

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL DO BRASIL:
DO ENTULHO VARGUISTA
AO ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO.**

José Eli da Veiga
USP – Dep. Economia & Procam

www.fea.usp.br/professores/zeeli/

zeeli@usp.br

Resumo: O Brasil é menos urbano do que se calcula, e na última década do século XX não houve êxodo em grande parte dos pequenos municípios. Ocorreu até o inverso em um quarto dos municípios rurais, fenômeno pouco estudado, apesar de suas implicações para o desenvolvimento.

Palavras-chave: urbanização; desenvolvimento rural; políticas governamentais.

Abstract: Brazil is a less urbanized country than is commonly accepted. In the last decade there was no net emigration in a large part of small municipalities, while the population of 25% of rural municipalities has actually increased. These facts have been receiving little attention from researchers despite their implications for development.

Key words: urbanization, rural development; public policy.

Área de classificação da ANPEC: **05** - Economia Regional e Economia Agrícola

Código da classificação do JEL: **R 5 8**

O objetivo deste texto é apontar caminhos que permitam orientar o futuro desenvolvimento territorial do Brasil. Isso não pode ser feito sem discussão prévia das duas concepções da configuração territorial do País: a normativa, que orienta o cálculo da “taxa de urbanização”, e a analítica, que orienta diversas abordagens em ciência regional, principalmente em estudos sobre hierarquia, sistemas e redes urbanas.

Os dois últimos Censos Demográficos indicam que, entre 1991 e 2000, a taxa de urbanização passou de 75,6% para 81,2%, devido a três fatores: “do próprio crescimento vegetativo nas áreas urbanas; da migração com destino urbano; e da incorporação de áreas que em censos anteriores eram classificadas como rurais.”¹

Já, a excelente *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* indica que, entre o Censo de 1991 e a Contagem de 1996, a população das áreas urbanas (12 aglomerações metropolitanas, 37 aglomerações não-metropolitanas e 62 centros urbanos) passou de 54% para 55,3%.² Afirma também que “em praticamente todas as regiões brasileiras, as pequenas cidades apresentam saldos migratórios negativos, retratados pelo crescimento abaixo da média nacional, e muito próximo do crescimento vegetativo do país” (IPEA/IBGE/NESUR-IE/UNICAMP,1999:24).

Depois de apontar a profunda distorção intrínseca à abordagem normativa (primeira parte), e a ela contrapor uma tipologia analítica com os dados do Censo de 2000 (segunda parte), este texto procura mostrar que: a) não houve êxodo em grande número de municípios rurais de todas as regiões e estados (terceira parte); b) ocorreu até o inverso em um quarto desses municípios, fenômeno com sérias implicações para o desenvolvimento, cujas razões precisam ser mais conhecidas para que possam orientar as políticas governamentais (quarta parte).

1. A abordagem normativa

A vigente definição de “cidade” é obra do Estado Novo. Foi o Decreto-Lei 311, de 1938, que transformou em cidades todas as sedes municipais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. Da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais. Não somente as dos períodos pós-1946, pós-1964 e pós-1988, mas também as que estão sendo introduzidas pelo novíssimo *Estatuto da Cidade*. Por exemplo, ao dispensar da exigência de Plano Diretor quase todas as “cidades” com menos de 20 mil habitantes. Será razoável que no início do século 21 se considere “cidade” um aglomerado de menos de 20 mil pessoas?

Até 1938, o Brasil não teve dispositivo legal que estabelecesse diferenças sequer entre cidade e vila. A mais antiga unidade territorial brasileira – a sede de freguesia – costumava ser arbitrariamente elevada à condição de vila, ou mesmo diretamente à condição de cidade. Também surgiam vilas e cidades sem a prévia existência de freguesias. Tanto cidades, quanto vilas, podiam ser sedes de municípios. E os limites geográficos de sua jurisdição eram

¹ Cf. IBGE, *Sinopse preliminar do Censo Demográfico*, Rio de Janeiro, 2001, p. 1-27.

² Para 2000 essa porcentagem é 56,7%.

demarcados pelos limites das freguesias, sempre que se tratasse de espaço com ocupação consolidada. Até existiam regras para que cidades e vilas pudessem exercer suas diferentes funções, mas a decisão de criar ou elevar uma localidade à categoria de vila, ou de cidade, não obedecia qualquer norma. Com a República, alguns governos estaduais tomaram iniciativas de uniformização de seus respectivos quadros territoriais, mas foi só com o Estado Novo que surgiram as regras básicas nacionais de divisão territorial que continuam em vigor.

Por mais diversas que sejam as interpretações disponíveis, todos os estudos sobre o Estado Novo coincidem na ênfase ao caráter centralizado e monolítico do Estado brasileiro durante esse momento de sua história política. Mesmo que ao longo do período 1930-1945 tenha havido uma passagem gradual de um Estado gendarme para um Estado intervencionista, esse processo foi bem acelerado entre o golpe de Estado de 1937 e 1942 por um regime dos mais autoritários. Durante esses 5 anos, o esforço de centralização político-administrativa manifestou-se mediante a montagem de um complexo quadro jurídico-institucional que estabeleceu novos padrões de governo: ampliação dos poderes do chefe do Executivo Federal, regulamentação das relações entre o governo central e os Estados, restrição da autonomia dos Executivos Estaduais, novos instrumentos de intervenção na economia, novos meios de controle da vida política, estrutura corporativa dos mecanismos de inserção dos diferentes grupos sociais, e assim por diante (Diniz,1983; Gomes,1997).

Foi nesse contexto que o Decreto-Lei 311/38 fez com que todas as sedes municipais existentes virassem cidades, independentemente de quaisquer características estruturais ou funcionais. Foram consideradas urbanas todas essas sedes, mesmo que não passassem de ínfimos vilarejos ou povoados. Para futuras cidades seria exigida a existência de pelo menos 200 casas, e para futuras vilas (sedes de distrito), um mínimo de 30 moradias. Mas todas as localidades que àquela data eram cabeça de município, passaram a ser consideradas urbanas, mesmo que sua dimensão fosse muito inferior ao requisito mínimo fixado para as novas.

Essa “*uniformização implantada – consagrada posteriormente pelos políticos, pois ‘elevava’ à condição urbana localidades as mais insignificantes – veio a se tornar o maior entrave para qualquer categorização que se pretenda implantar...*” escreveu a geógrafa Lysia Bernardes em interessante balanço feito no início da década de 1980 (Bernardes, Santos & Walcacer, 1983:26). Apesar das diversas modificações legais posteriores - sobretudo nos períodos pós-1946, pós-1964 e pós-1988 - a divisão territorial brasileira mantém essa “*discrepância gritante*”, para usar a expressão empregada nesse estudo que propunha uma redefinição conceitual da separação urbano/rural.

Mudança bem significativa surgiu em 1991, quando o IBGE começou a distinguir três categorias de áreas legalmente definidas como urbanas, e quatro tipos de aglomerados rurais. Dentro das cidades e vilas agora se pode distinguir *áreas urbanizadas* e *não-urbanizadas*, segundo o grau de intensidade da ocupação humana. Além delas, consideram-se *áreas urbanas isoladas* aquelas que, definidas por lei municipal, estejam separadas de sede municipal ou distrital por área rural ou por outro limite legal.

Aglomerados rurais do tipo extensão urbana são assentamentos situados em áreas fora do perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir da extensão de uma cidade ou vila, ou por ela englobados em sua expansão. *Povoado* é o aglomerado rural isolado sem caráter privado

ou empresarial, que disponha de um mínimo de serviços ou equipamentos, e cujos moradores exercem atividades econômicas nos setores primário, terciário, “ou mesmo secundário”. *Núcleo* é o aglomerado rural isolado vinculado a um único proprietário do solo. E *outros aglomerados* são os que não cumprem os requisitos que definem os três tipos de áreas rurais anteriores. (IBGE, 2001-a: 1-17, 1-18)

Essa nova classificação das situações de domicílio - muito mais detalhada do que a simples separação entre as situações urbana e rural definidas por lei municipal em vigor na data de referência do Censo Demográfico³ – certamente possibilita caracterizações muito mais acuradas das diversas categorias populacionais. Por exemplo, foi possível mostrar que, durante os anos 1990, os desocupados aumentaram mais rapidamente nos *aglomerados rurais do tipo extensão urbana*, nos *povoados* e nas *áreas não-urbanizadas das cidades e das vilas*, nesta ordem de importância (Graziano da Silva, 1999:57-78)

Todavia, em vez de amenizar, a nova classificação reforça a concepção de que as fronteiras entre as áreas rurais e urbanas são infra-municipais. Reforça a convenção de que são urbanas todas as sedes municipais (cidades), sedes distritais (vilas) e áreas isoladas assim definidas pelas Câmaras Municipais, independentemente de qualquer outro critério geográfico, de caráter estrutural ou funcional. Por exemplo, os dois mil e poucos habitantes que residem na sede do município acreano de Assis Brasil são considerados urbanos, sejam quais forem as funções desempenhadas pela aglomeração, o gênero de vida, a forma de civilização, e a mentalidade de seus habitantes. Um simples absurdo na concepção de *cidade como centro de região*, formulada por Milton Santos há quase quarenta anos (Santos, 1965).

É verdade que a “discrepância gritante” não seria muito significativa se fosse irrisório o número de sedes municipais e sedes distritais de pequenos municípios com irrelevante pressão antrópica sobre ecossistemas pouco artificializados (às vezes quase intocados). No entanto, a grande maioria dos municípios brasileiros tem essas características, como se mostrará mais adiante. Por enquanto basta assinalar que os resultados dos Censos Demográficos - segundo os quais a taxa de urbanização teria passado de 67,6% em 1980, para 75,6 em 1991, e 81,23% em 2000 - correspondem unicamente a uma convenção normativa cujo intuito foi uniformizar a divisão territorial brasileira para o Censo de 1940. É inaceitável, portanto, que essa taxa oficial continue a ser entendida como indicador da real distribuição populacional urbano/rural, característica básica da configuração territorial de qualquer espaço.

³ O Decreto-Lei 311/38 havia exigido a delimitação dos quadros urbano e suburbano das sedes municipais e distritais, conferindo ao Conselho Nacional de Geografia a atribuição de estabelecer os requisitos mínimos para a elaboração dos mapas. A uniformização pretendida foi alcançada, mediante cumprimento bastante criterioso dessas normas, para as quais o prazo estabelecido era inadiável. Foi com esses atos, baixados por prefeitos num período em que não funcionavam as Câmaras Municipais, que se consagrou a figura legal do Perímetro Urbano. Mas a autonomia conferida aos Estados no período pós-1946 resultou em adoção de critérios variáveis e diversas interpretações sobre o que deveria ser o perímetro urbano. (Bernardes, Santos & Walcacer, 1983:47) De qualquer forma, o que continua até hoje definindo a área urbana do município é a Lei do Perímetro Urbano, de competência exclusiva municipal, servindo tanto para fins urbanísticos quanto tributários. É esse perímetro urbano que indica o limite oficial entre as áreas urbanas e rurais (IBGE, 2001-b:116).

Aliás, a delimitação de caráter infra-municipal só é adotada por um punhado de pequenos países muito mais atrasados e subdesenvolvidos do que o Brasil⁴. É uma das principais restrições que costumam ser feitas pelos analistas é o arbítrio do poder público municipal, para o qual seriam muito mais importantes as conseqüências fiscais, do que qualquer aspecto social, econômico, cultural, geográfico ou ambiental (Abramovay,1999:8). Ocorre, todavia, que apenas 67,3% dos municípios brasileiros tinham Lei de Perímetro Urbano⁵ em 1998, embora em 87% deles existisse o cadastro imobiliário que viabiliza a arrecadação de IPTU. No mesmo ano, apenas 13% dos municípios arrecadaram IPTU de 80% ou mais das unidades cadastradas, enquanto 26% dos municípios o arrecadaram em 20% ou menos das unidades cadastradas. Na verdade, a atualização anual do cadastro e a efetiva arrecadação do IPTU só estão de fato generalizadas entre os municípios situados nas faixas superiores a 100 mil habitantes⁶ (IBGE,2001-b: 23-30).

Esses dados parecem indicar que a motivação tributária que tende a estimular uma expansão artificial do perímetro urbano só ocorre em municípios de intensa concentração populacional, cujas características são, de qualquer forma, essencialmente urbanas. Por exemplo: dos 61 municípios que tinham 100% de população urbana em 2000, apenas quatro têm características estruturais que não são essencialmente urbanas. São pequenas localidades turísticas: a ilha de Fernando de Noronha e os paulistas Joanópolis, Piracéia e Ilha Comprida. Todos os demais tinham densidades demográficas superiores a 150 habitantes por km², critério suficiente para que fossem classificados como urbanos até nos países da OCDE.⁷

A expansão dos perímetros urbanos como um artifício para aumentar a arrecadação de IPTU pode, é claro, piorar a “discrepância gritante” a que se referiu Lysia Bernardes e seus colegas. Mas sua razão essencial é muito mais profunda, pois está na própria obrigatoriedade legal de que os habitantes de qualquer sede municipal e distrital sejam considerados urbanos. É isso que infla a taxa de urbanização, pois transforma em urbanos muitos dos que vivem em espaços de natureza pouco artificializada, só porque residem em alguma sede municipal ou distrital. O absurdo chega a tal ponto, que até populações indígenas ou guardas florestais de áreas de preservação são considerados urbanos. De resto, o Censo Agropecuário de 1995/6 mostrou que um grande número de agricultores não residia em seus estabelecimentos, mas sim em sedes de municípios. Era o caso de metade dos sítios de Estados como São Paulo e Goiás, por exemplo. Mesmo no Estado de São Paulo é freqüente que o acesso à energia elétrica determine a opção pela residência na sede de município ou distrito.

Considerando-se os 100 menores municípios, percebe-se que todos têm população inferior a dois mil habitantes, e que suas densidades demográficas variam de 0,28 a 33,6 hab/km². No entanto, mais da metade de sua população é considerada urbana, apenas por residir nas sedes municipais. E são inúmeros os casos de municípios com população irrisória e ínfima

⁴ Na América Latina, apenas El Salvador, Equador, Guatemala e República Dominicana adotam esse tipo de convenção, como assinala o *survey* sobre emprego agrícola que Martine Dirven fez para a Cepal (*apud* Abramovay, 1999:8-9)

⁵ Quando o município não possui essa lei, é o próprio IBGE que estabelece – de preferência junto com a prefeitura – os limites do quadro urbano que serão considerados pelo Censo Demográfico e outras pesquisas, como as Pnad (cf. entrevista com o chefe do DETRE/IBGE).

⁶ Em 2000, apenas 224 dos 5507 municípios – 4% do total – tinham população superior a 100 mil habitantes.

⁷ Exceto Japão, onde uma localidade precisa ter mais de 500 hab/km² para ser considerada urbana pela OCDE (ver OCDE 1994, 1996).

densidade demográfica, mas com alta “taxa de urbanização”. Uma lista de vinte dos mais aberrantes exemplos está na tabela 1.

Tabela 1 – Exemplos de pequenos municípios com altas taxas de urbanização

Município	UF	Densidade Hab/km ²	População em 2000			Taxa de Urbanização
			Total	Urbana	Na sede	
Paranapoema	PR	13,1	2 387	2 153	2 153	90,2
São Francisco	SE	29,3	2 531	2 165	2 165	85,5
Itacuruba	PE	8,4	3 681	3 240	3 240	88,0
Mataraca	PB	31,8	5 507	4 822	4 276	87,6
Luís Doming	MA	13,6	5 726	4 696	4 696	82,0
Cristalândia	TO	4,1	7 320	6 717	6 717	91,8
Minasdo Leão	RS	17,2	7 322	7 009	7 009	95,7
Serra do Mel	RN	13,7	8 231	8 197	1 638	99,6
Planura	MG	26,1	8 304	7 880	7 880	94,9
Vitória do Jarí	AP	0,3	8 550	6 887	6 887	80,5
Itapoá	SC	34,5	8 830	8 182	8 182	92,7
Vera	MT	3,0	9 064	8 303	8 303	91,6
Guadalupe	PI	10,1	10 296	9 587	9 587	93,1
Quatis	RJ	37,4	10 699	9 388	9 015	87,7
Ipuã	SP	25,5	11 868	11 191	10 231	94,3
São Simão	GO	32,6	13 513	13 237	11 997	98,0
Cerejeiras	RO	6,9	18 180	14 826	14 826	81,6
Soure	PA	5,7	19 957	17 302	17 302	86,7
Cassilândia	MS	5,5	20 059	17 839	17 839	88,9
Sobradinho	BA	16,0	21 223	19 510	19 510	91,9
TOTAIS	-	-	203 248	183 131	173 262	90,1
Médias	-	16,7	10 162	9 157	8 663	90,1

Fonte: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Enfim, o mínimo que se pode concluir a respeito da concepção normativa que orienta o cálculo da “taxa de urbanização” é que ela é inteiramente anacrônica e obsoleta. E a evolução das abordagens de separação urbano/rural no resto do mundo⁸ só confirma que essa taxa precisa ser utilizada com extrema cautela em qualquer esforço analítico da configuração territorial brasileira. Na verdade, para que essa configuração seja realmente analisada, é imprescindível a construção de tipologias capazes de captar a diversidade territorial do País, um desafio que já começou a ser enfrentado com muito sucesso em estudos sobre a rede urbana, como se verá a seguir.

⁸ Uma excelente revisão analítica dessas abordagens está em Abramovay (1999)

2. A abordagem analítica

Para que se possa avaliar a consistência de alguns dos critérios que vêm sendo muito utilizados nas tipologias dos municípios brasileiros⁹, é fundamental que se conheçam os resultados de sua aplicação na *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (IPEA/IBGE/NESUR-IE/UNICAMP,1999). Esse estudo identificou as três seguintes tendências da rede urbana: a) nas 12 aglomerações urbanas metropolitanas, que reúnem 200 municípios, residem percentuais crescentes do conjunto da população brasileira (32,3% em 1980, 33,0% em 1991 e 33,6% em 1996), atingindo 52,7 milhões em 1996; b) as 37 aglomerações não-metropolitanas, que reúnem 178 municípios, vêm aumentando de forma expressiva sua participação no total da população (11,1% em 1980, 12,7% em 1991, e 13,1% em 1996), abarcando, em 1996, um total de 20,6 milhões de habitantes; c) 62 centros urbanos de mais de 100 mil habitantes, localizados fora das aglomerações urbanas, aumentaram sua participação de 7,2% em 1980 para 8,5% em 1996, abrigoando um total de 13,3 milhões de habitantes. Três tendências confirmadas pelos resultados do Censo Demográfico de 2000, como mostra a tabela 2. Mais de 70% do acréscimo populacional do período ocorreu nesses 455 municípios da rede urbana.

Tabela 2 – Tendências da Rede Urbana, Brasil 1991-2000
Conforme tipologia IPEA/IBGE/NESUR-IE/UNICAMP (1999)

Tipos	Número de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000	Variação %
		1991	2000		
12 Aglom. Metropolitanas	200	48,5	57,4	8,9	18,4
37 Aglom. Não-metropol.	178	18,5	22,7	4,2	22,8
77 Centros Urbanos	77	13,2	16,1	2,9	22,0
URBANOS	455	80,2	96,3	16,1	20,0
BRASIL	5507	146,8	169,6	22,8	15,5

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000. NB: Incluídos 15 novos centros urbanos. Isto é, municípios que ainda não tinham 100 mil habitantes em 1996.

Tabela 3 – Participação dos três blocos da Rede Urbana, Brasil, 1980-2000

Tipos	Número de Municípios	População (porcentagens)			
		1980	1991	1996	2000

⁹ A referência básica dessa tipologia é Bezerra (1998).

12 Aglom. Metropolitanas	200	32,3	33,0	33,6	33,9
37 Aglom. Não-metropol.	178	11,1	12,7	13,1	13,4
77 Centros Urbanos	77	-	9,0	-	9,5
TOTAIS	455	-	54,7	-	56,8

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

NB: Incluídos 15 novos centros urbanos; municípios que ainda não tinham 100 mil habitantes em 1996.

Os estudos para identificação de aglomerações urbanas costumam considerar aspectos de natureza demográfica, de estrutura ocupacional e de integração entre os núcleos. Os demográficos são: o tamanho da cidade central (ou cidades centrais), e a densidade do núcleo e de seu entorno. Os de estrutura ocupacional referem-se ao caráter urbano das atividades econômicas desempenhadas pela população. E os de integração referem-se ao deslocamento diário de população entre o(s) núcleo(s) e a periferia da aglomeração. (Castello Branco, 2001).

A *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil* (IPEA/IBGE/NESUR-IE/UNICAMP, 1999) baseou-se em estudo realizado pelo IBGE/DGEO¹⁰, que seguiu o esforço pioneiro de Davidovich & Lima (1975). Nesses trabalhos, a predominância de atividades urbanas costuma ser verificada por um indicador correspondente a 65% da PEA do município nos setores secundário e terciário, ou, como se costuma dizer, “ocupada em atividades urbanas”. E na delimitação do entorno das aglomerações, os mesmos estudos costumam adotar como critério de concentração populacional um mínimo de 60 hab/km².

São duas as críticas que precisam ser feitas a esses critérios. O primeiro identifica o espaço rural com o setor primário, o que seria até compreensível se a importância dos outros dois setores da economia no espaço rural fosse irrisória.¹¹ E num contexto em que todas as sedes municipais e distritais são urbanas, e qualquer aglomerado de 30 moradias pode ser elevado à categoria de vila (sede de distrito), e de 200 à categoria de cidade (sede de municípios), nada mais coerente do que confundir o espaço rural com o setor agropecuário. Mas esta é uma das influências mais perversas da abordagem normativa que precisa ser banida de qualquer abordagem que se pretenda analítica.

¹⁰ Ver Castello Branco (1996)

¹¹ No século 20, a proporção das atividades primárias nas economias mais desenvolvidas caiu de metade para um vigésimo. As terciárias subiram de um quarto para mais de três quintos, e as secundárias deslizaram de pouco mais a pouco menos de um terço. Mas essas são as tendências históricas dos três setores econômicos, e não suas manifestações espaciais. O fato de atividades primárias estarem forçosamente muito mais presentes nas zonas rurais não significa que os outros dois tipos sejam necessariamente muito mais recorrentes nas zonas urbanas. O emprego industrial é mais significativo nas regiões relativamente rurais que nas essencialmente urbanas, chegando mesmo a ser muito mais rural do que urbano em países nórdicos. E os serviços têm quase o mesmo peso em regiões essencialmente urbanas e relativamente rurais, sendo extraordinariamente importantes nas regiões essencialmente rurais da Bélgica. Ver Veiga (1999).

A outra restrição que deve ser feita aos aspectos metodológicos tradicionais é o uso da densidade de 60 hab/km² como critério de corte da concentração/rarefação populacional. O citado artigo de Davidovich & Lima (1975) é sempre apontado como a origem dessa convenção. Todavia, não há nesse artigo qualquer explicação das razões que levaram os autores a adotar 60 hab/km². Pode-se supor, é claro, que se basearam em alguma exploração dos resultados do Censo Demográfico de 1970, quando a população brasileira era de 93 milhões, pouco mais da metade da população de 2000. Mas é necessário que se pergunte: será mesmo correto manter esse critério de corte?

Na verdade, esses dois critérios são de pouca relevância na definição dos municípios que fazem parte das aglomerações e centros urbanos. Tanto é que nas Aglomerações Metropolitanas identificadas pela Caracterização IPEA/IBGE/NESUR há 10 municípios com densidades inferiores a 60 hab/km². Nas Aglomerações Não-Metropolitanas há 12 municípios nessas condições. Em 25 dos 77 Centros Urbanos a densidade também é inferior a 60 hab/km². E há duas razões para que assim seja. Nas aglomerações, os aspectos funcionais, resultantes da proximidade geográfica - como os deslocamentos residência-trabalho - devem prevalecer sobre os estruturais. E os Centros Urbanos são justamente centros de regiões rurais (ou cidades rurais), com densidades demográficas bem inferiores às das regiões urbanas, onde estão as grandes aglomerações. Teria sido incorreto eliminar esses 47 municípios da rede urbana só porque eles têm densidades inferiores a 60 hab/Km².

Mesmo assim, a crítica ao uso desses dois critérios é muito importante porque eles podem influenciar os esforços de caracterização do imenso território que não pertence à rede urbana caracterizada pelo estudo IPEA/IBGE/NESUR¹². São critérios que só podem atrapalhar a construção de tipologias que captem a diversidade territorial dos 43,2% da população que está fora dessa rede. Esses 73,3 milhões de pessoas restantes tendem a migrar para aglomerações e centros urbanos? Ou será que está faltando fazer também uma “caracterização e tendências” dessa imensa população que neles não reside?

3. O que aconteceu fora das aglomerações e centros urbanos?

Sobre os 90% de municípios brasileiros que não fazem parte de aglomerações, nem constituem centros urbanos, o estudo do IPEA/IBGE/NESUR só apresenta uma conclusão bem genérica: “*em praticamente todas as regiões brasileiras, as pequenas cidades apresentam saldos migratórios negativos, retratados pelo crescimento abaixo da média nacional, e muito próximo do crescimento vegetativo do país*” (p.24). Uma afirmação que não teria sido confirmada, caso a tipologia tivesse abrangido também os municípios que abrigam essas “pequenas cidades”.

¹² Outras abordagens entendem a rede urbana de forma bem mais ampla. “A rede urbana pode ser encarada como um complexo sistema circulatório entre núcleos de funções diferentes. Cidades pequenas e médias não apenas transmitem às grandes uma parte do excedente agrícola que captam, mas também podem lhe vender serviços. Serviços turísticos, por exemplo (...). A distribuição nem sempre perfeita do sistema escolar pela rede urbana provoca movimentos de estudantes (e de recursos, portanto) entre as cidades que a compõem. O mesmo pode ser dito em relação ao equipamento de assistência à saúde. A concentração das instâncias jurídicas mais elevadas no centro da rede urbana também provoca o deslocamento centrípeto de recursos econômicos em pagamento de serviços jurídicos e assim por diante. (Singer, 1998:145).

Para construir uma tipologia dos 5052 municípios que em 2000 não pertenciam a aglomerações e nem eram centros urbanos, é indispensável adotar cortes de tamanho populacional e de densidade demográfica. Ao contrário do que ocorre com os aspectos metodológicos de análise das aglomerações, aqui a prevalência dos critérios estruturais resulta da mais completa falta de indicadores funcionais confiáveis. E o que mais caracteriza as áreas rurais é justamente sua rarefação populacional, além das distâncias que as separam das aglomerações¹³

Uma maneira de escolher esses critérios de corte é a observação do comportamento de diversas variáveis relativas à densidade conforme mudam os estratos de tamanho populacional dos municípios. Para isso, pode-se fazer diversos agrupamentos a partir da técnica estatística de análise multivariada (Análise de Agrupamento, ou *Cluster Analysis*). Entretanto, as mudanças de comportamento das variáveis são tão evidentes que até tornam dispensável o uso dessa técnica. Uma simples leitura da tabela 4 permite identificar os critérios de tamanho e de densidade que definem os principais tipos de municípios externos às aglomerações e menores que os centros urbanos.

Tabela 4 – População, Área e Densidade dos municípios com menos de 150 mil habitantes, segundo classes de tamanho populacional. Brasil 2000.

Classe	População (milhares)	Área Total (mil km ²)	Densidade (hab/km ²)
Até 2 000	172,2	34,8	4,9
De 2 001 a 5 000	4 316,2	644,8	6,7
De 5 001 a 10 000	9 376,7	1 442,0	6,5
De 10 001 a 20 000	19 654,6	2 275,0	8,6
De 20 001 a 50 000	28 700,7	2 815,5	10,2
De 50 001 a 75 000	12 111,1	451,2	26,8
De 75 000 a 100 000	8 799,9	477,3	18,4
De 100 001 a 150 000	9 169,3	109,2	84,0
TOTAIS	92 300,7	8 249,8	11,2

Fonte dos dados: Castello Branco (2001)

A primeira evidência que salta aos olhos quando são consideradas as duas primeiras colunas da tabela 4 é que o padrão de rarefação/concentração populacional é bruscamente alterado a partir dos 50 mil habitantes. Tanto a população, quanto a área total, que cresciam em paralelo com as classes de tamanho, sofrem quedas abruptas na passagem para a classe seguinte, o que se traduz no salto da densidade de 10 para quase 27. A segunda evidência se refere ao outro salto de densidade - ainda mais intenso - que ocorre justamente com a classe à qual pertencem os centros urbanos, isto é, os municípios com mais de 100 mil habitantes. Ou seja, o patamar de densidade que acusa razoável grau de urbanização está mais próximo dos 80 hab/km², e

¹³ Mas não dos centros urbanos, em geral centros de regiões rurais.

não dos 60 hab/km², como costumam afirmar os que simplesmente repetem o critério adotado por Davidovich & Lima (1975) à luz dos dados do Censo de 1970.

A análise da tabela 4 permite, então, que sejam separados dois grandes tipos de municípios externos às aglomerações e centros urbanos. O primeiro tipo, mais próximo daquilo que se pode chamar de “cidade” é formado pelos municípios cujo tamanho se situa entre 50 e 100 mil habitantes e por todos os que tenham densidades superiores a 80 hab/km², mesmo que suas populações sejam inferiores a 50 mil habitantes. Pode ser surpreendente que existam municípios simultaneamente com pouca população e alta densidade. Mas esse é um fenômeno muito característico da Zona da Mata nordestina, por exemplo. Tanto é que inspirou Gilberto Freyre a usar o neologismo “rurbano”. Metade dos municípios com menos de 50 mil habitantes e densidades superiores a 80 hab/km² estão em apenas 5 pequenos Estados do Nordeste: Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte.

Considerando-se o conjunto desses municípios de tipo “rurbano” – isto é, tanto os que têm populações entre 50 e 100 mil, quanto os que têm menos de 50 mil, mas densidades superiores a 80 hab/km² – percebe-se que eles são muito mais frequentes nesses Estados nordestinos do que no resto do País. Principalmente em Pernambuco, onde 45% do total dos municípios entram nessa categoria, e em Alagoas, onde essa participação é de 32%.

No período 1991-2000, além do crescimento populacional nesses municípios “rurbanos” ter sido bem inferior ao das aglomerações não-metropolitanas e centros urbanos, ele também foi ligeiramente inferior ao da população brasileira em seu conjunto. Todavia, muitos deles tiveram um crescimento bem mais rápido que seus respectivos Estados, enquanto outros estavam perdendo população. Daí o interesse em separá-los em três categorias: a dos *esvaentes*, que tiveram fortes quedas populacionais relativas (e muitas vezes absolutas), a dos *letárgicos*, que também tiveram perdas relativas, mas assim mesmo cresceram em termos absolutos em compassos não muito distantes ao de seus respectivos Estados; e a dos *atraentes*, que tiveram crescimentos superiores aos de seus Estados.

A tabela 5 mostra que 44% dos municípios “rurbanos” fizeram parte da categoria *atraente* no último período inter-censitário. Mostra também que o crescimento dessa categoria de “rurbanos atraentes” foi 4 ou 5 pontos percentuais acima do crescimento das aglomerações não-metropolitanas e dos centros urbanos (grosso modo, 27% x 22-23%).

O mesmo hiato sobe para quase 10 pontos percentuais entre os *atraentes* dos 4.485 municípios restantes (tabela 6). Em 25% dos municípios de tipo rural, o crescimento populacional do período foi de 31,3%. Mais do que o dobro da média nacional!

Tabela 5 – Tendências da teia “rurbana”, Brasil 1991-2000

Tipos	Número de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000	Variação %
		1991	2000		
Esvaentes	166	5,8	6,0	0,2	3,4

Letárgicos	152	5,9	6,6	0,7	11,7
Atraentes	249	7,1	9,0	1,9	27,2
RURBANOS	567	18,9	21,7	2,8	15,0
BRASIL	5507	146,8	169,6	22,8	15,5

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Tabela 6 – Tendências da malha rural, Brasil 1991-2000

Tipos	Número de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000	Variação %
		1991	2000		
Esvaentes	2025	20,8	19,7	- 1,1	- 5,3
Letárgicos	1351	16,0	17,5	1,5	9,7
Atraentes	1109	11,0	14,4	3,4	31,3
RURAIS	4485	47,7	51,6	3,9	8,1
BRASIL	5507	146,8	169,6	22,8	15,5

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

É claro que se está lidando aqui com um tipo de comparação que exige cuidado, pois as variações percentuais sobre bases pequenas (às vezes ínfimas) não têm o mesmo significado que variações semelhantes sobre bases bem maiores. Todavia, é preciso ter presente que a variação conjunta das populações desses municípios atraentes (“rurbanos” + rurais) alcançou 5,4 milhões, enquanto nas aglomerações não-metropolitanas esse acréscimo foi de 4,2 milhões e nos centros urbanos de 2,9 milhões. De resto, num contexto geral de intensa migração para aglomerações e centros urbanos, é muito significativo (para não dizer surpreendente) que tenha havido forte crescimento populacional em quase um quarto dos municípios rurais (ou das “pequenas cidades”, como se diz por influência da abordagem normativa).

Diante dessa constatação de que as populações de um quarto dos municípios rurais cresceram mais do que a população de seus Estados, sempre surge o palpite de que o fenômeno se restrinja aos municípios de determinado tamanho ou densidade. Ou ainda, que se restrinja a regiões de povoamento recente. Pois bem, quanto ao tamanho, até existe diferença entre os *esvaentes* e os demais. Mas não é significativa a diferença entre os *letárgicos* e os *atraentes* (tabelas 7 e 8). E quanto à densidade, não há diferenças significativas entre as três categorias (tabela 9)

Tabela 7 – Tamanhos populacionais dos municípios rurais segundo os tipos, Brasil 2000
(Em número de habitantes)

Tipos	Médio	Mediano	Mínimo	Máximo
-------	-------	---------	--------	--------

Esvaentes	9 729	6 932	873	49 779
Letárgicos	12 866	9 787	795	49 945
Atraentes	12 969	9 911	1 189	49 642

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Tabela 8 – Variações populacionais nos municípios rurais segundo os tipos, Brasil 1991-2000 (Em porcentagens)

Tipos	Média	Mediana	Mínima	Máxima
Esvaentes	- 5,3	- 4,0	- 51,5	+ 50,2
Letárgicos	+ 9,7	+ 8,8	+ 3,0	+ 61,8
Atraentes	+ 31,3	+ 24,2	+ 7,5	+ 874,2

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Tabela 9 – Densidades demográficas dos municípios rurais segundo os tipos, Brasil 2000.
(Em habitantes/km²)

Tipos	Mediana	Mínima	Máxima
Esvaentes	18,66	0,17	79,96
Letárgicos	20,85	0,13	78,98
Atraentes	19,69	0,20	78,89

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

No tocante à distribuição geográfica, há um nítido contraste entre o Sul, onde mais de 60% dos municípios rurais são *esvaentes*, e o Norte, onde 40% deles são *atraentes*. Todavia, nas outras três grandes regiões, onde estão 70% dos municípios rurais, os padrões são muito próximos: 40% de *esvaentes*; quase 35% de *letárgicos*; e cerca de 25% de *atraentes*. Como mostra a tabela 10, os Estados com as maiores proporções de municípios rurais *atraentes* são os do Norte (com a exceção de Tocantins); Piauí e Maranhão (NE); São Paulo e Rio de Janeiro (SE); e os dois Mato Grosso (CO). No extremo oposto, os que têm as maiores proporções de *esvaentes* são: os três do Sul; Goiás (CO); Tocantins (N); Minas Gerais e Espírito Santo (SE); Paraíba, Bahia, Pernambuco e Alagoas (NE).

Tabela 10 – Distribuição geográfica dos municípios rurais segundo os tipos Brasil 1991-2000

UF & Região	Esvaentes	Letárgicos	Atraentes	Total	Esvaentes	Letárgicos	Atraentes
	Número				Porcentagens		

11-RO	14	11	21	46	30	24	46
12-AC	6	6	8	20	30	30	40
13-AM	17	13	26	56	30	23	46
14-RR	4	3	7	14	29	21	50
15-PA	33	30	55	118	28	25	47
16-AP	4	2	8	14	29	14	57
17-TO	49	49	37	135	36	36	27
01-N	127	114	162	403	32	28	40
21-MA	65	60	71	196	33	31	36
22-PI	78	61	76	215	36	28	35
23-CE	56	55	27	138	41	40	20
24-RN	54	51	35	140	39	36	25
25-PB	96	27	48	171	56	16	28
26-PE	39	20	23	82	48	24	28
27-AL	28	19	15	62	45	31	24
28-SE	19	19	14	52	37	37	27
29-BA	173	73	97	343	50	21	28
02-NE	608	385	406	1 399	43	28	29
31-MG	327	273	150	750	44	36	20
32-ES	27	26	8	61	44	43	13
33-RJ	13	12	13	38	34	32	34
35-SP	163	162	125	450	36	36	28
03-SE	530	473	296	1 299	41	36	23
41-PR	231	77	43	351	66	22	12
42-SC	131	77	26	234	56	33	11
43-RS	235	87	68	387	61	22	18
04-S	597	238	137	972	61	24	14
50-MS	23	22	27	72	32	31	38
51-MT	45	26	48	119	38	22	40
52-GO	95	93	33	221	43	42	15
05-CO	163	141	108	412	40	34	26
BR	2 025	1 351	1 109	4 485	45	30	25

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Enfim, de maneira geral, pode-se dizer que o chamado “êxodo rural” foi bem menos significativo nos anos 1991-2000 do que sugeriu a excelente caracterização da rede urbana, concluída em 1999, pelo IPEA/IBGE/NESUR. Se o crescimento populacional do conjunto de 4.485 municípios rurais tivesse sido igual ao da rede urbana (20%), isso teria correspondido a um acréscimo de 9,5 milhões de habitantes. Como o aumento foi de apenas 3,9 milhões, houve uma hipotética perda relativa de 5,6 milhões, que corresponderia a 11,7% da população rural de 1991. Ou seja, perda anual inferior a 1,3% ao ano, insuficiente, portanto, para que se generalize tanto. Além disso, a participação relativa da população rural caiu de 32,5% para 30,4%, entre 1991 e 2000. O que significa que a efetiva taxa de urbanização não passou de 75,6% para 81,2%, como indica a abordagem normativa, nem de 54,7% para 56,8%, com poderia induzir a pensar o estudo IPEA/IBGE/NESUR. Caso se incluía a população da teia “rurbana”, esta análise sugere que a taxa de urbanização do Brasil tenha passado efetivamente de 67,5% para 69,6%, entre 1991 e 2000.

4. Implicações para a formulação de políticas de desenvolvimento

Segundo a abordagem normativa, o Brasil será integralmente urbano em menos de trinta anos. Nessa ótica, a importância relativa da sociedade rural já é tão pequena, que torna pouco relevante qualquer política voltada à sua dinamização, além de dispensar a definição de alguma estratégia específica. No fundo, supõe-se que dar mais atenção ao Brasil rural seria como gastar vela com péssimo defunto, já que mais dia menos dia todos estarão nas aglomerações e centros urbanos.

No entanto, está ocorrendo firme adensamento demográfico em significativa parcela dos municípios rurais. Em praticamente todas as microrregiões geográficas há pequenos municípios que estão atraindo migrantes da vizinhança, e até uma parte dos conterrâneos que haviam emigrado. Um processo de “coagulação” que está espalhado por todos os recantos rurais do território brasileiro, apesar de não ser tão acentuado nos três estados do Sul e em alguns outros estados das demais regiões.

A grande questão que se coloca, então, diz respeito à relação entre essa tendência demográfica e os processos de crescimento econômico e de desenvolvimento. Nada estaria mais de acordo com as teorias de desenvolvimento regional¹⁴ do que a hipótese de que a atração exercida por 249 dos 567 municípios “rurbanos” e por 1.109 dos 4.485 municípios rurais corresponda a seu maior dinamismo econômico. E em países pouco desenvolvidos como o Brasil, esse dinamismo das economias rurais ainda depende essencialmente dos laços que elas estabelecem com mercados urbanos, sejam eles longínquos, ou de centro(s) urbano(s) da própria região.

Em tal contexto, a queda populacional de um município rural indicaria uma situação “reativa”, que até pode envolver a eficiente exploração de alguma *commodity*, mas que não diversifica a economia local de modo a absorver a força de trabalho que o aumento da produtividade tende a tornar redundante. E essa menor capacidade de absorção de mão-de-obra também desfavorece o surgimento e a expansão dos serviços que certamente ajudariam a reduzir os estímulos à emigração juvenil, ou pelo menos retardá-la. Principalmente serviços educacionais de nível médio e superior, além das mais diversas formas de lazer.

Mas nem todas as localidades rurais estão condenadas a ter economias apenas “reativas”. Por isso, o expressivo crescimento populacional de 44% dos municípios “rurbanos” e de 25% dos municípios rurais pode ser um indicador de que eles possuam alguns dos poderes de retenção, ou atração, próprios de economias “ativas”, tão características das cidades.¹⁵ É certo que esses municípios dificilmente conhecerão processos mais flexíveis de inovação e improvisação que dependem da concentração, da contigüidade e da diversidade que caracterizam as populações urbanas. Só que algo eles certamente já têm para que sejam lugares de adensamento

¹⁴ Ver, por exemplo, Higgins & Savoie (1997).

¹⁵ Distinção próxima, mas diferente, da que adotou a urbanista canadense Jane Jacobs (1985), amplamente utilizada na análise da economia rural dos Estados Unidos por Galston & Baehler (1995).

populacional e - provavelmente - de dinamismo econômico.¹⁶ E são várias as influências que esse “algo” deverá exercer sobre a definição de qualquer estratégia de desenvolvimento.

Infelizmente, muito pouco se sabe a respeito dos fatores de atração dos municípios rurais. Provavelmente devido à persistente confusão entre espaço rural e setor agropecuário, além do inevitável viés urbano que domina a pesquisa econômica. Por mais estimulantes que sejam as teorias sobre o desenvolvimento regional, elas só podem fornecer algumas pistas para a análise do fenômeno, pois todas se voltaram muito mais para a interpretação do papel protagonista desempenhado pelas aglomerações urbanas do que para as possíveis contribuições coadjuvantes de uma parte dos espaços rurais.

Na verdade, o dilema entre diversificação e especialização que tanto marcou a evolução industrial, também se manifesta no âmbito territorial. Nos dois casos, a maior eficiência no uso dos recursos resulta da exploração inteligente do trio formado pelas economias de escala, pelas economias de escopo, e pelos custos de transação. As vantagens que se pode obter com mais especialização ou mais diversificação advêm das possíveis combinações desses três ingredientes. O que vale tanto para uma empresa, quanto para uma região.

Quando as tecnologias que foram adaptadas para certa base ecológica e locacional dão mais vantagem à exploração de economias de escala do que de escopo, sem que isso implique em proibitivos custos de transação, haverá irresistível tendência à especialização, e à conseqüente formação de uma economia local que reagirá apenas aos sinais enviados por um determinado mercado, em geral distante. No extremo oposto, quando as vantagens estão ligadas à exploração de economias de escopo, a diversificação levará a uma base econômica mais flexível e menos sujeita às oscilações de um único mercado.

Pode ocorrer, contudo, que o potencial de um território seja desfavorável tanto à exploração de economias de escala, quanto de escopo, o que é muito freqüente em regiões rurais. Neste caso, elas só se dinamizam quando invertem o jogo e se transformam em mercados nos quais podem ser realizadas economias de escala ou escopo criadas em outros territórios, em geral urbanos. É o que ocorre com as regiões de vocação turística.

Claro, as economias rurais mais dinâmicas são as polivalentes, que simultaneamente importam consumidores de seus atributos territoriais e exploram economias de escala e de escopo na exportação de seus produtos. Só que é muito raro que uma região disponha de condições naturais e sociais tão privilegiadas. Por isso, acaba por prevalecer uma espécie de divisão espacial dessas vantagens competitivas, na qual manchas dinâmicas de vários tipos, e com vários graus de diversificação, se entrelaçam aos quase vazios demográficos resultantes da especialização ou da inviabilidade ecológica de atividades econômicas mais significativas.

¹⁶ É um pressuposto deste raciocínio que as migrações (principalmente as internas) sejam um “mecanismo de redistribuição espacial da população que se adapta, em última análise, ao rearranjo espacial das atividades econômicas. Os mecanismos de mercado que, no capitalismo, orientam os fluxos de investimentos às cidades e ao mesmo tempo criam os incentivos econômicos às migrações do campo à cidade, não fariam mais que exprimir a racionalidade macroeconômica do progresso técnico que constituiria a essência da industrialização.” (Singer, 1998:31-32).

Aceitas estas ponderações, um dos objetivos estratégicos que qualquer agenda de desenvolvimento só pode ser o de maximizar as manchas de dinamismo e minimizar tais vazios. Daí a importância de se conhecer as razões que levam a população a aumentar muito em um quarto dos municípios rurais, enquanto ela estagna em outro quarto, além de abandonar a outra metade. Saber porque esse quarto de municípios rurais atraiu população nos anos 1991-2000 será fundamental para a formulação de políticas de desenvolvimento regional e, inclusive, de combate direto à pobreza.

Um dos resultados mais surpreendentes da aplicação da tipologia anteriormente proposta refere-se à parte mais precária do território brasileiro: o Trópico Semi-Árido. Ao aplicá-la ao subconjunto formado pelos 300 municípios rurais mais vulneráveis à seca¹⁷, os resultados foram os que estão resumidos na tabela 11.

Tabela 11 – Tipologia dos 300 municípios rurais mais secos do Semi-Árido.

Tipos	Número de Municípios	População (milhões)		Variação 1991-2000	Variação %
		1991	2000		
Esvaentes	200	2,77	2,77	-	0,0
Letárgicos	50	0,74	0,82	0,08	10,6
Atraentes	50	0,77	0,94	0,17	21,3
TOTAL	300	4,29	4,53	0,24	5,7

Fonte dos dados: IBGE, Sinopse do Censo Demográfico 2000.

Trabalhos de campo feitos em Maio de 2001 por alunos de pós-graduação da USP indicaram que a explicação mais geral para o poder de atração desses 50 municípios dos mais carentes do País (tanto em PIB quanto em IDH) parece estar na habilidade de suas prefeituras em utilizar programas sociais – principalmente federais – que permitem ampliar e melhorar a oferta de serviços públicos básicos. Esse diferencial em questões de saúde e educação muitas vezes se combina a investimentos em infraestrutura (eletricidade e água para agricultores), ou a incisivas ações para também ampliar o acesso à terra e à moradia. E, em determinadas circunstâncias locais, essa ação de prefeituras mais pró-ativas favorece também a emergência de pequenos negócios, tanto em atividades produtivas (artesanais ou agroindustriais), quanto no setor de serviços (principalmente transportes).

Conclusões mais sólidas sobre esta questão só poderão surgir de pesquisas mais amplas e mais profundas nesses municípios rurais atraentes da mancha semi-árida, e de muitas outras áreas rurais do Nordeste e das demais regiões do País. Contudo, por mais incipiente que tenham sido essas primeiras sondagens, elas já parecem sugerir uma hipótese explicativa do fenômeno. Pode estar ocorrendo aquilo que Amartya Sen (1999) chama de redução da pobreza “conduzida pelo custeio público”. Aquela que resulta de sagaz oferta de serviços públicos essenciais, mesmo na falta de significativo crescimento econômico. A viabilidade dessa opção se baseia no fato de que os serviços sociais mais relevantes são altamente trabalho-intensivos, e, portanto, muito baratos em situações de baixa renda per capita.

¹⁷ Os que estão inteiramente, ou quase inteiramente, inseridos na mancha mais seca do TSA.

Não se trata, contudo, dos benefícios da Previdência Social pós Constituição de 1998. Sabe-se que ela está garantindo entre um quinto e um quarto da renda média das famílias rurais. Alguns estudos afirmam que essa participação é ainda maior. E a renda domiciliar das famílias contempladas com benefícios do INSS tende a ser superior à das famílias sem acesso a tais benefícios, embora essa diferença seja pequena – 3,6% - na região Nordeste (Delgado & Cardoso, 2000). Mas, esse tipo de benefício atinge os trabalhadores agrícolas de um imenso conjunto de municípios rurais, não servindo, portanto, para diferenciar seu comportamento demográfico.

Também não se mostraram significativas as “ornas” (ocupações rurais não-agrícolas), que são muito mais recorrentes entre as famílias rurais de empregados, do que entre as famílias rurais de conta-própria. Sabe-se que 30% das famílias rurais de conta-própria são pluriativas, 16% nem são agrícolas, e 50% são exclusivamente agrícolas. (Del Grossi & Graziano da Silva, 2000). Mas estas são estimativas sobre as famílias que residem fora dos perímetros urbanos de todos os tipos de municípios. O mais provável é que as “ornas” sejam muito mais importantes nas zonas rurais de municípios urbanos e “rurbanos”, do que em municípios rurais. Aliás, as evidências sobre a relevância de pluriatividade só foram encontradas em municípios bem vizinhos de importantes mercados regionais, como em Caruaru, centro de uma região muito mais “rurbana” do que rural.

O que mais se notou no trabalho de campo em municípios rurais do Semi-Árido (e também em alguns da sua zona de transição, o agreste) foi que as prefeituras mais dinâmicas é que fazem a diferença. Quando fica patente uma mudança de “atmosfera”, constata-se inclusive o retorno de emigrantes que adquiriram alguma qualificação profissional e fizeram poupança suficiente para abrir um pequeno negócio. Nestes casos, o sítio familiar é usado de retaguarda (temporária, ou permanente), configurando, então, uma situação de pluriatividade. Isso parece ocorrer com mais frequência em pequenos empreendimentos ligados ao transporte, muito estimulados pela terceirização do transporte escolar favorecida pelo Fundef. Mas o mesmo fenômeno pode ocorrer, por exemplo, com a contratação de professores para escolas rurais novas ou renovadas, possibilitada pelo mesmo programa federal.

É difícil imaginar que esse papel pró-ativo de prefeituras de municípios rurais possa ir muito longe se ficar isolado, e não puder contrabalançar a força centrípeta do centro urbano e de municípios “rurbanos” que dominam os vínculos sócio-econômicos de cada microrregião. Por isso, parece indispensável alguma forma de articulação microrregional dos municípios rurais que inclua o centro urbano e os municípios “rurbanos” que mais os influenciam, para que possa haver diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional.

Há em todas as regiões do País muitas indicações de tentativas informais de se estabelecer “pactos”, e até inúmeros consórcios especializados. Apesar de estar prevista desde a “polaca” Constituição de 1937 (outra vez o Estado Novo), a formação de consórcios intermunicipais só intensificou-se a partir da “cidadã” Constituição de 1988, com o início do processo de descentralização administrativa.¹⁸

¹⁸ Destaca-se a área da saúde, com 37% dos municípios brasileiros envolvidos em 1999. Destes, a grande maioria situa-se nas faixas de menor população. Entre os municípios com até 5 mil habitantes, cerca de 44% participam de consórcios intermunicipais de saúde. Mas esses municípios estão fortemente concentrados no Sul e no Sudeste. Fora da área da saúde, são irrisórios os percentuais de municípios envolvidos. (IBGE, 2001-b).

Nada indica, contudo, que a excelente experiência adquirida nos Estados sulinos pelas “Associações de Municípios” e seus respectivos “Fóruns de Desenvolvimento” (principalmente em Santa Catarina) seja razoavelmente conhecida (e muito menos que esteja sendo emulada). E a maioria das políticas que estão favorecendo o desenvolvimento local exige que minúsculos municípios rurais “se voltem para o próprio umbigo”, mediante a criação de inúmeros conselhos municipais, sem que induzam simultaneamente articulações intermunicipais.¹⁹

O processo de descentralização tem sido muito positivo, mas é equivocado supor que conselhos de minúsculos municípios possam diagnosticar e planejar o desenvolvimento rural, como pretende, p.ex., a linha de financiamento de infraestrutura do Pronaf. Os municípios selecionados foram justamente os que menos tinham condições de responder satisfatoriamente ao desafio.

O que mais falta é um arranjo institucional que ajude as iniciativas de articulação intermunicipal a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar recursos necessários à sua execução. Trata-se de encorajar os municípios rurais a se associarem com o objetivo de valorizar o território que compartilham, fornecendo às associações os meios necessários ao desencadeamento do processo. Ou seja, o papel do governo federal e dos governos estaduais deve ser o de estimular iniciativas que no futuro possam ser auto-financiadas, mas que dificilmente surgirão, ou demorarão muito para surgir, se não houver empurrão inicial.

Não se trata, contudo, de propor mais uma transferência de recursos, agora a articulações intermunicipais. A idéia é que essa ajuda da coletividade ao planejamento de ações locais de desenvolvimento rural tenha o caráter de uma contrapartida a determinados compromissos que deverão ser assumidos por essas articulações microrregionais. Ou seja, a participação do governo federal e dos governos estaduais deve ser de caráter *contratual* e não pode se restringir a um repasse de recursos financeiros. Nas fases de diagnóstico e planejamento, a ajuda federal e/ou estadual poderá ser mais efetiva se envolver uma alocação temporária de recursos humanos com a necessária capacitação. Por exemplo, financiando grupos de estudos de universidades e de outros centros de pesquisa, para auxiliarem as articulações intermunicipais microrregionais. E também estabelecendo contratos de financiamento apenas com as iniciativas que apresentarem os melhores projetos. Ou seja, o caráter necessariamente seletivo deste tipo de arranjo deve ter como referência a qualidade dos planos de desenvolvimento apresentados por essas articulações, e não qualquer outro critério anterior à análise desses planos.

O que se propõe aqui é o surgimento de um contrato territorial de desenvolvimento (CTD) a ser firmado com articulações intermunicipais cujos planos microrregionais de desenvolvimento rural sejam selecionados por instâncias competentes. Mas uma estratégia

¹⁹ Há conselhos de saúde em 99% dos municípios, de assistência/ação social em 91%, educação também em 91%, crianças/adolescentes em 71%, emprego e trabalho em 30%, meio ambiente em 21%, turismo em 16%, habitação em 8%, transportes em 4%, política urbana em 4%, e “outros” em 52%. Em 1999 foram contados 26,9 mil Conselhos espalhados pelo País, o que dá uma média de 4,9 conselhos por município. (IBGE, 2001-b)

deste tipo só terá chance de abrir algum caminho no emaranhado político dos programas governamentais se estiver vinculada a uma regionalização que permita vislumbrar tendências e prioridades. É preciso que essa estratégia introduza também uma nova visão da configuração territorial do País, pois a visão normativa herdada do Estado Novo não pode continuar a ser uma camisa de força para o diagnóstico de macro-tendências do desenvolvimento. O que reforça a necessidade de que se rejeite qualquer tipo de zoneamento baseado em critérios meramente setoriais. E essa nova configuração territorial do País talvez possa resultar do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), agora sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável do MMA. Enfim, a estratégia de desenvolvimento rural aqui esboçada – que se baseia essencialmente na idéia de Contratos Territoriais de Desenvolvimento celebrados com articulações intermunicipais microrregionais e os governos federal e estaduais – certamente poderá dar início a uma varrição do entulho *estadonovista* se tais contratos servirem para legitimar, institucionalizar e consolidar o ZEE como instrumento de gestão que se propõe não só a levantar o conhecimento científico disponível, mas, sobretudo, a estabelecer a participação sistemática dos agentes sociais que atuam na microrregião. Desta forma, o ZEE, muito mais do que um estudo das condições físicas e socioeconômicas da microrregião, será um instrumento de negociação e de ajuste entre as diversas visões locais sobre o seu desenvolvimento. Ou seja, poderá ser a principal alavanca do tão falado ‘desenvolvimento local’.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY**, Ricardo (1999) “Do setor ao território: funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo”, IPEA, Projeto BRA/97/013, São Paulo, Rio de Janeiro, junho de 1999 (mimeo), 46 p.
- BERNARDES**, Lysia M.C., Sergio R.L. Santos & Fernando C. Walcacer (1983) “Redefinição do conceito de urbano e rural”. Curitiba: Iparides (mimeo), 84 p.
- BEZERRA**, Vera Maria D’Ávila Cavalcanti (1998) “Tipologia dos municípios brasileiros. Aspectos metodológicos.” Rio de Janeiro: IBGE/DGEO, (mimeogr.).
- CASTELLO BRANCO**, Maria Luisa Gomes. (1996) “Aglomerações urbanas para pesquisas estatísticas. Aspectos metodológicos.” Rio de Janeiro: IBGE (mimeogr.)
- _____ (2001) “Áreas de concentração de população”, (texto para discussão em reunião de consulta aos usuários, DGC-IBGE), Rio de Janeiro: 16-17 de maio de 2001 (mimeogr.) 16 p.
- DAVIDOVICH**, Fany R. & Olga M.B. Lima (1975) “Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil” *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v.37, n.1, pp.50-84.
- DELGADO**, Guilherme & José Celso Cardoso Jr. (2000) “Condições de reprodução econômica e combate à pobreza nas famílias dos aposentados rurais”, texto apresentado no seminário *Desafios da Pobreza Rural no Brasil*, Rio de Janeiro, 30-31 de Maio de 2000.
- DEL GROSSI**, Mauro E. & José Graziano da Silva (2000) “Ocupação e renda nas famílias rurais: Brasil 1992-88”, texto apresentado no seminário *Desafios da Pobreza Rural no Brasil*, Rio de Janeiro, 30-31 de Maio de 2000.

- DINIZ**, Eli (1983) “O Estado Novo: estrutura de poder e relações de classes” in: Boris Fausto (dir.) *O Brasil Republicano: Sociedade e Política* (1930-1964), pp. 77-120, tomo 10 da *História Geral da Civilização Brasileira*, São Paulo: Difel.
- GALSTON**, William A. & Karen J. Baehler (1995) *Rural Development in the United States; Connecting theory, practice, and possibilities*. Washington D.C.: Island Press.
- GOMES**, Angela de Castro (1997) “Estado Novo: ambigüidades e heranças de um regime autoritário”, *Ciência Hoje*, vol. 23, n. 133, novembro, pp. 38-45.
- GRAZIANO DA SILVA**, José (1999) *O Novo Rural Brasileiro*, Campinas: IE-Unicamp.
- HIGGINS**, Benjamin & Donald J. Savoie (1997) *Regional Development Theories & their Application*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- IBGE** (2001-a) *Sinopse Preliminar do Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE.
____ (2001-b) *Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IPEA/IBGE/NESUR-IE-UNICAMP** (1999) *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, Campinas: IE-Unicamp (2 vols.)
- JACOBS**, Jane (1985) *Cities and the Wealth of Nations*. New York: Vintage.
- OCDE** (1994) *Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy*, Paris: OCDE.
____ (1996) *Territorial Indicators of Employment; Focusing on Rural Development*. Paris: OCDE.
- SANTOS**, Milton (1965) “Uma definição da cidade como centro de região” in Milton Santos, *A cidade nos países subdesenvolvidos*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SEN**, Amartya (1999) *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SINGER**, Paul (1998) *Economia Política da Urbanização*, (14^a. edição revisada) São Paulo: Contexto
- VEIGA**, José Eli (1999) “A face territorial do desenvolvimento”. *Anais do 27º. Encontro Nacional de Economia*, Belém, 8-10 de Dezembro de 1999, volume II, pp. 1301-1318.