

# **POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL NO BRASIL: limites da concepção de ruralidade e de territórios rurais**

## **TERRITORIAL RURAL DEVELOPMENT POLICY IN BRASIL: limits of the conception of rurality and rural territorial**

**Agripino Souza Coelho Neto**

Doutor em Geografia (UFF)

Professor Assistente da Universidade do Estado da Bahia (UNEB - Campus XI)

agscneto@uneb.br

### **Resumo**

O propósito imediato deste texto é realizar uma reflexão preliminar sobre o conteúdo da política territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), mais especificamente, no que concerne a definição dos “territórios rurais” como categoria que permitiu propor as delimitações espaciais de operação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PNDSTR). Para cumprir esta empreitada nos debruçamos na realização de uma sistematização do debate sobre a noção de ruralidade no campo das humanidades, considerando sua centralidade para subsidiar a tarefa proposta. Em linhas gerais, a análise do conteúdo dos documentos oficiais aponta uma secundarização da discussão sobre a ruralidade, o negligenciamento das leituras que propugnam a conformação de novas ruralidades no território brasileiro e o limite da metodologia de delimitação dos “territórios rurais”.

**Palavras-chave:** Relação campo-cidade. Ruralidade. Política de Desenvolvimento Territorial. Territórios Rurais. Brasil.

### **Abstract**

The immediate purpose of this text is to conduct a preliminary reflection on the content of the territorial policy of the “Ministério do Desenvolvimento Agrário” (MDA), more specifically, regarding the definition of "rural territories" as a category that allowed us to propose the spatial operation delimitations of “Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais” (PNDSTR). To fulfill this endeavor we incline to the performance of sistematization of debate on the notion of ruralities in the humanities field, considering its centrality to subsidize the proposed task. In general, the content analysis of official documents points to a secundarization of discussion about rurality, the neglect of readings that advocates the configuration of new ruralities in Brazilian territory and the limit of the methodology of delimitation of "rural territories."

**Keywords:** Rural-urban relationship. Rurality. Territorial development policy. Rural territories. Brasil.

**Introdução**

Interessa no âmbito deste texto discutir a concepção de rural e ruralidade que apoia a política territorial do Governo Federal desde 2003, identificando as possíveis correspondências com as atuais interpretações que vem sendo elaboradas no plano acadêmico em função das intensas transformações que têm se efetivado no meio rural, amplamente difundidas nos estudos recentes, pois, considera-se como pressuposto, em concordância com Lima (2005), que as representações de urbano e rural se materializam nas práticas econômicas e políticas.

A motivação e a inspiração para sua elaboração decorrem de duas constatações: de um lado, pelo recente acúmulo (e retomada) das discussões sobre a relação campo-cidade, e por outro, pela centralidade que a noção de território rural ocupa numa política desta envergadura, cujos propósitos anunciam a intenção de promover o desenvolvimento rural brasileiro. Nesse sentido, talvez seja necessário destacar que os esforços para a definição do rural passam também pela definição do urbano e vice-versa, colocados como realidades indissociáveis no plano da interpretação, constatação marcante na maioria dos textos que se dispõem ao desafio de definir a ruralidade.

A relação campo-cidade é um debate já tornado clássico, mas que parece ter encontrado renovado vigor nas últimas duas décadas, de modo mais destacado na Sociologia Rural, na Economia Rural e na Geografia Agrária. As questões que têm alimentado o debate buscam interrogar sobre o fim do rural ou de sua transmutação, assentado nas distinções entre o rural e o urbano frente às transformações engendradas pela industrialização e modernização da agricultura, pelo avanço das relações capitalistas de trabalho no campo e, mais recentemente, pela intensidade adquirida pelo fenômeno da globalização.

Algumas interpretações propugnam a preeminência de uma sociedade urbano-industrial e, mais recentemente, pós-industrial, em substituição a uma sociedade agrária (todas elas com suas específicas conotações e significados), produzindo para alguns a urbanização do mundo rural e diluindo as antigas distinções sustentadas numa perspectiva dual e dicotômica que opunha o campo à cidade. Há, no entanto, outros autores que se recusam a aceitar essa interpretação que se impôs com muita força, defendendo um olhar mais cauteloso sobre as mudanças que se produzem no âmbito das

relações entre o urbano e o rural, pois este último teria sofrido alterações, porém guardaria especificidades que não permitem decretar o seu fim, mas, a formação de uma espacialidade híbrida, produto do intercruzamento e da interação entre urbanidades e ruralidades.

O artigo está estruturado em dois movimentos: inicialmente, através de uma pesquisa bibliográfica, empreende-se um esforço para construir um panorama das principais matrizes interpretativas sobre a relação campo-cidade, identificando os componentes que ajudam a pensar as nuances que compõem a ruralidade nos dias de hoje; o segundo movimento consiste na análise dos principais documentos de referência da aludida política governamental, identificando sua correspondência com as interpretações elaboradas sobre o assunto. Considerando o pressuposto de que as representações de urbano e de rural se materializam nas práticas econômicas e políticas, entendemos que a compreensão da ruralidade é central na execução de uma política oficial que assume a denominação “territórios rurais” como parâmetro de delimitação do espaço de ação da política territorial. Ressalta-se que a análise não se detém sobre a implantação, o funcionamento ou os resultados da Política de Desenvolvimento Territorial Rural, mas, debruça-se, exclusivamente, sobre os documentos oficiais publicados em 2005, que oferecem as bases conceituais e metodológicas para a referida política.

### **Os esquemas interpretativos sobre a relação campo-cidade**

Verifica-se certa unanimidade nos textos em indicar, em linhas gerais, duas grandes perspectivas interpretativas da relação campo-cidade. Assim o faz Marques (2002) quando reconhece a existência de uma perspectiva dicotômica e de uma outra perspectiva denominada de *continuum*.

Para a autora, a primeira pensa o campo em oposição à cidade, enfatizando as diferenças que tornam esses espaços distintos entre si. A referência principal seria o trabalho de Sorokin, Zimmerman e Galpin (1996), na década de 1930, no qual buscam explicitar as diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. Os elementos considerados pelos referidos autores demonstram o grau de sistematização da proposta, que apesar de duramente criticada, representa um esforço de definição a partir de

---

variáveis que nos parecem bastante operacionais para análise empírica, conforme constata-se a seguir:

(1) diferenças ocupacionais ou principais atividades em que se concentra a população economicamente ativa; (2) diferenças ambientais, estando a área rural mais dependente da natureza; (3) diferenças no tamanho da população; (4) diferenças na densidade populacional; (5) diferenças na homogeneidade e heterogeneidade das populações; (6) diferenças na diferenciação, estratificação e complexidade social; (7) diferenças na mobilidade social e (8) diferenças na direção da migração (MARQUES, 2002, p. 100).

Diversos textos ilustram os termos que dominaram essa perspectiva, concedendo elementos para a dualidade-dicotomia: o rural relacionado ao velho, ao tradicional, ao atrasado, ao passado, um espaço periférico onde se realiza atividades agrícolas; o urbano relacionado ao novo, ao moderno, ao adiantado, ao futuro, um espaço central onde se desenvolve atividades industriais, do comércio e dos serviços.

Essas representações sobre urbano e rural foram apropriadas como imagens pelo senso comum, invadindo o imaginário social e produzindo preconceitos, ordens e comportamentos variados. Nas políticas públicas, permitiu ações que pretenderam uma superação do rural, sua negação, tornando-o um espaço cada vez mais urbano, modernizado, desenvolvido. Esse parece ser o entendimento do canadense Jean (2002). No entanto, o autor sinaliza também um novo conteúdo de preocupações com a ruralidade que tem permitido repensar a ação política sobre os espaços rurais.

Selon nous, le discours politique à l'époque de la modernité naissance est un discours qui va dans le sens des idéologies dominantes de la ruralité. Il en résulte un discours fortement modernisateur qui identifie une tâche de l'État, celle de contribuer à "l'aménagement rural". Avec le passage à la modernité avancée, le discours politique emboîte le pas dans le sillage du discours social et il professe son intention de développer des formules appropriées de "développement durable" des campagnes. La velléités de modernisation font place à celles d'une préservation des territoires et des communautés rurales vues pratiquement comme des zones sinistrées ou des espèces en voie de disparation nécessitant la sollicitude des pouvoirs publics pour assurer la pérennité de ces milieux socio-économiques fragilisés (JEAN, 2002, p. 16).

A perspectiva do *continuum*, segundo Marques (2002), se origina na segunda metade do século XX, na esteira do avanço da urbanização e da industrialização da agricultura, anunciando maior integração entre a cidade e o campo, mas de forma que o espaço rural se aproxima da realidade urbana.

---

Candiotto e Corrêa (2008), em texto mais recente, assinalam uma variação interna nesta segunda perspectiva (do *continuum*), amparado nas análises de Wanderley (2002). Assim, identifica uma vertente “urbano-centrada” fundada na homogeneização espacial e social que indicaria o fim do rural. A outra vertente, chamada de “*continuum* rural-urbano”, sinaliza uma integração, continuidade e uma aproximação nas relações entre os dois espaços, sem ignorar as particularidades e nem admitir o fim do rural.

A leitura de Rua (2006), não obstante apresente um conteúdo não divergente com essa divisão, incorpora alguns elementos novos. O autor reconhece uma primeira perspectiva que denomina de “abordagem clássica”, centrada na ideia de urbanização do rural, que poderíamos, grosso modo, associar a primeira variação da perspectiva do *continuum* (urbano-centrada) indicada por Wanderley (2002). Na perspectiva de Rua (2006), estariam situadas as análises de Lefebvre (1999, 2001) e a industrialização como promotora da urbanização da sociedade (com toda a dificuldade de enquadramento do pensamento do autor sobre o assunto, admitido pelo próprio Rua), Santos (1993) e a urbanização da sociedade e do território, Ianni (1996) e a dissolução das fronteiras entre o urbano e o rural, e Graziano da Silva (1999) e as ideias de novo mundo rural e urbano.

Carneiro (1998), embora sem a explícita pretensão de classificação/enquadramento dos esquemas interpretativos que dirige o texto de Rua (2006), reforça essa perspectiva, ao atribuir a Lefebvre (1999) e Mendras (1959) – para a realidade europeia – e Graziano da Silva (1999) e Ianni (1996) – para a realidade brasileira – a ideia de “uma homogeneização que reduziria a distinção entre o rural e o urbano a um *continuum* dominado pela cena urbana” (p. 53).

A autora considera que a pujança do desenvolvimento capitalista nas décadas de 1960-70, apontava para um processo de dissolução do agrário, contudo, a crise do modelo produtivista nos anos 1980, sobretudo nos países denominados desenvolvidos, tem gerado formas alternativas de reprodução social no campo, oferecendo elementos para o questionando desse esquema explicativo.

É a partir dessa compreensão que podemos considerar a segunda perspectiva apontada por Rua (2006), denominada de “novas ruralidades”, que em nossa apreciação, parece corresponder com a delimitação realizada por Wanderley (2002), da segunda variante da vertente do *continuum* rural-urbano. No enquadramento dos autores e de

suas ideias, ele se restringe a produção brasileira, destacando Carneiro (2002) e a multifuncionalidade e a pluriatividade como elementos das novas ruralidades, Moreira (2005) e a ruralidade como identidades múltiplas e abertas, Veiga (2004) e a manutenção da contradição urbano-rural aliada à permanência do rural e de suas especificidades, e por fim, Ricardo Abramovay (2000) e as especificidades do rural e suas novas relações com o urbano.

Para ilustrar a ideia de “novas ruralidades” recorreremos ao entendimento de Carneiro (1998), defendendo a existência de mudanças na realidade rural brasileira que se manifesta em dois fenômenos: na intensificação da pluriatividade, que não permite mais definir o rural exclusivamente pela atividade agrícola, em face do surgimento de outras atividades não-agrícolas, desenvolvidas ou não pela população do campo; e pela crescente busca de meios alternativos de vida no campo por pessoas oriundas da cidade, movimento tributário do pensamento ecológico e do questionamento da sociedade baseada na aceleração promovida pelo ritmo da industrialização. A autora se apóia em Rambaud (1969) para afirmar que as mutações engendradas na comunidade rural em decorrência da intensificação das trocas com o urbano não provocam, necessariamente, uma descaracterização do rural, pois,

Mudanças de hábitos, costumes e mesmo de percepção de mundo, ocorrem de maneira irregular, com graus e conteúdos diversificados, segundo os interesses e a posição social dos atores, mas isso não implica uma ruptura decisiva no tempo nem no conjunto do sistema social (CARNEIRO, 1998, p. 58).

Admitir a existência das duas perspectivas parece ser uma ortodoxia entre os autores que refletem sobre a relação campo-cidade e não apenas para pensar a realidade brasileira. Isso se verifica também no sociólogo chileno Gómez (2001), quando distingue uma ruralidade tradicional de enfoque dicotômico, de uma nova ruralidade. O texto é bastante esquemático e procura sistematizar as principais abordagens sobre a relação campo-cidade, com um olhar especialmente dirigido a América Latina.

Na perspectiva da ruralidade tradicional, o campo se apresentava como atrasado e sem condições para oferecer bem-estar à população, condição assegurada apenas pela cidade. Há uma concordância com a posição de Marques (2002) situando os estudos de Sorokin, Zimmerman e Galpin (1996) nessa vertente, entretanto, Gómez (2001) traz

uma contribuição ao buscar em Töennies (1973), as origens do entendimento que sustentou a visão tradicional de ruralidade. Segundo Gómez (2001), Töennies reconhecia dois tipos de vontade, uma essencial, vinculada ao caráter instintivo e natural dos homens, própria dos camponeses e artesãos; e uma vontade arbitrária, produto da deliberação com fins precisos, próprio dos homens de negócios, cientistas e autoridades. Desses dois tipos de vontades, se originariam a comunidade, na qual predomina as tradições e a autossuficiência, a partir das vontades em um estágio primitivo e natural, e a sociedade, gerada pela especialização das pessoas e dos serviços, do intercâmbio em um mercado livre, considerado como ato social.

Na perspectiva da nova ruralidade, Gómez (2001) inclui Edelmira Pérez (2001) e a multifuncionalidade do território e o reconhecimento da pluriatividade, Maria Wanderley (2002) e as particularidades históricas, sociais, culturais e ecológicas do mundo rural, e por fim, Luis Llambí (1995) e o surgimento da nova ruralidade como produto da globalização. O autor empreende um esforço de categorização das análises para a realidade latino-americana, mas numa direção distinta de Carneiro (1998) e Rua (2006), ele enquadra os estudos do professor da Universidade Estadual de Campinas, Graziano da Silva (1999), no bojo das concepções das “novas ruralidades”.

Gómez (2001) propõe uma nova ruralidade, baseada (1) na diversidade de atividades que se realizam e conformam o novo espaço; (2) nas especificidades das relações que se estabelecem no rural, relações pessoais, de parentesco, e centradas na prolongada presença, que “otorgan sentido a la identidad com el espacio a que las personas pertenecen y adquiere importancia la memoria rural como expresión de la historia local” (p. 22); (3) e no alcance do rural nas relações que se desenvolvem com o urbano, promovendo uma integração entre os dois espaços, pois, considera “determinados espacios normalmente considerados como urbanos como parte de la ruralidad” (p. 23)

En otras palabras, se trata de espacios con una densidad relativamente baja, donde se realizan actividades tales como: la agricultura, florestal, ganadería, artesanía, establecimientos dedicados a reparaciones, las industrias pequeñas y medianas, pesca, la minería, extracción, de los recursos naturales y turismo rural. A su vez, se realizan servicios y otras actividades como La educación, salud, gobierno local, transporte, comercio y deporte. Estas listas solo tienen el carácter de ilustrativas sobre tipo de actividades a que se hace referencia y no son exhaustivas (GOMÉZ, 2001, p. 21).

---

Hay que destacar que los mercados de trabajo urbano y rural tienden a integrarse y a terminar con la segmentación que se observo em el pasado. Por um lado, se observa el hecho de que trabajadores y sus familias que vivem em ciudades y trabajan em el campo, sea em forma permanente o temporal. Por el outro, se da el hecho que trabajadores y familiares que tienen residència em lo rural em las ciudades (GOMÉZ, 2001, p. 27).

No entanto, Rúa (2002) vai um pouco mais longe, e assume uma postura propositiva, indicando uma terceira perspectiva interpretativa, denominando-a de “urbanidades no rural”. O autor admite as transformações que se verificam no rural, como nas análises da perspectiva do *continuum*, mas defende que elas possuem outra natureza, logo, exigem outra direção do olhar. Ele aponta a insuficiência das abordagens anteriores. De um lado, o caráter homogeneizador e simplificador da interpretação clássica, centrada na cidade, e por outro lado, o extremado peso colocado no rural pelos autores das “novas ruralidades”, pois, não seria possível deixar de admitir a posição de comando do urbano na reestruturação espacial do mundo contemporâneo.

Procura-se apresentar/estudar o movimento de expansão das urbanidades nas áreas rurais, compreendendo a presença do urbano lefebvriano nessas áreas como manifestação do processo geral de transformações, pelo qual passa o espaço, sem que isso se perceba como destruição do rural e sim como difusão de ‘urbanidades no rural’ integrando-se a ‘novas ruralidades’ preconizadas por Maria José Carneiro, numa gestação de um espaço híbrido produto de novas relações que não podem ser explicadas apenas pelas concepções tradicionais de urbano e rural (RUA, 2006, p. 57).

Para o autor, “as ‘urbanidades no rural’ seriam todas as manifestações do urbano em áreas rurais sem que se trate esses espaços como formalmente urbanos” (RUA, 2006, p. 57). Ele faz questão de distinguir sua posição em relação a ideia de “urbanização do rural” (da abordagem considerada clássica) que levaria a inevitável perspectiva do fim do rural, pois, o que se verifica na atualidade são espaços rurais que não são urbanos, mas que apresentam outra natureza distinta do rural tradicional e do urbano. A proposta nos parece indicar um hibridismo na constituição do rural hoje, pois elementos materiais e imateriais do urbano interagem com os elementos do rural, ou seja, não haveria uma destruição do rural, substituído pelo urbano, mas a conformação de uma nova espacialidade híbrida, produto da fusão entre ruralidades e urbanidades.

Acreditamos que sua formulação, embora apresente um elemento novo no modo de olhar o rural, não se constitua propriamente num outro esquema explicativo, diante da aproximação com a perspectiva das novas ruralidades. O conteúdo do rural



---

proclamado pelo autor está presente na referida perspectiva, distintivo seria mesmo o alerta para a impossibilidade de uma visão rural-centrada em oposição à visão urbano-centrada, limitação que parece imputar aos autores das “novas ruralidades”.

### **A concepção de rural na política de territoriais rurais do MDA**

O primeiro movimento desta seção consiste na realização de uma sucinta contextualização das origens e diretrizes gerais da atual política de territórios rurais implantada pelo MDA, para em seguida empreendermos um esforço de identificação e discussão do conceito de rural que a orienta.

O referido programa originou-se de uma linha de ação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que destinava recursos para a construção de obras e aquisição de serviços comunitários, durante o período de 1997 a 2002. A proposta trabalhava com a ideia de promoção do desenvolvimento, valorizando a escala municipal, instrumentalizado por uma gestão estruturada em Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR). Embora tenha ocorrido uma apropriação política pelas prefeituras, verificaram-se alguns ganhos com a construção da representatividade das comunidades e produtores rurais, fomentando a criação de um espaço de discussão entre os atores locais (DELGADO, et al., 2007).

Com o advento do governo Lula (2003-2010), o programa ganha outra dimensão com a elaboração de um conjunto de diretrizes que passam a referenciar a política e a gestão territorial no Brasil, ampliando as fronteiras da pasta do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da ação do governo central, tornando-se fundamento para atuação governamental num plano mais geral e, incorporado na esfera de atuação dos estados federados<sup>1</sup>.

A concepção de política e gestão territorial que fundamenta o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PNDSTR) encontra-se centrada na construção de uma nova institucionalidade que recebe o nome de território, apoiando-se na ideia de promoção do desenvolvimento territorial, no estabelecimento do espaço rural como foco de atuação, e da gestão social como princípio que pretende garantir o envolvimento da sociedade civil no processo de construção política. Nesta perspectiva suas diretrizes pressupõem:

- Criação de colegiados territoriais, compreendidos como espaços públicos ou arenas decisórias, que se configuram como uma nova governança territorial (nova institucionalidade territorial);
- Criação de mecanismos de participação e de construção do protagonismo da sociedade civil, no sentido de fortalecer os processos de descentralização política e estímulo à autogestão dos territórios;
- Construção e fortalecimento de redes de articulação de atores, instituições e programas, para condução do processo de planejamento e gestão das políticas territoriais.

A formação dos territórios na política do governo federal tem como base os municípios. Os limites do recorte territorial se definem a partir da adesão ou saída dos municípios, dos respectivos colegiados ou conselhos territoriais. Os critérios de demarcação têm se conduzido pelas relações políticas no interior do recorte espacial instituído como território e pelo sentimento de pertencimento e identificação a mesma realidade regional. Atualmente a Secretaria de Desenvolvimento Territorial, especialmente criada para coordenar a política territorial do MDA, identifica a existência de 160 territórios rurais (40% na região Nordeste), abrangendo 4.297 municípios (24% na região Nordeste), dados que demonstram a expressão, atualidade e relevância do fenômeno para a sociedade brasileira<sup>2</sup>.

O PNDSTR é um componente da política governamental, elaborado e executado no âmbito do MDA, que assume a ideia de desenvolvimento rural como um de seus propósitos. Partindo-se do pressuposto de que, uma política elaborada por um ministério que tem o campo como espaço referência de sua atuação e que adota a denominação territórios rurais como parâmetro de delimitação do espaço de ação da política, é possível inferir que a noção de rural seja balizadora, exigindo a explicitação da compreensão que se tem sobre o termo como representação do real, aliada a uma leitura atual da realidade rural brasileira.

A primeira constatação significativa nos documentos referenciais que orientam a política dos territórios rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário é a ausência de uma bibliografia minimamente satisfatória que possa oferecer elementos para

compreensão do rural em sua complexidade, no sentido da construção de uma representação do rural que possa nortear a definição de políticas e ações. A maior parte dos documentos simplesmente não indica as referências, a não ser como notas de rodapé. Apenas dois autores são mencionados, José Ely da Veiga e Ricardo Abramovay, isto é, ignorando um grande número de pesquisas e autores que vêm se debruçando sobre o tema, empreendendo um esforço de compreender a ruralidade na atualidade.

Essa constatação ajuda explicar a ausência de uma definição de rural adotada pelo programa, o que não acontece com a definição do território, amplamente informada. Isso nos permite depreender que embora os territórios sejam adjetivados de rurais, a noção de rural não ocupou uma posição de importância na construção dos referenciais dessa política, permitindo-nos elaborar algumas questões: qual é a representação de rural/ruralidade adotada pelo PNDSTR? É possível definir uma política de desenvolvimento rural, anunciada como pretensão do programa se não está explicitada ou devidamente clara, a compreensão do que seja o rural?

Nos documentos referenciais demonstra-se uma tímida intenção de definição dos “territórios rurais”, conforme verificamos na transcrição:

**São os territórios [...] onde os critérios multidimensionais que os caracterizam, bem como os elementos mais marcantes que facilitam a coesão social, cultural e territorial, apresentam, explícita ou implicitamente, a predominância de elementos rurais. Nestes territórios incluem-se os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados** (MDA, 2005a, p. 28, grifo nosso).

Inicialmente, é necessário informar, que a transcrição acima equivale à totalidade do texto de um dos tópicos do documento, intitulado “Território Rural”, e que pretensamente pretende defini-lo. O conteúdo apresentado não consegue dar conta do propósito, pois, não esclarece o que seriam os mencionados elementos rurais. Parece-nos que houve muito mais uma preocupação em informar que o urbano faz parte dos territórios rurais do que propriamente explicitar o que se entende por rural. Os elementos rurais são objeto apenas de uma nota de rodapé, reproduzida a seguir:

**Ambiente natural pouco modificado e/ou parcialmente convertido a atividades agro-silvo-pastoris; baixa densidade demográfica população pequena; base na economia primária e seus encadeamentos secundários e terciários; hábitos culturais e tradições típicas no universo rural** (MDA, 2005a, p. 28, grifo nosso).

A nota de rodapé, apêndice da definição de territórios rurais, faz alusão a quatro elementos como expressão do rural. Primeiro, se remete ao rural romantizado, muito próximo da interpretação dicotômica, opondo rural-natural e urbano-artificial. Segundo, toma o rural como agrícola, ignorando as interpretações que destacam o grau de interação e interdependência e, poderíamos dizer, a inseparabilidade entre os setores, dividindo-os de forma tradicional (primário, secundário e terciário). Terceiro, prioriza variáveis (densidade demográfica e tamanho da população) que, embora operacionais e funcionais, consideramos bastante limitadoras para expressar a complexidade e a diversidade do rural. O quarto elemento, mais uma vez, prevalece uma ausência de clareza, pois não está colocado o que seriam os hábitos culturais e tradições típicas do universo rural.

Um trecho de outro documento publicado pelo MDA reforça que a compreensão de rural da política territorial se assemelha com o que Gómez (2001) denominou de ruralidade tradicional, ou o que Marques (2002) chamou de perspectiva dicotômica, uma vez que considera o campo como “espaços consagrados à produção primária”.

[...] território envolve, portanto, não somente os **espaços consagrados à produção primária – os campos** - mas também pequenas cidades e aglomerados populacionais e os agentes que são característicos desses espaços (MDA, 2005c, p. 7-8, grifo nosso).

Mesmo quando esboça uma perspectiva de não restringir o rural ao agrícola, não assume a complexidade e imbricação do funcionamento da economia hoje, que não nos permite distinguir de forma tão simples e fácil os setores de atividades e suas inter-relações socioeconômicas e espaciais, negligenciando as discussões das “novas ruralidades”, como a pluriatividade e multifuncionalidades, amplamente difundidas nos estudos de Carneiro (1998), Moreira (2005) e as “urbanidades no rural” proposta por Rua (2006), dentre outros.

[...] **o rural não se resume ao agrícola**. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são as suas características espaciais: menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com as áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais (MDA, 2005b, p. 8, grifo nosso).

Novamente se reforça os elementos que já foram comentados anteriormente. A ruralidade não se define a partir de suas especificidades, porém, como um antagonismo ao urbano. Numa perspectiva bastante funcional e dicotômica, compara-se as variáveis

escolhidas e separa-se o que é urbano do que é rural, como se essa distinção fosse tão evidente no domínio do empírico. Não desconsideramos que tais elementos podem ser considerados para participar do esforço de definição da ruralidade, mas julgamos insuficientes para uma aproximação com a realidade que se manifesta como rural hoje.

Os documentos institucionais informam superficialmente a metodologia operacional adotada para delimitar os “territórios rurais”. O processo inicia com a caracterização das microrregiões geográficas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), baseando-se, especificamente, nas variáveis de densidade demográfica e população média para identificar as microrregiões rurais:

Caracterização geral dos territórios rurais existentes, através da base de informações secundárias, geopolíticas e demográficas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referente aos municípios e às microrregiões geográficas do Brasil (MDA, 2005b, p 16).

**As microrregiões rurais** são aquelas que apresentam **densidade demográfica menor do que 80 habitantes por km<sup>2</sup> e população média por município até 50.000 habitantes** (MDA, 2005a, p. 28, grifo nosso).

O resultado da caracterização das microrregiões indica “[...] de quais regionais deverão se revelar os territórios rurais a serem trabalhados prioritariamente” (MDA, 2005a, p. 28-29). Assim, as microrregiões são as bases espaciais para delimitar os “territórios rurais”, a partir da comparação das variáveis elegidas aprioristicamente. Nessa perspectiva, à primeira vista, os territórios rurais seriam divisões do espaço definidas a partir de critérios pré-estabelecidos, indicando muito mais uma regionalização do espaço para efetivação de uma política governamental.

Nessa caracterização são identificados três grupos de territórios: os ‘urbanos’, os ‘intermediários’ e os ‘rurais’. Estes últimos foram definidos como sendo **aqueles que se identifiquem dentre microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes/km<sup>2</sup> e população média por município de até 50.000 habitantes** (MDA, 2005b, p. 16, grifo nosso).

É como se as regiões, vistas como classe de área<sup>3</sup>, produto de uma regionalização, se transformassem em territórios como num passe de mágica, contrapondo a vasta literatura disponível, que envidou esforços para discutir o território como conceito e apresentar leituras sobre as manifestações das territorialidades. O mecanismo de delimitação dos territórios rurais parece indicar que esses territórios

---

podem ser construídos por decreto ou delimitados a partir de indicadores demográficos. Fica explícito que a concepção adotada ignora o território como unidade empírica e a complexidade que condiciona seu processo de construção, como, por exemplo, a questão dos limites/fronteiras e o sentimento de pertencimento, por expressarem relações de poder e de identificação com o espaço. Apesar do anúncio de um segundo momento em que os atores deverão validar a demarcação dos territórios, não se pode negar a complexidade das questões políticas e econômicas que influenciam esse processo.

**A revelação definitiva de cada território somente ocorrerá quando sua população, através dos atores sociais, reconheça os seus elementos caracterizadores da coesão social e territorial, durante, ou logo após, o processo de construção da identidade e proposição de sua visão do futuro (MDA, 2005a, p. 29, grifo nosso).**

A demarcação dos territórios assume os limites municipais como parâmetros, carregando junto os conflitos emancipatórios e o jogo de interesses políticos que se constituem na escala local. A construção da identidade como foi colocada parece um fenômeno temporal e espacialmente simples, que se concretizaria no decorrer do processo da implantação dessa política.

A classificação dos territórios em urbanos, intermediários (*sic*) e rurais, embora indique uma predominância, indubitavelmente carregam os perigos das classificações generalizadoras e fragmentadoras, pelo grau de dificuldade de separar realidades tão imbricadas espacialmente. Embora reconhecendo as necessidades pragmáticas da política e do planejamento governamental, esforços no sentido de re-significação dos mecanismos adotados devem ser tentados.

### **Algumas considerações**

A concepção do rural é tratada de forma secundária nos documentos oficiais que orientam a execução das políticas de implantação dos territórios rurais. A prioridade recai sobre a discussão de território, desenvolvimento territorial e gestão social, negligenciando uma noção que consideramos fundamental num programa de desenvolvimento rural que toma os territórios rurais como categoria operacional, portanto, assumindo o rural como parâmetro de delimitação do espaço de ação da política territorial do MDA.

Nos raros fragmentos em que ocorrem tentativas de apresentar uma conceituação de rural, constata-se um descompasso em relação às interpretações mais recentes da ruralidade, expostas, sobretudo na concepção de novas ruralidades, trabalhadas por Carneiro (1998), Gómez (2001), Wanderley (2002) e Moreira (2005), e de “urbanidades do rural”, defendidas por Rua (2006).

A compreensão do rural é trabalhada numa perspectiva dicotômica que ainda concebe o rural em oposição ao urbano, como realidades excludentes. O rural está relacionado com o espaço em que se desenvolvem atividades agrícolas e que no máximo possuem desdobramentos com a indústria e os serviços.

A ruralidade é tomada como sinônimo de natureza, de espaço não artificializado, distinto do urbano. Entretanto, o conteúdo da abordagem das novas ruralidades focaliza a relação campo-natureza-cidade a partir de outro prisma. Considera-se que a natureza se torna uma referência para um novo estilo de vida, alternativo em relação à aceleração da vida urbano-industrial. Portanto, ao invés de enfatizar a dicotomia rural/natural e urbano/artificial, destaca que esse fenômeno confere uma complexidade ao novo rural, com a presença de um conteúdo híbrido de urbanidade e ruralidade, uma vez que o rural que os agentes urbanos procuram, e por sua vez, participam da construção, não é mais aquele rural tradicional. Esses agentes não podem prescindir de suas vivências e saberes, construídos em sua relação com a cidade, nem, minimamente, do aparato técnico que se encontra incorporado às suas práticas cotidianas.

O mecanismo de delimitação dos “territórios rurais”, considerando como ponto de partida as microrregiões geográficas, baseando-se em variáveis meramente demográficas, estabelece uma classificação funcional semelhante à região como classe de área, largamente utilizada pela geografia quantitativa, desconsiderando a complexidade dos fenômenos da territorialidade e da ruralidade. Não nos parece prudente que no exercício do planejamento governamental se ignore as discussões, teorizações, interpretações, críticas, sinalizações e pistas que vêm sendo desenvolvidas pelos pesquisadores/especialistas do assunto (e chega mesmo a ser óbvio que se faça esse movimento), pois, as visões simplificadoras da realidade se colocam como ameaças para a intervenção pública, mutilando as possibilidades mais concretas e desejáveis de transformação social quando se trata de uma política estatal.

---

## Notas

<sup>1</sup> O Governo da Bahia tem incorporado a delimitação dos territórios do MDA (talvez em função do alinhamento político-partidário com o governo central) tornando-o base para o levantamento de dados e para a elaboração de políticas públicas no estado da Bahia.

<sup>2</sup> Dados quantitativos obtidos no <http://www.mda.gov.br/sdt> em 10 de agosto de 2008.

<sup>3</sup> Discussão realizada por: DUARTE, A. C. Regionalização: Considerações Metodológicas, **Boletim de Geografia Teórica**, v. 10, n. 20, Rio Claro, 1980; e CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1986.

## Referências

ABRAMOVAY, R. Funções e Medidas da Ruralidade no Desenvolvimento Contemporâneo. **Texto para discussão n. 702**. IPEA, Janeiro, 2000.

CANDIOTTO, L. Z. P.; CORRÊA, W. K. Ruralidades, urbanidades e a tecnificação do rural no contexto do debate cidade-campo. **Campo-Território**, Uberlândia, v. 3, n. 5, p. 214-242, fev. 2008.

CARNEIRO, M. J. Ruralidade: novas identidades em construção. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 11, p. 53-75, out. 1998.

CARNEIRO, M. J. Multifuncionalidade da agricultura e ruralidade: uma abordagem comparativa. In: MOREIRA, R. J.; COSTA, L. F. de C. (Orgs.). **Mundo Rural e Cultura**. Rio de Janeiro: Mauad, 2002, p. 223-240.

DELGADO, N. G. et al. **Desenvolvimento territorial**: articulação de políticas públicas e atores sociais. Relatório parcial. Rio de Janeiro: IICA/OPPA, 2007.

DUARTE, A. C. Regionalização: Considerações Metodológicas, **Boletim de Geografia Teórica**, v. 10, n. 20, Rio Claro, 1980; e CORRÊA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 1986.

GOMÉZ, S. Nueva Ruralidad? Um aporte al debate. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 17, p. 5-32, out. 2001.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O Novo Rural Brasileiro**. 2. Ed. Campinas: UNICAMP/IE, 1999.

IANNI, O. **A Era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996

JEAN, B. Les territoires ruraux dans la modernité avancée et la recomposition des systèmes ruraux. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 5-27, abr. 2002.



LEFEBVRE, H. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, E. N. de. Novas ruralidades, novas identidades. Onde? In: MOREIRA, R. J. (org.). **Identidades sociais: ruralidades no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

LLAMBÍ, L. **Globalización, Ajuste y Nueva Ruralidad: una agenda para la investigación y el desarrollo rural**. Laboratorio de Estudios Rurales y Agrarios, Venezuela, 1995.

MARQUES, M. I. M. O conceito de espaço rural em questão. **Terra Livre**, São Paulo, ano 18, n. 19, p. 95-112, jul./dez. 2002.

MDA. **Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil**. Documentos Institucionais, n. 01. Brasília: MDA/SDT, 2005a.

MDA. **Marco Referencial para Apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais**. Documentos Institucionais, n. 02. Brasília: MDA/SDT, 2005b.

MDA. **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Documentos Institucionais, n. 03. Brasília: MDA/SDT, 2005c.

MENDRAS, H. **Sociologie de la campagne française**. Coll. Que sais-je, Paris: PUF, 1959.

MOREIRA, R. J. Identidades sociais em territórios rurais fluminenses. In: MOREIRA, R. J. (org.). **Identidades sociais: ruralidades no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

PÉREZ, E. **Hacia una Nueva Visión de lo Rural: Una Nueva Ruralidade em América Latina?** Norma Giarracca (compiladora). Colección Grupos de Trabajo de Calcso. Grupo de trabajo Desarrollo Rural. Buenos Aires: Clacso, 2001.

RAMBAUD, P. **Société rurale et urbanisation**. Paris, Seuil, 1969.

RUA, J. A Resignificação do Rural e as Relações Cidade-Campo: uma contribuição geográfica. **Revista da ANPEGE**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 45-66, 2006.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SOROKIN, P.; ZIMMERMAN, C.; GALPIN, C. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: MARTINS, J. de S. (org.). **Introdução Crítica a Sociologia Rural**. São Paulo: Hucitec, 1996, p. 198-224.

TÖNNIES, F. Comunidade e sociedade como entidades típico-ideais. In: FERNANDES, F. (Org.). **Comunidade e sociedade**. São Paulo: Nacional, 1973, p. 96-116.

VEIGA, J. E. A dimensão Rural do Brasil. Estudos, **Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 12, p. 71-84, Abril, 2004.

WANDERLEY, M. N. Territorialidade e Ruralidade no Nordeste: por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: SABOURIN, E. TEIXEIRA, O. N. (org.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências**. Brasília: Embrapa, 2002, p. 39-52.

Recebido em 30/11/2012 Aceito para publicação em 13/06/2013.
---