56]) e a redução tributária. Ambas ações estão ocorrendo, conforme relatado em entrevistas.

A mudança da Lei do Cabo é entendida como fundamental para ampliar a oferta de serviços de telecomunicações. Isto porque as operadoras têm tendência de expandir a venda de canais de televisão por assinatura, porque naturalmente as pessoas têm mais demanda por esse serviço, mais do que por internet, e no processo de criação de infraestrutura para levar a televisão por assinatura, leva-se também a telefonia. Na fala de um entrevistado "a televisão puxa a telefonia e a internet".

Nos termos de uma avaliação do PNBL é importante destacar o trabalho da Subcomissão Especial da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), criada em 2011, destinada a acompanhar as ações do Programa. Na época, a Subcomissão empreendeu um minucioso trabalho de análise da evolução dos serviços de banda larga no País e constatou que, apesar da inegável contribuição do PNBL para a massificação do acesso à internet no Brasil, ainda era possível identificar pontos no programa que careciam de aperfeiçoamento (CCTCI, 2013:04). Esta Subcomissão voltou a se reunir no ano de 2013, quando ao longo do ano realizou nova rodada de debates com representantes do Poder Público, da iniciativa privada e de instituições da sociedade civil comprometidos com a temática da democratização do acesso à banda larga. Esta Subcomissão também realizou uma visita técnica dos membros do colegiado ao Centro de Pesquisa e Desenvolvimento (CPqD), da Telebras.

No documento elaborado pela Subcomissão encontramos menção ao rural no âmbito das ações do PNPB voltadas às licitações das faixas de 2,5 GHz e 450 MHz, em virtude da "estratégia da imposição de obrigações de cobertura urbana e rural às vencedoras dos certames licitatórios, inclusive a oferta de 4G em todas as cidades-sede da Copa do Mundo até dezembro de 2013" e na menção à "desoneração para banda larga rural na faixa de 450 MHz, que prevê a isenção de PIS, Cofins, FUST e Funttel" (CCTCI, 2013:12).

55 Ministério das Comunicações, 2014. Disponível em: http://www.mc.gov.br/telecomunicacoes-noticias/29733-internet-na-zona-rural-tera-grande-expansao-neste-ano

56 O PLC 116/10 unifica as regras de todos os tipos de TV por assinatura, tornando possível a oferta de pacotes convergentes, ou seja, incluindo TV, telefonia e acesso à internet. Antes a regulamentação da TV paga era feita com base na tecnologia de distribuição - por cabo, via satélite e micro-ondas, entre outras. Disponível em: http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/08/16/senado-aprova-regulamentacao-da-tv-por-assinatura-com-cotas-de-conteudo

Na ocasião das atividades da Subcomissão foi enviado um questionário ao MC, referente ao Requerimento de Informações nº 1.536/11, primeiro relatório da Subcomissão. Entre as questões apresentadas, uma em especial trata do foco de nosso estudo e questiona as medidas regulatórias adotadas, ou ainda a serem adotadas, para atender às áreas rurais e pequenas localidades. Em resposta o MC informou o uso da faixa de 450MHz; projeto do satélite geoestacionário brasileiro, com previsão inicial de lançamento em 2014; expansão da infraestrutura terrestre da Telebras nas regiões Norte e Centro-Oeste, com o desembolso de 62 milhões de reais no final de 2011, de modo a beneficiar 214 municípios; estabelecimento de parcerias da Telebras com outras empresas para a expansão do atendimento na região Norte; previsão de contrapartidas de atendimento à região Norte para que as empresas possam fazer jus aos benefícios de que trata o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga (REPNBL) (CCTCI, 2013:48).

2.5.5 Desafios para PNBL: muito além de um Brasil Conectado

Com a troca de governo Lula para o governo Dilma Rousseff, o Programa saiu da responsabilidade da Presidência e passou para a responsabilidade do MC. No entanto, conforme nos foi relatado, o PNBL continua com a mesma prioridade. Embora de uma maneira diferente daquela implementada pelo ex-Presidente, Dilma Rousseff tem solicitado "enormes demandas para o Programa", de modo a oferecer no país um serviço de internet de banda larga próximo àquele verificado em países desenvolvidos. Uma das principais questões tratadas em suas discussões, por exemplo, é a baixa produtividade do trabalho no Brasil, que pode ser melhorada por meio da qualificação do serviço de banda larga.

O Fórum Brasil Conectado, criado para elaborar o PNBL, cumpriu um de seus objetivos, mas ao parar de atuar, deixou uma lacuna na qualificação do Programa. Hoje, segundo relatos, não há fóruns como o Brasil Conectado, que reúna sociedade civil e governo para debaterem os temas relacionados com a política de inclusão digital. O que ocorrem são reuniões no âmbito da Secretaria Geral da Presidência, com entidades do terceiro setor, que acabam atendendo demandas específicas, sem tratar do Programa como um todo. Mas, "há uma demanda do terceiro setor por mais canais de diálogo", e por isso, existe interesse do governo de que o Fórum retome seus trabalhos para atender ao PNBL 2.0, conhecido como a "atualização do PNBL". O "terceiro setor" mencionado pelo entrevistado é formado, basicamente, por representantes da sociedade civil, principalmente membros da academia.

Uma das questões salientadas nas entrevistas é uma certa dificuldade de acessar os dados do meio rural brasileiro. Embora a PNAD apresente alguns indícios sobre o perfil da população rural, ela demora muito para ser publicada, acarretando defasagem nas possibilidades de o Programa se adaptar de forma eficiente para atender às demandas dessa população. É importante saber qual o perfil do usuário rural das telecomunicações; que serviços esses cidadãos estão dispostos a comprar; para que usam a internet e demais meios de comunicação, o que se entende, o que viria contribuir para qualificar os serviços destinados a essas áreas.

No âmbito do que conseguimos apurar, a internet no meio rural tem servido aos mais variados propósitos. Por exemplo, a Fetraf-Sul/CUT desenvolve um projeto com 120 jovens dos três Estados do Sul sobre Redes Sociais de aprendizagem, em que a juventude recebe noções básicas de informática e como utilizá-la na gestão da propriedade. Para uma representante da organização, "o curso está ensinando os jovens a utilizar a internet

como uma ferramenta para gerir a propriedade e com internet em casa eles poderão fazer a troca e busca de informações" (Fetraf Sul, 2013).

Cursos gratuitos oferecidos pela internet também estão entre as ações do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar). Segundo a instituição, a demanda pelos cursos à longa distância cresceu 73% no início de 2011, em relação ao trimestre anterior, superando a marca dos 8,5 mil alunos inscritos, em todo o país, com destaque para uma maior procura nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (Globo Rural, 2011c). Na reportagem, chama atenção um levantamento realizado nestes cursos, que indica que mais de 30% dos alunos que utilizam os cursos oferecidos pelo Senar na internet não possuem computador ou acesso à internet em casa, e muitos dos produtores rurais que fazem os cursos utilizam computadores de sindicato rurais, de escolas ou de lan houses, como forma de aproveitar os benefícios oferecidos. Além de permitir esclarecimentos, os cursos via internet também servem ao debate, em que são destacados temas como educação no campo, código florestal e reforma agrária.

A internet tem se mostrado extremamente útil no momento de comercialização de seus produtos, permitindo que o produtor esteja mais informado no momento de negociar seus preços e condições de venda (TVNBR Notícias, 2012). Também encontramos o caso do sitio Rede Brasil Rural, criada no início de 2012, com o objetivo de aproximar agricultores familiares dos consumidores (Rede Brasil Rural, 2014). A Rede já reúne mais de duzentos mil agricultores cadastrados, em torno de 549 cooperativas e associações. Na Rede, os cinco produtos mais ofertados são abobrinha, banana, farinha de mandioca, feijão e mel.

O acesso à internet nas propriedades no meio rural também serve para conhecer receitas de pratos de alimentos, monitorar o preço do leite e reduzir os custos com idas à sede do município para levar os filhos para pesquisarem na internet da escola ou em *lan house* (Globo Rural, 2014). Um agricultor da área rural de Mariópolis, interior do Paraná, relata utilizar a internet para assessorar inúmeras atividades na propriedade, sendo que através da internet tem acesso ao técnico que repassa a dieta das vacas e os boletos de contas a pagar que chegam todos os meses por correio eletrônico. Os comentários suscitam, inclusive, uma nova relação entre agricultores e técnicos, já que muitos conhecimentos podem ser acessados diretamente através da rede de internet.

Conforme Francisco e Pino (2004), alguns fatores contribuem com a adoção da internet nas atividades produtivas, entre esses, o caráter mais empresarial e maior porte da propriedade em relação às de caráter mais familiar e de menor porte; unidades de produção que têm mais alto nível tecnológico, tanto na produção (inseminação artificial, sementes melhoradas, conservação de solo), quanto na administração (contabilidade, escrituração agrícola) em relação às de mais baixo nível; propriedades que têm proprietários mais jovens e/ou com nível superior em relação aos mais velhos, e/ou com níveis mais baixos de instrução; proprietários que mantêm atividades, principalmente econômicas, fora da unidade de produção; proprietários sócios de cooperativas de produtores; proprietários com metas para aumentar a atividade nos próximos cinco anos; e aqueles que já possuem facilidades de informática, como computadores e comunicação telefônica na própria propriedade.

A internet mais barata, que chega a propriedades do Paraná é via ondas de rádio, presentes na região desde 2012. Uma agricultora comenta que "agora dá para viajar bastante, sentada dentro de casa viajando" (Globo Rural, 2014). Mostra-se, assim, um universo de possibilidades a ser descoberto pelos agricultores a partir da expansão

das telecomunicações nas áreas rurais brasileiras. Com a expansão do sinal no meio rural, o maior desafio para os próximos anos ao PNBL parece ser a qualidade do sinal, através da garantia de velocidade na conexão. Este foi citado, inclusive, como o principal desafio para o PNBL 2.0, na avaliação de um entrevistado.

Muito além da qualidade do sinal, destacamos, conforme encontramos em Viera e Silveira (2011: 275), que é essencial que as informações disponíveis levem em consideração os saberes locais e que os agricultores não sejam vistos como meros receptores de informação, mas sejam integrados à Sociedade da Informação. Isso porque, se de um lado o advento da Sociedade da Informação traz consigo a promessa de abolir distâncias espaço-temporais e pôr fim à histórica dicotomia urbano–rural e progresso *versus* atraso, de outro, o sonho do 'mundo interligado' pode trazer, também, o risco de uma realidade de exclusão (Viera e Souza, 2008:03).

2.6 O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o rural brasileiro

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) é um programa de ampliação do acesso ao ensino técnico e profissional. Para compreendermos suas origens e os caminhos temos que situar a discussão em dois marcos principais mais amplos. Primeiro, precisamos revisitar e resgatar a longa trajetória de lutas dos movimentos sociais e organizações ligadas ao meio rural e de institucionalização no aparato do governo da temática da educação do campo. O segundo é compreender, ainda que de forma geral, a trajetória do ensino técnico no Brasil que, acompanhando o mercado de trabalho e a industrialização do país, foi aos poucos deixando os domínios do ensino público e passou a ser atributo, principalmente, de atores privados, bem como atentar para a inflexão que esse processo sofreu a partir dos anos 2000.

2.6.1 Da educação no campo à educação do campo[57]: uma trajetória de lutas e conquistas

As políticas relacionadas com a educação do campo são resultado de um processo histórico e político amplo de construção da temática da educação tendo em vista as especificidades do meio rural. Ela surgiu da constatação pelos movimentos sociais e sindicatos dos trabalhadores rurais de que a educação oferecida aos habitantes do meio rural não se relacionava com as características destes espaços, o que repercutia na desvalorização do rural e da vida no campo (Santos, 2014: 2, Fernandes, 2006: 29; Munarim, 2006: 17).

Diante dessa percepção, ao longo dos anos 1970, ainda com o regime militar, movimentos sociais, Igreja, sindicatos e representações civis e dos sujeitos do campo ampliaram as discussões em torno de uma proposta político-pedagógica de educação do campo que pensasse o desenvolvimento do campo, a busca pela democracia e por direitos. Fernandes (2006: 29) detalha que a educação do campo nasceu das demandas dos movimentos camponeses na construção de uma política educacional específica aos assentamentos da reforma agrária e que logo se estenderia para o meio rural. Munarim (2006: 18) destaca que "a luta de organizações e movimentos sociais do campo [foi] como o estágio primeiro e origem do processo de instituição de uma política pública

57 Arroyo e Fernandes (1999: 6) fazem uma distinção interessante entre a educação no campo e a educação do campo. Para eles: "Há no campo um expressivo movimento pedagógico, com experiências escolares inovadoras coladas às raízes populares, às matrizes culturais do povo do campo. A educação escolar ultrapassa a fase 'rural', da educação escolar 'no' campo e passa a ser 'do' campo. Está vinculada a um projeto democrático popular de Brasil e de campo. Realiza-se em relação visceral entre as mudanças na educação e os ideais do movimento social. Vai-se, portanto, além da 'escolinha de letras' (ler, escrever e contar) para se trabalhar participativa e criativamente um projeto de Brasil, um projeto de campo, resgatando e valorizando os valores culturais típicos do povo do campo". (Fernandes, 1999: 6)

de educação do campo, que ora [nos tempos recentes] se empreende também no interior do aparato estatal".

Em contraposição à visão hegemônica, foi gestada nos movimentos sociais do campo uma visão da educação como um direito de todos e instrumento para a construção da autonomia dos sujeitos. O desafio da educação do campo, portanto era romper com leituras fragmentadas/doras da realidade; construir olhares que captem a sua complexidade, propor práticas educacionais constituintes das dimensões essenciais da reprodução da vida. Estava implícito, portanto, nas discussões da educação do campo, uma reivindicação de um rural multidimensional em contraponto a uma visão hegemônica que o olhava a partir da ótica setorial.

Até a década de 1980, o tema da educação do campo teve pouca visibilidade nas políticas públicas, permanecendo mais no âmbito dos movimentos sociais e sindicais. Para esses últimos, contudo, a educação do campo foi se tornando uma prática. Em assentamentos e acampamentos, como resultado da necessidade de realizar formação política das pessoas ali reunidas, foram surgindo escolas itinerantes, escolas de alternância e práticas pedagógicas alternativas à escola tradicional. Movimentos sociais, com destaque para o MST, foram implementando experiências de educação do campo de diferentes formas e de acordo com as possibilidades estruturais. No plano nacional, no final dos anos 1990, foi realizado o I Encontro de Educadores e Educadoras da Reforma Agrária (I Enera), organizado pelo MST e com apoio da Universidade de Brasília (UnB) entre outras entidades. Este foi um dos mais importantes marcos na trajetória de construção do campo da educação do campo.

A Constituição de 1988 estabelecia a "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" e que "a educação é direito de todos e dever do Estado e da família" (artigo número 205), o que abria um importante espaço para a educação do campo, na medida em que assumia a educação como um direito e um dever do Estado. Ela abriu caminhos para a busca de direitos sociais (dentre eles a educação) (Ferreira e Brandão, 2011: 10). Mais a frente, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lei número 9.394/96, houve o reconhecimento da especificidade do rural. O artigo número 28 da LDB estabelecia que: "na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação, às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente dos conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural; da organização escolar, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; da adequação à natureza do trabalho na zona rural" (LDB, 1996, artigo 28). Abria-se o caminho para a instituição das especificidades do rural no serviço de educação.

Em 1998 foi criada a Articulação Nacional por uma Educação do Campo, entidade supra-organizacional que passou a promover e gerir as ações conjuntas pela escolarização dos povos do campo em nível nacional. Como fruto dessa trajetória, em 1998, foi criado por meio da Portaria número 10/1998 o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA) – incorporado ao INCRA em 2001 –, que tinha a missão de ampliar a escolarização formal dos trabalhadores rurais assentados, envolvendo cursos de educação básica (alfabetização, ensino fundamental e médio), educação de jovens e adultos, técnicos profissionalizantes de nível médio e diferentes cursos superiores e de especialização (Fernandes, 2006). Adicionalmente, fruto de pressão de movimentos sociais, em 2002 a Câmara de Educação Básica aprovou as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo. Elas reconheciam o modo de vida social e de utilização do espaço próprios do meio rural, sua diversidade e a necessidade de vincular a escola do campo à realidade, ancorando-se na tem-

poralidade e nos saberes próprios dos estudantes, na memória coletiva, na rede de ciência e tecnologia disponível e nos movimentos sociais que lutam por melhores condições de vida. As diretrizes, portanto, significaram um importante ponto de inflexão da educação do campo no aparato governamental, sendo compreendido por Munarim (2006: 19) como, ao mesmo tempo, um ponto de chegada dos movimentos e organizações sociais do campo em sua luta pelo direito à educação e um ponto de partida da ação do Estado com o objetivo de ampliar a legislação correspondente frente à rigidez das instituições educacionais, de modo a transformar a educação do campo num instrumento efetivo de mudança da vida da escola nos municípios rurais.

Em 2003, com o início do governo de Luíz Inácio Lula da Silva, retomaram-se as discussões em torno da educação do campo, que ganharam densidade com a instituição do Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo (Portaria número 1374 de 06/03), com atribuição de articular as ações do MEC relacionadas com a educação do campo. Em 20 de março de 2012, já no governo de Dilma Rousseff, foi lançada uma nova política educacional para a população do campo: o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo). O novo programa procura oferecer apoio técnico e financeiro aos estados, distrito federal e municípios para a implementação da política de educação do campo e de educação quilombola. Segundo a Coordenação Geral de Políticas de Educação do Campo (do MEC), o programa está estruturado em quatro eixos transversais: gestão e práticas pedagógicas, formação inicial e continuada de professores, educação de jovens e adultos e educação profissional, e infraestrutura física e tecnológica[58].

2.6.2 A educação técnica e profissional no Brasil

As escolas profissionalizantes cumprem a função de qualificação da força de trabalho. Elas ganharam destaque no Brasil na economia brasileira na medida em que o país avançava no processo de industrialização. Diferentemente do que acontecia com a economia agroexportadora, o processo de industrialização tornou cada vez mais necessária a existência de trabalhadores qualificados. Canali (2014) observa que, de um modo geral, a educação profissional se inseria num modelo de educação que, em distintos graus, demarcava a trajetória educacional entre as elites, para quem eram destinados os cursos universitários, e os trabalhadores (Canali, 2014).

Uma das primeiras experiências brasileiras de ensino profissionalizante foram as Escolas de Aprendizes e Artífices (Decreto 7.566 de 23 de setembro de 1909). Canali (2014) aponta que, na sua origem, essas escolas tinham uma finalidade moral de formação do trabalhador pelo trabalho e eram custeadas pelo governo. As décadas de 1930 e 1940, com o incipiente desenvolvimento industrial, foram realizadas mudanças nas concepções e práticas do ensino profissional levando à sua maior institucionalização. Com as reformas da década de 1940, as Escolas de Artes e Ofícios foram transformadas em Escolas Técnicas (Lima, 2012: 2).

Foi no governo Vargas que foi realizada uma das principais tentativas de institucionalização do ensino profissional. A reforma Capanema, em 1942, remodelou o ensino do país, incluindo o profissional. Com elas, o ensino profissional passou a ser considerado de nível médio e a ser dividido em dois níveis: curso básico industrial, artesanal, de aprendizagem e de mestria; e curso técnico industrial (Portal do MEC, 2014). Nesse período, foi criado o sistema complementar de formação profissional por meio do estabelecimento do Serviço Nacional

58 Para um maior detalhamento das ações desta política consultar o relatório expandido em CD anexo.

de Aprendizagem Industrial (SENAI). Com essas mudanças, o setor privado foi ganhando um maior papel na formação profissional (Cassiolato e Garcia, 2014: 9). Segundo estes autores essas escolas se caracterizavam por apresentar um ensino "aligeirado", de formação mínima, que tinha como objetivo único a preparação da mão de obra qualificada para a indústria. O Decreto 4.984 de novembro de 1942 regulamentou que empresas com mais de 100 trabalhadores deveriam criar escolas ou sistema de escolas de aprendizes.

Mais modificações foram implementadas na Lei Orgânica do Ensino Industrial, com a Lei 1.076 de 1950 e a Lei 1.826 de 1953. Contudo, foi somente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, número 4.024 de 20 de dezembro de 1961 que se procurou articular de forma mais intensa o ensino secundário e profissional. Canali (2014) aponta que essa ruptura se deu mais no plano formal do que na prática, uma vez que os currículos estavam estruturados de forma que favoreciam a continuidade da dualidade (Portal do MEC, 2014).

Com o avanço da industrialização nos anos 1960-70 e com o crescimento do modelo de organização da produção própria do fordismo/taylorismo, foi se consolidando uma educação profissional cada vez mais fragmentada (Lima, 2012). Nos anos 1980 com a redemocratização, intensificaram-se os debates no âmbito da sociedade civil em torno da educação como um direito. Em 1994, a lei 8948 de 8 de dezembro, instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, transformando gradativamente as Escolas Técnicas Federais e as Escolas Agrotécnicas Federais em CEFETs. Esse período marcaria uma retirada do governo federal do ensino profissional.

Em 2003, com o governo de Luíz Inácio Lula da Silva, ensaiou-se uma mudança nessa trajetória. Cassiolato e Garcia (2014) atribuem isso à adoção pelo governo de um discurso de maior compromisso e fortalecimento do mundo do trabalho e de inclusão dos segmentos mais empobrecidos da sociedade pelo emprego. O Decreto número 2.208 de 1997 foi revogado com grande pressão da sociedade civil organizada, permitindo uma rearticulação do ensino médio com o ensino técnico de nível médio. Mudanças na lei 11.195 de 2005 permitiram que o governo federal voltasse a ter um papel na expansão da rede de ensino profissional, removendo os entraves para a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Cassiolato e Garcia, 2014: 9). A rede é formada por Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; por Centros Federais de Educação Tecnológica; por Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e por Universidade Tecnológica Federal[59].

Assim, ainda em 2005, houve a primeira fase do plano de Expansão da Rede Federal com a construção de 60 novas unidades de ensino pelo governo federal. Em 2007 houve a segunda fase e a institucionalização do Programa Brasil Profissionalizado (Portal do MEC, 2014). Em 2008, o MEC realizou a reforma do Sistema S com o objetivo de melhorar a qualidade da formação profissional de jovens e trabalhadores brasileiros, por meio de dois principais instrumentos: ampliar os cursos gratuitos oferecidos a jovens e trabalhadores de baixa renda e expandir a carga horária dos cursos ministrados[60].

59 http://redefederal.mec.gov.br/historico

60 Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Social da Indústria (SESI); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); e Serviço Social de Transporte (SEST). De acordo com a reforma, o sistema S deve aplicar 2/3 de sua receita na oferta de educação profissional gratuita a jovens de baixa renda (com exceção do Sesc e do Sesi, que aplicarão 1/3). Barbieri (2008) destaca que a proposta de reforma gerou grande reação por parte do empresariado nacional, para o qual o controle da gestão estratégica do sistema S era fundamental. Para mais detalhes, recomenda-se leitura do relatório expandido em CD anexo.

Na fase atual, de 2011 a 2014, o governo federal segue com o objetivo de ampliar a presença da rede federal no território brasileiro, evitando as aglomerações. Os critérios para a orientação e a identificação das localidades são: i) Inserção no Programa Territórios da Cidadania, de modo que haja pelo menos uma unidade da rede federal em cada um desses territórios; ii) Municípios populosos e com baixa receita pública per capita, priorizando aqueles que compõem o grupo de cidades com mais de 80 mil habitantes e que têm receita per capita inferior a R$ 1 mil e preferencialmente aqueles com mais de 50 mil habitantes; iii) Universalização do atendimento às mesorregiões brasileiras, considerando que em todas elas haja uma ou mais unidades da rede federal; iv) Localidades que receberam investimentos vultosos do PAC; iv) Municípios com arranjos produtivos locais identificados e/ou que se localizem no entorno de grandes investimentos; v) Municípios com elevado percentual de extrema pobreza.

Mapa 2 - Rede Federal de Ensino Profissional, Científica e Tecnológica (até 2014)[61]

Fonte: redefederal.mec.gov.br.

61 As cores diferentes relacionadas aos institutos federais correspondem aos diferentes campus de um mesmo instituto localizado num determinado estado.

Até 2010, a rede federal contava com 354 institutos, que até 2014 deverá ser ampliado em 208, quando o governo esperar ter no total 562 unidades, atendendo mais de 600 mil pessoas. De 1909 até 2002 foram construídas 140 escolas técnicas, ao passo que até 2010, esse número subiu para 214 unidades novas.

2.6.3 Pronatec e Pronatec Campo: a educação profissional e o meio rural

Até 2010 a rede federal contava com 354 institutos, com previsão de se chegar em 2014 a 562 unidades, com a construção de mais 208 institutos, para atendimento a um público de mais de 600 mil estudantes. Registre-se que de 1909 a 2002 foram construídas apenas 140 escolas técnicas. Em oito anos (2003 – 2010) foram construídas 214 novas unidades.

De acordo com a Lei que o institui, os principais objetivos do Pronatec eram (Brasil, Lei 12.513, 2011): i) Expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e à distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; ii) Fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; iii) Contribuir com a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; iv) Ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; v) Estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica; vi) Estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

O público-beneficiário do Programa, por sua vez, seria composto, conforme a mesma lei de: i) Estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive de educação de jovens e adultos; ii) Trabalhadores, com destaque para aqueles da agricultura familiar e do campo; iii) Beneficiários dos programas federais de transferências de renda; e) Estudantes que tenham cursado o ensino médio em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral nos termos do regulamento.

O Pronatec opera por meio de variados instrumentos, como: a ampliação das vagas e expansão da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica; o fomento à ampliação de vagas e à expansão da rede estadual de educação profissional; o incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem; a oferta de bolsa-formação de estudantes e trabalhador; o financiamento da educação profissional e tecnológica; o fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação à distância; o apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa; o estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; a articulação com o sistema nacional de emprego; e a articulação com o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem).

Os cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional devem ter uma carga horária mínima de 160 horas[62]. Para cumprir os objetivos do Pronatec, a União transfere recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais ou municipais e dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação, dispensando a realização de convênio, acordo,

62 Conforme o MEC, (2011), antes do acordo de 2008 com o Sistema S cada modulo de curso tinha de 20-60 horas aula.

contrato, ajuste ou outro instrumento. Ao mesmo tempo, tem-se que no mínimo 30% desses recursos deve ser alocado nas regiões Norte e Nordeste, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica nessas regiões. As bolsas previstas incluem mensalidades e material didático, encargos educacionais, custeio de transporte e alimentação. Seu valor total depende da instituição e da quantidade de aulas de cada curso, mas costuma ser, em média, de R$ 2,00 a R$3,00 por hora (mais auxílio alimentação e transporte).

Observando os dispositivos previstos na lei, Cassiolato e Garcia (2014: 34) apontam que o Pronatec absorveu ações que já eram executadas anteriormente pela SETEC/MEC, e incorporou dois elementos novos: o projeto Bolsa-formação e o Programa de Financiamento Estudantil (FIES) técnico e o FIES empresa. Ao longo do tempo, observou-se uma importante evolução na execução orçamentária do programa (a partir de 2008), revelando a importância que o mesmo vem ganhando na estrutura do governo. Essa mesma tendência é observada no Pronatec e no Pronatec Campo. Verifica-se, por exemplo, que em 2008 os investimentos no Programa estavam na ordem de cerca de dois milhões de reais, chegando em 2012 a alcançar cerca de sete milhões e meio de reais[63].

Para sua operacionalização o Pronatec conta com uma estrutura institucional que articula diferentes órgãos governamentais e instâncias mistas como colegiados e fóruns. O Programa conta com o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, ligado ao MEC (e composto por representantes de outros ministérios), que tem a atribuição de promover a articulação e avaliação do Pronatec com outros programas e com o Fórum Nacional de Apoio à Formação e à Qualificação Profissional, voltado a articular órgãos interfederativos para a implementação de ações. Adicionalmente, o MEC estimulará a instituição de fóruns estaduais e distritais (Brasil, 2012). Ao mesmo tempo, o Pronatec mantém estreita ligação com os conselhos de dirigentes das unidades integrantes da rede federal, como o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional (CONIF) e o Conselho Nacional de Dirigentes de Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF). Cabe destacar o importante papel atribuído às audiências públicas pela legislação do Pronatec que tem tido a função de possibilitar uma maior integração do Programa às dinâmicas e aos arranjos locais (não obstante as dificuldades e os limites que instrumentos das audiências públicas ainda apresentam, como baixa qualidade da participação, manipulações etc.) (Cassiolato e Garcia, 2014: 52).

O Pronatec Campo

Quando se trata do meio rural, o Pronatec possui a modalidade Pronatec Campo, ofertado no âmbito do Programa Nacional de Educação do Campo (PRONACAMPO), a partir de 2012. Por meio de uma parceria do MDA com o MEC, foi criado o Bolsa-formação Pronatec Campo, com financiamentos ofertam cursos de educação profissional e tecnológica para os públicos da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais e grupos da reforma agrária. O Pronatec Campo define como seu público beneficiário um amplo e diversificado universo composto por: agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais e mulheres do campo, da floresta e das águas, compreendendo os segmentos da agricultura familiar tradicional, camponeses, acampados, assentados da reforma agrária, povos de terreiro, ciganos, quilombolas, açorianos, atingidos por barragens, mineradoras e hidrelétricas, extractivistas, seringueiros, quebradeiras de coco, fundos de pasto, faxinalenses,

63 Para mais detalhes, recomenda-se leitura do relatório expandido em CD anexo.

pescadores artesanais, ribeirinhos, aquicultores familiares, caiçaras, marisqueiros, retireiros, torrãozeiros, geraizeiros, vazanteiros, pomeranos, pantaneiros, catingueiros, dentre outros (Brasil, 2012).

A proposta pedagógica dos cursos e o processo de monitoramento e avaliação são pautados nos princípios do Pronacampo e, ao mesmo tempo, tem a intenção de abrir espaço para estratégias de articulação da formação com políticas públicas de inclusão social e produtiva presentes no meio rural[64]. Importante destacar que o Pronatec Campo manteve a obrigatoriedade de destinação de, no mínimo, 30% dos recursos para as regiões Norte e Nordeste (Brasil, 2012).

O MDA figura como a instituição demandante e é o MEC quem procura articular essas demandas com a oferta de cursos de educação profissional. Nos estados federados, é o Comitê Estadual do Pronatec Campo quem articula e mobiliza os parceiros e o público beneficiário do programa. Ele é organizado pelas Delegacias Federais do MDA, por movimentos sociais e sindicais, pelo Fórum estadual de educação do campo, pela Emater, UNDIME, pela Rede Estadual dos Colegiados Territoriais e pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. O comitê Pronatec Campo Territorial, por sua vez, é organizado nos colegiados territoriais e é responsável por definir os cursos necessários para o território, considerando os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) e respeitando os princípios da educação do campo (Brasil, 2012).

A identificação das demandas, portanto, deve obedecer a uma cadeia ascendente, onde os territórios e os PTDRS identificariam as demandas por cursos técnicos que, então, seriam negociados e repassados ao comitê e, ao MDA, principal instituição demandante. Assim, destacamos o papel central do MDA, do Comitê Estadual do Pronatec Campo e do Colegiado Territorial do Pronatec Campo como articuladores da política. É o MDA quem firma o Acordo de Cooperação Técnica junto ao MEC e, ao mesmo tempo, quem coordena as ações do Pronatec e implementa a Bolsa-formação.

Com relação aos ofertantes, o Pronatec Campo indica que "podem ser estabelecidas parcerias com prefeituras, redes de Ater, centros familiares de formação por alternância (CEFFAs) e outras entidades como forma de ampliar a oferta de cursos e viabilizar a execução das metas previstas no Plano Safra". Essas instituições podem, inclusive, criar unidades remotas que ficam fora e distantes da sede da instituição ofertante com o objetivo de cobrir uma área mais ampla do estado e, principalmente, municípios menores e mais afastados (em grande parte rurais). Contudo, na prática, segundo entrevista realizada com um gestor do Pronatec Campo, a maior parte das vagas atualmente vem sendo suprida pelo SENAR. Para 2012/2013, as metas do Pronatec Campo previam a abertura de 30 mil vagas, sendo 27 mil de Bolsa-formação do trabalhador e 3 mil para estudantes. Em 2014, o governo federal destinou vagas específicas para indígenas.

Ao final de 2013, as vagas do Pronatec Campo atenderam a todos os estados do país e totalizaram a abertura de 31.398 vagas (SISTEC/MEC). A região que teve a maior participação foi a região Norte, seguida do Sudeste e Centro-Oeste, sendo o Nordeste a penúltima região.

64 Dentre elas, citamos: Assistência Técnica e Extensão Rural, Fomento Produtivo, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), Programa de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável, Programa Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Crédito Fundiário, Luz para Todos, Minha Casa Minha Vida, Acesso à Água etc

2.6.4 O(s) rural(is) no Pronatec Campo

O Pronatec e, dentro dele o Pronatec Campo, são políticas ainda muito recentes, de 2011-2012, o que torna qualquer análise de seus resultados bastante incipiente e, em grande medida, precipitada. A percepção de resultados fica prejudicada pelo pouco tempo de existência da política pública.

O primeiro ponto que gostaríamos de ressaltar é a impossibilidade de compreendermos o Pronatec e, em especial do Pronatec Campo, de forma isolada. A análise desse programa, de suas potencialidades e limitações, bem como das relações que mantém com o meio rural (e com qual rural), portanto, precisa considerá-lo dentro de um quadro mais amplo relacionado com o debate consolidado e maduro em torno da educação do campo e da educação profissional no Brasil. Se por um lado o Pronatec representou um pequeno avanço ao possibilitar a retomada pelo governo federal do debate e da condução de uma política de educação profissional e tecnológica e permitir a ampliação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, por outro, as vagas ofertadas no âmbito do programa ainda estão em parte concentradas no Sistema S e muito vinculadas à iniciativa privada.

Adicionalmente, algumas críticas são feitas com relação à qualidade do ensino prestado, do seu objetivo (pontual ou formação mais integral) e da possível descontextualização do seu currículo. Assim, não obstante os avanços, até o momento, segundo análises, o programa não foi capaz de promover a ruptura com os movimentos anteriores que descontextualizavam a educação profissional e subtraíam de seu currículo o conteúdo intelectual e de formação de sujeitos mais autônomos (Lima, 2012). A mudança na legislação e nas instituições, ainda que relevantes, não provocaram mudanças imediatas na forma de operacionalização das políticas.

Adicionalmente, críticas recentes colocam que as políticas atuais não significaram o rompimento com a lógica de transferência de recursos púbicos para entidades privadas enquanto ofertantes da formação profissional (Lima, 2012; Saldanha, 2012). Isso pode significar, em parte, a continuidade de uma certa submissão da formação profissional (seu currículo, metodologias, objetivos e ritmos) ao mercado de trabalho, invertendo a lógica da formação humana e reduzindo o papel do Estado. Os resultados iniciais do Pronatec confirmam, em parte, essa conclusão, ao colocar os acordos de gratuidade com o Sistema S como um dos principais vetores de ampliação do ensino profissional, ainda que a rede federal e estadual também tenha um papel importante. Sendo assim, do número total de matrículas temos que em 2011, cerca de 23% dos cursos técnicos e 65% dos cursos FIES foram promovidos, em parte, por instituições privadas (ligadas ao sistema S) e 15% e 52% em 2012 respectivamente. Segundo entrevista realizada, isso se mantém no Pronatec Campo.

Tabela 10 - Resultados e metas do Pronatec

Ações	2011		2012		Meta 2013		Metas 2014		Acumulado 2011-2014	
	Matrículas realizadas	%	Matrículas realizadas	%	Matrículas previstas	%	Matrículas previstas	%		
Cursos técnicos	**245.126**		**495.391**		**724.539**		**897.643**		**2.362.699**	
Bolsa-formação estudante	9.415	4%	99.149	20%	151.313	21%	151.313		411.190	17%
Brasil profissionalizado	33.295	14%	90.563	18%	172.321	24%	233.781		529.960	22%
E-Tec Brasil	74.000	30%	150.000	30%	200.000	28%	250.000		674.000	29%
Acordo sistema S	56.416	23%	76.119	15%	110.545	15%	161.389		404.469	17%
Rede Federal de EPT	72.000	29%	79.560	16%	90.360	12%	101.160		343.080	15%
Cursos FIC	**648.144**		**1.160.957**		**1.565.682**		**2.207.293**		**5.582.076**	
Bolsa-formação trabalhador	226.421	35%	590.937	51%	743.717	48%	1.013.027		2.574.102	46%
Acordo sistema S	421.723	65%	570.020	49%	821.965	52%	1.194.266		3.007.974	54%
Total	**893.270**		**1.656.348**		**2.290.221**		**3.104.936**		**7.944.775**	

Fonte: SETEC/MEC. Referência março de 2014.

Tomando-se como base o amadurecimento e a consolidação dos debates em torno da educação do campo, pensada a partir de múltiplas dimensões e da contextualização do rural como espaço de vida, o Pronatec Campo ainda deixa interrogações que precisam ser elucidadas. De um lado, frente a um sistema de ensino e uma rede de escolas que é bastante fragilizada no meio rural, chama atenção o papel crescente do Senar como entidade ofertante de vagas, seja de FIC ou bolsa formação de estudantes. Nesse sentido, importante destacar que a deficiência na educação no meio rural se dá, principalmente, no ensino médio[65], o que confere ao Pronatec um papel importante de ampliação e democratização da educação no meio rural. Frente às deficiências na oferta de ensino médio nas áreas rurais, a ampliação de vagas de ensino profissionalizante, concomitante ou não ao ensino médio, pode ser vista como uma importante iniciativa.

Por outro lado, ao se considerar a natureza dos ensinos técnicos e profissionais, com pouca integração com o ensino preparatório, e com um perfil de cursos de 160-200 horas, percebe-se facilmente que a proposta do Pronatec está ainda bastante distante dos princípios da educação do campo defendidos pelos movimentos sociais e organizações do campo. Não é à toa que em agosto de 2012 o Fórum Nacional de Educação do Campo (FONEC), que contou com a participação de 16 movimentos e organizações sociais e sindicais do campo e 35 instituições de ensino superior, não reconheceram o Pronatec Campo como uma política para a agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais e de educação do campo. Segundo o Fórum (Fórum Nacional de Educação do Campo, 2012), a proposta do Pronatec Campo operacionalizada pelo Senar/CNA não constrói e

65 Para uma melhor visão da situação da educação no Brasil rural ver Bof (2006).

nem fortaleceria a proposta histórica de educação do campo defendida pelos movimentos e organizações sociais e sindicais, na medida em que encerra uma proposta educacional que é descontextualizada e que desconsidera a história construída em cada contexto.

Ao contrário de representar um avanço no campo, o Pronatec muitas vezes é apontado como um retrocesso do processo histórico de construção de um conceito de educação do campo (Fórum Nacional de Educação do Campo, 2012). Segundo essas organizações, além de reduzir o papel da educação no campo a uma mera questão de mercado, essa política ignoraria as experiências de educação profissional realizadas por instituições como a SERTA, MOC, ITERRA, Escolas Famílias Agrícolas, Casas Familiares Rurais e pelo próprio PRONERA, no âmbito do governo (Fórum Nacional de Educação do Campo, 2012). Adicionalmente, essas mesmas organizações denunciam o esvaziamento dos espaços de diálogo e construção de políticas públicas com a presença de movimentos e organizações sociais e sindicais do campo no âmbito do MEC, o que se reflete na dinâmica "de cima para baixo" de formulação e implementação do Pronatec Campo (MST, 2012).

Uma vez que se trata de uma política já institucionalizada, embora recente, e de ampliação do ensino profissional (área tão deficitária no meio rural) nos indagamos em que medida haveria espaço para possíveis correções de rumo e de aproximação da mesma das dinâmicas territoriais e, portanto, das demandas das organizações sociais e sindicais do campo. Isso nos permitiria avançar na criação de sinergias do ensino técnico e profissional com outras iniciativas de educação do campo, como o Pronera e as escolas da pedagogia da alternância, na perspectiva de aproveitamento de complementaridades que possibilitassem uma formação mais sólida e uma maior contribuição com o desenvolvimento do território. Adicionalmente, essa reflexão nos leva a pensar no tipo de formação que se quer e que se necessita hoje no meio rural (Fernandes, 2012). Esses fatores condicionarão a forma como a política será conduzida nos próximos anos e como se dará a sua interação com os atores sociais e com o desenvolvimento do território.

Nesse sentido, destacamos como uma iniciativa importante a aproximação do Pronatec dos colegiados territoriais, que são as instituições que devem abrigar os comitês territoriais do programa e que devem organizar as demandas a partir do território. Se por um lado isso permite um maior enraizamento da política e uma maior articulação da mesma com as demais políticas que pensam o desenvolvimento rural (um objetivo explícito do programa), por outro ela deixa de fora de seu público beneficiário aquelas regiões que não estão incluídas em territórios (e que, mesmo se inseridos em territórios, podem não estar organizados e representados nas instâncias colegiadas). Esses grupos seguem, mais ou menos, invisibilizados à política territorial e, em contrapartida, à política de ampliação do ensino profissional, configurando territórios invisíveis dentro do território. Nesse caso, emerge como uma medida importante o fortalecimento dos colegiados territoriais e o fomento a um maior enraizamento dessas instâncias no território, com a ampliação dos grupos constituintes e a melhoria da infraestrutura que possibilite o seu pleno funcionamento. Como a própria cadeia de implementação do Pronatec Campo (Brasil, 2012) sugere, o bom funcionamento dos colegiados territoriais se mostra essencial para o bom andamento do Pronatec Campo e para a definição do como será o seu andamento no futuro nas áreas rurais.

3 Considerações finais

Ao longo desta pesquisa identificamos alguns elementos que nos parecem centrais no debate da ruralidade brasileira contemporânea. Alguns deles se fizeram presentes já nas reflexões iniciais que nos motivaram a avançar nessa investigação e já haviam sido objeto de importantes estudos de autores como Wanderlei (2009), Schneider (2003), Veiga (2002b), Graziano *et al.* (2002), Carneiro (1998) entre outros. Foram justamente algumas dessas reflexões e questionamentos que nos instigaram e apoiaram na empreitada de repensar o conceito de ruralidade no Brasil contemporâneo e nas políticas públicas.

No eixo de investigação que aqui apresentamos, nos propusemos a analisar o modo como seis políticas públicas incorporavam e intervinham no rural. Nossa análise partiu do entendimento de que, na medida em que são colocadas em ação, as políticas públicas, por meio dos critérios e procedimentos que elencam, indicam cenários futuros desejados, definem e redefinem categorias sociais e políticas e projetam sobre o espaço em que atuam uma dada imagem de rural em detrimento a outras possibilidades. Cabia na investigação, então, entender como as políticas públicas selecionadas operavam e os critérios e instrumentos que acionavam na implementação, para então compreendermos qual o rural é potencializado (e qual é excluído), que grupos sociais são contemplados, quais as dimensões do rural que são priorizadas (social, cultural, ambiental, produtiva e econômica) e como são incorporadas nas políticas públicas as interações entre rural e urbano.

Após a análise individual das políticas selecionadas, esta seção do documento objetiva construir uma reflexão do conjunto dos programas a partir de algumas questões comuns o rural é contemplado pelas políticas universais? Se sim, como ele é atendido? É de forma indiferente em relação ao urbano? Qual "rural" é atendido pelas políticas públicas? Este "rural" é representativo da ruralidade brasileira? Qual ruralidade as políticas públicas estão construindo/promovendo? Quais os desafios para as políticas públicas contemplarem a ruralidade evidenciada pelo projeto de pesquisa *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações sobre as políticas públicas*? A apresentação desta reflexão foi organizada em três seções principais.

3.1 A presença do rural nas políticas públicas

Um primeiro aspecto a ser ressaltado nas políticas públicas analisadas reside na forma como as mesmas se relacionam com o meio rural, em especial, se as mesmas já apresentavam desde as primeiras etapas de sua formulação e negociação uma preocupação específica em intervir sobre determinado problema nas áreas rurais e com o atendimento aos seus habitantes. Nesse sentido, temos claramente a divisão de dois grupos nas políticas analisadas: de um lado aquelas políticas que foram conformadas ao longo do tempo como políticas universais e, portanto, de atendimento ao universo total da população e não especificamente às áreas urbanas ou às rurais (tendo criado depois, ou não, dispositivos específicos para esse fim); e de outro estão aquelas que já surgem da especificidade do meio rural, sendo proposta como solução ou desde o início tentando agir sobre problemas que são considerados próprios do campo e dos grupos sociais que ali habitam e trabalham.

No primeiro grupo inserem-se o Programa Minha Casa, Minha Vida, o Programa Nacional de Banda Larga, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Em-

prego. Todos são programas nacionais que se propõem atuar sobre algum problema social para o conjunto da população brasileira (infraestrutura - habitação, comunicação, qualificação/educação, alimentação etc.). No segundo grupo situam-se o Pronaf e o Programa de Criação de Assentamentos de Reforma Agrária. Criadas para atuar sobre um determinado problema reconhecido (ausência de apoio à pequena produção e falta de acesso à terra), atualmente essas políticas têm passado por um processo de ampliação de suas abordagens e marcos regulatórios, de modo a acomodar em seus instrumentos a diversidade de situações espaciais (condições edafoclimáticas, biomas) e sociais (diferentes categorias como agricultores, ribeirinhos, indígenas, quilombolas etc.) que são próprias do meio rural.

Com base na indagação inicial sobre a relação que a política pública estabelece com o rural, um primeiro elemento que chama a atenção é o fato de o rural ter sido objeto das seis políticas públicas investigadas. Além das políticas de desenvolvimento rural, as quatro políticas universais apresentam ações direcionadas ao rural e, em certa medida, procuram contemplar as especificidades das áreas rurais em relação às urbanas. Por exemplo, além de garantir parte do mercado institucional para a agricultura familiar local – e ter criado uma estrutura institucional para tratar das particularidades da categoria social (a Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar-DIDAF) –, o PNAE traz um tratamento diferenciado às escolas situadas em áreas indígenas e quilombolas, procurando atender às especificidades de SAN destes grupos sociais: além da criação da Superintendência Nacional de Habitação Rural na Caixa Econômica Federal, o PMCMV apresenta ações específicas para o rural (Programa Nacional de Habitação Rural) que procuram estabelecer regras mais apropriadas às características destas áreas, como a possibilidade de autoconstrução assistida e mutirão assistido, a flexibilização quanto às infraestruturas necessárias para o início do projeto, e adaptações dos projetos das casas de acordo com as pecularidades regionais, climáticas e culturais da localidade ou comunidade beneficiada; o PNBL contém o Programa Nacional de Telecomunicações Rurais, que procura avançar em algumas questões fundamentais para o meio rural, como a ampliação do acesso à internet nas escolas e nas residências, a partir de tecnologias que prezem pelo acesso e pela qualidade do serviço oferecido; e o Pronatec apresenta o Pronatec Campo – o qual se insere em um programa maior, o Pronacampo – que visa à promoção da inclusão social de jovens e trabalhadores do campo por meio da ampliação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e da oferta de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores de acordo com os arranjos produtivos rurais de cada região.

É importante esclarecer, no entanto, que este tratamento diferenciado dado ao rural é recente e resultou de reivindicações de um conjunto de atores, principalmente da sociedade civil organizada, que já vinha cobrando ações do Estado há vários anos e, em alguns casos, décadas. Contudo, é importante destacar que, com relação à participação social, estas políticas se diferenciam significativamente. Num primeiro olhar, há diferenças marcantes quanto às suas dinâmicas de constituição, em particular, no que concerne aos atores que se fizeram mais presentes nas suas discussões e, principalmente, nas formas de participação da sociedade civil organizada. Em algum grau, as discussões, as pressões e a participação prévia à formulação da política acabam por influenciar a forma como a mesma é pensada e implementada, o que pode significar uma maior aderência e adaptabilidade à realidade e aos seus públicos beneficiários e, não raro, uma maior flexibilidade em seus instrumentos.

Por exemplo, concebido como uma política anticíclica voltada principalmente para dinamizar o segmento da construção civil, aliando esse objetivo à ampliação da moradia, o PMCMV contou no momento de sua formulação e gestação com uma menor participação da sociedade civil organizada, ainda que o movimento pelo direito à habitação e à cidade fosse bastante atuante e forte no cenário político. Com uma ênfase importante na moradia urbana e sendo objeto de muitos interesses do setor da construção civil, o programa passou a ter, somente na última década, uma preocupação específica com a moradia rural e com o atendimento das especificidades dessas áreas e dos segmentos que ali habitam. Enquanto a política de habitação urbana já era objeto de ação do Estado desde a década de 1960, a habitação rural somente entrou na agenda pública nacional em 2003, com a criação do Programa de Habitação Rural e, então em 2009, com o PNHR no PMCMV. Também é importante destacar que apenas em 2011 foi criada na Caixa Econômica Federal a Superintendência Nacional de Habitação Rural. O crescimento do rural na política e a criação de instâncias e instrumentos específicos para lidar com essa realidade podem ser atribuídos às reivindicações das organizações da agricultura familiar, em particular do movimento sindical dos trabalhadores rurais, realizadas desde a década de 1990. E, hoje podemos afirmar que a presença dos movimentos e organizações sociais e sindicais do campo nas discussões recentes da política tem possibilitado uma rápida dinâmica de adaptação e flexibilização da política pública às características do meio rural e dos grupos que nele habitam (modelo das casas, forma de construção, valores diferenciados etc.).

No que concerne à internet, desde 2003 a sociedade brasileira dispunha de ações governamentais visando à popularização da internet. Seis anos depois (em 2009) a população rural passou também a ser beneficiária de uma política específica (o Programa Nacional de Telecomunicações Rurais) que visava o rompimento com as limitações de infraestrutura de comunicação, frequentemente observadas nas áreas rurais, como a baixa cobertura de telefonia e de internet nas residências e principalmente nas escolas rurais. O PNBL, por envolver uma "pesada" discussão técnica e de infraestrutura de telecomunicações (cabos, satélites, frequências etc.), acaba envolvendo mais os segmentos ligados à academia em seus debates, muito embora este segmento tenha reivindicado a retomada de espaços de participação e de discussão quanto ao modelo e tecnologia a serem adotados. Já nos últimos anos, frente às diferentes realidades do campo brasileiro, temos observado um crescimento das demandas e das discussões sobre o acesso à internet e à rede ampliada de telecomunicação, de diferentes segmentos do campo, cada qual movido por preocupações que lhes são próprias: o segmento do agronegócio tem apresentado demandas relacionadas com os processos produtivos (altamente tecnológicos) e relações com o mercado, e os segmentos da agricultura familiar, de povos e comunidades tradicionais (no qual se destacam os jovens) têm se mobilizado principalmente pela importância da internet e das telecomunicações no acesso às políticas públicas, na ampliação da qualidade de vida, no afastamento da ideia de um rural "atrasado" e na possibilidade de permanência da população rural no campo com conforto. A participação desses atores na construção e na implementação do PNBL, entretanto, e em particular no caso da agricultura familiar, não parece muito expressiva até então.

Representantes da sociedade civil vinculados ao tema da SAN vinham demandando articulações entre a alimentação escolar e a agricultura familiar desde a década de 1990, sendo que esta ocorreu apenas em 2009 e somente em 2012 foi criada uma estrutura no FNDE para tratar especificadamente das compras da agricultura familiar. Até então o mercado institucional da alimentação escolar era de "livre concorrência", sendo todos os

interessados na comercialização de seus produtos submetidos à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (nº. 8.666/1993), que dificultava a participação dos agricultores familiares dadas as suas limitações para competir com outros padrões de escalas e custos de produção. Cabe considerar também que, concebida como universal, apenas em 2003 a alimentação escolar passou a fornecer um tratamento diferenciado para grupos sociais específicos do meio rural, como indígenas e quilombolas, oferecendo um valor *per capita* mais elevado e por mais dias letivos *vis-à-vis* outros grupos sociais. Ainda que persistam dificuldades em sua operacionalização, o PNAE é um exemplo de como a forte presença das organizações representativas da agricultura familiar e de outros segmentos relacionados com a produção de alimentos, nutrição e educação, dota a política de uma maior flexibilidade para lidar com problemas que são próprios do meio rural e das organizações sociais e sindicais atuantes no campo. Para além de uma política social, o PNAE ganha contorno de política agrícola e política de desenvolvimento rural, na medida em que estimula a produção da agricultura familiar e promove outra relação com o meio ambiente e com o território, chamando a atenção também à questão ambiental e cultural.

Comparativamente aos demais programas, o Pronatec nos parece ser aquele que contou, desde a sua formulação até o momento atual, com a menor participação e aderência das organizações e movimentos sociais e sindicais atuantes na temática da educação do campo. Estes ainda olham para o programa com certa desconfiança com relação aos seus objetivos e potenciais benefícios. O Pronatec foi criado em 2011 e, no ano seguinte, foi institucionalizado o Pronatec Campo que passou a constar no Pronacampo. Na tentativa de considerar o acúmulo de anos de reflexões e luta pela educação do campo como um direito social, o programa acabou incorporando o meio rural de forma segmentada e periférica, o que tem se refletido na sua implementação, que está bastante concentrada num único ator social para executar esta política pública, o Senar. Necessitaremos de alguns anos ainda para vermos como (e em que medida) as organizações sociais e sindicais que fortalecem o movimento da educação do campo se apropriarão dos instrumentos providos pelo programa e de potenciais sinergias que podem ser exploradas (com outras políticas públicas, principalmente de educação do campo) com o objetivo de garantir o direito à educação no meio rural. Um possível caminho nessa direção poderá ser avançar na reflexão de como as bolsas e o financiamento proporcionados pelo Pronatec podem vir a reforçar experiências como as casas familiares rurais, as escolas itinerantes e o próprio Pronera etc. Adicionalmente, ainda é necessária uma discussão de como a educação profissional pode contribuir com o desenvolvimento rural e com os projetos produtivos ou não de um dado grupo social ou família. Um interessante sinal nessa direção, tem sido a aproximação do Pronatec das instâncias participativas da política territorial (Pronat e Territórios da Cidadania), como dos colegiados territoriais, da rede estadual dos colegiados territoriais e de outras arenas de participação social como o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e do Fórum Estadual de Educação do Campo. Como sabemos, contudo, a participação social não se dá por meio de um processo linear e incremental, sendo, ao contrário, um processo bastante fragmentado de avanços e retrocessos, e envolvendo uma importante dimensão de aprendizado.

O Pronaf resultou (dentre outros elementos) de uma intensa mobilização social de representantes de movimento sociais e sindicais da agricultura familiar para a criação de uma política específica de apoio à "pequena produção". Essa política tornou-se, de certo modo, o principal instrumento legitimador das demais políticas voltadas à categoria social, na medida em que o instrumento criado para que as famílias tivessem acesso a

esta política pública, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), acabou se tornando também instrumento de acesso dessas famílias a mais doze políticas voltadas à agricultura familiar.

Envolvendo um elevado grau de conflito, a política de criação de assentamentos de reforma agrária é outra política criada especificamente para o meio rural que, por pressão e conflito intenso dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil, vem tendo seu escopo ampliado de maneira a melhorar a qualidade e a sustentabilidade dos assentamentos rurais. Se na sua origem a principal discussão era a distribuição de terra pela criação de assentamentos, cada vez mais a política de criação de assentamentos tem se ampliado, ao menos no que informam seus documentos oficiais, de modo a permitir a sua articulação com outras políticas de apoio à produção e à comercialização, de auxílio à instalação da família, de fomento a projetos culturais, de reforma da moradia, de preservação ambiental etc. Adicionalmente, nos últimos anos, a política de criação de assentamentos de reforma agrária tem procurado direcionar e compatibilizar suas ações com as características dos assentamentos e da região em questão, tendo definido três principais rotas de intervenção: a voltada para o combate à pobreza; aquela que busca a consolidação da produção; e aquela que tem como principal preocupação a questão ambiental. Estas questões, no limite, levariam à viabilização e ao fomento da implantação de um novo modelo produtivo e de vida no meio rural que teria na criação e fortalecimento dos assentamentos um instrumento importante. As organizações sociais e sindicais e os movimentos sociais ligados ao meio rural e à reivindicação da reforma agrária, contudo, têm mantido um posicionamento bastante desconfiado e resistente às ações do governo federal no campo da reforma agrária que, conforme pudemos apurar, tem estado muito aquém do esperado. Ainda que as ocupações de terra estejam menos comuns desde o início do primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, nos últimos anos o diálogo dos movimentos e organizações sociais e sindicais com o governo federal também não tem ocorrido a contento dessa sociedade civil (Albuquerque, 2014).

A análise implementada ao longo do trabalho nos indica que o tratamento dado às áreas rurais pelas políticas universais, procurando atender às suas especificidades e ampliando o acesso aos seus benefícios, é recente. Embora estas políticas públicas não conferissem nenhum tratamento privilegiado à população urbana em detrimento da população rural, alguns elementos favoreciam (e, em grande medida, continuam favorecendo) a concentração das políticas públicas nas áreas urbanas, como: a maior parte da população brasileira situa-se nas áreas urbanas, e estas áreas dispõem de maior infraestrutura e acesso à informação, o que potencializa o acesso às políticas públicas. Neste sentido, embora existam muitas limitações e desafios para o acesso da população rural às políticas públicas e destas conseguirem atender à diversidade da ruralidade brasileira – como será discutido a seguir –, é importante destacar este esforço recente de diferenciação das políticas universais no sentido de atender às particularidades das populações rurais e de ampliar o acesso nestas áreas.

Das quatro políticas direcionadas para a agricultura familiar, três (Pronaf, PNAE e PMCMV) exigem uma "senha de acesso" manifesta na DAP. Dada a importância deste instrumento nas políticas públicas para a agricultura familiar e as possíveis limitações que pode apresentar no sentido de contemplar a diversidade da categoria social, algumas considerações, em particular, merecem ser destacadas.

A DAP é um recurso institucional reivindicado e criado pelas organizações da agricultura familiar para se

diferenciarem de outras categorias sociais, garantindo exclusividade e tratamento diferenciado em relação às políticas públicas (Santos, 2011). Este mecanismo foi criado em 1997, estabelecendo-se como um "certificado" de adequação dos agricultores aos critérios de enquadramento na categoria política "agricultor familiar". Para acessar este documento, os agricultores familiares devem atender aos critérios definidos pelo Pronaf, sendo igualmente beneficiários: a) pescadores artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais, explorando a atividade como autônomos, com meios de produção próprios ou em regime de parceria com outros pescadores igualmente artesanais; b) aquicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais frequente meio de vida e que explorem área não superior a 2 (dois) hectares de lâmina d'água ou ocupem até 500 m³ (quinhentos metros cúbicos) de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede; c) silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes; d) extrativistas, integrantes de comunidades quilombolas rurais, povos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais, desde que atendidos os critérios de acesso ao Pronaf. Também podem solicitar DAP as formas associativas da agricultura familiar organizadas em pessoas jurídicas, sendo neste caso conferida DAP Jurídica. Criada inicialmente como instrumento de "porta de entrada" ao Pronaf, atualmente a DAP serve de parâmetro para o acesso a várias políticas direcionadas à agricultura familiar (Brasil, MDA, 2014)[66]. Como mencionado, três políticas públicas analisadas neste documento exigem a DAP como "senha" de acesso aos programas.

Se a DAP constitui-se em um instrumento que garante acesso exclusivo às políticas públicas pela agricultura familiar, também é importante mencionar algumas dificuldades que certos grupos sociais enfrentam para adquirir este documento. De modo geral, as limitações estão relacionadas ao desconhecimento da exigência legal; à distância física e social das entidades cadastradas; à falta de documentações pessoais; à cobrança indevida para a emissão do documento; às dificuldades de adequação das exigências à diversidade de modos de vida, formas de organização social da agricultura familiar e relacionamentos com a terra; à falta de infraestruturas (recursos humanos e internet) e de capacitações das entidades responsáveis pela emissão da declaração etc. (Brumer e Spavenello, 2012; Prado, 2012). Trata-se, deste modo, de um instrumento que, ao mesmo tempo em que orienta e possibilita o acesso dos agricultores familiares às políticas públicas, constrange e limita a participação de parte deles, contribuindo para as dificuldades das ações do Estado contemplarem a diversidade social e econômica da categoria social (Grisa e Flexor, 2012).

Para aprofundar esta discussão, citam-se alguns casos que ilustram dificuldades de acesso à DAP, o que, por conseguinte, compromete o atendimento à diversidade da agricultura familiar e às dinâmicas da ruralidade brasileira contemporânea:

a) reconhecimento da agricultura urbana e periurbana: o acesso às políticas diferenciadas de desenvolvimento rural por este público tem como primeira barreira institucional o reconhecimento da realização de atividades agrícolas em áreas consideradas urbanas, o que está relacionado com as características dos planos diretores (que exaltam, em sua grande maioria, projetos de desenvolvimento às áreas consideradas urbanas ou expansão urbana) e com as pressões decorrentes da especulação imobiliária. Outro elemento importante

66 São exemplos de políticas que demandam a DAP: Pronaf, PAA, PNAE, PNHR, PNPB, Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), Garantia Safra, Selo da Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF) e Selo Quilombos do Brasil.

para as dificuldades de agricultores urbanos e periurbanos acessarem a DAP refere-se à natureza pluriativa de muitos estabelecimentos, onde estratégias de reprodução não agrícolas e modos de vida urbanos relacionam-se estreitamente com atividades econômicas tipicamente rurais. Estes e outros elementos (como, em alguns casos, a dificuldade de documentos comprobatórios da titularidade da terra) limitam o acesso de agricultores urbanos e periurbanos às políticas públicas para a agricultura, sendo ainda muito recente e incipiente o fornecimento de DAPs para este grupo social (Prado, 2012). No atual Manual do Agente Emissor de Declaração de Aptidão ao Pronaf (Brasil, MDA, 2014), afirma-se que a "DAP passou a recepcionar a Agricultura Familiar localizada em área urbana", embora as especificidades desta situação não se apresentem claras no documento;

b) as mulheres rurais e a DAP: além de dificuldades recorrentes a diversos grupos sociais – como ausência de documentação civil, analfabetismo, dificuldades de acesso às sedes dos municípios onde geralmente encontram-se as agências mediadoras emissoras da DAP, realização de atividades não agrícolas por membros da família extrapolando o limite definido no MCR, e falta de capacitação técnica dos profissionais que realizam a emissão do documento para considerar as especificidades de certos grupos sociais (Brumer e Spavenello, 2012; Cintrão e Siliprandi, 2011; Siliprandi e Cintrão, 2011) – , cabe destacar que até a safra 2004/2005 o formulário da DAP solicitava a "identificação do(a) Agricultor(a) Familiar", onde na quase totalidade dos casos constava o nome do marido. Após esta data, a DAP passou a incluir obrigatoriamente o nome do casal, bem como o MDA estabeleceu acordos com os bancos para promover o acesso às mulheres via difusão de informações, materiais de divulgação, atividades de capacitação, uniformização dos procedimentos, criação de espaços de participação e controle social (Cintrão e Siliprandi, 2011). Outra limitação diz respeito à titulação da posse da terra. De acordo com pesquisa de Siliprandi e Cintrão (2011), há uma interpretação corrente de que a DAP precisa estar no mesmo nome de quem tem a documentação da terra, que, de uma forma geral, está no nome do homem. Segundo as autoras, "é considerado "cultural" que os documentos e contratos de terra continuem apenas em nome dos maridos", o que gera dificuldades no acesso às políticas públicas. Embora as mudanças institucionais já ocorridas na DAP no sentido de incorporar o acesso das mulheres, certas dificuldades persistem como aquelas citadas acima. Nas propostas priorizadas para o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário aprovadas na 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2013), onde foram destacadas várias ações para a promoção da autonomia das mulheres rurais, algumas medidas em relação à DAP foram citadas, como: ampliar o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDRT) visando igualmente intensificar as emissões de DAP para as mulheres trabalhadoras rurais; e "alterações das normativas que possibilitem o acesso à DAP da mulher separada que deu entrada ao processo de divórcio" (Brasil, CONDRAF, 2013: 07);

c) as políticas públicas para quilombolas e a DAP: segundo informação governamental (Brasil, MDA, 2013c), em 2013 existiam mais de 200 mil famílias quilombolas no país. No entanto, apenas cerca de 37 mil apresentavam DAP, sendo este documento fundamental para o acesso a várias iniciativas presentes no Programa Brasil Quilombola, como o PNAE, o PAA, o Selo Quilombos do Brasil e a ATER. As dificuldades de acesso estão relacionadas à necessidade de reconhecimento e de prévia certificação das comunidades quilombolas pela Fundação Cultural Palmares – e, neste sentido, é importante ressaltar que o próprio reconhecimento das comunidades enquanto comunidade quilombolas é recente, tendo como marco a Constituição de

1988 e a construção de políticas específicas a partir de 2003[67] –, às distâncias físicas e sociais das comunidades quilombolas em relação às organizações mediadoras que emitem a DAP[68], à falta de documentação pessoal, à falta de infraestrutura e de informações/comunicação, dentre outros. Diante destas dificuldades, uma das proposições aprovadas na IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2011) foi a "aceitação de outras provas documentais que reconheçam os povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, em substituição a exigência da declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), de modo que a certificação da Fundação Palmares e da Fundação Nacional do Índio (Funai), dentre outros documentos similares, possam cumprir o papel dessa declaração." (Brasil, CONSEA, 2011: 42);

d) O reconhecimento do rural não exclusivamente agrícola: também cabe uma reflexão se a DAP, elaborada a partir dos critérios do Pronaf, se ajusta às exigências das treze políticas públicas direcionadas à agricultura familiar que hoje demandam este documento em exigência. Destaca-se, inclusive, que algumas destas políticas atuam em outras dimensões (que não produtivas), como o PNHR (Brasil, MDA, 2014). Diante dessa constatação nos questionamos se haveria necessidade do PNHR exigir que, no mínimo 50%, da renda bruta familiar seja originária da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento? Compreendendo o rural como um modo de vida (Wanderley, 2009) e entendendo que viabilizar habitações adequadas, principalmente às populações mais carentes, é essencial para ampliar a qualidade de vida dos requerentes, haveria necessidade de continuar com a exigência deste critério? Por exemplo, um casal aposentado que, dadas as suas condições não conseguem mais viabilizar estratégias de reprodução agrícolas, não poderiam acessar a habitação rural justamente para viabilizar sua permanência no rural com conforto e em segurança? Haveria necessidade de programas de comercialização (PAA e PNAE) e o Programa Garantia Safra exigirem o mínimo de 50% da renda bruta familiar originária da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento? Isso se torna mais intrigante se considerarmos que o PAA e o Programa Garantia Safra procuram interagir com segmentos em extrema vulnerabilidade social, os quais não raro adotam a estratégia de vender sua força de trabalho de modo a garantir a reprodução social das unidades familiares. Qual a necessidade de exigir a DAP para o Selo Quilombos do Brasil se o modo de vida do agricultor já foi reconhecido e certificado como pertencente a uma comunidade quilombola pela Fundação Cultural Palmares? Estas são algumas questões que aparecem com frequência em espaços públicos de discussão, monitoramento e construção das políticas públicas, como as conferências nacionais. Por exemplo, na IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2011) foi proposto, no que concerne à DAP, a "exclusão da renda não agrícola de pessoas de famílias de agricultores, pescadores artesanais, marisqueiros e acampados da reforma agrária, até um determinado limite a ser estabelecido em conjunto com representantes da sociedade civil, para inclusão desses em tempo parcial (trabalhadores pluriativos)" (Brasil, 2011: 33).

Mencionadas estas dificuldades, também é importante destacar um conjunto de modificações e ações que já foram realizadas visando ajustar este mecanismo à diversidade da agricultura familiar. Citamos a cria-

67 De acordo com documento governamental, até 2002 o Governo Federal havia identificado 473 quilombos e em 2013 a Fundação Cultural Palmares contava com 2.008 comunidades quilombolas certificadas.

68 Segundo Melo (2010), a Fundação Cultural Palmares seria a principal organização responsável pela emissão das DAPs nas comunidades quilombolas. No entanto, esta organização não estaria cumprindo suas atribuições. Conforme a autora, as empresas, institutos e outras organizações estaduais de assistência técnica e extensão rural também poderiam fornecer a DAP, contudo estas ações não são recorrentes. A autora cita a importância do INCRA também passar a fornecer o referido documento, o que foi possibilitado com a Portaria nº. 90/2013 do MDA.

ção da Declaração de Aptidão Indígena (DAP-I) (Brasil, MDA, 2012); a ampliação e diversificação das entidades cadastradas para emissão da DAP (Fundação Cultural Palmares, INCRA, FUNAI, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade etc.), o que favorece um tratamento diferenciado das particularidades de grupos específicos, como indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e extrativistas; o reconhecimento da agricultura familiar realizada em áreas urbanas (Brasil, MDA, 2014); a dupla titularidade da DAP (marido e esposa) (Brasil, MDA, 2014); e a realização de mutirões visando a ampliação do acesso à DAP, principalmente para segmentos específicos da agricultura familiar, como quilombolas e indígenas. O desafio consiste em publicizar estas mudanças normativas, estabelecer um processo constante de aperfeiçoamento das mesmas, capacitar as entidades cadastradas e colocar em prática (execução) estas alterações institucionais.

É importante também levantar algumas considerações neste documento sobre a DAP Jurídica e as características do rural que vêm sendo progressivamente incorporados, na mesma. Conforme documento governamental, a DAP jurídica é "a DAP utilizada para identificar e qualificar as formas associativas das unidades familiares de produção rural organizadas em pessoas jurídicas" (Brasil, MDA, 2014: 14). Nos anos iniciais deste instrumento, exigia-se que a pessoa jurídica fosse formada exclusivamente por agricultores familiares. No entanto, rompendo com concepções que presumiam a endogenia da categoria – ou quiçá o "isolamento social" da mesma – e explicitadas as frequentes interação destes com outros grupos sociais da sociedade envolvente, as regras da DAP jurídica foram flexibilizadas. O percentual caiu de 100% para 90%, posteriormente 70% e atualmente situa-se em 60% como limite mínimo de participação de agricultores familiares possuidores de DAP física. Partindo desta regra básica geral, as diferentes políticas públicas estabelecem regras complementares, como, por exemplo, o PAA e o PNAE que estabelecem que toda a produção adquirida via programas deve ser oriunda de agricultores familiares; e o Pronaf Agroindustria exige que 55% da produção beneficiada, processada ou comercializada seja oriunda de cooperados ou associados "dapianos" e cujo projeto de financiamento comprove esses mesmos percentuais quanto ao número de participantes e à produção a ser beneficiada, processada ou comercializada– outrora este percentual era de 70%, bem como eram estabelecidos limites de recursos bem inferiores aos disponibilizados atualmente (Brasil, BCB, 2013). Se estas regras reconhecem que a agricultura familiar interage com a sociedade envolvente e que esta pode colaborar no acesso a bens e ativos e na construção de novos mercados para a categoria social (como o PNAE), também é importante refletir se, por outro lado, estas regras não fortalecem grandes cooperativas de produtores que, devido às suas dinâmicas organizacionais e produtivas, nem sempre valorizam o modo e a dinâmica de vida da agricultura familiar e seguem os princípios do cooperativismo democrático e participativo.

3.2 O(s) rural(is) que é contemplado nas políticas públicas

Procuraremos avançar nesse tópico na análise das principais interfaces que as políticas públicas selecionadas mantêm com o meio rural e que determinam suas potencialidades e limitações para contemplar a diversidade do rural contemporâneo e a multiplicidade de grupos sociais que, por meio das relações que estabelecem (de diferentes naturezas) entre si nas suas interações cotidianas, dão "forma, cor e sabor" ao meio rural.

Partimos do entendimento de que as políticas públicas são, antes de tudo, fenômenos sociais e políticos, ou seja, intervenções que são pensadas e levadas a cabo por uma autoridade investida de poder público

e legitimada num dado campo, normalmente governamental, com o objetivo de arbitrar sobre um domínio específico da sociedade ou de um território (Thoenig, 2006: 328). Romano (2009: 13) destaca que as políticas públicas podem ser compreendidas como ações ou propostas promovidas principalmente por governos, de regulação dos múltiplos problemas e contradições que afrontam as sociedades contemporâneas. Nesse jogo político, as autoridades governamentais desempenham um papel central, mas não agem sozinhas, dependendo e sofrendo pressões de outros atores que possuem lógicas, interesses e prioridades próprios. As ações desses atores, normalmente da sociedade civil organizada, quando não são parte constituinte das negociações em torno das políticas públicas, perturbam e influenciam de forma direta e indireta o curso das negociações. Incluem-se aqui a academia, associações de produtores, especialistas, organizações sindicais e sociais, movimentos sociais, associações entre outros. Podem ser incluídos nesse grupo a mídia e os jornalistas, bem como a opinião pública (Kingdon, 2003: 45-69). Thoenig (2006: 334) destaca que esse ponto é crucial nas sociedades contemporâneas, onde a resolução de problemas depende da intervenção e interação, em distintas escalas, de atores governamentais e atores não governamentais. Pode haver ou não, na política, espaços específicos nas políticas para essas concertações como as conferências, os conselhos, os comitês e os fóruns. As políticas públicas, portanto, não são nem completamente racionais e nem fruto de uma conjuntura específica, mas refletem acordos, rotinas e compromissos estabelecidos entre um universo ampliado de atores relacionados com aquela determinada temática sobre a qual a política atua.

Ao serem implementadas, as políticas públicas provocam três impactos principais: elas transmitem e comunicam conteúdos, se traduzem e geram benefícios, e produzem efeitos (positivos e/ou negativos) para determinados grupos sociais e territórios (Thoenig,2006: 328). Por isso, são objeto de disputas e implicam, não raro, processos de cooperação e conflito pelo poder de decidir sobre a alocação pública de recursos e de oportunidades e de definir categorias e formas de ação, que colocam grupos sociais que possuem interesses e preferências diferentes em campos opostos e que, ao mesmo tempo, dependendo da conjuntura, são capazes de unir-se a outros em alianças (Romano, 2009). Ao serem colocadas em prática, essas políticas públicas possuem o poder de impor ou reforçar novos recortes da realidade, criando categorias normativas que permitem a realização de novas modalidades de intervenção do Estado sobre a sociedade e/ou a afirmação (ou reafirmação) de direitos (Palmeira e Leite, 1998: 10). Em cada uma dessas ações, as políticas públicas acabam por segmentar os públicos: incluem determinados segmentos e automaticamente excluem outros. Elas atingem e atendem certos segmentos sociais, e estabelecem uma causalidade entre problema, ações e resultados, definindo com isso os limites e as soluções válidas numa determinada conjuntura.

Será a partir dessa perspectiva que construiremos nossa análise de modo a perceber as interfaces entre as políticas públicas selecionadas e o(s) rural(is) que prioriza(m) quando estão em ação. Procurarmos olhar para duas questões principais. Primeiramente identificarmos os principais atores que cada política pública envolveu em diferentes períodos, o grau de conflito estabelecido entre eles, e como essas políticas foram sendo modificadas, de modo a incluir ou não outros segmentos. O entendimento, grosso modo, de como se deu esse processo de definição dos instrumentos da política pública (dos recortes e do poder de enunciação que possui) nos ajudou a perceber as visões de rural que têm distintos atores e que acabam reforçadas (ou rechaçadas) pela respectiva política pública. E, em estreita relação com a anterior, tendo em vista que o meio rural é um

recorte espacial (Veiga, 2002) e não setorial, buscamos apontar nos principais instrumentos mobilizados pelas distintas políticas públicas, as diferentes dimensões do rural (ambiental, cultural, educacional, produtiva etc.) que são priorizadas e fomentadas.

De um marco institucional que acabava por favorecer, pelos mecanismos que estabelecia (licitações e concorrência "pura"), médios e grandes atacadistas e produtores mais capitalizados com uma melhor estrutura produtiva, ao longo do tempo a política de alimentação escolar foi sendo modificada de modo a associar esse mercado institucional a uma parcela importante da população rural (agricultores familiares). Cabe mencionar que essa aproximação da alimentação escolar com a produção local teve uma primeira etapa ainda nos anos 1990 com o processo de municipalização (ainda que de forma incompleta e fragmentada), sendo aprofundada com a mudança na legislação em 2009, permanecendo ainda desafios para a sua efetivação no momento atual. Também de forma gradual algumas medidas implementadas ao longo do tempo possibilitaram uma maior sensibilidade da política na "ponta do consumo", refletida numa maior ênfase na compra e na inclusão na alimentação escolar de produtos regionais (do ponto de vista da sazonalidade e cultural) e no tratamento diferenciado dado a escolas em áreas indígenas e quilombolas. Por se tratar de uma política de apoio à comercialização da agricultura familiar, via mercados institucionais, o PNAE acaba por representar uma maior oportunidade para aqueles segmentos da agricultura familiar que, normalmente, possuem, uma melhor estrutura produtiva e capacidade organizativa.

No plano conceitual e, portanto, relacionado com as dimensões do rural que são visibilizadas e/ou fomentadas, notamos uma trajetória interessante do PNAE que, ao longo de sua formação e negociação de seus termos, foi se aproximando do rural. De um modo geral, as preocupações iniciais das políticas de alimentação escolar eram relacionadas simplesmente à dimensão produtiva, concentrando sua preocupação nos preços e capacidade de entrega em diferentes áreas do território nacional. Ao longo do tempo, o PNAE foi incorporando novas preocupações e, com isso, estabelecendo instrumentos capazes de estimular outras dimensões do rural que não se resumiam à produção a baixo custo. As principais dimensões que passaram a ser priorizadas na política são: social, ou seja, ao reservar uma parcela de mercados institucionais para a agricultura familiar, o PNAE possibilitou a criação de alternativas de comercialização dos produtos da agricultura familiar, o que pode ter impactos na redução da tendência de esvaziamento e envelhecimento do campo; a segunda dimensão é a ambiental, na medida em que promove produções em menores escalas, diversificadas e agroecológicas, favorecendo um outro modelo de agricultura; dimensão cultural, que valoriza os produtos locais e regionais, os modos de produzir e preparar os alimentos, as receitas, o saber fazer etc.

A política de criação de assentamentos da reforma agrária tem sido recolocada ao longo do tempo na agenda política do país por diferentes movimentos sociais, organizações da sociedade civil, sindicatos de trabalhadores rurais e organizações socais, tendo em vista a permanência, ao longo do tempo, dos elevados indicadores de concentração da terra no Brasil. Com o golpe militar e ainda sob influência do debate dos anos anteriores, o governo militar lançou uma legislação que mantinha um caráter, no mínimo, ambíguo. Isto é, no mesmo período foram institucionalizados o Estatuto da Terra e uma política de incentivo à modernização da agricultura (que foi levada a cabo) que, em muitos aspectos, representou um limite à primeira. Já no final dos anos 1970 observou-se um fortalecimento dos movimentos sociais, com destaque para a CONTAG e, mais a

frente, o MST. Na década de 1980 e 1990, quando a agenda política do país voltava-se para o processo de democratização, o governo reagiu, numa primeira fase, com a realização de intervenções emergenciais e pontuais (movidas pelas ocupações) e, numa segunda fase, com a criminalização progressiva dos movimentos sociais e sindicais do campo, em particular, contra as ocupações de terra. Foi um período de intensa perseguição aos movimentos que não raro acabavam em processos judiciais. Nos anos 2000 e o início do governo do PT ampliaram-se as esperanças das organizações sociais e sindicais do campo de realização da reforma agrária, bem como do espaço de diálogo com o governo. Com o lançamento do II PNRA o governo dava sinais de disposição para a retomada da reforma agrária, estimando o seu público potencial em até 50 milhões de pessoas (Brasil, 2004). Contudo, ao mesmo tempo, com o objetivo de manter alianças com os setores dominantes e garantir a governabilidade, o novo governo seguiu mantendo uma relação estável com o agronegócio que permaneceu ocupando um papel importante no equilíbrio macroeconômico. Por isso mesmo, ao longo do tempo, a quantidade de terras desapropriadas e a criação de assentamentos de reforma agrária foram bastante tímidas, os assentamentos criados acabaram se concentrando na região Norte e criados sobretudo por políticas de regularização fundiária. A concentração fundiária seguiu praticamente estável.

Ao longo dessa trajetória, a política fundiária sempre foi alvo de um intenso conflito, em algumas situações, violento, que colocava de um lado organizações sociais e sindicais, agricultores familiares, trabalhadores rurais, povos e comunidades tradicionais, entre outros e, de outro, grandes proprietários de terra, latifundiários e o agronegócio. Assim, não obstante os resultados tímidos da reforma agrária, a relação de cooperação e conflito estabelecida entre esses grupos e o Estado ao longo do tempo determinou que a política fundiária fosse se complexificando e adquirindo contornos que a tornam mais flexível e, em algum grau, mais próxima do rural contemporâneo. O primeiro aspecto diz respeito ao público da reforma agrária que atualmente, para além dos grupos sociais tradicionais incluídos em seus instrumentos (agricultores familiares, trabalhadores rurais e, em alguns casos, grupos e comunidades impactadas por grandes projetos de infraestrutura), passou a incluir uma gama de atores sociais próprios do meio rural, bem como jovens e mulheres, que reivindicam direitos e, portanto, reconhecimento. Passaram a ser considerados, ao lado dos beneficiários tradicionais da reforma agrária, os agricultores familiares, as comunidades rurais tradicionais, as populações ribeirinhas, os atingidos por barragens e outras obras de infraestrutura, ocupantes não-índios das áreas indígenas, as mulheres trabalhadoras rurais, a juventude rural e outros segmentos da população de municípios rurais que não se dedicam às atividades agrícolas. Nesse sentido, a política fundiária acompanhou um movimento mais amplo realizado pelo governo Lula, e destacado por autores como Delgado *et al*. (2010), de reconhecimento da diversidade social do meio rural. Para esses autores, uma atitude fundamental do novo governo, ao longo dos seus mandatos, foi o reconhecimento e a inclusão como sujeitos de direitos de um leque diversificado de atores sociais do mundo rural brasileiro.

Um segundo aspecto está relacionado com a garantia de uma maior flexibilidade, de modo a permitir uma maior articulação dos projetos de assentamentos com o seu entorno e, portanto, com as especificidades regionais. Nessa direção, no II PNRA, o governo introduziu na política de criação de assentamentos da reforma agrária a perspectiva territorial, procurando concentrar seus esforços em áreas reformadas. Além de dar escala aos seus resultados, o objetivo foi também permitir que os assentamentos fossem pensados de maneira integrada ao

seu entorno e mais sensíveis à diversidade regional. Nos tempos recentes, a política de criação de assentamentos rurais sofreu outra modificação nos seus propósitos: no lugar de criar novos assentamentos, a preocupação passou a ser consolidar e fortalecer assentamentos mais antigos e adequá-los, em parte ao seu entorno imediato de maneira a garantir a sua viabilidade e sustentabilidade. Com a diversificação dos tipos de assentamentos e a consolidação das três rotas de ações, espera-se que a política fundiária seja capaz de se adequar melhor às diferentes características das pelas áreas rurais.

Assim, ao longo dos anos, a política de criação dos assentamentos da reforma agrária teve, por um lado, seu escopo ampliado de forma a contemplar diferenciados segmentos sociais do campo. Por outro lado, a mesma tem caminhado para concentrar suas ações nos assentamentos rurais com o objetivo de fortalecê-los, o que pode determinar uma redução da sua capacidade de transformação do meio rural. A mudança dos últimos anos da estratégia de criação de novos assentamentos para a consolidação daqueles já criados, pode limitar, em parte, sua capacidade de moldar e transformar os territórios rurais, fomentando processos de desenvolvimento regional a partir dos assentamentos ou das áreas reformadas. Ao concentrar suas ações somente em áreas nas quais os assentamentos já existiam (e, portanto, em parte, abrindo mão do objetivo de transformação da estrutura fundiária), as ações públicas acabam por induzir uma redução do escopo da política fundiária o que afeta, em parte, sua força na correção das desigualdades sociais e espaciais que são características do país e na criação de novos caminhos para essas áreas no desenvolvimento nacional. Enquanto isso, os conflitos pela terra, que envolvem a disputa por territórios e entre diferentes modelos de desenvolvimento para o campo (Fernandes, 2012; Daluta, 2013) seguem aguçados e envolvendo variados segmentos do rural (nos últimos anos isso tem sido recorrente, principalmente, com indígenas). Os segmentos dos grandes proprietários de terra e, em particular, o agronegócio, por sua vez, seguem com elevado poder político e econômico e têm em sua expansão territorial, o apoio do poder público, garantido pelo papel importante que desempenham no alcance do equilíbrio macroeconômico do país.

Uma particularidade distingue o Pronaf dentre as demais políticas analisadas na pesquisa. Ao mesmo tempo em que ele surge favorecido pela abertura de uma janela de oportunidades criada pela convergência de múltiplos fatores que valorizaram e deram visibilidade à agricultura familiar nas políticas públicas, ele determinou a criação de uma outra janela de oportunidades para a agricultura familiar. Por ser a primeira política pública a reconhecer a categoria da agricultura familiar, o Pronaf favoreceu a criação e o fortalecimento de outras políticas voltadas especificamente para a agricultura familiar que viriam a ser criadas em seguida.

Destaca-se na trajetória do Pronaf a sua capacidade de promover recortes diferenciados da realidade e, com isso, fortalecer categorias sociais e políticas que passam a ser detentoras de direitos e a reivindicar novas políticas. A partir da instituição do Pronaf, observou-se a visibilidade de um amplo leque de grupos e segmentos sociais que habitam o campo brasileiro e que reivindicam seus direitos frente ao Estado. Adicionalmente, o Pronaf contribuiu para a realização de mudanças institucionais importantes, como a criação do MDA e, mais tarde, da SAF.

Como uma política de apoio à produção, o Pronaf foi criado como um mecanismo para impulsionar os agricultores familiares que apresentavam um mínimo de condições produtivas, mas que precisavam de apoio finan-

ceiro para se integrarem aos mercados. Num primeiro momento, a política pública privilegiou os agricultores familiares mais capitalizados devido às características e às exigências seletivas próprias do mercado financeiro. Contudo, isso foi modificado com o aumento das pressões dos movimentos sociais e com a criação em 1997 do "pronafinho", que tinha o objetivo de contemplar, em seus instrumentos, os agricultores familiares que apresentavam mais dificuldades para acessar o Pronaf. Progressivamente o Pronaf foi se modificando, de modo a acompanhar as novas identidades que se fortaleciam no meio rural (quilombolas, comunidades de fundo de pasto, pescadores, ribeirinhos, extrativistas, indígenas etc.). Assim, num jogo bastante dinâmico, novas categorias sociais e novos recortes foram também sendo estabelecidos, com reflexos nos instrumentos mobilizados pelo Pronaf. Citamos aqui as linhas voltadas especificamente para agricultores do semiárido, agricultores agroecológicos, jovens, mulheres, turismo entre outros. Passaram a ser reconhecidos pelo Pronaf também indígenas, pescadores artesanais, quilombolas entre outros segmentos sociais que não se "identificam" necessariamente com o grupo da agricultura familiar, mas que são bastante comuns (e característicos) no meio rural brasileiro.

Nesse processo, o Pronaf vem alterando as concepções de rural e desenvolvimento rural implícitas e explicitas em seus instrumentos, que se tornam mais amplas e flexíveis de modo a integrar a diversidade de atividades e grupos sociais que conformam o rural contemporâneo. Como uma política de crédito, em sua criação, o programa foi marcado por privilegiar a dimensão produtiva do meio rural. Observou-se nesse momento, ainda no plano da produção, contudo, uma preocupação do programa com a construção de planos de desenvolvimento municipais que tinham como finalidade articular o crédito individual com uma proposta mais ampla de desenvolvimento. Essa iniciativa foi descontinuada com o fim do Pronaf Infraestrutura. Entretanto, nos últimos anos, ainda que permaneça como uma política pública de apoio a projetos produtivos, o Pronaf vem ampliando suas concepções de rural ao introduzir em sua estrutura instrumentos com preocupações ambientais, apoio às atividades não agrícolas, emancipação e empoderamento das mulheres rurais, manutenção da população no meio rural, reconhecimento da pluriatividade, entre outros. Esses novos instrumentos mobilizados pelo Pronaf, contudo, ainda que já sejam uma realidade no marco legal das políticas públicas, têm encontrado dificuldades para ser operacionalização por vários motivos. Dentre eles, a falta de habilidade e conhecimento das instituições financeiras que concedem o crédito, o desconhecimento dos potenciais beneficiários das novas linhas do programa, a falta de qualificação técnica na elaboração dos projetos produtivos (ou outros), problemas com documentação etc.

O PMCMV se insere nas ações voltadas para combater o déficit habitacional. No período de 1980 e 1990 a participação social foi fortalecida, o que, no campo habitacional, implicou o nascimento do MVLM, da UNMP, da CONAM e da CMP. Nos anos 1990, a liberalização econômica e políticas de equilíbrio macroeconômico acabaram por se refletir na descentralização das políticas habitacionais e na contenção de recursos a serem aplicados nessa pasta. Nos anos 2000, duas mudanças essenciais acabaram por determinar a abertura de uma janela de oportunidades para a formulação e a implementação do PMCMV: a chegada ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que representou um avanço para algumas demandas sociais, e a crise financeira e econômica de 2007, com possíveis repercussões sobre as economias em desenvolvimento. Criado inicialmente para atender sobretudo a segmentos sociais urbanos, atualmente o acesso à política foi ampliado de forma a abarcar os pescadores artesanais, extrativistas, silvicultores, aquicultores, quilombolas, piscicultores, maricultores, povos indígenas e demais comunidades tradicionais. O programa, contudo, ainda esbarra em alguns desafios

para ser ampliado no meio rural. Desde a sua origem, o PMCMV, por envolver infraestrutura, já partiu de um recorte do meio rural que o entendia a partir de uma perspectiva ampliada de espaço de vida.

Pertencendo a um campo extremamente técnico e sofisticado, o PNBL corresponde a uma política pública de extensão dos serviços de telecomunicação (telefonia e internet de banda larga) para a totalidade do território brasileiro, incluindo as áreas rurais. O programa surgiu em 2010, por uma iniciativa do governo federal, refletindo, em parte, a rapidez com que as inovações das telecomunicações impactaram as relações sociais e a importância das mesmas na vida contemporânea, valorizando a temática da inclusão digital. Muito embora ainda seja um programa muito recente, os documentos do PNBL se referem a um meio rural como espaço de vida e de trabalho, não necessariamente agrícola. Esta política tem potencial para reduzir distâncias, custos de deslocamento e comunicação, oportunizar formação profissional, e também, lazer. A demanda pelas telecomunicações para o meio rural havia suscitado a criação de um programa específico para atender a este segmento social em 2009, devido a demanda de representações do meio rural, em que destacamos setores do agronegócio e, mais recentemente, da agricultura familiar. Contudo, apenas depois do lançamento do PNBL em 2010, no âmbito do território nacional, as ações para o meio rural ganharam fôlego, mesmo que ainda hoje se caracterizem por certa timidez. Esta política, entretanto, é vista como uma política de longo prazo, dada a necessidade de cabeamento, construção de antenas, compra de satélite, consideradas ações de infraestrutura que antecedem a difusão do sinal. A diferença nas ações para as áreas rurais e urbanas, neste programa, decorre de diversas estratégias tecnológicas para atender a essas áreas, derivadas da diferença na distribuição de sinal nestas áreas, em função das distâncias, barreiras físicas e relação custo/benefício.

A educação do campo tem sido uma reivindicação antiga dos movimentos e das organizações sociais e sindicais ligadas aos trabalhadores rurais e à agricultura familiar. Contudo, os caminhos que levaram à formulação do Pronatec e, em especial, do Pronatec Campo não estiveram diretamente articulados com as reinvidicações desses grupos. O braço rural do Pronatec ganhou maior peso recentemente, a partir de 2012, sendo hoje parte do Pronacampo. Além das bolsas e das políticas de financiamento, o programa incluía instrumentos de expansão rede federal e estadual de ensino técnico, a ampliação e maior utilização da E-Tec e a negociação de acordos de gratuidade com o sistema S, um dos principais ofertantes do programa. Ainda que tenha demonstrado desde o início uma preocupação com a ampliação do setor público, na prática o Pronatec (em especial na modalidade de bolsa e de financiamento) tem sido implementado majoritariamente pela iniciativa privada. Junto com o Pronatec, um aspecto que vem chamando a atenção é a ampliação acelerada da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, em particular, para o meio rural e para os territórios da cidadania.

A análise dos cursos oferecidos pelo Pronatec nos dá uma boa medida da visão do meio rural que o mesmo comtemplo. De acordo com seus materiais institucionais, a política é centrada no eixo tecnológico, possuindo oito áreas principais. Destas, somente duas guardam relações mais estreitas com a atividade agrícola e com a dimensão ambiental. O eixo tecnológico centrado em recursos naturais apresenta cursos que guardam uma estreita relação com a produção e com a dimensão cultural dos processos produtivos. Encontramos cursos de açaicultor, de agricultor orgânico, de apicultor, de aquicultor, de dendeicultor, de avicultor, de bovinocultor de corte e de agricultor familiar entre outros, cursos que podem agregar uma boa dose das tradições

e das características locais. Eles não apresentam somente técnicas em produções agrícolas, mas avançam em alguns cursos de modo a incentivar a adoção de novas tecnologias e a agregação de valor à produção rural, como é o caso do curso de preparador de pescado, de produtor de doces e conservas, entre outros. Isso reflete, em parte, uma certa preocupação com a diversificação da produção. O eixo tecnológico de produção alimentícia, por sua vez, oferece cursos com técnicas para o manuseio de alimentos, para armazenagem e para a preparação da produção como magarefe (abate, preparação e armazenagem de carnes), de moleiro (de grãos), de produção de cachaça, beneficiamento de café, produtor de derivados de leite e de vinhos entre outros. Como no eixo anterior, esses cursos procuram incentivar a diversificação dos sistemas produtivos e a agregação de valor no meio rural, o que implica uma maior valorização, ao lado da dimensão produtiva, da dimensão cultural e, em alguns casos, de estratégias de agregação de valor por indicação de origem/geográfica ou por envolverem técnicas diferenciadas (por exemplo, por serem provenientes da agricultura familiar). No eixo tecnológico de controle e processos industriais estão os cursos de embalador e de tratorista agrícola, caracterizados por um foco na qualificação de mão de obra para trabalharem grandes empreendimentos agroindustriais, e no eixo de informação e comunicação estão cursos de operador de computador. No eixo gestão e negócios são oferecidos cursos de auxiliar administrativo e no eixo tecnológico de turismo, hospitalidade e lazer encontramos cursos de condutor ambiental local e de condutor da cultura local com ênfase explícita na dimensão cultural, social e ambiental do meio rural. Com foco nas dimensões cultural e social da ruralidade, o eixo de produção cultural e design há cursos de confecção de artigos indígenas, de biojoias, de pintura em tecido, entre outros. E por fim no eixo infraestrutura existem cursos de jardineiro e de pedreiro de alvenaria. Os cursos, assim, refletem um amplo leque de opções para a especialização e formação profissional no meio rural que, muito embora tenham uma forte dimensão produtiva, englobam também o meio rural como um espaço de vida, de cultura, de lazer. Contudo, esses cursos pouco avançam em discutir ou em ampliar as capacidades para a consolidação de infraestrutura urgentes no meio rural, dada a sua realidade hoje, como novas formas e técnicas de produção de energia (como ampliação do uso de energia solar e outros), novos instrumentos de comunicação, novas formas de aproveitamento de resíduos sólidos e de tratamento de lixo entre, outros.

O universo de cursos apresentados pelo Senar, portanto, sugere uma perspectiva de rural como espaço de vida e de produção que, embora tenha sua base nos recursos naturais e na agricultura local, não se resume à produção agrícola, valorizando em suas técnicas a cultura local e novas formas de produção. Assim, mesmo que tenha um núcleo na produção via formação, o Pronatec Campo está bastante atrelado a uma visão ampla do rural contemporâneo enquanto espaço de vida e de trabalho. Vivenciando ainda suas etapas iniciais, avança em áreas até então pouco exploradas no campo da formação no meio rural, e isso pode ser visto como bastante positivo.

Contudo, é importante ressaltar a importância de a formação profissional estar atrelada às demais dinâmicas econômicas, sociais e, principalmente, políticas, daquela determinada região. Caso isso não aconteça, corre-se o risco de formar pessoas que não são absorvidas ou que são pouco aproveitadas pela economia local, o que pode determinar um desperdício de recursos e de energia. Destacam-se, neste sentido, a importância e a urgência de que essa política logre uma maior articulação com as organizações sociais e sindicais locais e com instâncias participativas, bem como com as autoridades públicas, que realizam e procuram articular as iniciativas de desenvolvimento local/regional/territorial em curso naquele determinado território. Nesse sentido, os documentos institucionais do Pronatec sugerem a intenção de uma maior aproximação dessa política

com a política territorial e com os grupos e fóruns de educação do campo. Resta-nos verificar, contudo, como se dará esse processo no futuro e em que medida ele será efetivamente concretizado.

De um modo geral, das seis políticas públicas analisadas neste trabalho, quatro delas são focadas exclusivamente para o público da agricultura familiar, quais sejam: Pronaf, PNAE, política de assentamentos rurais e PMCMV. Trata-se aqui de previlegiar e do fortalecer uma ruralidade específica, que compreende um rural que produz, e que é um "rural com gente" – como destacou a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. Suas iniciativas, muito embora nem sempre articuladas, nos sugerem um rural diversificado, que produz a maior parte dos alimentos agrícolas brasileiros, que busca formas mais sustentáveis de produção (onde há grupos pautando a agroecologia e práticas sustentáveis), e que guarda um importante patrimônio cultural brasileiro. Além de reconhecer a importância social e econômica das áreas rurais – e, portanto, da necessidade de fortalecê-las –, estas políticas reconhecem que segmentos específicos, portadores de uma ruralidade específica, devem ser priorizados e apoiados pela ação do Estado na promoção do desenvolvimento rural.

Em seu conjunto, as seis políticas caminham no sentido do reconhecimento do meio rural enquanto um espaço de vida, de trabalho e de conservação de riquezas relacionadas com o nosso patrimônio natural e cultural. O PMCMV, o PRONATEC, a política de assentamentos e o PNBL exaltam elementos que são fundamentais para a compreensão do rural como um espaço de vida para além de um espaço de produção. O acesso à terra, a garantia de um espaço para viver e garantir a reprodução social, a valorização das habitações rurais, o incremento da qualidade de vida, o acesso a bens e ao conforto (energia elétrica, eletrodomésticos), e o acesso à informação e à comunicação são elementos basilares destas políticas citadas. Por sua vez, o Pronaf e o PNAE são políticas que visam fornecer instrumentos que potencializam as atividades econômicas, notadamente as atividades agrícolas e pecuárias, valorizando o rural principalmente como um espaço de trabalho. Em que pesem as mudanças importantes que ocorreram, o desafio consiste em que todas as dimensões do rural (modo de vida, de lazer, de inovação, de trabalho, de produção de energia etc.) sejam incorporadas no interior de cada uma das políticas e que sejam potencializadas na medida em que essas políticas são articuladas no âmbito territorial. Ou seja, ainda temos como tarefa garantir que a multidimensionalidade e a intersetorialidade que são parte constituinte da ruralidade sejam efetivamente incorporadas nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural para além dos discursos e dos documentos institucionais, mas como práticas inovadoras que efetivamente garantam ao rural um lugar no desenvolvimento econômico e social do país.

3.3 Desafios: questões para pensar a ruralidade nas políticas públicas

Ao longo do estudo identificamos algumas questões a serem exploradas se quisermos compreender as formas pelas quais as políticas públicas podem vir a incluir as diferentes dimensões do mundo rural. Identificamos que algumas mudanças proporcionadas pelas seis políticas públicas estudadas, na medida em que dotam de infraestrutura o mundo rural e reconhecem como categoriais sociais pertencentes ao mundo rural outros segmentos para além do agricultor familiar (quilombolas, pescadores, ribeirinhos, etc), podem permitir novas referências ao entendimento da fronteira entre o rural e urbano, implicando novos desafios para políticas públicas destinadas a atender as novas ruralidades.

Conforme o estudo de colegas desta pesquisa, que resultou na identificação e caracterização de vinte e seis tipos regionalizados de espaços rurais no Brasil, diferentes características de densidade demográfica, de biomas, de distâncias inframunicipal e acesso a serviços, de oportunidades de trabalho na agricultura e fora dela, de condições de vida, de oportunidades econômicas e indicadores demográficos muito diferenciados, interagem, em diferentes níveis, para que populações acessem às políticas públicas nacionais. Ao entendermos a existência de ruralidade(s) no cenário brasileiro, possibilitamos, também, o reconhecimento de distintos tratamentos para essas diferentes realidades.

As reflexões que seguem não estão voltadas a um olhar normativo sobre as políticas públicas, mas buscam, essencialmente, refletir sobre o mundo rural, em que diferentes ruralidades exigem diferentes tratamentos para as distintas situações encontradas no âmbito de execução das políticas públicas. São percepções que surgem em torno das relações estabelecidas entre os diferentes aspectos das políticas públicas (instrumentos, gestores envolvidos, instâncias decisórias e participativas etc.) e a capacidade ou não de fomentar distintas dimensões da ruralidade, dentre aquelas múltiplas que são constitutivas do rural (produtiva, cultural, ambiental, política, social etc.). Chama atenção o fato de que, em todas as seis políticas públicas, houve, em alguma medida, a participação da sociedade civil, na forma de pressão pela estruturação da política, ou adaptação dos seus instrumentais, o que contribuiu para que essas políticas pudessem responder, mesmo que limitadamente, a distintas dimensões do rural.

Há que se ponderar que o mundo rural é afetado por mudanças presentes nas sociedades contemporâneas, por exemplo, as mudanças ocorridas na relação espaço-tempo, em que as fronteiras tornam-se mais fluídas, não representando um limite estático entre os lugares (sejam esses regiões, territórios, cidades, rural e urbano) e reduzem o tempo de deslocamento de ideias, informações, sensações, relativizando ainda mais as fronteiras entre o rural e o urbano. Este contexto, reclama de forma ainda mais veemente a superação da falta de infraestrutura no espaço rural, que incluem políticas públicas de moradia, transporte, saneamento, telecomunicações, saúde, entre outras. A garantia do direito à infraestrutura no espaço rural também exige uma ação intersetorial das políticas públicas, tendo em vista que é cada vez mais evidente a insuficiência em se tratar o mundo rural com políticas públicas voltadas, exclusivamente, para a agricultura. Muito além de políticas de diferentes setores para tratar do mundo rural, é necessário, sobretudo, que estes setores dialoguem entre si, criem mecanismos de co-participação e co-resposabilização, para alcançar o sucesso das políticas públicas, sendo estas setoriais ou intersetoriais.

Diante da ruralidade contemporânea, entendemos que a escala para pensar o desenvolvimento não se restringe ao local, ao espaço rural, ao espaço urbano, mas evidencia o território (Kageyama, 2008; Favareto, 2006; Abramovay, 2000; Delgado et al, 2013a;2013b; Brandão, 2012; Schneider, 2006; Veiga, 2005), como o lugar da ação intersetorial de políticas públicas, de reconhecimento e valorização de aspectos culturais, garantia da sustentabilidade ambiental, espaço da reprodução social e integração de mercados etc. O fato de existir no país uma política pública que se ancora na dimensão territorial, que se propõe articular políticas públicas e atores e a ampliar as percepções em torno de diferentes contextos do rural brasileiro, já constitui um grande avanço, necessário mas não suficiente, no tratamento das múltiplas dimensões da ruralidade brasileira.

Neste sentido, gostaríamos de destacar três aspectos a serem aprofundados na sequência, e que estão relacionados às políticas públicas de infraestrutura, à interesetorialidade e à importância do território no tratamento das ruralidades.

3.3.1 As políticas públicas de infraestrutura

As políticas voltadas a dotar de infraestrutura o espaço rural tem um potencial importante, visto que podem contribuir para mudar as bases referenciais que tanto marcam o rural brasileiro, e que norteiam os marco-jurídicos de limite da sede dos municípios e sua área rural (Medeiros, Quintans e Zimmerman, 2013). Neste raciocínio, as políticas públicas de infraestrutura além de proporcionarem uma nova condição estrutural para o "mundo rural" forçam a reflexão sobre a compreensão das novas ruralidades. Embora qualquer política pública de infraestrutura possa servir a uma reflexão deste tipo, nada é mais impactante do que o exemplo trazido pelo PNBL, em que uma família de agricultores que vive no meio rural indicou observar seguidamente a variação do preço do leite, conversar com seu técnico-agrícola sobre o tratamento das vacas leiteiras e ainda, pagar as contas pessoais, tudo via sítios de internet. Neste exemplo, a política de infraestrutura mencionada reduz custos, aproxima pessoas fisicamente distantes, implica uma nova relação da família de agricultores com o espaço, com o lugar "rural" em que vivem. Ao mesmo tempo, ela muda a relação do rural com o urbano, na medida em que integra processos e os universos de valores próprios desses espaços. É evidente que para atender à ruralidade contemporânea, outras políticas de infraestrutura, como políticas de infraestrutura viária, por exemplo, continuam sendo fundamentais visto que os agricultores necessitam de mobilidade para comercializar, para ter acesso à saúde e ao lazer. Há ainda que reconhecer aqui que, não obstante a importância do PNBL, até o momento a política voltada para a difusão das telecomunicações no espaço rural ainda está muito incipiente.

Entendemos que existem inúmeros limitantes para a difusão das políticas de infraestrutura, visto que as grandes distâncias e a baixa densidade populacional contribuem para a pouca atratividade de investimentos públicos e privados desta natureza. A ausência de recursos, ou pouco investimento, a baixa capacidade de apresentação de vantagens competitivas para atrair investimentos privados nos distantes rincões acabam sendo fatores centrais que obstaculizam a ampliação das infraestruturas de diferentes naturezas para o espaço rural. Não podemos esquecer, contudo, que todas elas implicam direitos básicos garantidos na Constituição Federal. Nesta situação, a ideia do rural sem infraestrutura e do lugar do atraso acaba, como revelado por Medeiros, Quintans e Zimmermann (2013), em uma "profecia que se autocumpre", de negação de direitos básicos aos habitantes do meio rural. Para as autoras, sustentadas em Robert Merton, se os indivíduos definem as situações como reais, "o rural como o lugar da produção e o lugar do atraso", estas situações serão reais em suas consequências. Por exemplo, se o espaço rural for visto pela política pública a partir da lógica de que não tem densidade populacional, não paga o custo para fazer saneamento, este continuará a não ter infraestrutura, permanecendo a visão do atraso em comparação com as áreas urbanas. Neste sentido, a política pública de infraestrutura não pode ser determinada por uma equação simplista de relação custo versus números de beneficiários, o que exige uma ressignificação da ideia do investimento público para atender à ruralidade brasileira. Entendemos que a garantia da infraestrutura oportuniza um lugar rural mais inserido nos fluxos de

entorno, o que se coaduna com reflexões que tratam do desenvolvimento territorial, em que o local está em constante diálogo com o global (Brandão, 2012; Schneider, 2006; Veiga, 2005).

No PNBL e no PMCMV identificamos grande potencial para atender as novas ruralidades, e também identificamos um esforço nesta direção. No entanto, conforme já salientado, percebemos que estas duas políticas esbarram em problemas muito superiores ao que seus mecanismos podem alcançar. Nestas duas políticas, as parcerias com a iniciativa privada e as práticas regulatórias mostram-se como alternativas interessantes, contudo, não suficientes para lidar com o rural. Isso remete para a importância do papel do Estado, nas suas distintas esferas, ao permitir a ampliação dessas infraestruturas para as áreas rurais. Ao mesmo tempo podem fortalecer situações de exclusão econômica e social, oprimindo e exluindo segmentos do mundo rural, principalmente aquelas populações mais fragilizadas economicamente. Conforme constatamos, os números do MCMV Rural mostram um percentual muito menor de contratos do que os observados nos espaços urbanos, indicando ainda a pouca difusão desta política e os obstáculos que são colocados pelas áreas rurais à política. Conforme nos foi relatado, um dos aspectos interessantes na gestão desta política pública tem sido a proximidade com a sociedade civil, o que aproxima os gestores públicos das limitações encontradas no meio rural e mesmo, das distintas ruralidades observadas no cenário brasileiro. Há, contudo, de se atentar para a qualificação da mão de obra disponível para elaborar projetos de moradia no meio rural, de forma que técnicos também dialoguem com estas diversidades.

3.3.2 Intersetorialidade

Outro desafio que surge para as políticas públicas voltadas a atender à ruralidade contemporânea é dado pela intersetorialidade (intra e inter) institucional, tanto em nível governamental quando da sociedade civil. As políticas estudadas evidenciaram a necessidade de envolvimento nas ações e políticas públicas de diferentes setores, de diferentes atores sociais e políticos. Não é mais possível tratar das políticas públicas voltadas ao rural a partir do setor da agricultura apenas. Entre as políticas públicas estudadas, um exemplo elucidativo é o PNAE. Conforme constatamos, a execução do PNAE exige um esforço de intersetorialidade ao colocar em diálogo atores rurais e urbanos e vinculados a múltiplos setores, como educação, nutrição, planejamento, infraestrutura e agropecuária. O arranjo institucional do Programa exige a sensibilidade e a comunicação entre estes diferentes atores sociais, sendo que, quanto maior sintonia e articulações houver em suas ações, mais são potencializados os possíveis resultados do Programa. Há que se considerar que a intersetorialidade é um princípio da segurança alimentar e nutricional (Maluf, 2007; Magalhães, Burlandy e Frozi, 2013) e, portanto, a ser equacionado em qualquer política desta natureza. Estudos evidenciam que também a ruralidade reclama uma compreensão intersetorial, considerando as múltiplas ligações e interrelações entre rural e urbano e as várias dimensões que devem ser trabalhadas no espaço rural, para além da agricultura.

3.3.3 O território na promoção da ruralidade

Conforme já discutido, os contornos da ruralidade brasileira não se limitam aos traçados legais das sedes urbanas e das áreas rurais. Em pleno século XXI, a ruralidade se faz muito presente no cotidiano das habitantes das cidades pequenas e médias. A urbanidade, sua contrapartida, também está imbricada nas relações

sociais dos espaços rurais que coexistem com os grandes centros urbanos. Muito embora as fronteiras e os limites político-administrativos nos passem uma ideia contrária, os espaços e as regiões não são homogêneos. Conforme salienta Wanderley (2009), o "mundo rural" é "o lugar da vida", em que tramas sociais, espaciais e culturais dão sentido a relações sociais no campo e na cidade, em complementaridade e integração. Para esta autora, muito além do que o lugar da agricultura, o espaço rural tem que ser entendido enquanto um "espaço físico, lugar onde se vive e lugar de onde se vê e se vive o mundo" (2000: 204) e cujo futuro não está fadado à urbanização ou ao desaparecimento. A autora nos sugere, então, que o rural está relacionado ao modo como nos relacionamos com o espaço, esta categoria muito estudada pelos geógrafos, sempre questionada no sentido da sua representação, contornos e significado (Santos, 2012; Castro, Gomes e Corrêa, 2000; Massey, 2009).

Os recortes oficiais, dados pelo lugar (e seus diversos desdobramentos-cidade, rua, aldeia, etc), a região, a nação e o mundo, são apenas uma forma de delimitar um espaço que não necessariamente coincide com todas as formas de espacialização e de identidades que são construídas no território (Castro, Gomes e Corrêa, 2000:121). Nesta perspectiva, mesmo com os processos de globalização e sua imposição sobre o cotidiano, há uma força do "lugar" que determina as formas como grupos sociais definem a espacialidade da sua reprodução social, é o "mundo vivido" (Santos, 2006:218),

Esta percepção do lugar, de um certo recorte espacial, nos traz a origem das reflexões sobre ruralidade. É do lugar "rural" que queremos falar, perceber o mundo, refletir seus fenômenos. Neste espaço, sem limites claros dados pela dinâmica de mobilidade de suas populações e informações, e seus modos de se relacionar com o mundo, ainda se evidencia uma relação específica com o "mundo rural". Isto porque, como reflete Massey (2009:15), para a qual *"o espaço é uma dimensão implícita que molda nossas cosmologias estruturantes. Ele modula nossos entendimentos do mundo, nossas atitudes frente aos outros, nossa política. Afeta o modo como entendemos a globalização, como abordamos as cidades e desenvolvemos e praticamos um sentido de lugar. Se o tempo é a dimensão da mudança, então o espaço é a dimensão do social: da coexistência contemporânea de outros. E isso é ao mesmo tempo um prazer e um desafio"*.

As ideias apresentadas trazem "a força da dimensão cultural-identitária" do lugar, e do território (Haesbaert, 2009: 13), ao mesmo tempo em que propõem uma abordagem alternativa do espaço, assentado em três referenciais. Primeiro, o espaço como produto de interrelações, que perpassa a imensidão do global até o intimamente pequeno. Segundo, o espaço como esfera da possibilidade de existência, da multiplicidade, no sentido da pluralidade contemporânea como a esfera da coexistência da heterogeneidade contemporânea. Terceiro, o espaço "sempre em construção", produto de inter-relações que estão a se fazer cotidianamente, "jamais está acabado, nunca fechado" (Massey, 2009:29). É esta relação dos indivíduos com os lugares, mesmo diante de trocas contínuas e distantes, que determina a ruralidade e motiva a permanência no mundo rural, em que pesem todos os movimentos em direção à urbanidade.

Veiga (2006) confronta a ideia de uma completa urbanização (a "revolução urbana") de Henri Lefebvre com a ideia de um "renascimento do rural" defendida por Bernard Kayser, e apresenta uma terceira via, de "nascimento de uma nova ruralidade". Esta nova ruralidade, para o autor, advém da condição de globalização da sociedade, determinados por três vetores fundamentais: "aproveitamento econômico das amenidades naturais por meio

de um leque de atividades que costumam ser tratadas no âmbito do turismo; desdobramento paisagístico dos esforços de conservação da biodiversidade; crescente necessidade de buscar a utilização de fontes renováveis de energia disponíveis nos espaços rurais" (Veiga, 2006:333). Há, nestas ideias, evidente relação sociedade-natureza, e aí podemos digredir a relação com o espaço, no "mundo rural", sendo necessário sinalizar, também, a percepção mais recente, de múltiplas ruralidades presentes no espaço brasileiro (Wanderley e Favareto, 2013).

Voltamo-nos, entretanto, para a compreensão da ruralidade, algo que não renasce, no sentido kayseriano, ou mesmo é aniquilado pelo urbano, no sentido lefebvreviano, mas persiste, em "permanente construção", fruto de inter-relações que vão "do global ao intimamente pequeno"; uma "esfera da coexistência da heterogeneidade contemporânea", da multiplicidade de existência; inter-relações que estão a fazer-se cotidianamente, "nunca fechado" (Massey, 2009). Esta compreensão, que marca a ideia de "lugar" na geografia contemporânea, marca a ideia da ruralidade (Wanderley, 2000a; 2000b; 2009; Wanderley e Favareto, 2013) e apresenta-se como um desafio às políticas públicas para o mundo rural.

Se por um lado, entender que os lugares determinam a relação dos indivídos com o espaço habitado, seja este rural ou urbano, por outro, ampliar esta escala de tratamento do espaço para abarcar a ruralidade em sua dinâmica relação com a urbanidade nos remete ao território. O lugar, conforme sinalizou Haesbaert, marca também a ideia do território, espaço vivido, espaço das relações de poder e de proximidade. Para Milton Santos (2007:13), o "*território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações de sua existência (...) o território não é apenas um conjunto dos sistemas naturais de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si; o território usado é o chão mais a identidade. A identidade de pertencer aquilo que nos pertence; o território é o fundamento do trabalho*".

Este caminho "quase natural" do tratamento da ruralidade pela via do território (Kageyama, 2008; Favareto, 2006; Abramovay, 2000; Delgado *et al*, 2013a; 2013b; Schneider, 2006; Veiga, 2005), remete às práticas de políticas públicas verificadas no decorrer deste trabalho, algumas em exercução, mesmo que incipientes, como o caso do Programa de Assentamentos, mas a maioria por serem mais bem articuladas pela via territorial (PNAE, PAA, PNBL, Pronatec e PMCMV Rural). Nesta perspectiva, é importante citar a existência de múltiplas territorialidades que se sobrepõem nas ações governamentais e seus impactos no mundo rural, por exemplo, nas ações de apoio às grandes obras e nas ações de apoio ao agronegócio. Na maioria das vezes, esse processo não é harmonioso, traduzindo-se em conflitos derivados das disputas que são travadas em torno dos territórios físicos. Como exemplo destacamos o caso dos territórios indígenas do Centro-Oeste, onde índios reclamam o território como identidade e como peça essencial para garantir a reprodução social, ao mesmo tempo em que concorrem com as intenções de expansão dos grandes projetos de infraestrutura e de produção de *commodities* agrícolas.

***

Por fim, para pensar a ruralidade contemporânea, é importante retomar a reflexão de que "nem todo urbano é urbano", "nem todo rural é agrícola", e que reconhecemos como ponto de partida "a diversidade do mundo rural". Da investigação empreendida, podemos sugerir que o êxito nas políticas públicas está relacio-

nado principalmente à ressignificação e à ampliacão da forma como este espaço rural vem sendo interpretado e conduzido nas políticas públicas. Emerge, dele, portanto, como desafio principal, o reconhecimento da importância de que as ações governamentais entendam a ampliação de boa parte das infraestruturas enquanto direitos fundamentais que devem, logo, ser garantidos no espaço rural. O estudo também traz à tona, a necessidade da intersetorialidade (intra e inter) institucional, tanto em nível governamental quando da sociedade civil, possibilitando que as políticas públicas desçam do plano federal e "aterrisem" no meio rural, de forma a contemplar em seus instrumentos critérios mais flexíveis que permitam um melhor tratamento das especificidades do meio rural e dos grupos sociais que nele habitam e que demandam reconhecimento social e político. De modo geral, ao romper com os limites do espaço "rural", também as políticas públicas voltadas a estes lugares são desafiadas a se manter em constante inter-relação com os fluxos mais amplos do urbano, sendo o território o espaço com maior potencial para essa empreitada.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. *Alcance e limites das finanças de proximidade no combate à inadimplência*: o caso do Agroamigo. Texto para discussão, n. 10. São Paulo, 2008.

_____. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo.In: ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre:Ed.UFRGS, 2003b, p.17-56.

_____. Conselhos além dos limites. In: ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Ed.UFRGS, 2003b, p. 57-82.

_____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In: ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Ed.UFRGS, 2003c, p.83-100.

_____. *Relatório institucional da Secretaria de Agricultura Familiar*. 2002.

_____. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. Economia Aplicada – n° número 2, vol. IV: 379-397, abril/junho 2000.

_____. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas (SP): Editora Hucitec/Editora da UNICAMP, 1992.

ABRAMOVAY, R.; PIKETTY, M.G.. Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. *Cadernos de ciência & tecnologia*, v.22, n.1, p.53-66, jan./abr. 2005.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J.E. *Novas instituições para o desenvolvimento rural*: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Brasília/DF: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 641).

ALTEMBURG, S.G.N. *A comida invisível*: representações sociais sobre a alimentação escolar ecológica entre a comunidade escolar do extremo sul gaúcho. Dissertação (Mestre em Sistemas de Produção Agrícola Familiar) – Programa de Pós-Graduação em Sistemas Agrícolas Familiares (PPGSPAF – UFPEL). Pelotas (RS), 2014.

ANATEL. 2014. Disponível em: http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalInternet.do

ANJOS, F.S. *Agricultura familiar, pluriatividade e desenvolvimento rural no Sul do Brasil*. Pelotas (RS): EGUFPel, 2003.

AQUINO, J.R. Financiamento da agricultura brasileira: cenário atual e perspectivas. In: *51º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural* (Sober). Belém, 2013 (Power-point).

AQUINO, J.R.; SCHNEIDER, S.. 12 anos da política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural, 8, 2010, Porto de Galinhas, *Anais*... Porto de Galinhas (PE): ALASRU, 2010.

AQUINO, J.R. *et al. Caracterização do público potencial do Pronaf B na região Nordeste e no estado de Minas Gerais*: uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006. Brasília (DF): IPEA, 2013. (Série Relatório de Pesquisa IPEA).

AQUINO, J.R. *et al*. Dimensão e localização do público potencial do PRONAF "B" no Brasil: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006. In: XLIX Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2011, Belo Horizonte (MG). *Anais*... Sober, 2011.

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. *Financiamento da transição agroecológica*: caderno do II Encontro Nacional de Agroecologia. Rio de Janeiro (RJ): GT Financiamento da Transição Agroecológica/ANA, 2007.

ARRUDA, R. Distribuição de terras patina e reforma agrária pode ter seu pior ano desde 1999. Estado de São Paulo, 18 de novembro de 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE TELECOMUNICAÇÕES RURAIS (ABRATER). 2014. Disponível em: http://www.abrater.org.br/

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENOT ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). Pronaf B: evolução e metodologias. *Informativo técnico AGRIS*, n. 2, p. 1-16, 2012.

BARBIERI, C. Reforma no Sistema S gera debate acalorado. Folha de São Paulo. Mercado. 17 de maio de 2008.

BARCELOS, S.B. *As políticas públicas para a juventude rural no Brasil*: apontamentos iniciais sobre o processo de constituição desse campo de estudos. S.d. Disponível em: http://portal.mda.gov.br/portal/nead/arquivos/download/Artigo_025.pdf?file_id=9146068 Acesso em: 14/03/2014

BASSUL. J.R. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A.C. O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p.71-90.

BASTOS, F. *Ambiente institucional no financiamento da agricultura familiar*. São Paulo (SP): Editora Polis Ltda, 2006.

BELIK, W.; SOUZA, L.R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. Planejamento e políticas públicas, n.33, p.103-122, 2009.

BERNARDO, P. Entrevista. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=0SFJUgs4q9U

BITTOUN, J.; MIRANDA, L. *Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*. Produto P4 B: Tipologia: Versão Final. 2013 (relatório de pesquisa).

BLUME, R. *Território e ruralidade*: a desmistificação do fim do rural. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre, 2004.

BOLTER, J.A. G. Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do programa nacional de habitação rural. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (UFRGS). Porto Alegre, 2013. 173p.

BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento:* as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora UNICAMP, 2007.

BRASIL. 6º Balanço: 2011-2014. Ano II. PAC 2 – a gente faz um Brasil de oportunidades. s/d.

BRASIL, BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual do crédito rural*, julho, 2013. (atualização em 18/07/2013).

_____. *Anuário estatístico do crédito rural*. (Vários anos).

BRASIL. COMITÊ GESTOR DO PROGRAMA DE INCLUSÃO DIGITAL (CGPID). Programa Nacional de Banda Larga, 2010. Disponível em: http://www.comunicacoes.gov.br/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl/banda-larga-popular

BRASIL CONECTADO. 2014. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado

BRASIL CONECTADO. Relatório do I Encontro do Fórum Brasil Conectado. Brasília, 2010a. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado/documentos/1o-fbc/relatorio-final-do-1o-fbc

BRASIL CONECTADO. Relatório do II Encontro do Fórum Brasil Conectado. Brasília, 2010b. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado/documentos/2o-fbc/relatorio-final-do-2o-fbc

BRASIL, CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL. *Resolução nº. 003375 de 19 de junho de 2006 do Conselho Monetário Nacional*. Altera o regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e outros dispositivos do Manual de Crédito Rural (MCR). 2006.

_____. *Resolução 003206 de 24 de junho de 2004 do Conselho Monetário Nacional*. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). 2004.

_____. *Resolução 003097 de 25 de junho de 2003 do Conselho Monetário Nacional*. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). 2003.

_____. *Resolução 002833 de 25 de abril de 2001 do Conselho Monetário Nacional*. Dispõe sobre alterações no Regulamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 2001.

_____. *Resolução 002629 de agosto de 1999 do Conselho Monetário Nacional*. Altera e consolida as normas aplicáveis aos financiamentos rurais ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1999.

_____. *Resolução 002507 de 17 de junho de 1998 do Conselho Monetário Nacional*. Institui a Linha de Crédito de Investimento para Agregação de Renda à Atividade Rural - AGREGAR, ao amparo do Programa Nacio-

nal de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1998.

_____. *Resolução n°. 2.191 de 24 de agosto de 1995 do Conselho Monetário Nacional*. Crédito rural – Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 1995.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL E SOLIDÁRIO. *Propostas priorizadas para o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário – PNDRSS, aprovadas na Plenária Final*. Brasília (DF), 2013.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL. *Resolução nº. 27 de 28 de novembro de 2001*. Modifica critérios para seleção de municípios a serem apoiados pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA para implantação de projetos de infra- estrutura e serviços municipais, bem como define contrapartidas dos municípios que participam ou vierem a participar do referido Programa, estabelecidos pela Resolução nº 15 de 10 de maio de 2001. 2001.

BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Relatório final da 4º Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Salvador (BA), 2011.

_____. *Grupo de Trabalho de Alimentação Escolar da Câmara Temática 3. Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional para Grupos Populacionais Específicos*. Relatório de apresentação de propostas período de outubro de 2004 a abril de 2005. 2005. Disponível em: http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/alimentacao-escolar Acesso em: 18/09/2012.

_____. *II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. "A construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional". Relatório final. Olinda (PE), 2004.

BRASIL, MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. *PRONAF*: construindo as instituições do desenvolvimento rural. Brasília (DF): Secretaria de Desenvolvimento Rural/MAARA, 1998.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. ↓ http://www.cidades.gov.br/↑ Acesso em fev. 2014.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Cartilha Minha Casa Minha Vida: entre todos que precisam de uma casa, existem aqueles que precisam de mais apoio para conseguir a sua. s/d. Disponível em: http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/1821914/DLFE-245024.pdf/Cartilha_MC.pdf

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Política nacional de habitação. Cadernos Ministério das Cidades – Habitação, nº4. Brasília: MCidades, 2004. 104p.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Manual do agente emissor de Declaração de Aptidão ao Pronaf*. Versão 1.0. Brasília (DF): MDA, 2014.

_____. *Plano safra da agricultura familiar 2013/2014*: para quem gosta de notícias boas, este é um prato cheio. Brasília (DF): MDA, 2013a.

_____. *Plano Safra Semiárido 2013/2014*. Brasília (DF): MDA, 2013b.

_____. Portaria n. 94 de 27 de novembro de 2012. Brasília (DF): MDA, 2012.

_____. *Plano safra da agricultura familiar 2011/2012*: a agricultura familiar alimenta o Brasil que cresce. Brasília (DF): MDA, 2011.

_____. *Políticas públicas para mulheres na reforma agrária*. Brasília (DF): MDA, 2010.

_____. *Mais Alimentos*: um plano da agricultura familiar para o Brasil. Plano safra da agricultura familiar 2008/2009. Brasília: MDA, 2008.

_____.*Plano Safra da Agricultura Familiar:* produzindo alimentos para um Brasil sem fome. Brasília (DF): MDA/SAF, 2003a.

_____. *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília (DF): MDA/SDT, 2003b.

BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Resolução /CD/FNDE Nº. 26 de 17 de junho de 2013*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2013.

_____. Portaria número 86 que institui o Programa Nacional de Educação do Campo (Pronacampo). 01 de fevereiro de 2013.

_____. *Resolução/CD/FNDE Nº. 67 de 28 de dezembro de 2009*. Altera o valor *per capita* para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. 2009.

_____. *Resolução FNDE/CD nº. 32 de 10 de agosto de 2006*. Estabelecer as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE. 2006.

_____. *Sobre o PNAE*. S.d. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar Acesso em: 09-03-2014.

BRASIL. NBR Notícias. Agricultores familiares comercializam produtos pela internet. Publicado. Publicado em 16.07.12. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=cmhU2wX0N_A

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa Mais Alimentos terá estande na Agrishow 2012 para ampliar inclusão de agricultores familiares. *Imprensa*. 25/04/2012. Disponível em: http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/programa-mais-alimentos-tera-estande-na-agrishow-2012-para-ampliar-inclusao-de-agricultores-familiares Acesso: 10/05/2012.

_____. *Lei nº. 11.497 de 16 de junho de 2009*. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. 2009.

_____. Lei número 12.188 de 11 de janeiro de 2010 Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura e Reforma Agrária (PNATER) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER), altera a Lei número 8.666 de 21 de junho de 1993 e dá outras providências. Dia 11 de janeiro de 2010.

_____. Medida Provisória número 2.183-56 de 24 de agosto de 2001 que acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei número 3.365 de 21 de junho de 1941, das Leis número 4.504 de 30 de novembro de 1964, 8.177 de 01 de março de 1991, e 8.629 de 25 de fevereiro de 1993 e dá outras providências. Dia 24 de agosto de 2001.

_____. Decreto número 3.338 de 14 de janeiro de 2000. Dia 14 de janeiro de 2000

_____. Lei Complementar número 93 de 4 de fevereiro de 1998 que institui o Fundo de Terras e de Reforma Agrária - Banco da Terra e dá outras providências. Dia 04 de fevereiro de 1998.

_____. Lei número 8.629 de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. 25 de fevereiro de 1993.

_____. Decreto número 2.363. Extingue o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e cria o Instituto Jurídico das Terras Rurais (INTER) e dá outras providências. Dia 21 de outubro de 1987.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1985.

_____. Decreto número 91.766. Aprova o Plano Nacional de Reforma Agrária. Dia 10 de outubro de 1985.

_____. Decreto número 91.214. Cria o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário sobre sua estrutura e dá outras providências. Dia 30 de abril de 1985.

_____. Decreto número 68.153. Aprova o regulamento geral do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Dia 01 de fevereiro de 1971.

_____. Decreto número 1.110. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Dia 09 de julho de 1970.

_____. Decreto número 55.891. Regulamenta o capítulo I do Título e a seção III do Capítulo IV do título II do Estatuto da Terra. Dia 31 de março de 1965.

_____. Lei número 4.504. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Dia 30 de novembro de 1964.

BREZZI, M.; DIJKSTRA, L.; RUIZ, V. OCDE extended regional typology: the economic performance of remote rural regions. *OECD Regional Development Working Papers*, 2011.

BRUMER, A.; SPANEVELLO, R.M. O papel dos mediadores no acesso das mulheres ao PRONAF Mulher.

Revista Anthropológicas, ano 16, v. 23, n. 1, p. 89-112, 2012.

BUAINAIN, A. Reflexões sobre reforma agrária e questão social no Brasil. Seminário Justiça Agrária e Cidadania. 14 de junho de 2003.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). Minha Casa Minha Vida - Programa Nacional de Habitação Rural. Manual do Programa. Apresentação de Propostas. Grupo I, II e III. Fev.2012. Disponível em: http://www.contag.org.br/imagens/f2201cartilha_pnhr.pdf; http://construtoragsv.com.br/download/Cartilha_PNHR_GRUPOS_II_E_III.pdf

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF). PNHR Habitação rural. Material em Powerpoint. Acesso por meio de entrevista, 2013.

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. *O novo rural brasileiro*: uma análise nacional e regional. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, v. 1, 2000a.

_____. *O novo rural brasileiro*: políticas públicas. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, v. 4, 2000b.

CARNEIRO, M.J. *Camponeses, Agricultores e Pluriatividade*. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

_____. Ruralidade: novas identidades em construção. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v.11, p. 53-75, 1998b.

_____. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. *Estudos sociedade e agricultura*, v.8, p.70-82, 1997.

CASTRO, I.E.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R.L. Geografia: conceitos e temas. 2 ª ed. Rio de Janeiro: Berttrand Brasil, 2000.

CAZELLA, A.A.; BÚRIGO, F.L. Inclusão financeira e desenvolvimento rural: A importância das organizações territoriais. *Política e Sociedade*, v. 8, n. 14, p. 301-331, 2009.

CAZELLA, A.A.; MATTEI, L.; DELGADO, N. A gestão do PRONAF infraestrutura e serviços pelos conselhos municipais de desenvolvimento rural: evidências sobre o Estado de Santa Catarina. In: Congresso brasileiro de economia, administração e sociologia rural, 40, 2002, Passo Fundo (RS), *Anais*... Passo Fundo (RS): SOBER, 2002.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Proposta para um projeto de lei agrícola*. São Paulo (SP): CUT, 1991.

CENTRO DE ESTUDOS SOBRE AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E DA COMUNICAÇÃO (CETIC. br). 2014. Disponível em: http://www.cetic.br/

CHAIM, N.; BELIK, W. São Bernardo do Campo: Atuação Pioneira em favor da Agricultura Familiar. In: CORÁ, M.A.J.; BELIK, W. *Projeto Nutre SP*: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo (SP): Instituto Via Pública, 2012, p. 77-87.

CINTRÃO, R.; SILIPRANDI, E. O progresso das mulheres rurais. In: ONU MULHERES. *O progresso das mu-*

lheres no Brasil 2003-2010. Rio de Janeiro: ONU Mulheres, 2011.

COMISSÃO DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA, COMUNICAÇÃO E INFORMÁTICA (CCTCI). Relatório Final da Subcomissão Especial destinada a acompanhar as ações do Programa Nacional de Banda Larga, 2013. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cctci/documentos/relatorios-de-atividades/relatorios-de-subcomissoes/rel-final-subcom-esp-pnbl-2013

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG). *Grito da Terra Brasil 2009*. Brasília (DF): CONTAG, FETAGs e STTR, 2009.

_____. *Grito da Terra Brasil 2008: Pauta de Reivindicações*. Brasília (DF): CONTAG, FETAGs e STTR, 2008.

_____. *Grito da Terra Brasil/2005*: pauta de reivindicações. Brasília (DF): CONTAG, FETAG, STTR, 2005.

_____. *Anais I Congresso nacional extraordinário dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 1994.

_____. *Política agrícola e pequenos agricultores*. Brasília (DF): CONTAG, 1984.

_____. *Anais – 3º Congresso nacional dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 1979.

_____. *Anais – II Congresso nacional dos trabalhadores rurais*. Brasília (DF): CONTAG, 1973.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES (CUT). *Construir a unidade na diversidade*. Plataforma da CUT para o 6º Congresso da CONTAG. Cajamar (SP): CUT, 1995.

DALUTA. Relatório Brasil 2012. Banco de dados da luta pela terra. Minas Gerais: Daluta, 2013.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DELGADO, G.C. A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003, in Questões Sociais e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

DELGADO, G.C. A estrutura agrária sem limites exacerba a questão agrária. In.: STEFANO, D.; MENDONÇA, M. L. (org.). Direitos Humanos no Brasil 2013: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. 2013.

DELGADO, N.G.; GRISA, C. Institucionalidades, governança e projetos territoriais na política de desenvolvimento rural no Brasil. In: LEITE, S.P. *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*. Brasília: IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, 2013, v. 19, p.239-288.

DELGADO, N.G.; LEITE, S.P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: DELGADO, N.; LEITE, S. *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil*. Brasília, D.F., IICA, Série Desenvolvimento Rural Sustentável, Vol. 14, 2011, p. 89-130.

DELGADO, N.G.; LEITE, S.; WESZ JR., V. *Nota técnica*: produção agrícola. Rio de Janeiro (RJ), 2010.

DELGADO, N.G. *et. al*. Tipologias de ruralidades em agências multilaterais e organismos internacionais selecionados. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. *Concepções da ruralidade contemporânea*: as singularidades brasileiras, v. 21, Brasília (DF): IICA, 2013a., p. 77- 148 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

_____. Concepções de ruralidade e políticas públicas na América Latina e Europa: análise comparativa de países selecionados. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. *Concepções da ruralidade contemporânea*: as singularidades brasileiras, v. 21, Brasília (DF): IICA, 2013b., p. 149-412, (Série Desenvolvimento Rural Sustentável).

DESCONSI, C. Análise qualitativa das estratégias econômicas presentes em unidades familiares beneficiárias do Microcrédito Rural (Pronaf). *Relatório de Consultoria*. Brasília/MDA, 2012.

ENGELMANN, S.I.;GIL, A.D. A questão agrária no Brasil: a política agrária do governo Lula e a relação com o MST. In.: Revista Eletrônica do CEMOP, número 02. Setembro de 2012.

ESQUERDO, V.F.S. Reforma agrária e assentamentos rurais: perspectivas e desafios. Projeto Consolidação do Desenvolvimento Rural. NEAD. IICA: Brasília, 2011.

ESTADÃO. Minha Casa Minha Vida sofre com fraude em cadastros. Publicada em 19 de janeiro de 2014. Disponível em: http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,minha-casa-minha-vida-sofre-com-fraude-em-cadastros,1120428,0.htm

FAVARETO, A. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou "inovação por adição"? *Estudos avançados*, n.24, v. 68, 2010.

_____. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista brasileira de ciências sociais,* v.21, n. 62, p. 27-45, 2006.

FAVARETO, A.; DEMARCO, D. Entre o capital social e o bloqueio institucional: uma avaliação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural em cinco estados brasileiros. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.k.; MARQUES, P.E. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR (FETRAF). *VII Jornada Nacional de Luta da Agricultura Familiar e Reforma Agrária*. Pauta de reivindicações. Brasília (DF): FETRAF, 2011.

_____. *Pauta de reivindicações da VI Jornada nacional de luta da agricultura familiar*. Brasília (DF): FETRAF-Brasil, 2010.

_____ *Pauta de reivindicações da IV Jornada Nacional de luta da Agricultura Familiar*. Brasília (DF): FETRAF, 2008.

_____. *Pauta de reivindicações da III Jornada Nacional de Luta da Agricultura Familiar*. Brasília (DF), 2007.

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL - FETRAF SUL. Meio Rural terá cobertura de internet até 2015. Publicado em 06.06.2013. Disponível em: http://www.fetrafsul.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2556:meio-rural-te-

ra-cobertura-de-internet-ate-2015&catid=1:ultimas-noticias&Itemid=104

FERNANDES, B.M. O MST e as reformas agrárias do Brasil. In.: Debates. Ano IX, número 24. Outubro de 2008.

_____. Questão Agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. Leituras sobre questão agrária no Brasil. 2004.

_____. Brasil: 500 anos de luta pela terra. Revista Cultura Vozes. Disponível em: http://www.culturavozes.com.br/revistas/0293.html. Acesso em abril de 2014.

FERNANDES, B.M.; WELCH, C.A.; GONÇALVES, E.C. Políticas fundiárias no Brasil: uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil. In.: Framing the debate series, número 2. Roma: International Land Coalition, 2012.

FERREIRA, A.D. Processo e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre as especificidades brasileiras. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v.1, n.18, p.28-46, 2002.

FIBERWORK OPTICAL COMMUNICATIONS. WDM: A alternativa revolucionária para aumentar a banda passante das redes de fibra óptica. Publicado em 10 de janeiro de 2000. Disponível: http://www.fiberwork.net/media/news/1

FLEXOR, G.; GRISA, C. Institutionalization of family farm policy in Brazil: history, ideas and actors. In: *International Conference on Public Policy*. Anais... Grenoble, França, 2014.

FORUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO DO CAMPO. Notas para análise do momento atual da educação do campo. Seminário Nacional. Brasília, 15, 17 de agosto de 2012.

FOUILLEUX, È. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos sociedade e agricultura*, v.19, n.1, p.88-125, 2011.

_____. *La politique agricole commune et sés réformes*: une politique à lépreuve de la globalisation. Paris: L'Harmattan, 2003.

FRANCISCO, V.L.F.S.; PINO, F.A. Fatores que afetam o uso da internet no meio rural paulista. Revista Agric. São Paulo, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 27-36, jul./dez. 2004.

GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. As duas "caras" do PRONAF: produtivismo ou fortalecimento da produção para autoconsumo? In: Congresso brasileiro de economia, administração e sociologia rural, 43, 2005, Ribeirão Preto (SP), *Anais*... Ribeirão Preto/SP: SOBER, 2005.

GESAC. 2014. Disponível em: http://www.gesac.gov.br/

GLOBO RURAL. Agricultores se encantam com vantagens de participar da internet no Paraná, 2014. Disponível em: http://globotv.globo.com/rede-globo/globo-rural/v/agricultores-se-encantam-com-vantagens-de-participar-da-internet-no-parana/3294152/

GLOBO RURAL. Alô, é da fazenda. Publicado em 04.06.2011a. Disponível em: http://revistagloborural.glo-

bo.com/Revista/Common/0,,EMI231735-18283,00-ALO+E+DA+FAZENDA.html

GLOBO RURAL. Cursos via internet ganham popularidade no meio rural. Publicado em 21.05.2011c. Disponível em: http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI235063-18272,00-CURSOS+VIA+INTERNET+GANHAM+POPULARIDADE+NO+MEIO+RURAL.html

GLOBO RURAL. Suécia inspira modelo brasileiro de internet móvel rural. Publicado em *04.08.2011b. Disponível em:* http://revistagloborural.globo.com/Revista/Common/0,,EMI254748-18272,00-SUECIA+INSPIRA+MODELO+BRASILEIRO+DE+INTERNET+MOVEL+RURAL.html

GOVERNO PARALELO. *Política nacional de segurança alimentar*. 1991.

GRAZIANO DA SILVA, J. *Tecnologia e agricultura familiar.* Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 1999.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.; CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, v.19, n.1, p. 37-67, 2002.

GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil*: produção e institucionalização das ideias. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

GRISA, C.; FLEXOR, G. Dinâmica institucional das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. Rio de Janeiro, 2012 (relatório de pesquisa).

GRISA, C.; WESZ Jr., V. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: entre avanços e desafios. *Artigos mensais OPPA*, nº. 33, 2010.

GRISA, C.; WESZ Jr., V.; BUCHWEITZ, V.D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. 2014 (mimeo).

GRITO DA TERRA BRASIL. *Pauta nacional de reivindicações*. Brasília (DF): CUT/DNTR, CONTAG, MST, MAB, MONAPE, CNS, CAPOIB, 1994.

GUANZIROLI, C.E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Revista de economia e sociologia rural*, v.45, n.2, p.301-328, 2007.

GUANRIZOLI, C.E.; CARDIM, S.E. *Novo retrato da agricultura familiar*: o Brasil descoberto. Brasília (DF): FAO/INCRA, 2000.

GUIA DAS CIDADES DIGITAIS. Disponível em: http://www.guiadascidadesdigitais.com.br/site/pagina/cabos-fibra-tica-ou-sinal-de-rdio

HASBAERT, R. Apresentação à edição brasileira. IN: MASSEY, Doreen. Pelo espaço: uma nova política da espacialidade; tradução Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HOCHHEGGER, B. et al. Telemedicina: a experiência da Santa Casa de Porto Alegre. Apresentação em

PowerPoint realizada no I Seminário Estadual de Consórcios Públicos do RS, agosto de 2011. Disponível em: http://www.agconp.org.br/index.php/download/down/10/1

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANALISES SOCIAIS E ECONOMICAS (IBASE). *Relatório PRONAF*: resultados da etapa Paraná. Rio de Janeiro (RJ): IBASE, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2010. Disponível em: http://censo2010.ibge.gov.br

_____. *Censo agropecuário 2006*. Rio de Janeiro (RJ): 2009.

_____. O Brasil agrário retratado pelo Censo Agropecuário 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero*: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. 2001.

INSTITUTO INTERAMERICANO PARA COOPERAÇÃO NA AGRICULTURA (IICA). *Proposta técnica Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*. Brasília: IICA, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. Medidas da presidenta Dilma inovam a reforma agrária. Brasília: Incra, 27 de dezembro de 2013.

IZUMI, B.T.; WRIGHT, W.; HAMM, M.W. Farm to school programs: exploring the role of regionally-based food distributors in alternative agrifood networks. *Agriculture and Human Values*, v.27, p.335-350, 2010.

JOBERT, B.; MULLER, P. *Létat en action*. Paris: PUF, 1987.

KAGEYAMA, Â.A. *Desenvolvimento Rural*: Conceitos e Aplicação ao Caso Brasileiro. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008. 229p. Disponível em: Biblioteca.

_____. Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do PRONAF-crédito. *Agricultura*, v.50, nº. 2, p.1-13, 2003.

KINGDON, J.W. Agendas, Alternatives, and Public Policies.2nd Edition. Harper Collins CollegePublishers. In SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (2007). Políticas Públicas – Coletânea. Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246), 1995.

_____.*Agendas, alternatives and public policies*. Boston (Mass): Little, Brown and Co, 1984.

KNEAFSEY, M.*et al*. *Reconnecting consumers, producers and food*: exploring alterantives. Oxford, New York: Berg, 2008.

LAMARCHE, H. *A agricultura familiar I:* uma realidade multiforme. Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 1993.

LEITE, S.P. (org.). 2013. *Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil*. Volumes 1 e 2. Brasília: IICA.

LEITE, S.P. A reforma agrária como estratégia de desenvolvimento: uma abordagem a partir de Barra-

clough, Furtado, Hirshman e Sen. In: Boletim de Ciências Econômicas. Coimbra: 2007.

LEITE, S.P. Mitos sobre a Reforma Agrária Brasileira. In: Artigos mensais do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura. No. 1. Rio de Janeiro: CPDA, 2007.

LOCATELLI, P. "O governo Dilma não fez nada em termos de reforma agrária". In.: Carta Capital. Sociedade. 10/12/2014.

LUNARDI, R. *Pluriatividade e novas oportunidades de trabalho para as mulheres no meio rural*: um estudo das mulheres no turismo rural no Estado do Rio Grande do Sul. Tese (Tese de doutorado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), 2012.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in comparative international development*, v.6, n.1, 2001.

MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. *Acesso, uso e sustentabilidade do Pronaf B*. Consultoria Plural, 2006.

MAGALHÃES, R.; BURLANDY, L.B.; FROZI, D. Programas de segurança alimentar e nutricional: Experiências e aprendizados. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. *Segurança Alimentar e Nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MALUF, R.S. *Alimentação, escola e agricultura familiar*. Boletim do OPPA, n.26, maio de 2009.

MALUF, R.S.J. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.

MANSUR, V. Retrocesso para a reforma agrária. Brasil de Fato, 01 de dezembro de 2011.

MARICATO, E. O Estatuto da cidade periférica. IN: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A.C. O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p.05-22.

MARQUES, P.E.M. Concepções concorrentes em torno das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a construção do PRONAF. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 42, 2004, Cuiabá (MT), *Anais*... Cuiabá (MT): SOBER, 2004.

MARQUES, V.P.M.A.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. O Censo 2006 e a reforma agrária: aspectos metodológicos e primeiros resultados. Brasília: MDA, 2012.

MARTINS, J.S. Reforma Agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. In.: Tempo Social, Revista de Sociologia USP. São Paulo: USP, 2000.

MASSEY, D. *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*; tradução Hilda Pareto Maciel, Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

MATTEI, L.. Evolução do crédito do PRONAF para as categorias de agricultores A e A/C entre 2000 e 2010. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 49, 2011, Belo Horizonte (MG), *Anais*... Belo Horizonte (MG): SOBER, 2011.

_____. *PRONAF 10 anos*: mapa da produção acadêmica. Brasília (DF): MDA, 2006.

MEC. Sinopse de ações do MEC. 2011. Acesso em: abril de 2014. Disponível em: http://gestao2010.mec.gov.br/download/sinopse_acoes_mec.pdf

MEDEIROS, L.; QUINTANS, M.T. D. Relatório 3: rural e urbano e noções correlatas nas legislações complementares e regulamentadoras. Produto 7 - Marcos jurídicos das noções de rural e urbano. OPPA: Relatório interno, 2013.

MEDEIROS, L.S.; QUINTANS, M.T.D.; ZIMMERMANN, S. A. Marcos jurídicos das noções de rural e urbano: reflexões a partir dos estudos de caso em Belterra (PA), Caxias do Sul (RS) e Nova Iguaçu (RJ). In: *Encontro Anual da ANPOCS*, 37, 2013, Águas de Lindóia (SP), Anais... Aguas de Lindóia (SP): ANPOCS, 2013.

MELO, P.B. *Práticas produtivas e políticas públicas*: uma experiência quilombola no Vale do Ribeira/SP. Dissertação (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (UnB). Brasília (DF), 2010.

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Plano Nacional da Banda Larga, 2014. Ver: http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Publicado edital que vai expandir pontos gratuitos de conexão à internet. Publicado em 04.10.2013. Disponível em: http://www.mc.gov.br/inclusao-digital-noticias/28472-sai-novo-edital-que-vai-expandir-pontos-de-conexao-do-gesac

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Painel I – Acesso à Banda Larga. PowerPoint apresentado por Átila Augusto Souto, 2009. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/a-camara/altosestudos/seminarios/seminario-telecomunicacoes-29-09-09/Microsoft%20PowerPoint%20-%20Painel%20I%20MC%20Atila%20SoutoI.pdf

MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES. Programa Nacional de Banda Larga - Metas e eixos de ação. PowerPoint apresentado por Paulo Bernardo, 2011. Disponível em: http://www.mc.gov.br/publicacoes/doc_download/449-apresentacao-do-ministro-das-comunicacoes-paulo-bernardo-silva-na-comissao-de-ciencia-e-tecnologia-inovacao-comunicacao-e-informatica-do-senado-federal-brasilia-df-31-08-2011

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. II Plano Nacional de Reforma Agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural. Brasília: MDA, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento Local para um Novo Mundo Rural: Política de Desenvolvimento Rural com Base na Expansão da Agricultura Familiar e sua Inserção no Mercado. Brasília: MDA, 1999.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). ↓http://portal.mda.gov.br/portal/serfal/Institucional↑ Acesso em nov. 2013.

MIRANDA, C.M.; TIBURCIO, B. Estratégias de inclusão socioprodutiva: VI Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial. Série Desenvolvimento Rural, vol.18. Brasília: IICA, 2012. 224 p.

MONTE, F.C.D. A política de assentamentos rurais do INCRA no contexto do semiárido nordestino (1995-2002). Dissertação apresentada para obtenção do título de mestre no Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Tese defendida em 26/09/2006.

MONTE, F.C.D. O INCRA e a política de assentamentos rurais: um estudo sobre processos político-administrativos de ação pública. Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Tese defendida e aprovada em 01/07/2013.

MORGAN, K.; SONNINO, R. Repensando a alimentação escolar: o poder do prato público. In: ASSADOURIAN, E. *Estado do mundo*: estado do consumo e o consumo sustentável. Salvador, BA: Uma Ed., 2010, p.72-78.

_____. *The school food revolution*: public food and the challenge of sustainable development. London: Earthscan, 2008.

_____. Empowering consumers: the creative procurement of school meals in Italy and the UK. *International Journal of Consumer Studies*, v. 31, p. 19-25, 2007.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA - MST. A descentralização do INCRA visa desestruturar a reforma agrária. MST, 20 de janeiro de 2013.

MULLER, P. *Les politiques publiques*. 7ed. Paris: PUF, 2008.

NAKATANI, P.; FALEIROS, R.N.; VARGAS, N.C. Histórico e os limites da reforma agrária na contemporaneidade brasileira. In.: Serviço Social, n.110. Abril e junho de 2012.

NIEDERLE, P. *Compromissos para a qualidade: projetos de indicação geográfica para vinhos no Brasil e na França*. Tese (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais Agrárias em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2011.

OLIVEIRA, H. Projeto Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas. *Produto 02: Documento contendo "Proposta de internalização dos resultados do estudo da ruralidade"*. Brasília: IICA, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO)/INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *Perfil da agricultura familiar no Brasil*. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1996.

_____. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1994.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *OCDE Regions at a Glance 2011*. OCDE, 2011.

_____. *OCDE regional typology*. OCDE, 2010. Disponível em: http://www.oecd.org/dataoecd/35/62/42392595.pdf

_____. *Creating rural indicators for shaping territorial policy*. Paris: OCDE, 1994.

PALMEIRA, M.; LEITE, S.P. Debates econômicos, processos sociais e lutas políticas: reflexões sobre a questão agrária. In: XXI Encontro Anual da ANPOCS. 1998.

PEIXINHO, A. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência e saúde coletiva*, v. 18, n.4, p. 909-16, 2013.

PEIXINHO, A.; ABRANCHES, J.; BARBOSA, N.V.S. *Política de alimentação escolar a partir da estratégia Fome Zero*. Brasília: FNDE/MEC, s.d.

PESSÔA, M.C.M.B. *Programa Nacional de Alimentação Escolar em Escolas da Terra Índigena Buriti – Mato Grosso do Sul*. Dissertação (Mestrado em Saúde e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação de Saúde e Desenvolvimento na Região Centro-Oeste (UFMS). Campo Grande (MS), 2013.

PICOLOTTO, E.L. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2011.

PLOEG, J.V.D. *Camponeses e impérios alimentares*: luta por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

_____. O modo de produção camponês revisitado. In: SCHNEIDER, S. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da URGS, 2006, p.13-54.

PRADO, B.A. *A construção de modos de vida sustentáveis em torno da agricultura na cidade do Rio de Janeiro*: agricultores do Maciço da Pedra Branca. Dissertação (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2012.

REDE BRASIL RURAL. 2014. Disponível em: http://www.redebrasilrural.mda.gov.br/

REDE NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA. 2014: https://www.rnp.br/ipe/

RODRIGUES, E.; BARBOSA, B.R. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. IN: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A. C. O Estatuto da Cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p.23-34.

ROLNIK, R. Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?: implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília : Ministério das Cidades, 2010. 132 p.

RPC TV. Internet na Agricultura em São Tomé, PR. Publicado em 11.08.2010. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=r11tAIzNb0E

SABOURIN, E. *Camponeses do Brasil:* entre a troca mercantil e a reciprocidade. Rio de Janeiro (RJ): Garamont, 2009.

SALLUM JR. B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista brasileira de ciência soci-*

ais, v.18, nº.52, p. 35-54, 2003.

SAMBUICHI, R.H.R.; OLIVEIRA, M.A.C.Análise das linhas de crédito do PRONAF para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. *Cadernos de Agroecologia*, v.6, n.2, 2011.

SANTOS, M. A natureza do espaço: razão, técnica e emoção. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. O dinheiro e o território. IN: SANTOS, M.; BECKER, B. Ensaios sobre o ordenamento territorial. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

_____. Da totalidade ao lugar. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, F.P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-SP). São Paulo (SP), 2011.

SARAIVA, E.B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 18, n.4, p. 927-936, 2013.

SCHAIDHAUER, M. *Assistência técnica e extensão no desenvolvimento e promoção do turismo rural*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2011.

SCHNEIDER, S. A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, v.16, p.14-33, 2007.

_____. Agricultura familiar e desenvolvimento rural endógeno: elementos teóricos e um estudo de caso. IN: FROEHLICH, J.M.; DIESEL, V. *Desenvolvimento rural*: tendências e debates contemporâneos. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

_____. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2003.

_____. A pluriatividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 16, p. 164-184, 2001.

_____. Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M.K.; MARQUES, P. E.M. (Orgs.) *Políticas públicas e participação social no Brasil rural.* Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2004. p.21-49.

SILIPRANDI, E.; BELIK, W. A agricultura familiar e o atendimento à demanda institucional das grandes cidades. In: CORÁ, M.A.J.; BELIK, W. *Projeto Nutre SP*: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo. São Paulo (SP): Instituto Via Pública, 2012, p. 61-76.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Segurança Alimentar e Nutricional*, v. 18, n.2, p. 12-32, 2011.

SILVA MAIA, G.B. *et. al*. O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do semiárido. *Revista do BNDES*, n. 37, p. 177-216, 2012.

SINPAF. Mudanças não podem justificar paralisia da reforma agrária. SINPAF, 01/02/2013.

SONINO, R.; MCWILLIAM, S. Food waste, catering practices and public procurement: a case study of hospital food systems in Wales. *Food policy*, v. 36, p. 823-829, 2011.

SPAVOREK, G. (cord.); BARRETO, A.G.O.P.; MAULE, R.F.; MARTINS, S.P. Análise territorial da produção nos assentamentos. IN.: Brasília: NEAD, 2005.

SPINELLI, M.A.S.; CANESQUI, A.Maria. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). *Revista de nutrição*, n.15, v.1, p.105-117, 2002.

STEDILE, J.P. O Dilema da reforma agrária no Brasil do agronegócio. MST, 07 de janeiro de 2013.

TAVARES, R.; CARDOSO, A.L. O PAC e a habitação popular na Baixada Fluminense. IN: LAGO, L.C. (org.). Olhares sobre a metrópole do Rio de Janeiro: politica urbana e gestão pública. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metropoles/IPPUR/UFRJ/FASE, 2010. p. 155-186.

TECNOMUNDO. O que é backbone? Publicado em 10.03.2009a. Disponível: http://www.tecmundo.com.br/conexao/1713-o-que-e-backbone-.htm

TECNOMUNDO. Banda Larga via satélite: apesar de ter um alto custo, esta tecnologia pode ser a única solução para algumas regiões. Publicado em 10.02.2009b. Disponível em: http://www.tecmundo.com.br/roteador/1611-banda-larga-via-satelite.htm

TEIXEIRA, J.C.; NAGABE, F. Identidades locais, Pronaf e turismo no espaço rural: apontamento sobre a realidade de Campo Mourão. *Campo-território*: revista de geografia agrária, v. 5, n. 9, p. 112-146, 2010.

TELEBRAS. 2014. Disponível em: http://www.telebras.com.br/

TELECO. 2014. Disponível em: http://www.teleco.com.br/estatis.asp.

TELESÍNTESE. Mais de 70 satélites irradiam sobre o Brasil, mas banda larga ainda é muito cara. Publicado em: 03.01.2014. Disponível em: http://www.telesintese.com.br/mais-de-70-satelites-irradiam-sobre-o-brasil-mas-banda-larga-ainda-e-muito-cara/

TELETIME. Campo dos Sonhos. Publicado em nov. 2010. Disponível em: http://www.teletime.com.br/11/2010/campo-dos-sonhos/tt/208537/revista.aspx

TELETIME. Via Sat Brasil aguarda certificação de equipamentos para iniciar instalações da banda Ka. Publicado em 07.03.2014. Disponível em http://www.teletime.com.br/07/03/2014/via-sat-brasil-aguarda-

-certificacao-de-equipamentos-para-iniciar-instalacoes-da-banda-ka/tt/370688/news.aspx

TRICHES, R.M. *Reconectando a produção ao consumo*: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. Doutorado (Tese de Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), 2010.

TURPIN, M. H. *A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional*. Mestrado (Dissertação de Mestrado) – Instituto de Economia/UNICAMP, 2008.

TV MINICOM. Governo brasileiro trabalha para lançar seu próprio satélite geoestacionário. Publicado em 06.12.2013. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?feature=player_detailpage&v=YEnMjJ-zkUhE&list=PLE5B8C26046D4DC79

TV NBR Notícias. Agricultores familiares comercializam produtos pela internet. Publicado em 16.07.2012. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=cmhU2wX0N_A UNIMED. Santa Casa de Porto Alegre lança sistema de telemedicina. Publicado em 31.08.2004. Disponível em: http://www.unimed.coop.br/pct/index.jsp?cd_canal=44810&cd_secao=34366&cd_materia=26638

VALADARES, A. A. O gigante invisível: território e população rural para além das convenções oficiais. *Texto para discussão 1942*. Brasília, IPEA, 2014.

VALOR ECONÔMICO. Mato Grosso do Sul: parque industrial cresce com agronegócio forte. Valor Estados, abril de 2014.

VEIGA, F.F. *Território e desenvolvimento local*. Oeiras: Celta Editora, 2005.

VEIGA, J.E. Nascimento de outra ruralidade. Revista ESTUDOS AVANÇADOS 20 (57), 2006. Pg.333-353.

_____. A relação urbano/rural no desenvolvimento regional. Cadernos do CEAM, n.17, p. 09-22, 2005.

_____. *A face territorial do desenvolvimento*. In: Revista Internacional de Desenvolvimento Local, v.3, n.5, 2002a, p. 05-19.

_____. *Cidades Imaginárias:* o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Editora Autores Associados, 2002b.

_____. *O desenvolvimento agrícola*: uma visão histórica. São Paulo (SP): Editora da Universidade de São Paulo/Hucitec, 1991.

VEIGA, J.E. *et al*. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

VIASAT. 2014. Disponível em: http://www.viasatbrasil.com.br/banda-ka/

VIERO, V.C.; SILVEIRA, A.C.M.. Apropriação de tecnologias de informação e comunicação no meio rural brasileiro. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v. 28, n. 1, p. 257-277, jan./abr. 2011. Disponível em:

https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/12042

VIERO, V.C.; SOUZA, R.S. Comunicação rural on line: promessa de um mundo sem fronteiras - estudo de caso do modelo de monitoramento agrícola do Sistema Irriga da Universidade Federal de Santa Maria. XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco, Acre, 20 a 23 de julho de 2008. Disponível em: http://www.sober.org.br/palestra/9/672.pdf

WANDERLEY, M.N.B. *O mundo rural como um espaço de vida*: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2009.

_____. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 15, p. 69-129, 2000a.

_____. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v.2, p. 29-37, 2000b.

WANDERLEI, M.N.B.; FAVARETO, A.. A singularidade do rural brasileiro: as implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; SILVA, H. *Concepções da ruralidade contemporânea*: as singularidades brasileiras, v. 21, Brasília (DF): IICA, 2013. Série Desenvolvimento Rural Sustentável.

WEID, J.M. Agricultura familiar: sustentando o insustentável. A*griculturas*, v.7, n.2, p.07-07, 2010.

WESZ JR., V. O Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar no Brasil: elaboração, implementação e resultados alcançados. In: FIGUEIREDO, E. *O rural plural: olhar o presente, imaginar o futuro*. Castro Verde/Portugal: 100LUZ, 2011, p. 329-342.

WILKINSON, J. *O Estado, a agroindústria e a pequena produção*. São Paulo (SP)/Salvador (BA): Hucitec/CEPA-BA, 1986.

WORLD FOOD PROGRAMME. *State of school feeding worldwide*. Roma/Itália: World Food Programme, 2013.

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA
Representação do IICA no Brasil
SHIS – QI 5 – Chácara 16 – CEP 71600-537 – Brasília-DF
Fone: 55 61 2106 5477
Fax: 55 61 2106 5459
E-mail: iica.br@iica.int
Homepage:www.iica.org.br / www.iicaforumdrs.org.br

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

A COLETÂNEA expressa a efetiva colaboração tanto da Representação do IICA no Brasil quanto do Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável em busca do desenvolvimento agrícola e do bem-estar das comunidades rurais.

Reúne artigos assinados por renomados profissionais nacionais e internacionais, com o objetivo de difundir e suscitar o intercâmbio de conhecimentos e de iniciativas bem-sucedidas de desenvolvimento sustentável no meio rural, promovidas por instituições acadêmicas, instituições governamentais e não governamentais e organizações da sociedade em geral.

IICA

FórumDRS

Governo do Estado do Ceará
Secretaria do Desenvolvimento Agrário