

SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

A COLETÂNEA expressa a efetiva colaboração tanto da Representação do IICA no Brasil quanto do Fórum Permanente de Desenvolvimento Rural Sustentável em busca do desenvolvimento agrícola e do bem-estar das comunidades rurais.

Reúne artigos assinados por renomados profissionais nacionais e internacionais, com o objetivo de difundir e suscitar o intercâmbio de conhecimentos e de iniciativas bem-sucedidas de desenvolvimento sustentável no meio rural, promovidas por instituições acadêmicas, instituições governamentais e não governamentais e organizações da sociedade em geral.

Realização Técnica e Coordenação



SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - VOLUME 21 - Concepções da Ruralidade Contemporânea: as singularidades brasileiras

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

Volume
21

Concepções da Ruralidade Contemporânea: as singularidades brasileiras



SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) adoptó el enfoque territorial del desarrollo rural sostenible, como referente para orientar sus acciones de cooperación en apoyo a los países miembros en sus procesos de desarrollo de los territorios rurales. Este enfoque reconoce que lo rural y lo urbano forman un continuum integrado y funcional que configura y vertebra un país, una región y el mundo.

En este marco se inscribe el proyecto “Repensando el concepto de la ruralidad: implicaciones para las políticas públicas”, conducido por el IICA en el marco de una amplia alianza con entidades públicas y privadas de Brasil. Se realizaron nueve estudios de caso, seis en América Latina (Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, México y Uruguay) y tres en Europa (España, Francia y Holanda), los que fueron encargados a especialistas con reconocida experiencia en sus respectivos países.

Los estudios de caso evidencian que la visión convencional todavía dominante define lo rural como “residuo” de lo urbano; lo distingue por sus ocupaciones y tradiciones; lo concibe como el atributo de un espacio o de un grupo poblacional y lo asocia al atraso, la marginación y el rezago social y económico de los territorios y sus pobladores, en tanto que lo urbano se asocia a lo moderno, a la prosperidad, al desarrollo. En consecuencia y en correspondencia con esas definiciones y percepciones sobre lo rural, las políticas rurales son concebidas como parte de las políticas sectoriales para la agricultura, lo que reduce lo rural como objeto de política a lo meramente agrícola.

Esta publicación aporta elementos conceptuales y evidencia empírica sólida en torno a las definiciones de la ruralidad y sus implicaciones en la formulación y la gestión de políticas públicas, al mismo tiempo que ofrece argumentos teóricos y prácticos para definir y potenciar las relaciones entre el campo y la ciudad en los procesos de desarrollo.

Los estudios establecen los criterios y límites para la definición de lo rural y las implicaciones de tales definiciones para el desarrollo, la equidad social, la coherencia y la eficacia de las políticas públicas, al mismo tiempo que develan los procesos políticos y sociales detrás de tales definiciones.

La necesidad de definir lo rural nace de la preocupación por el territorio rural, en su integralidad y en su multidimensionalidad, el territorio como elemento integrador. Para la política sectorial lo rural no es importante, mientras que para la política territorial lo rural y lo urbano como continuum es de vital importancia.

El estudio no generó información primaria, sino que ordenó y sistematizó información existente. Las afirmaciones que se encuentran en los estudios no representan la posición del IICA, sino la de los autores de cada una de ellas.

Byron Miranda Abaunza

Gerente del Programa Agricultura, Territorios y Bienestar Rural, IICA

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

Volume
21

Concepções da Ruralidade Contemporânea: as singularidades brasileiras



SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2013



Concepções da Ruralidade Contemporânea: as singularidades brasileiras
do IICA está sob licença de Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 3.0 Unported.

Disponível em formato PDF em www.iica.int

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação.

Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) no Website institucional: www.iicaforumdrs.org.br

Coordenação editorial: Carlos Miranda

Revisão ortográfica e gramatical: Kênia Santos

Diagramação: Patricia Porto

Layout de capa: Patricia Porto

Foto da capa: Acervo do Projeto Pró-Gavião e Regina Santos/Arquivo IICA

Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras /
Carlos Miranda e Heithel Silva (Organizadores da Série) -- Brasília:
IICA, 2013. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.21)
476 p., 21 x 21 cm

ISBN 978-92-9248-498-9

1. Desenvolvimento rural 2. Relações campo cidade 3. Política de
Desenvolvimento 4. Setor público 5. Desenvolvimento econômico e
social 6. Espaços rurais 7. Espaços urbanos 8. Assistência técnica 9.
Organismos internacionais 10. Brasil 11. América Latina 12. Europa I.
Miranda, Carlos II: Silva, Heithel II. Título

AGRIS
E50

DEWEY
307.72

Brasília, Brasil
Novembro, 2013

EDITORIAL

Representante do IICA no Brasil

Manuel Rodolfo Otero

Coordenador Técnico da
Representação do IICA no Brasil

Breno Tiburcio

Organizadores da Série DRS

Carlos Miranda e Heithel Silva

Assessor Técnico do Fórum DRS

Renato Carvalho

Revisora

Kênia Santos

Projeto Gráfico e Editoração

Patricia Porto

Fotografias

Projeto Pró-Gavião

Regina Santos/Arquivo IICA

Impressão da Publicação

Athalaia Gráfica e Editora LTDA.

Impressão e Gravação em Mídia

Ellite Comércio e Serviços Gráficos LTDA.



APRESENTAÇÃO

A concepção, a magnitude e as especificidades do mundo rural brasileiro contemporâneo e sua incidência sobre as políticas públicas de desenvolvimento vêm sendo objetos de crescente preocupação de pensadores e gestores governamentais.

No propósito de contribuir para dar respostas a essa preocupação, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) vem implementando, desde março de 2012, o projeto intitulado *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*, cujo objetivo é de construir uma tipologia atualizada dos espaços rurais no Brasil, tomando por base os avanços conceituais da temática da ruralidade e territorialidade desenvolvidos no âmbito da academia, de entidades governamentais gestoras de políticas agrárias e dos movimentos sociais, avaliando as implicações dessa abordagem atualizada do rural brasileiro e das políticas públicas de promoção do seu desenvolvimento.

Essa iniciativa é resultado de uma parceria entre o IICA, por meio do Fórum DRS e os Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Desenvolvimento Agrário (MDA), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), a Fundação Banco do Brasil (FBB), e os Governos dos Estados de Pernambuco, da Paraíba e do Ceará.

A execução do projeto divide-se em três fases. A primeira fase, de caráter preparatório, consistiu na realização de um conjunto de estudos sobre o estado da arte no Brasil com a análise dos alcances e limitações das metodologias aplicadas para caracterização e tipificação dos espaços rurais. Essa análise foi complementada por uma abordagem da visão dos organismos internacionais sobre a concepção de ruralidade que eles aplicam em suas políticas. Esse trabalho no ambiente internacional incluiu também uma análise da caracterização dos espaços rurais, por meio de estudos de casos, em sete países selecionados da América Latina e Europa. Ainda na fase preparatória foram formuladas as bases conceituais e metodológicas para a construção da tipologia dos espaços rurais brasileiro, considerando a diversidade regional em suas dimensões: política, econômica, social, cultural e ambiental.

A segunda fase do projeto dedicou-se à montagem da proposta de tipologia e sua validação junto às entidades públicas e às organizações da sociedade, com ênfase especial na discussão de suas implicações no marco legislativo brasileiro e nas políticas públicas de desenvolvimento rural. A última fase do projeto está sendo dedicada à internalização e à divulgação dos resultados da iniciativa.

A publicação apresenta ao governo e à sociedade brasileira os produtos da primeira fase do projeto consubstanciados, sendo dividida em: introdução, na qual se descreve e analisa todo o processo de elaboração do projeto e seus principais resultados, e outras três partes: Parte 1 - Tipologias de ruralidades em agências multilaterais e organismos internacionais selecionados; Parte 2 - Concepções de ruralidade e políticas públicas na América Latina e na Europa: análise comparativa de países selecionados; e Parte 3 - A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas.

Finalmente, o livro apresenta um CD contendo todos os estudos de caso-país, sumarizados na introdução, quais sejam: Holanda, França e Espanha (Europa) e México, Costa Rica, Equador, Chile, Uruguai e Brasil (América Latina).

Carlos Miranda e Heithel Silva,

Organizadores da Série DRS





PREFÁCIO IICA

Os países em desenvolvimento vivem atualmente um paradoxo no que diz respeito à valorização do rural. Em geral, a ruralidade é percebida como sinônimo de atraso, de uma parcela da sociedade parada no tempo e que pouco contribui para o desenvolvimento. Precisamos trabalhar para reduzir, ou até eliminar, esse gap entre um meio urbano com imagem de progressos e um meio rural visto como retrógrado.

Alguns fatores contribuem para essa percepção míope a respeito do campo. Nos jornais, vemos todos os dias, de um lado, notícias meramente economicistas sobre a produção agrícola: a flutuação dos preços das commodities, o volume das safras, o poder das grandes empresas do setor. De outro lado, conflitos agrários, a questão da posse da terra, o acesso a crédito e mercado pelos pequenos produtores. Sem dúvida, esses fatores devem sim compor a imagem que o mundo forma do meio rural. No entanto, não são os únicos elementos dessa realidade. O campo tem muito mais a mostrar. Trata-se de uma fotografia com muito mais cores e matizes, detalhes que enriquecem a percepção e integram rural e urbano em uma sociedade mais coesa.

O projeto Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas já revelou, em primeiro lugar, a diversidade do rural brasileiro. Não há apenas um meio agrícola, mas realidades distintas do ponto fundiário, produtivo e social. Questões históricas, legais e ambientais impõem situações particulares na questão da posse da terra. Os biomas também condicionam parte deste espectro, principalmente do ponto de vista da produção e na forma como as pessoas do campo se relacionam com a natureza. Soma-se a isso, a interação entre as pessoas e delas com o meio para composição de espaços que vão além do trabalho e da sobrevivência. Tratam-se de espaços de vida, cultura e interação.

O objetivo do projeto, do qual essa publicação faz parte, é contribuir para que a visão que os brasileiros têm do campo seja mais ampla e que as políticas públicas levem em conta a diversidade do rural e o fato de, além de um espaço de trabalho e produção, se tratar de espaços de vida e expressão cultural da população. Integra o mandato do IICA de trabalhar pela melhora nas condições de vida no campo, por meio da cooperação técnica em prol do homem que trabalha na terra, e da sociedade em geral, com a produção de alimentos mais nutritivos e de forma ambientalmente sustentável. Esse compromisso está refletido no lema do IICA que é trabalhar por uma agricultura cada vez mais competitiva, sustentável e inclusiva. É um desafio que, entendemos, o Brasil precisa assumir.

A agropecuária e a bioenergia oferecem uma janela histórica de oportunidades, com geração de renda, divisas e emprego; o mundo demanda cada vez mais alimentos, e o país deve estar pronto para produzir e se posicionar como exportador também de democracia alimentar e sustentabilidade. A maneira como o Brasil percebe a si mesmo auxiliará a se posicionar frente ao mundo.

O trabalho que apresentamos tem foco no rural brasileiro, mas abrange também a América Latina, com estudos de caso, e a Europa, com três pesquisas. A parte internacional do projeto nos ajuda a compor o cenário desejável e suas implicações internacionais. E também nos ajudará a disseminar a iniciativa de se Repensar o rural em outros países latinoamericanos e chegarmos ao ponto de revalorizar a ruralidade em todo o continente.

A realização desse projeto só foi possível com a reunião de pessoas que conjugam experiência e conhecimento de forma magistral, o que se refletiu nos resultados que alcançamos e reunimos nesta publicação; e com instituições que mostram seu compromisso com a missão de trabalhar pela qualidade de vida dos brasileiros e sua contribuição para o planeta. Sem os ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), não teríamos chegado onde chegamos.

Manuel Otero,

*Representante do Instituto Interamericano de Cooperação
para a Agricultura (IICA) no Brasil*





PREFÁCIO SDT e NEAD

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) tem como missão consolidar a agricultura familiar, por meio de um conjunto de políticas públicas que visam à promoção do desenvolvimento sustentável e solidário do rural brasileiro. O desenvolvimento rural é compreendido a partir de sua multissetorialidade, em que a agricultura, como atividade profissional e econômica, é parte dos modos de vida, das relações com os recursos ambientais e do exercício dos direitos de cidadania, neles inclusos: o direito à participação política e o fomento à gestão social dos processos de desenvolvimento apoiados pelas políticas públicas.

Esta é, em síntese, a definição da abordagem territorial do desenvolvimento rural adotada pelo MDA que, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), apoia a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa do desenvolvimento sustentável dos Territórios da Cidadania e Rurais, promovendo a implementação e a integração de políticas públicas.

Parte importante desta ação governamental, desde a criação da SDT/MDA, tem sido o fomento à produção de conhecimentos sobre a diversidade dos espaços rurais de nosso país. Esta publicação apresenta resultados do projeto *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil – implicações para as políticas públicas*, que pretende, a partir de uma releitura do Brasil rural contemporâneo, construir tipologias diferentes e atualizadas para a análise dos espaços do campo.

A pesquisa é uma iniciativa da SDT/MDA, do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), que conta, também, com a parceria de importantes instituições, como o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Três componentes principais são abordados no estudo: a análise das concepções de ruralidade, seus alcances e limitações no Brasil e em oito países da América Latina e Europa; a formulação e validação de propostas de tipologias dos espaços rurais no Brasil; e os apontamentos para uma análise das implicações e impactos de uma releitura do rural e suas tipologias nas políticas públicas de desenvolvimento rural.

No primeiro componente da análise empreendida, os pesquisadores Maria de Nazareth Baudel Wanderley e Arilson Favareto revisam ampla literatura para nos apresentar uma análise crítica das concepções predominantes de ruralidade em nosso país e uma proposição para uma definição afirmativa do lugar do rural na sociedade urbana e industrial.

O segundo componente trata do exame comparativo, abrangendo oito países da América Latina e Europa, com foco nas tipologias de ruralidades que são elaboradas por agências multilaterais e organismos internacionais e suas influências sobre políticas públicas de desenvolvimento rural. Este trabalho foi desenvolvido pela equipe de pesquisadores vinculada ao Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA/CPDA), composta por Nelson Delgado, Sergio Leite, Claudia Schmitt, Cátia Grisa, Karina Kato, Sílvia Zimmermann e Waldemar Wesz Junior.

Por fim, o terceiro componente, elaborado pelos pesquisadores Jan Bitoun e Livia Miranda, traz uma apresentação das bases conceituais e metodológicas para a elaboração de uma proposta de tipologia, que revela a diversidade dos espaços rurais brasileiros, a partir da compilação de dados de variadas fontes, e constitui uma inédita análise de variáveis ambientais e socioeconômicas que fundamentam a revisão do conceito de ruralidade.

Em um país diverso como o Brasil, um olhar acerca do rural apenas como espaço periférico e residual do urbano é, no mínimo, equivocado e pode prejudicar a compreensão de sua complexidade. A definição ora apresentada de novas tipologias do rural brasileiro destaca as distintas formas de relacionamento das áreas rurais com os centros urbanos com os quais mantêm relações diferenciadas de interdependência e complementaridade.

Assim, redimensionar o rural no Brasil com uma visão integrada de dimensões geográficas, sociais, econômicas, administrativas, públicas, jurídicas e estatísticas coloca em evidência a importância da abordagem territorial do desenvolvimento e aponta diversas possibilidades de ações e intervenções de políticas públicas estruturantes e setoriais que privilegiem as especificidades dos espaços rurais.

Com a certeza de que este estudo possibilitará um grande avanço na condução das políticas públicas voltadas ao meio rural brasileiro, o MDA tem grandes expectativas sobre as informações por ele geradas, que poderão orientar investimentos e ações estratégicas do governo, contribuindo de forma efetiva para a consolidação de um projeto de desenvolvimento nacional.

Andrea Butto,

Secretária de Desenvolvimento Territorial

Roberto Nascimento,

Diretor do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural





RESUMO

A concepção, a magnitude e as especificidades do mundo rural brasileiro contemporâneo e sua incidência sobre as políticas públicas de desenvolvimento vêm sendo objetos de crescente preocupação de pensadores e gestores governamentais. No propósito de contribuir para dar respostas a essa preocupação, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) vem implementando, desde março de 2012, o projeto intitulado Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas. A publicação está dividida em: Introdução, na qual se descreve e analisa todo o processo de elaboração do projeto e seus principais resultados, e outras três partes: Parte 1 - Tipologias de ruralidades em agências multilaterais e organismos internacionais selecionados; Parte 2 - Concepções de ruralidade e políticas públicas na América Latina e na Europa: análise comparativa de países selecionados; e Parte 3 - A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. Finalmente, o livro apresenta um CD contendo todos os estudos de caso-país, sumarizados na introdução, quais sejam: Holanda, França e Espanha (Europa) e México, Costa Rica, Equador, Chile, Uruguai e Brasil (América Latina).

RESUMEN

La concepción, la magnitud y las especificidades del mundo rural brasileño contemporáneo y su incidencia sobre las políticas públicas de desarrollo, son objeto, hoy en día, de creciente preocupación de pensadores y gestores gubernamentales. Con el propósito de contribuir para responder a esa preocupación, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), está implementando, desde Marzo de 2012, el Proyecto *“Repesando el Concepto de Ruralidad en el Brasil: implicaciones para las políticas públicas”*. La publicación está dividida en: Introducción, en la cual se describe y analiza todo el proceso de elaboración del proyecto y sus principales resultados, y otras tres partes: Parte 1 – Tipologías de ruralidades en agencias multilaterales y organismos internacionales seleccionados; Parte 2 – Concepciones de ruralidad y políticas públicas en América Latina y en Europa, análisis comparativa de países seleccionados; y Parte 3 – La singularidad de lo rural brasileño: implicaciones para las tipologías territoriales y la elaboración de políticas públicas. En último lugar, el libro presenta un CD que contiene todos los estudios de caso-país, resumidos en la introducción, son ellos: Holanda, Francia y España (Europa) y México, Costa Rica, Ecuador, Chile y Uruguay (América Latina).

ABSTRACT

The conception, the magnitude and characteristics of contemporary Brazilian rural world and its impact on public policy development have been the object of a growing preoccupation of thinkers and government managers. In order to contribute and give a response to this preoccupation, the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture (IICA) has been implementing since March 2012, the project entitled *Rethinking the concept of rurality in Brazil : implications of public policy*. The publication is divided into the following parts: Introduction , describing and analyzing the process of elaboration of the project and its main results , Part 1 - Types of ruralities in multilateral agencies and international organizations selected; Part 2 - Rurality conceptions and public policy in Latin America and Europe: a comparative analysis of selected countries, and Part 3 - The uniqueness of Brazilian rural: implications for territorial typologies and public policy development. Finally the book comes with a CD that brings studies about cases in several different countries, Netherlands, France and Spain (Europe) and Mexico, Costa Rica , Ecuador , Chile , Uruguay and Brazil (Latin America) summarized in the introduction.



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO - AS CONCEPÇÕES CONTEMPORÂNEAS DE RURALIDADE E SUAS SINGULARIDADES NO BRASIL 35
(Maria Lucila Bezerra e Tânia Bacelar)

PARTE 1 - TIPOLOGIAS DE RURALIDADES EM AGÊNCIAS MULTILATERAIS E ORGANISMOS INTERNACIONAIS SELECIONADOS 77
(Nelson Giordano Delgado, Sergio Pereira Leite, Claudia Job Schmitt, Catia Grisa, Karina Kato e Valdemar J. Wesz Junior)

1. Introdução 77

2. A tipologia utilizada pela organização para a cooperação e desenvolvimento econômico (OCDE) 88

3. A classificação adotada pela União Europeia.....94

4. Os parâmetros estabelecidos pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).....110

5. O Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP) e as dinâmicas dos territórios rurais.....114

6. As tipologias estabelecidas pelo Banco Mundial 121

7. O mapeamento urbano-rural elaborado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) 131

8. Considerações finais 138

Bibliografia.....144

PARTE 2 - CONCEPÇÕES DE RURALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA E NA EUROPA: ANÁLISE COMPARATIVA DE PAÍSES SELECIONADOS 149
(Nelson Giordano Delgado, Sergio Pereira Leite, Claudia Job Schmitt, Catia Grisa, Karina Kato e Valdemar J. Wesz Junior)

Apresentação 149

1. Ruralidade e políticas públicas: do setorial ao local?.....152

1.1 Delimitação e caracterização do rural como unidade socioespacial: as metanarrativas e a reconfiguração do rural nas sociedades contemporâneas 154

1.2 Concepções de ruralidade e suas interfaces com as políticas públicas.....164

1.3 Concepções de ruralidade, políticas públicas e a construção de tipologias de delimitação dos espaços rurais: um olhar integrador 168

2. Análise comparada, trajetórias de políticas e transformações no meio rural: uma aproximação aos contextos europeu e latino-americano	171
2.1 Meio rural latino-americano e europeu em perspectiva comparada.....	172
2.1.1 Período 1950-1980	175
2.1.2 Período 1980-1990	177
2.1.3 Período 1990-2000.....	180
2.1.4 Período após 2000.....	186
2.2 Europa e América Latina frente às transformações do setor rural: trajetórias e particularidades de ambas as regiões.....	189
2.2.1 Políticas públicas e transformações rurais em 50 anos de vigência da PAC: um rápido resgate do contexto europeu	190
2.2.2 Transformações no contexto latino-americano: Estado, agricultura, industrialização, drive exportador e novas ruralidades.....	198
2.3 Alcances e limites do exercício comparativo entre o contexto rural europeu e latino-americano	204
3. A diversidade do campo político e econômico, políticas públicas e ruralidade: os estudos de caso do Chile, Costa Rica, Equador, México e Uruguai	210
3.1 O estudo de caso do Chile	211
3.1.1 Período de 1950 a 1980.....	211
3.1.2 Período de 1980 a 1990.....	213
3.1.3 Período de 1990 a 2000.....	215
3.1.4 Anos 2000.....	217
3.2 O estudo de caso da Costa Rica	220
3.2.1 Período de 1950 a 1980.....	221
3.2.2 Período de 1980 a 1990.....	224
3.2.3 Período de 1990 a 2000.....	227
3.2.4 Anos 2000.....	230
3.3 O estudo de caso do Equador.....	232
3.3.1 Período de 1950 a 1980.....	232
3.3.2 Período de 1980 a 1990.....	234
3.3.3 Período 1990 a 2000.....	235
3.3.4 Anos 2000.....	238

3.4	O estudo de caso do México	240
3.4.1	Período de 1950 a 1980.....	241
3.4.2	Período de 1980 a 1990.....	246
3.4.3	Período de 1990 a 2000.....	248
3.4.4	Anos 2000	251
3.5	O estudo de caso do Uruguai	256
3.5.1	Período de 1950 a 1980.....	256
3.5.2	Período de 1980 a 1990.....	258
3.5.3	Período de 1990 a 2000.....	260
3.5.4	Anos 2000	261
4.	A diversidade do campo político e econômico, políticas públicas e ruralidade: os estudos de caso da França, Holanda e Espanha	263
4.1	O estudo de caso da França	264
4.1.1	Período de 1950 a 1980.....	265
4.1.2	Período de 1980 a 1990.....	268
4.1.3	Período de 1990 a 2000.....	272
4.1.4	Anos 2000	274
4.2	O estudo de caso da Holanda.....	277
4.2.1	Período de 1950 a 1980.....	278
4.2.2	Período de 1980 a 1990.....	282
4.2.3	Período de 1990 a 2000.....	284
4.2.4	Anos 2000	287
4.3	O estudo de caso da Espanha	290
4.3.1	Período de 1950 a 1980.....	291
4.3.2	Período de 1980 a 1990.....	293
4.3.3	Período de 1990 a 2000.....	294
4.3.4	Anos 2000	295
5.	Concepções e tipologias de ruralidade nos países selecionados e implicações para as políticas públicas.....	297
5.1	Definição de ruralidade no Chile.....	297

5.1.1	Definições censitárias	297
5.1.2	Elementos-Chave na definição de urbano/rural	299
5.1.3	Implicações para as políticas públicas.....	299
5.1.4	Concepções alternativas	299
5.2	Definição de ruralidade na Costa Rica.....	301
5.2.1	Definições censitárias	301
5.2.2	Elementos-chave na definição de urbano/rural.....	303
5.2.3	Implicações para as políticas públicas.....	303
5.2.4	Concepções alternativas	304
5.3	Definição de ruralidade no Equador	307
5.3.1	Definições censitárias	307
5.3.2	Elementos-chave na definição de urbano/rural	308
5.3.3	Implicações para as políticas públicas	308
5.3.4	Concepções alternativas	308
5.4	Definição de ruralidade no México.....	310
5.4.1	Definições censitárias	310
5.4.2	Elementos-chave na definição de urbano/rural	310
5.4.3	Implicações para as políticas públicas.....	310
5.4.4	Concepções alternativas	311
5.5	Definição de ruralidade no Uruguai	312
5.5.1	Definições censitárias	312
5.5.2	Elementos-chave na definição de urbano/rural.....	312
5.5.3	Implicações para as políticas públicas.....	313
5.5.4	Concepções alternativas	314
5.6	Definição de ruralidade na França.....	315
5.6.1	Definições censitárias	315
5.6.2	Elementos-chave na definição de urbano/rural.....	318
5.6.3	Implicações para as políticas públicas.....	318
5.6.4	Concepções alternativas.....	319
5.7	Definição de ruralidade na Holanda.....	320
5.7.1	Definições censitárias.....	320

5.7.2 Elementos-chave na definição de urbano/rural	320
5.7.3 Implicações para as políticas públicas	320
5.7.4 Concepções alternativas	321
5.8 Definição de ruralidade na Espanha	322
5.8.1 Definições censitárias	322
5.8.2 Elementos-chave na definição urbano/rural.....	322
5.8.3 Implicações para as políticas públicas	322
5.8.4 Concepções alternativas	322
5.9 Considerações sobre as definições censitárias de rural e de urbano nos países selecionados	323
6. Considerações finais	328
Referências Bibliográficas.....	335
ANEXOS - Caracterização socioeconômica e nos países selecionados.....	353
1. Introdução	353
2. Aspectos demográficos	354
3. Aspectos econômicos	360
3.1 Produto Interno Bruto (PIB)	360
3.2 Emprego	364
3.3 Comércio Exterior	367
4. Estabelecimentos agropecuários e estrutura fundiária	372
5. Aspectos produtivos	376
6. Acesso a serviços, desigualdade e incidência da pobreza.....	380
6.1 Acesso à água, saneamento e eletricidade	380
6.2 Desigualdade	383
6.3 Incidência de pobreza	384
7. Considerações Finais	386

PARTE 3 - A SINGULARIDADE DO RURAL BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES PARA AS TIPOLOGIAS TERRITORIAIS E A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS 413

(Maria Nazareth Baudel Wanderley e Arilson Favareto)

1. Introdução	413
2. O rural e o urbano: uma dialética	414
3. Força e fraqueza das cidades na formação do espaço brasileiro	418
4. O rural no Brasil urbano e industrial.....	421
4.1 Definição oficial dos espaços rurais: o rural periférico, residual e dominado	421
4.2 A produção do conhecimento sobre o mundo rural	425
4.3 O desenvolvimento da sociedade brasileira: urbanização e industrialização	431
5. A ruralidade contemporânea no Brasil	436
5.1 Traços marcantes	436
5.2 Tendências	441
5.3 O significado das tendências recentes do rural brasileiro.....	447
6. Tipologias, dinâmicas de desenvolvimento e políticas	449
6.1 Principais tipologias sobre o rural em debate	449
6.2 Ideias para novas tipologias	456
Conclusões – Três propostas para o rural brasileiro	458
Bibliografia	464

LISTA DE SIGLAS

ACE – Acordo de Complementação Econômica

AID – Agência Internacional para o Desenvolvimento

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

AOP – Denominação de Origem Protegida

APCA – Assembleia Permanente das Câmaras de Agricultura

ASERCA – Apoio e Serviços à Comercialização Agropecuária

BCE – Banco Central Europeu

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNB – Banco do Nordeste do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CAD – Contratos de Agricultura Sustentável

CAN – Conselho Nacional Agropecuário

CAP – Companhia Siderúrgica do Pacífico

CAP – Congresso Agrário Permanente

CEE – Comunidade Econômica Europeia

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CGIAR – Grupo Consultivo para Pesquisa Internacional em Agricultura

CIESIN – Centro para Rede Internacional de Informação de Ciência Terrestre (Center for International Earth Science Information Network)

CINDE – Coalizão de Iniciativas para o Desenvolvimento

CNA – Conselho Nacional Agropecuário

CNC – Confederação Nacional Camponesa

CNJA – Centro Nacional de Jovens Agricultores

CNMCCA – Confederação Nacional da Mutualidade, da Cooperação e do Crédito Agrícolas

CNP – Conselho Nacional de Produção

COMEX – Ministério do Comércio Exterior

COMPLAMAR – Coordenação Geral do Plano Nacional de Áreas Deprimidas e Grupos Marginalizados

CONADE – Conselho Nacional de Desenvolvimento

CONASUPO – Companhia Nacional de Subsistência Popular

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura

COPLAMAR – Coordenação Geral de Plano Nacional de Áreas Deprimidas e Grupos Marginalizados

COROP – Coordination Commission Regional Research Programme

CPDA – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

CTE – Contrato Territorial de Exploração

DATAR – Departamento de Ordenamento e de Ação Regional

ECH – Encuesta Continua de Hogares

EDORA – European Development Opportunities in Rural Areas

ENAP – Empresa Nacional de Petróleo

ENBVR – Estratégia Nacional para o Bem Viver Rural

ENDESA – Empresa Nacional de Eletricidade

ENHA – Encuesta de Hogares Ampliada

ENTEL – Empresa Nacional de Telecomunicações

ESPON – Rede Europeia de Observação do Ordenamento do Território

ESPON – The European Observation Network for Territorial Development and Cohesion

EUA – Estados Unidos da América

EUROSTAT – Gabinete de Estatísticas da União Europeia

FAO – Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura

FAOSTAT – Divisão de Estatísticas da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FEADER – Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAGA – Fundo Europeu Agrícola de Garantia

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEOGA – Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNSEA – Federação Nacional dos Sindicatos dos Exploradores Agrícolas
FODEA – Fomento do Desenvolvimento Agropecuário
FONAFIFO – Fundo Nacional de Financiamento Florestal
FSE – Fundo Social Europeu
GAEZ – Zoneamento Agroclimático Global
GAL – Grupos de Ação Local
GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GIARD – Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural
GPW – População do Mundo em Formato GRID (Gridded Population of the World)
GVA – Valor Adicionado Global
IANSA – Indústria Açucareira Nacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICAFFE – Instituto do Café da Costa Rica
IDA – Instituto de Desenvolvimento Agrário
IDE – Investimentos Estrangeiros Diretos
IIASA – Instituto Internacional para Análise de Sistemas Aplicados (International Institute for Applied Systems Analysis)
IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INCOP – Instituto Costa-riquenho de Portos do Pacífico
INDAP – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agropecuário
INDER – Instituto do Desenvolvimento Rural
INE – Instituto Nacional de Estatística
INEC – Instituto Nacional de Estatísticas e Censos
INEGI – Instituto Nacional de Estatística e Geografia do México
INSEE – Instituto Nacional de Estatística e de Estudos Econômicos
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
ISI – Industrialização por Substituição de Importações
ITCO – Instituto de Terras e Colonização
ITR – Imposto Territorial Rural
JAPDEVA – Junta de Administração Portuária e de Desenvolvimento Econômico da Vertente Atlântica

JRC – Joint Research Centre

LAU – Unidades Administrativas Locais

LDRS – Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável

LDSMR – Lei do Desenvolvimento Sustentável do Meio Rural

LDTR – Lei de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (LDTR)

LEADER – Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural

LEI – Agricultural Economic Research Institute

LGAP – Lei Geral de Administração Pública

LVN – Agenda for a Vital Countryside

LORSA – Lei Orgânica do Regime de Soberania Alimentar

MAG – Ministério da Agricultura e da Pecuária

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEC – Marco Estratégico Comum

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MEVIR – Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural

MFA – Multifuncionalidade da Agricultura

MGPA – Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

MIDEPLAN - Ministério Nacional e Política Econômica

MINAE – Ministério de Ambiente e Energia

MINEX – Ministério das Exportações

MIRENEM – Ministério de Recursos Naturais, Energia e Minas

NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte

NR – Nova Ruralidade

NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics (Nomeclatura de Unidades Territoriais para fins Estatísticos)

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODEPA – Oficina de Estudos e Políticas Agrárias

OFIPLAN – Escritório de Planejamento Nacional

OGAF – Opérations Groupées d'Aménagement Foncier

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
OPPA – Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAC – Política Agrícola Comum
PAECA – Plano de Ação Econômica para a América Central
PAR – Planos de Ordenamento Rural
PCPR – Programa de Combate à Pobreza Rural
PDR – Planos de Desenvolvimento Rural
PDRI – Programa de Desenvolvimento Rural Integrado
PDSTR – Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PEA – População Economicamente Ativa
PEC – Programa Especial Concorrente
PESA – Programa Nacional de Segurança Alimentar
PIB – Produto Interno Bruto
PIDER – Programa de Investimentos Públicos para o Desenvolvimento Rural
PIPA – Programa de Aumento da Produtividade Agrícola
PMRp – Mapa da Pobreza em Populações Rurais
PMRSe – Mapeamento da Pobreza em Assentamentos Rurais
PMUp – Mapa da Pobreza em Populações Urbanas
PMUR – Mapeamento da Pobreza Urbana e Rural
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRI – Partido Revolucionário Institucional
PRM – Partido da Revolução Mexicana
PRODER – Programa Operativo de Desenvolvimento e Diversificação Econômica de Zonas Rurais
PROGRESA – Programa de Educação, Saúde e Alimentação
PROLOCAL – Projeto de Redução da Pobreza e de Desenvolvimento Regional Local
PRONADER – Projeto Nacional de Desenvolvimento Rural
PRONAL – Programa Nacional Alimentar

PRONASOL – Programa Nacional de Solidariedade

RIMISP – Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento Rural

RLG – Council for the Rural Area

SAM – Sistema Alimentar Mexicano

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SCP – Netherlands Institute for Social Research

SDRN – Série Meio Ambiente e Recursos Naturais

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEDATU – Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano

SEPSA – Secretaria Executiva de Planejamento Setorial da Agropecuária

SEU – Eupean size unit

SICA – Sistema de Integração Centro-Americana

SNDD – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável

SPN – Serviço de Parques Nacionais

TIC – Tecnologia de Informação e Comunicação

TL – Nível Territorial

UE – União Europeia

UFABC – Universidade Federal do ABC

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

UFRRJ – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

UNEP – Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

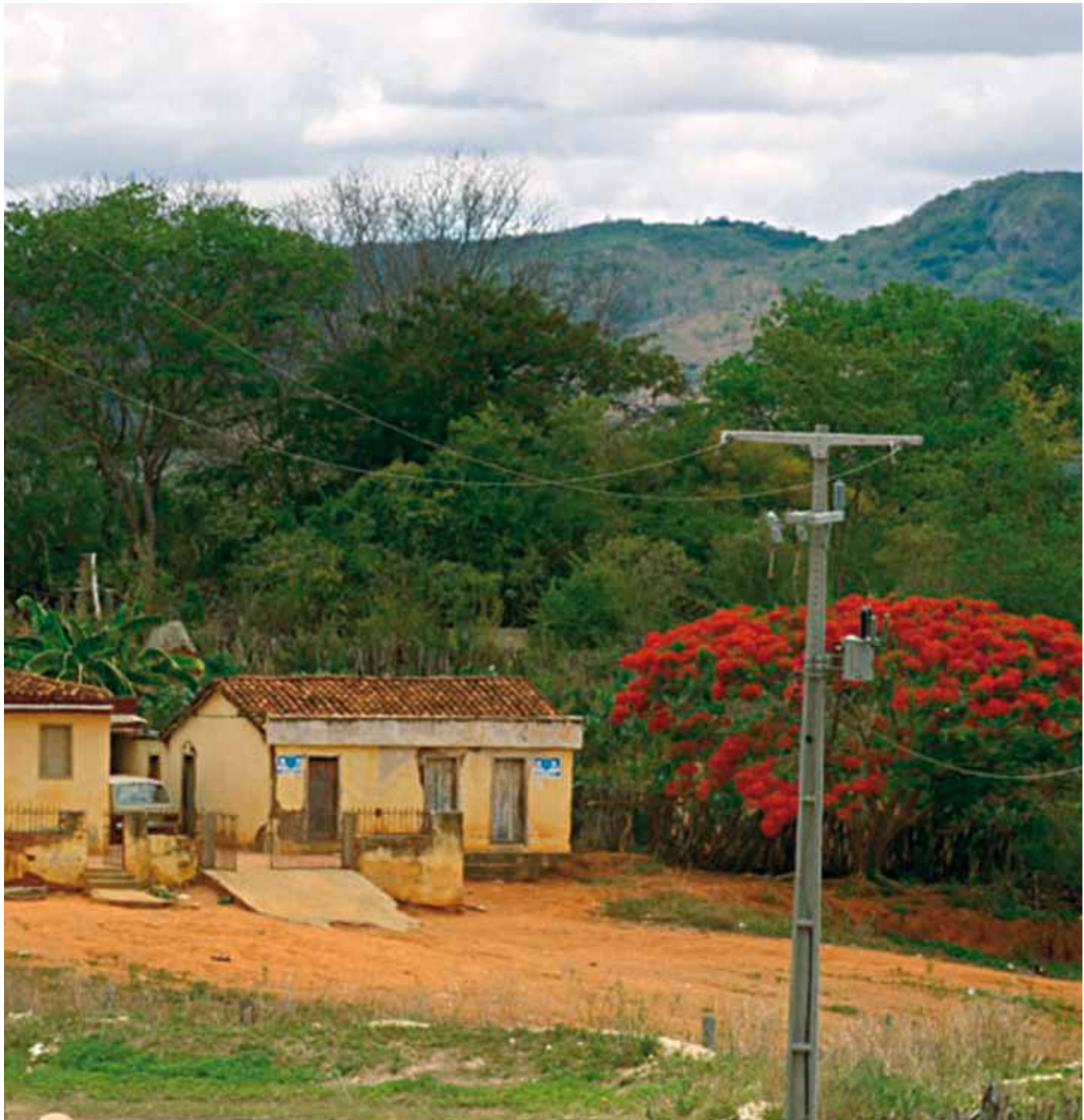
UPANACIONAL – União Nacional de Pequenos e Médios Agricultores

ZAU – Zoneamento de Áreas Urbanas

ZAUER – Zoneamento de Áreas Urbanas e Áreas de Emprego no Meio Rural

ZEE – Zona Econômica Especial

ZPIU – Zonas de Povoamento Industrial e Urbano





INTRODUÇÃO

AS CONCEPÇÕES CONTEMPORÂNEAS DE RURALIDADE E SUAS SINGULARIDADES NO BRASIL

■ **Maria Lucila Bezerra**

Consultora do IICA

Tânia Bacelar

Professora da Universidade Federal de Pernambuco

Introdução

O Projeto *Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil e suas implicações para as políticas públicas de desenvolvimento rural* foi concebido na perspectiva de contribuir para a ampliação do debate sobre o lugar e a importância dos espaços rurais brasileiros. Com efeito, o estudo, de iniciativa do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), envolveu acadêmicos, gestores públicos de políticas agrárias e movimentos sociais voltados para a questão rural no Brasil. Na sua concepção, contemplou a necessidade de construir uma tipologia atualizada dos espaços rurais do Brasil, bem como a sua implicação nas políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural. A proposta técnica destacou e aprofundou, na revisão conceitual da temática da ruralidade, os avanços alcançados até o momento.

O reconhecimento de uma percepção equivocada do rural – apenas resíduo do urbano – foi a motivação principal do estudo. Essa postura remonta às décadas de 1940-50, quando o Estado brasileiro adota a definição sobre a delimitação dos espaços rurais e urbanos. As áreas rurais do Brasil são definidas por oposição e exclusão às áreas consideradas urbanas. Nesse sentido, todo espaço de um município que não corresponder às áreas urbanas ou distritais é considerado como rural. Assim, a estratégia do modelo de desenvolvimento adotado e executado no Brasil, a partir de essas décadas, priorizou intervenções nos espaços urbanos, em especial nos centros metropolitanos que vão conformar e ampliar o crescimento urbano-industrial.

Isso indica que a definição é eminentemente físico-geográfica e arbitrária, por não considerar as relações e processos econômicos e sociais que constituem esses espaços sociais. Por tais pressupostos, fica claro que a definição de uma tipologia do rural brasileiro deve considerar os contextos territoriais e as distintas formas de relacionamento das áreas rurais com os centros urbanos, com os quais mantêm relações diferenciadas de interdependência e complementaridade. Dito de outra forma, a construção de uma proposta de tipologia dos espaços rurais do país, inevitavelmente, traz reflexos diretos sobre a própria concepção dos espaços urbanos, em particular dos municípios com menor população.

Preocupações dessa natureza foram objeto de estudo de numerosos pensadores do rural brasileiro. No plano específico das novas relações entre os espaços rurais e urbanos, autores como José Eli da Veiga, Ricardo Abramovay, Arilson Favaretto, Maria Nazareth Wanderley, entre outros, têm se posicionado a favor da revisão dos critérios classificatórios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Do mesmo modo, há alguns anos, pesquisas coordenadas por organizações sociais já colocavam a demanda de uma nova tipologia das áreas rurais, entendendo-as a partir de suas dinâmicas regionais de desenvolvimento.

Com esse propósito, foi formulado o objetivo maior do estudo de **atualizar os conceitos do rural e urbano, por meio de um profundo trabalho de pesquisa capaz de elaborar uma nova leitura do rural brasileiro e com base nela propor uma tipologia das áreas rurais do Brasil.**

Na intenção de alcançar o objetivo, o projeto contemplou três grandes etapas. A primeira, **preparatória**, que se desdobrou: a) na análise do alcance e limitações das metodologias aplicadas no Brasil para caracterização e tipificação dos espaços rurais; b) na análise de tipologias de caracterização dos espaços rurais em países selecionados da América Latina e Europa, visando extrair indicativos para a construção de uma tipologia brasileira; e c) na definição das bases conceituais e elaboração da metodologia para tipificação dos espaços rurais brasileiros, considerando a diversidade regional em suas múltiplas dimensões e as relações do rural com o urbano.

A segunda etapa, **montagem da proposta**, considerou: a) a proposta de tipologia dos espaços rurais do Brasil; b) a análise das implicações da tipologia na construção e implantação de políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil; e c) a análise do quadro institucional com estudo sobre legislação brasileira que define o rural no país e seus fundamentos conceituais, com sugestões de mudanças.

Por fim, a terceira etapa de **discussão, apresentação e divulgação** ficou assim estabelecida: apresentação do estudo no VII Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial (novembro de 2012); apresentação e discussão, em oficinas de acompanhamento dos trabalhos, dos produtos considerados no estudo; apresentação na II Conferência Nacional do Desenvolvimento Rural (outubro de 2013); discussão no VIII Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial (novembro de 2013); apresentações (duas) no Senado Federal; e apresentação e discussão nas oficinas regionais (Recife, Rio de Janeiro e Brasília) da proposta de tipologia, onde foram destacados os tipos regionalizados, representando a diversidade do desenvolvimento rural do Brasil; finalmente, a publicação dos resultados do estudo em dois (livros) volumes. Esta introdução pretende destacar o conteúdo do primeiro volume.

Convém assinalar que o projeto *Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas* foi iniciado em março de 2012. Dessa forma, no decorrer do ano de 2012 foram desenvolvidos trabalhos no âmbito do projeto que se expressaram em produtos, conforme a concepção metodológica. Distinguímos, assim, o Produto 1 – estudo de caráter conceitual, contendo visão de ruralidade baseada no levantamento e na análise do estado da arte do conhecimento sobre o rural no Brasil, numa visão contemporânea; Produto 2 – concepções de ruralidade e políticas públicas na América Latina e Europa: análise comparativa de países selecionados sobre ruralidade e tipologias para caracterização dos espaços rurais, com o propósito de aprofundar o debate e extrair experiências para a formulação de tipologias dos espaços rurais no Brasil; e o Produto 3 – formulação de bases conceituais e metodologia para a construção e validação de propostas de tipologias dos espaços rurais brasileiros, considerando a diversidade regional em suas dimensões política, econômica, social, cultural e ambiental.

Os Volumes Primeiro e Segundo, referentes à primeira etapa do projeto, serão publicados na Série Desenvolvimento Rural Sustentável (Série DRS), vindo a compor a sua linha editorial. Como já indicado, fazem parte da estratégia de ação e divulgação a publicação dos resultados alcançados pelos estudos integrantes do projeto.

O **Primeiro Volume**, objeto desta introdução, constitui-se de três partes, assim definidas: **Parte I**, focando as concepções de ruralidade nos organismos internacionais; **Parte II**, as concepções de ruralidade na América Latina e Europa: análise comparativa de países selecionados; e **Parte III**, sobre a singularidade do rural brasileiro: as implicações para as tipologias territoriais e elaboração de políticas públicas.

Parte I

A **Parte I** destaca as *Concepções de Ruralidades em Agências Multilaterais e Organismos Internacionais Selecionados*, sendo coordenada por pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), sob a responsabilidade dos professores Nelson Delgado, Sérgio Leite e Cláudia Schmitt.

O trabalho teve como objetivo central a elaboração de uma análise comparativa sobre as concepções de ruralidade e as tipologias para caracterização dos espaços rurais em países selecionados da América Latina e Europa, visando aprofundar o debate e extrair experiências para a formulação de uma tipologia dos espaços rurais no Brasil. Desse modo, o estudo específico buscou elaborar um inventário das propostas de tipologias de ruralidades elaboradas por organismos internacionais e agências multilaterais selecionados.

Na sua introdução, o estudo resgata o papel do meio rural no contexto histórico e sua importância para o desenvolvimento social e econômico dos países. Atrai a atenção para o rural que, até o século XVIII, foi o principal espaço de produção e de vida, ao mesmo tempo em que estava relacionado, principalmente, às atividades agrícolas. A partir daí, com a Revolução Industrial, mudanças estruturais ocorreram, repercutindo no papel exercido pelo meio rural no desenvolvimento dos países. A indústria passa a ter importância predominante e aparece associada ao urbano. Instala-se a visão dicotômica e de subordinação, que vai permear as diversas abordagens e entendimentos: agricultura/indústria; urbano/rural. A agricultura está assim condicionada à indústria. Os autores destacam nesse debate duas hipóteses que se contrapunham nos anos setenta, do século passado: a concepção de que o rural seria superado pela urbanização e desaparecia com o avanço do processo de desenvolvimento econômico; e a concepção da ideia da persistência do rural e seu renascimento. Mudanças observadas nos espaços rurais no final do século XX respaldaram tal suposição.

Recentemente, segundo os pesquisadores, alguns autores assinalam a diversificação nos espaços rurais e consideram que mais do que um renascimento, observa-se o surgimento de uma nova ruralidade. Os autores consideram que, a partir do início dos anos 2000, o tema da ruralidade surge com maior peso nas agendas internacionais, estimulado pelas organizações multilaterais, representações da sociedade civil, sindicatos, estudiosos/pesquisadores e gestores governamentais. Do debate, emerge a necessidade de formulação de novas concepções e metodologias, que não percebam o rural como oposição ao urbano e como resíduo dele.

Assim, surgem metodologias alternativas com diferentes propostas de identificação e classificação dos espaços rurais, elaboradas em contextos institucionais distintos e objetivos diferenciados. Elas enfatizam critérios, como tamanho da população, densidade

demográfica, distância dos centros urbanos, oferta de serviços públicos, trajetórias de desenvolvimento, usos e funções predominantes, tipos de cobertura vegetal etc. Consideram os autores que “a construção de metodologias alternativas ganham importância na medida em que auxilia na demarcação do lugar e da magnitude que o rural ocupa em determinada economia, informando decisões sobre políticas públicas e, em particular, definindo a alocação de investimentos públicos e privados”. E mais, “em muitos países, a discussão da ruralidade tem sido pautada e mediada por organizações internacionais multilaterais, que influenciam a definição oficial do que é rural e, portanto, o caráter das políticas públicas que se voltam para o seu desenvolvimento”.

Na verdade, organizações internacionais criaram e desenvolveram metodologias que influenciaram a construção de tipologias que pudessem ajudar na definição do que é rural e na sua posterior aplicação na formulação de políticas públicas de desenvolvimento rural. Das metodologias elaboradas, a da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é a que mais tem influenciado na construção de tipologias, orientando os critérios utilizados para a seleção e caracterização das áreas rurais (mesmo para os países que não fazem parte da OCDE), extrapolando o contexto europeu de sua atuação.

O estudo selecionou os principais organismos internacionais e multilaterais que se ocupam da construção de tipologias sobre o rural e que influenciam o debate no contexto europeu e latino-americano. A presença e influência de cada organização internacional é apresentada de forma detalhada, destacando a abrangência e pertinência dos parâmetros adotados para a classificação dos meios rural e urbano. Portanto, além da OCDE, atuam também a União Europeia (UE), o Banco Mundial, o Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Todos eles referenciam a construção de tipologias nos países que atuam diretamente ou não.

Foram analisados documentos elaborados pela OCDE, União Europeia, CEPAL, Banco Mundial, RIMISP e FAO – como os de maior influência sobre este tipo de experimentos na Europa e na América Latina – os quais destacam: i) as concepções de ruralidade que utilizam; ii) as tipologias de ruralidade que constroem; e iii) as aproximações sobre as influências dessas concepções e tipologias sobre as políticas públicas para o rural.

De forma sintética, procura-se descrever nesta introdução as tipologias desenvolvidas pelos organismos referidos.

Na perspectiva da **OCDE**, três fatores passam a influenciar as políticas de desenvolvimento rural: as amenidades cada vez mais valorizadas; as pressões pelo fim dos subsídios agrícolas e das políticas protecionistas tradicionais; e o destaque à descentralização nas políticas públicas. Em 1994, a OCDE estabeleceu uma primeira tipologia para classificar as regiões como rurais ou urbanas, usando como critério principal a densidade demográfica. Em 2005, no intuito de aperfeiçoar a proposta, incluiu o critério de tamanho dos centros urbanos para, em 2011, incorporar a influência da distância a um centro urbano, classificando as regiões em isoladas e próximas ao mesmo, admitindo já o critério de acessibilidade. Assim, a classificação ou níveis de agrupamento defendidos pela OCDE para as regiões dos países-membros, com base nos critérios adotados, são: predominantemente urbanas, intermediárias próximas de uma cidade, intermediárias isoladas, predominantemente rurais próximas de uma cidade e predominantemente rurais isoladas.

A OCDE apresenta a partir dessa tipologia a classificação das regiões da Europa. Conforme descrita, em 2005, 46% da população da OCDE vivia em regiões predominantemente urbanas, ocupando 6% da área total. Registra também que a população urbana revelou um incremento de 8% no período de 1995-2005. De outra parte, no mesmo período, 24% da população vivia em regiões predominantemente rurais, ocupando mais de 80% da área (OCDE, 2009). Na seleção de países europeus, adotada pelo projeto,

destacam-se a Holanda, com 58,33% predominantemente urbana, abrigando uma população de 84,98%, enquanto a Espanha e a França apresentam posições intermediárias, com, respectivamente, 42,37 e 47,92%. A população na Espanha, predominantemente urbana (48,51%) e a França (48,31%) na posição intermediária. Diversos estudos, recentes (2008-2011), influenciaram a OCDE, a qual veio a adicionar um novo elemento em sua tipologia: a acessibilidade aos centros urbanos, como um indicador de acesso a serviços e trabalho. O que permite discutir as diferenças entre regiões *isoladas e próximas* a uma cidade.

A classificação adotada pela **União Europeia** fundamenta-se na tipologia da OCDE, com algumas considerações e ajustes necessários. Assim, a União Europeia propôs uma tipologia a partir dos critérios, que se traduzem em quatro passos: o primeiro, *identificação da área urbana a partir de dados populacionais*: i) densidade populacional acima de 300 mil habitantes para um quadrante de 1 km²; ii) um limite de tamanho mínimo (5.000 habitantes) aplicado nos quadrantes que seguem a densidade indicada anteriormente. O segundo passo, *definição de um nível regional*: se mais de 50% da população vive em áreas rurais, a região é classificada como predominantemente rural; se menos de 20% da população vive em áreas rurais, a região é predominantemente urbana; se entre 20-50% da população vive em áreas rurais, a região é classificada como intermediária. O terceiro passo, *a classificação e agrupamento das regiões NUTS3* - visa resolver o problema de trabalhar com regiões muito pequenas. Por fim, o passo quatro: *presença das cidades*: i) uma região predominantemente rural pelos passos dois e três pode tornar-se intermediária se tiver a presença de um núcleo urbano com mais de 200.000 habitantes, representando ao menos 25% da população regional; ii) uma região classificada como intermediária nos passos um e dois pode tornar-se predominantemente urbana se tiver a presença de um centro urbano com mais de 500.000, representando ao menos 25% da população regional. Com a aplicação desta nova tipologia, observaram-se mudanças na configuração das regiões da União Europeia.

Parâmetros da **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)**: segundo os pesquisadores, a busca por uma nova definição de rural partiu-se pela necessidade de alterar os critérios dicotômicos, dos anos 1960, que associavam o meio rural ao atraso e sinônimo de atividades agrícolas e primárias. Dessa forma, no final dos anos 1990, diante de um cenário, por um lado, de desregulamentação dos mercados, liberalização da economia, privatização das empresas públicas, ajuste fiscal e, por outro, de intensificação da descentralização da administração pública, tornava-se importante repensar o rural e seu desenvolvimento. E mais, com as transformações ocorridas nos últimos anos na sociedade, em que se destacam o aumento da população ocupada em atividades não agrícolas e o crescente fluxo de bens e serviços entre as zonas rurais e urbanas, considera-se fundamental construir uma nova perspectiva de ruralidade em que seja relativizada a divisão rural-urbano, assim como reconheça a heterogeneidade que caracteriza o meio rural (CEPAL, 2011).

Por sua vez, o **Centro Latino americano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP)** vem, desde 2007, canalizando esforços para a elaboração de tipologias de classificação das áreas rurais que sejam capazes de captar as dinâmicas e heterogeneidades existentes em seu interior. A definição das áreas rurais e a sua melhor caracterização estão relacionadas diretamente ao trabalho do RIMISP de fomento ao desenvolvimento rural latino-americano e de construção de conhecimentos voltados para a mudança institucional, para a inovação produtiva, fortalecimento e favorecimento da cooperação entre atores sociais, com um forte compromisso com a inclusão social e com a sustentabilidade.

A partir dessas considerações, o RIMISP desenvolveu três diferentes tipologias para classificar as áreas rurais. A primeira procura diferenciar os municípios em rural e urbano, de modo a identificar os diferentes tipos de ruralidade em cada localidade. A

segunda trabalha com a noção de territórios funcionais rurais e urbanos, considerando as frequências de interações econômicas e sociais entre seus habitantes, organizações e empresas. A terceira (tipologia) trata das dinâmicas territoriais rurais, considerando as variáveis econômicas, de pobreza e desigualdade. Destaca-se que o RIMISP realiza um diálogo entre a construção das tipologias e as suas implicações na implementação de políticas públicas.

A tipologia usou três variáveis básicas: rendimentos econômicos (alguns países foram medidos pela renda *per capita*, e outros pelo consumo *per capita*), incidência de pobreza, e desigualdade (mensurados pela distribuição de renda ou do consumo *per capita*). A sustentabilidade ambiental também entraria no conjunto das variáveis, mas por falta de dados desagregados na escala local, foi deixada de lado para não comprometer a comparação internacional.

De acordo com os autores do estudo, as tipologias do **Banco Mundial** partiram da definição de ruralidade, a qual destaca três princípios fundamentais: o primeiro entendimento de que a ruralidade não podia ser definida a partir de uma metodologia única e inflexível; o segundo, de que a ruralidade não poderia ser caracterizada a partir de uma diferenciação abrupta entre as áreas rurais e urbanas, mas a partir de um gradiente que envolvia áreas puramente urbanas (com mais de 10.000 habitantes), semiurbanas, rurais e áreas remotas que, por sua vez, estão normalmente interligadas por complexos laços econômicos e sociais; e o terceiro foi a percepção de que a economia rural era maior e se diferenciava da agricultura e da produção agrícola.

No relatório *Beyond the City* – que resultou de um trabalho de pesquisa com o objetivo de compreender e avaliar a contribuição do rural no crescimento, no combate à pobreza e na conservação do meio ambiente em países da América Latina e Caribe – os autores destacam que as estatísticas oficiais tendem a subestimar o tamanho e o papel das áreas rurais no desenvolvimento nacional. Isso se mostra mais evidente nos casos da Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Venezuela.

Cada país tem sua própria definição de rural, tendo como ponto de partida aquelas áreas residuais ao que é considerado urbano. Ainda, o relatório reconhece dois critérios amplos de definição do rural. Um, mais tradicional, denominado de abordagem setorial, considerando como base o peso da agricultura na economia. O outro, propõe definição mais alternativa, colocando em relevo a densidade demográfica (critério da OCDE) e a distância geográfica até os centros urbanos, e é denominada abordagem territorial. Ele chama ainda a atenção para a definição de rural e a compreensão de seu tamanho e peso nas economias nacionais com implicações políticas, na medida em que definem e direcionam os investimentos públicos.

Conclui que as políticas públicas voltadas para o rural não somente tendem a subestimar o potencial da contribuição do rural no desenvolvimento nacional, como apresentam um viés em favor de subsídios privados e não potencializam o desenvolvimento rural. Reforçam a necessidade de mudanças nas políticas públicas para o meio rural, de modo que priorizem a provisão de bens públicos (educação, saúde, proteção social, infraestrutura, proteção ambiental e políticas de combate à pobreza). Com esse objetivo o documento propõe uma nova definição de rural. Assim, o Banco Mundial adotou uma metodologia de definição do rural que enfatiza dois aspectos: a densidade demográfica e a distância da população a grandes centros urbanos. Somente numa segunda etapa considera a adequação agroclimática da área para a agricultura ou para cobertura vegetal.

O mapeamento urbano-rural foi elaborado pela **Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)**. No caso da FAO, são seus principais objetivos gerar e disponibilizar informações qualificadas sobre a fome e a produção/disponibilidade de alimentos; compartilhar *expertise* em políticas públicas de desenvolvimento rural e de alívio da fome; prover um espaço de articu-

lação das nações em temas relacionados com alimentos e agricultura; e possibilitar a aplicação de conhecimentos qualificados no campo. Embora tenha a sua atuação focada nas áreas rurais (atividades agrícolas e não agrícolas), com trabalho desenvolvido centrado nos temas relacionados à agricultura sustentável ao e desenvolvimento rural, conforme os pesquisadores, não se percebe na FAO uma definição de rural uniformizada por todas suas unidades.

A definição de ruralidade destacada no relatório da FAO procura enfatizar os aspectos espaciais de um conceito *continuum* rural-urbano, dando ênfase às atividades agrícolas na sua caracterização. Com esse enfoque, em 2005, a FAO publicou na *Série Meio Ambiente e Recursos Naturais* (SDRN) um relatório que tinha como objetivo discutir e propor modelos de definição de áreas rurais e urbanas a partir da utilização de dados georeferenciados e técnicas de análise baseadas na tecnologia GIS. Assim, a FAO/SDRN criou um banco de dados especial das populações rural e urbana que permitia a visualização da população rural em mapas, nos quais os valores de cada pixel refletiam variações populacionais entre unidades subnacionais e, ao mesmo tempo, possibilitava a análise interna a cada grupo.

O modelo adotado pela FAO cruzou quatro fontes primárias de dados georreferenciados e, numa segunda etapa, as informações foram cruzadas com o mapa internacional de fronteiras e costas (2004) das Nações Unidas, com o objetivo de definir fronteiras entre países e unidades administrativas oficiais. Para tanto, a metodologia adotada seguiu seis passos descritos detalhadamente no relatório. Na sua aplicação, foram incluídos 154 países (África, América Latina, Ásia e Oceania). A ideia da FAO foi mostrar que uma tipologia que tinha por base apenas a densidade populacional, como sugerida pela OCDE, não era apropriada e suficiente para classificar o rural, na medida em que omitia importantes variáveis que definem atualmente o meio rural. Nessa abordagem, a área rural deveria ser entendida a partir de uma combinação de diferentes fatores e não de uma única variável.

De acordo com os pesquisadores, a escolha desses organismos se pautou, de um lado, pela importância crescente no debate e na definição de instrumentos de políticas empregados em diferentes países e, de outro lado, pela existência de centros produtores de informação que atuam em escala internacional/mundial e regional. Observam, também, que a seleção dessas agências e organismos internacionais foi referenciada pelos critérios: a) capacidade de produção de informações (em boa medida estatísticas) que subsidiam a definição de tipologias adotadas e construídas pelas mesmas; b) abrangência dessas informações em relação ao número de países considerados internacional e regionalmente; e c) importância e influência das tipologias construídas no debate internacional (acadêmico ou não), na elaboração de políticas públicas nacionais e regionais e na organização de informações sobre a realidade rural dos diversos países e contextos espaciais.

Nessa perspectiva, o estudo revelou que foi capaz de apreender o rural na sua multidimensionalidade, de expor detalhadamente as diversas tipologias desenvolvidas e utilizadas pelas agências multilaterais e organismos internacionais, que influenciaram as discussões no contexto europeu e latino-americano. Nesse debate, constroem-se as tipologias, orientam-se os critérios e as variáveis a serem selecionadas, ao mesmo tempo em que, no momento de sua aplicação, procura-se fazer os ajustes necessários às realidades locais.

Parte II

A **Parte II** corresponde às *Concepções de Ruralidade e Políticas Públicas na América Latina e na Europa: análise comparativa de países selecionados*. Como já foi mencionado, o estudo da responsabilidade do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura

(OPPA/UFRRJ) foi coordenado pelo Professor Nelson Delgado e contou com uma equipe formada por mais seis professores. Para esse trabalho o IICA selecionou cinco países latino-americanos e três europeus como objeto do estudo comparativo. Os estudos de caso foram realizados por meio da contratação de consultores internacionais, e se constituíram na matéria-prima para a realização da análise comparativa. Os países selecionados e os consultores contratados foram: Chile (Alex Barril García), Costa Rica (Rafael A. Díaz Porras), Equador (Luciano Martínez Valle), México (Rafael Echeverri Perico), Uruguai (Diego E. Piñeiro), Espanha (José Emilio Guerrero Ginel), França (Philippe Bonnal) e Holanda (Sabine de Rooij).

O trabalho ofereceu, em uma perspectiva comparativa, uma detalhada e substantiva discussão sobre o tema investigado. Prova disso encontra-se no relatório apresentado: *a evolução das concepções de ruralidade e de tipologias do rural em países selecionados da América Latina e da Europa*, em um período de tempo que vai desde a década de 1950 até os anos 2000, e suas implicações para as políticas públicas para o meio rural, objeto desta publicação.

Com efeito, foi realizado um esforço de comparação dos referenciais de ruralidade e das formas de caracterização dos espaços rurais nos oito países selecionados dos dois continentes. A isso, antecedeu uma análise da literatura relacionada ao conceito de ruralidade como pano de fundo para a construção do quadro analítico, com vistas à realização de uma interpretação comparativa. No processo de investigação, foram delineados três eixos de reflexão.

O primeiro eixo refere-se às diferentes formas de delimitação e de caracterização do rural como uma unidade socioespacial dotada de atributos específicos e definida em contraposição ou como um resíduo do espaço urbano. Os autores afirmam que não pretendem resolver os impasses no que se referem às diferentes conceituações, mas antes, com base numa perspectiva histórica, apreender as visões de ruralidade incorporadas às políticas públicas nas últimas décadas nos países selecionados.

Assim, consideram que no bojo das transformações ocorridas nas últimas décadas, verifica-se a emergência, no campo das políticas públicas, de uma pluralidade de metanarrativas que passem a orientar a intervenção dos governos e das agências multilaterais em relação à agricultura e ao mundo rural, influenciando, portanto, não apenas os instrumentos de intervenção, em seu desenho e modos de implementação, mas também as práticas, imagens e símbolos que constituem o rural na experiência dos distintos atores sociais. Para além do rural agrícola, “produtivista”, setorial, surgem também abordagens alternativas, acionando definições, por vezes conflitivas, de ruralidade: o rural percebido como espaço de consumo e preservação do ambiente e das paisagens; o rural mais ou menos conectado ou similar ao urbano (acessível ou remoto; demograficamente vazio ou mais densamente povoado); o rural capaz (ou incapaz) de tornar-se competitivo em um mercado global (ESPON, 2010).

Cabe destacar, no entanto, que “esses deslocamentos discursivos, longe de se constituírem em um processo linear de transição para um novo marco referencial, coeso e unificado, parecem gerar, no campo das políticas públicas, um cenário bastante fragmentado, marcado por dinâmicas heterogêneas de incorporação dessas diferentes metanarrativas em diferentes escalas de intervenção”.

O segundo eixo diz respeito às interfaces estabelecidas entre as distintas metanarrativas e o universo das políticas públicas, em suas diferentes escalas de formulação e de implementação. Este esforço comparativo, de acordo com os autores, “fez reconhecer, por um lado, a existência de uma série de transformações globais que permitem vincular as diferentes experiências nacionais analisadas a um ambiente político comum, marcado pela liberalização dos mercados, pelo questionamento às políticas de subsídio à agricultura e pela redefinição do papel dos Estados Nacionais na sua relação com o setor agrícola e com o desenvolvimento das

áreas rurais”. Chama atenção, aqui, “a crescente diversificação das formas de uso da terra nos espaços identificados como rurais, que passam a concentrar diferentes funções e atividades, incluindo: turismo, serviços diversos, conservação da natureza e das paisagens, produção de energia, exploração mineral, local de moradia para pessoas não vinculadas a atividades agrícolas, entre outras”.

O terceiro eixo de reflexão preocupa-se com as relações existentes entre as formas de caracterização dos espaços rurais adotadas pelos distintos países e os processos de formulação e de implementação de políticas públicas para a agricultura e o mundo rural. Os autores consideram que, na grande maioria dos casos, “as definições de ruralidade utilizadas pelos diferentes países na delimitação das áreas urbanas e rurais, não assumiram um papel central como instrumento capaz de orientar e articular as políticas para a agricultura e o mundo rural, com base em uma visão compreensiva e integradora de ruralidade”.

Portanto, partem das reflexões sobre o quadro analítico empregado para a delimitação do conceito de rural como unidade socioespacial, suas interfaces com o campo das políticas públicas e a construção de tipologias para demarcar os espaços rurais, para depois analisar os contextos históricos e temáticos em que a comparação possa ser empreendida, sublinhando que o tratamento das concepções de rural e de suas delimitações normativas no campo das políticas públicas apresenta trajetórias muito diferenciadas nos casos latino-americano e europeu, o que não reduz as influências que as análises e proposições formuladas na Europa tenham sobre o debate na América Latina, como é exemplificado, mais recentemente, pelo tema das novas ruralidades.

Assim, os autores detalham e analisam as concepções e tipologias oficiais de rural adotadas pelos oito países selecionados e sua evolução no período definido, bem como a existência de proposições alternativas às oficiais. Uma atenção particular foi dada às implicações das concepções oficiais sobre as políticas públicas implementadas em cada país.

Os pesquisadores anunciam que o objetivo do trabalho é explicitar como as diferentes fases do processo de desenvolvimento econômico, social e político desses países selecionados, a partir da década de 1950, repercutiram sobre a institucionalidade, o padrão e o *mix* de políticas públicas para o meio rural e sobre as concepções de rural (e de agricultura) predominantes. A análise foi realizada por país e considera quatro períodos históricos: 1950 a 1980; 1980 a 1990; 1990 a 2000; e anos 2000.

Casos selecionados da AMÉRICA LATINA

1. Caso CHILE

De acordo com os pesquisadores responsáveis pela análise, e baseados no estudo do consultor do IICA, **Alex Barril García**, que tomou por base a interpretação de Olmos e Silva (2010), nos primeiros anos do século XX foram lançados os alicerces para a constituição do Estado desenvolvimentista no Chile. Prevaleceu, neste período, o modelo de desenvolvimento econômico voltado para fora, baseado em uma lógica primário-exportadora que se manteve até o final dos anos 1950 e desempenhou um importante papel na transformação social e econômica do meio rural chileno.

Em 1964, Eduardo Frei Montalva, à frente de um governo de caráter reformista moderado, implementou ações nas áreas de moradia e educação, no fortalecimento das organizações de base e na realização da reforma agrária, de modo a garantir a ampliação da produção de alimentos e de matérias-primas. Em seguida, dizem os autores, o governo Allende levou adiante uma ampla reforma

agrária e implementou um programa de estatização de empresas consideradas estratégicas para o desenvolvimento chileno, como os setores de mineração de cobre.

Com os governos de Frei e Allende, o meio rural, segundo Barril (2013), foi influenciado por valores que estavam muito distantes das preocupações dominantes em outros países. As políticas públicas estatais eram entendidas e operadas como elementos catalisadores da transformação, buscando intervir nas relações econômicas e sociais fundamentais da estrutura social, o que reforçava e justificava a importância dada à reforma agrária. Mais do que uma política redistributiva, para o autor, os objetivos da reforma agrária apontavam para uma nova proposta de organização do campo – tendo como sustentação atores sociais que, até então, estavam excluídos de todos os direitos (os camponeses) – que seria a base para a democratização da sociedade chilena.

O desenvolvimento rural, nesse contexto, tinha como propósito não apenas a melhoria da produtividade das culturas e a modernização agrícola, mas o alcance da democratização da sociedade por meio da intervenção na estrutura fundiária. A ruralidade, ainda que associada à agricultura e aos grupos que dela viviam, tinha uma dimensão de transformação social, sendo a base para a construção democrática do país.

O golpe militar de 1973, que derrubou o governo Allende, inaugurou no Chile um período de forte repressão política e de implementação de medidas econômicas e sociais denominadas de neoliberais. O governo militar, liderado pelo General Pinochet, adotou um modelo econômico centrado na repressão e na desproteção do trabalho, na liberalização e na desregulamentação da economia.

No campo agrícola, assinalam os pesquisadores, o avanço neoliberal resultou na redução das políticas públicas setoriais, com a mudança de atuação do Estado, e a reversão da reforma agrária, com a devolução de terras anteriormente redistribuídas a fazendeiros que reclamavam sua posse. Na medida em que avançava a implementação das políticas neoliberais, a função principal do setor agropecuário passou a ser a produção para exportação. Mas, permaneceram também agricultores familiares ou camponeses mais empobrecidos, produzindo para o mercado interno (Barril, 2013).

Neste contexto, afirmam os estudiosos, o significado da ruralidade na sociedade chilena e o sentido das políticas de desenvolvimento rural sofreram uma inflexão radical se considerados à luz das propostas do período anterior (Barril, 2013): as políticas setoriais foram desmontadas e pulverizadas em uma política econômica nacional orientada pelos princípios do neoliberalismo.

Para Barril (2013), no período neoliberal o rural deixou de ser considerado um locus de transformação social, como no período anterior, e passou a ser entendido como mais um espaço, uma frente para a expansão dos capitais nacionais e/ou multinacionais. Destaca-se, nesta perspectiva, a visão da modernização e do rural moderno, associado à grande produção voltada para a exportação, cujos principais atores foram empresas, agroindústrias e complexos agroindustriais que surgiram no campo chileno após o golpe de Estado e se consolidaram com a abertura da economia.

A partir de 1989, após o período autoritário, os novos governos democráticos assumiram como principal tarefa o objetivo de transformação produtiva com equidade, mantendo os equilíbrios macroeconômicos, mas buscando corrigir os efeitos sociais do modelo econômico. A postura prevalecente foi a de aprofundamento do modelo neoliberal, entretanto com a correção de suas principais externalidades.

O primeiro governo democrático no Chile, depois de Pinochet, foi o de Patricio Aylwin, inaugurando o período da *Concertación*, aliança política de centro-esquerda que se manteve no poder até 2009. Arancibia (2010) salienta que ainda que o Chile não enfrentasse nenhuma crise econômica na transição democrática, dois problemas se colocavam para o novo governo que, de certa maneira, condicionariam sua atuação. O primeiro era conduzir o país de modo a lidar com a massa de excluídos resultante do regime militar neoliberal e que contabilizava, conforme levantamento do Ministério Nacional e Política Econômica (MIDEPLAN), cerca de cinco milhões de pessoas (ou 44% da população). O segundo era administrar a redemocratização lidando com o emaranhado de restrições institucionais e de enclaves autoritários herdados do regime ditatorial.

No Chile, a partir dos anos 2000, os governos procuraram manter a combinação de políticas de manutenção/promoção do equilíbrio macroeconômico com ações do Estado relativas aos segmentos mais empobrecidos da população. Nestes anos, foi desenhada uma política específica para o setor rural: a Política de Estado para a Agricultura Chilena (2000-2010).

Atualmente, o meio rural chileno, muito embora tenha sofrido transformações consideráveis, permanece sendo valorizado, sobretudo, a partir de sua dimensão produtiva e voltada para a exportação. Essa valorização, contudo, segundo pondera Barril (2013), não se traduz em um maior peso político do setor na definição das políticas públicas chilenas de modo que favoreçam seus interesses.

Para Barril (2013), o tema rural, tal qual identificado de maneira tradicional pelo corte setorial, tem perdido importância no contexto chileno atualmente quando comparado com o espaço que ocupou nas agendas políticas dos anos 1970, 1980 e 1990. Contudo, o autor chama atenção que devido ao avanço das tecnologias de comunicação e deslocamento pode-se perceber o surgimento de “outras ruralidades”.

Assim, as transformações pelas quais tem passado o meio rural levaram a uma superação relativa da visão mais tradicional que julgava o campo como atrasado e conservador. Hoje ganha visibilidade a crescente urbanização da vida rural com a ampliação dos serviços públicos, da infraestrutura e das comunicações no campo, o que tem provocado uma progressiva mudança nas relações sociais e de produção estabelecidas nessas áreas.

Juntamente com a ampliação dos serviços, o meio rural chileno tem apresentado novas dinâmicas econômicas e sociais. Conforme dados oficiais, a população rural chilena tem diminuído, ao mesmo tempo em que nas áreas rurais, em 2005, 40% das famílias que vivem da agricultura tinham residência em cidades e que 53% das rendas das famílias rurais eram provenientes de atividades não agrícolas. A este fenômeno Barril (2013) denomina “ruralização” do trabalho de habitantes urbanos. O autor chama atenção para o fato de que no país, ultimamente, essas “diversas ruralidades” dependem da incidência e da importância de três fatores principais: (1) a situação de integração ou de isolamento no qual se encontram as formas produtivas predominantes em determinadas áreas; (2) a inserção econômica que aquelas áreas tiveram (através da mineração, atividade florestal, pesca, aquicultura, horticultura, serviços, microempresas etc.); e (3) a forma de integração rural-urbana prevalecente no âmbito local, regional e territorial (Barril, 2013).

Contudo, não obstante a diversidade que se manifesta no meio rural chileno e que abre possibilidades para distintas ruralidades, essas áreas são caracterizadas por uma imensa desigualdade, fruto da trajetória de modernização pela qual passaram e da forma como se inseriram na economia do país ao longo dos últimos anos. Por fim, sintetizam os pesquisadores, não obstante o meio rural chileno tenha apresentado, ao longo dos últimos cinquenta anos, um intenso processo de transformação que desembocou na diversificação e na diferenciação das áreas rurais, com a consolidação de uma gritante desigualdade entre elas, o debate em torno

da definição de rural e de ruralidade não ganhou, até agora, destaque na agenda pública nacional, da perspectiva da sociedade ou do Estado ou mesmo das grandes empresas.

Assim, as análises de Barril (2013) parecem sugerir a conclusão de que o tema da ruralidade carece, no Chile, de sujeitos sociais que o considerem efetivamente relevante para embasar, conceitual e praticamente, suas demandas por políticas públicas que atendam a seus interesses específicos ou para fortalecer as propostas de desenvolvimento rural com as quais estejam comprometidos.

2. Caso COSTA RICA

Ao tomar por base o estudo do consultor do IICA, **Rafael A. Díaz Porras**, os pesquisadores responsáveis pela análise de Costa Rica ressaltaram que a partir da independência, em 1821, a economia desse país obedeceu ao modelo agroexportador ligado à produção de café, que se estenderia por quase todo o século XX. As classes dominantes, naturalmente, estavam relacionadas aos setores agroexportadores. Apesar da predominância da grande propriedade, o contexto existente de escassez de mão de obra viabilizou a sua convivência com a pequena propriedade. Além do café, conviviam nesse modelo agroexportador outros produtos, como a banana, a cana e a carne.

Em 1940, o governo de Rafael Ángel Calderón Guardia chegou ao poder, com base numa aliança entre a Igreja Católica e o partido comunista costa-riquenho, o qual implementou uma série de mudanças sociais. Uma nova Constituição foi aprovada, que instituiu o voto feminino e outorgou plena cidadania à população afro-caribenha.

Entre os anos 1950 e 1970, o modelo costa-riquenho aproximou-se do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI). Díaz (2013) sublinha que o padrão de desenvolvimento da Costa Rica, nesse período, organizou-se em torno de dois eixos principais. Em primeiro lugar, este período permitiu a diversificação produtiva da economia do país, na medida em que estimulou o fortalecimento do setor agrícola e a expansão do setor industrial. No caso do setor agrícola, a produção agroexportadora foi mantida, com a incorporação do açúcar e da pecuária na pauta de exportações. Nesse período também se observou o desenvolvimento de agroindústrias, em particular por meio da criação de cooperativas de produtores (de café, leite e banana). O outro eixo correspondia à definição de um novo papel do Estado, que passou a participar mais direta e continuamente da transformação da estrutura produtiva, estimulando a atividade privada por meio de gasto público crescente, direcionado para obras de infraestrutura, para a ampliação de crédito barato e para a expansão da assistência técnica aos produtores rurais.

No setor agrícola foi mantida a produção agroexportadora com a incorporação, ao lado do café, da banana, do açúcar e da pecuária leiteira para exportação, ao mesmo tempo em que foi fomentada a criação de cooperativas de produtores que, junto com a ampliação de políticas públicas de apoio à produção, permitiram a incorporação desses produtores às cadeias exportadoras (café e, na maior parte, leite e banana) e impulsionaram o desenvolvimento agroindustrial.

Em todo este período, a concepção de ruralidade na Costa Rica tinha um significado estritamente setorial, com o meio rural sendo interpretado como o espaço para a expansão da produção agropecuária, tanto em escala como em produtividade, considerada um pressuposto indispensável para a industrialização nacional.

Na Costa Rica, o rural e sua institucionalidade estiveram sempre associados à trajetória do Ministério da Agricultura e da Pecuária (MAG em espanhol). Desde então, e principalmente a partir da mudança do modelo de desenvolvimento da Costa Rica da estratégia agroexportadora para a de industrialização por substituição de importações (ISI), o MAG foi ganhando densidade institucional.

A partir da década de 1960, segundo Díaz (2013, p. 44), há um contínuo movimento de fortalecimento da capacidade de planejamento do Estado costa-riquenho. Assim, em 1972, o Escritório de Planejamento Nacional (OFIPLAN), fundado em 1962, foi transformado em Ministério do Planejamento Nacional e Política Econômica (MIDEPLAN). Este ministério apresentou uma trajetória que o aproximou da temática do desenvolvimento rural. Em suma, nota-se, em todo o período 1950-1980, que a ruralidade era concebida basicamente de uma perspectiva setorial, agrícola, o que se expressava na forma assumida pela estrutura institucional voltada para o meio rural e para a agricultura, quase toda estruturada em torno do MAG.

A partir de 1982, o governo costa-riquenho começou a negociar empréstimos com organismos internacionais para enfrentar a crise. Recorreu ao Banco Mundial, ao Fundo Monetário Internacional, ao Clube de Paris (representante dos bancos que haviam realizado empréstimos para o país), ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e à Agência Internacional para o Desenvolvimento (AID) dos Estados Unidos. Uma das principais exigências dos organismos internacionais foi a mudança de modelo de desenvolvimento, o que levou o governo a abandonar a proteção da economia e sua postura de Estado interventor para assumir o modelo de um Estado mais “neutro”.

No campo rural e agrícola, as políticas de ajuste estrutural redundaram em redução da importância do Estado, no desmonte de políticas públicas de apoio à agricultura, na abertura dos mercados agrícolas domésticos para produtos importados, com o alinhamento dos preços nacionais aos internacionais, e na promoção das exportações de produtos não tradicionais (Díaz, 2013).

Quanto às políticas agrícolas no período, as atividades de assistência técnica e de pesquisa ganharam peso, em particular naquelas culturas voltadas para exportação, ao mesmo tempo em que a extensão agrícola e a participação dos produtores na orientação de suas atividades foram perdendo espaço. Os programas de desenvolvimento rural integrado, os famosos PDRIs, foram uma grande marca do período. Postos em prática a partir dos anos 1980, esses programas tinham como objetivo agir no meio rural para resolver o problema do desemprego e reduzir a migração rural - urbana.

Não obstante as rápidas e acentuadas transformações pelas quais passou o meio rural no processo de ajuste estrutural e abertura econômica, é neste período que os espaços rurais e a noção de ruralidade foram perdendo gradativamente sua associação exclusiva com a agricultura e a dimensão produtiva. No final dos anos 1990, já podiam ser percebidas no meio rural dinâmicas que se baseavam na valorização de outras dimensões da ruralidade, como a identidade territorial, a cultura e o turismo, contribuindo para a emergência de novas leituras acerca do desenvolvimento desses espaços (Díaz, 2013). Mas essas mudanças refletiam-se muito lentamente na institucionalidade voltada para o rural.

Durante o período de 1990 a 2000, no marco das negociações com organismos financeiros internacionais, várias reformas foram realizadas na Costa Rica para a liberalização de sua economia. Neste período, houve forte estímulo à produção agrícola e agroindustrial destinada ao mercado externo, por meio da atração de investimentos para ampliar a produção de produtos não tradicionais e a reconversão de unidades produtivas.

Esses processos levaram, segundo Díaz (2013), à consolidação de uma dualidade socioeconômica no meio rural. Por um lado, ganhou importância um grupo de empresários agrícolas e agroindustriais e alguns agricultores que conseguiram reconverter suas unidades produtivas, somados ou associados a novos investidores nacionais e internacionais. Por outro, tornou-se progressivamente visível um setor de produtores familiares excluídos desses processos e que, por não terem recursos e condições para enfrentar a abertura econômica e para competir com as importações, acabaram caindo em crise e na pobreza, e, em alguns casos, foram obrigados a abandonar o meio rural.

Ao mesmo tempo, foi na década de 1990 que aconteceram algumas transformações na institucionalidade das políticas públicas para o rural que permitiram a ampliação da participação de atores da sociedade civil nas políticas públicas. Em 1999, no âmbito do MAG, foram instituídos os Centros Agrícolas Cantonais, que eram organizações de produtores sujeitos ao direito privado e sem fins lucrativos, com personalidade jurídica e patrimônios próprios. O objetivo desses espaços era fomentar a participação dos produtores e da população local no melhoramento das atividades agropecuárias, agroflorestais, pesqueiras e na conservação dos recursos naturais, bem como prover capacitação, créditos, transferência tecnológica e outros benefícios que pudessem contribuir para o desempenho da atividade produtiva (Díaz, 2013, p. 56).

Os espaços rurais, da perspectiva territorial, tiveram suas dinâmicas e seus significados constantemente alterados na medida em que mudam suas relações com áreas vizinhas, com o restante do território nacional e, em alguns casos, com os mercados internacionais. Assim, o desenho de políticas públicas territoriais de desenvolvimento rural enfrentam o desafio de conjugar sinergias externas com processos endógenos do desenvolvimento, por meio de estratégias de ação que articulem as diferentes políticas públicas setoriais (Díaz, 2013).

Em suma, nesse período, o sentido atribuído ao rural na Costa Rica começou a complexificar-se, com a atribuição de novos significados associados às alterações nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas ocorridas em torno desses espaços. Há uma tendência, segundo Díaz (2013), de que a abordagem territorial predomine sobre a setorial, pelo menos no discurso do governo e das organizações internacionais.

Nos anos de 2002 a 2006, observou-se a retomada do planejamento regional contribuindo para uma descentralização das atividades para os municípios, que passaram a ter maior possibilidade de atuação. Nos últimos anos, principalmente a partir de 2010, o MIDEPLAN vem afirmando em seus objetivos estratégicos o reposicionamento do planejamento nacional, setorial e regional, procurando dar às ações do Estado uma perspectiva de longo prazo (Díaz, 2013).

O MAG vem fortalecendo sua estrutura para assistência técnica, vinculada a três componentes: trabalhar com o enfoque de cadeias produtivas; fortalecer o Programa Nacional de Alimentos, que procura pensar alternativas para que a extensão agrícola efetivamente chegue aos pequenos produtores; e, no nível regional, enfatizar a conservação do meio ambiente nas atividades de assistência e extensão rural.

Após a crise dos alimentos, na segunda metade dos anos 2000, foi lançada a Política de Estado para o Setor Agroalimentário e de Desenvolvimento Rural Costa-riquenha. Seu objetivo era fomentar o desenvolvimento sustentável e equilibrado dos territórios rurais, com resgate da agricultura familiar, o que seria concretizado por intermédio de duas áreas estratégicas. A primeira seria trabalhar a economia rural dos territórios, com a priorização da agricultura familiar. A segunda estaria centrada na agricultura familiar, com o propósito de favorecer esses atores sociais e garantir a soberania alimentar.

No que concerne à agricultura, aconteceu, nesse período, uma maior institucionalização de formas alternativas de agricultura, ou seja, que se contrapõem, em alguma medida, ao modelo produtivista predominante. Neste sentido, em 2006, foi promulgada a Lei do Desenvolvimento, Promoção e Fomento da Agricultura Orgânica, que pretende regular, desenvolver e promover a atividade orgânica (Díaz, 2013).

Díaz (2013) também chama atenção para potenciais situações de conflito entre distintas funções que as áreas rurais desempenham ou possam vir a desempenhar. Na medida em que as áreas rurais assumem e são valorizadas por novos atributos que as diferenciam das atividades primárias tradicionais, tais como serviços ou outras funções relacionadas com a natureza e com um ambiente cultural específico, novos conflitos podem surgir entre atores sociais portadores desses distintos papéis e que envolvem disputas pelo uso do território. Assim, a definição de políticas públicas para o espaço rural passam a estar influenciadas e condicionadas pelo confronto de visões e interesses acerca das formas de uso dos territórios.

Por fim, Díaz (2013) conclui que as transformações observadas no meio rural, ao longo do período considerado, deram origem a novas formas de governança nas áreas rurais, as quais devem ser levadas em conta para pensar o papel e os caminhos do desenvolvimento para essas áreas. O processo de redemocratização, no final dos anos 1980, foi seguido por um crescente processo de descentralização das atribuições do Estado e pela ampliação da abrangência das políticas públicas para outros atores até então não incluídos. Ao ser reconhecida uma concepção de ruralidade mais ampla do que a agricultura, os debates em torno das políticas públicas para o meio rural passaram a incorporar, progressivamente, outros atores públicos, privados e da sociedade civil, cuja consideração é indispensável para repensar os atributos da ruralidade e suas implicações para a implementação das políticas públicas.

3. Caso EQUADOR

A análise do caso Equador considerou o estudo do consultor do IICA, **Luciano Martínez Valle**, que sinaliza ter o **Equador** adotado, após a independência em 1830, um modelo primário-exportador com diferentes ciclos, como o do cacau (auge em 1908 e 1914), da banana (1950 a 1960) e, mais tarde, do petróleo (1980 a 1990). Ainda no início do século XX, o governo de Alfaro defendia a inserção do Equador no mercado internacional de uma maneira que combinasse protecionismo e livre-cambismo. Assim, nas primeiras décadas do século XX, além de algumas medidas de proteção da indústria de açúcar, houve esforços para a substituição de importações de óleos e graxas.

Desde 1954, foi ganhando forma no país um Estado desenvolvimentista, o que culminou na criação da Junta Nacional de Planejamento, que passou a denominar-se, em 1979, Conselho Nacional de Desenvolvimento (CONADE). A partir desse período, a dimensão produtiva do Estado foi fortalecida.

Em 1963, instalou-se no país um regime militar, que durou até 1966. Foi realizada, em 1964, uma ampla reforma agrária, em nome não de seu conteúdo social, redistributivo, mas de a necessidade de introdução de inovações tecnológicas para aumentar a produtividade do setor. Além da reforma agrária, o projeto também promoveu, em 1970, a abolição do trabalho precário na agricultura e a reforma tributária (Acosta, 2005).

No final da década de 1960 acentuou-se a perspectiva de exportação de petróleo como principal pilar da economia nacional e, em 1972, houve um golpe militar que passou a utilizar a riqueza do petróleo e a estratégia do endividamento progressivo do Estado

para colocar em prática seu projeto político-econômico. Suas principais pautas eram avançar com a reforma agrária com vistas à modernização, sustentar um programa de industrialização nacional e manter os subsídios ao consumo interno, que só acabaram em 1979 com a redemocratização. Nesse período, a agricultura seguiu como um campo estratégico para viabilizar o desenvolvimento industrial e o crescimento urbano acelerado.

No meio rural, a ligação das regiões da costa e da serra, consolidada ao longo de todo o período, provocou uma diferenciação entre as fazendas tradicionais e as modernas, melhorando em algumas localidades o nível tecnológico no campo e mantendo um sistema minifúndio-latifúndio que convivia com formas de produção pré-capitalistas. Ao mesmo tempo, as políticas agrícolas, em conformidade com o modelo agroexportador, assumiram caráter protecionista de produtos considerados estratégicos para a manutenção do crescimento econômico. A leitura do mundo rural e da ruralidade adquiriu uma conotação basicamente setorial, como sinônimo de agricultura e de atividade agropecuária, justificada pelo papel que a agricultura deveria desempenhar no processo de industrialização em curso (Acosta, 2005).

No período de 1980 a 1990, a partir dos anos 1980, o Equador, como a maior parte dos países latino-americanos, enfrentou um processo crescente de endividamento externo, o que obrigou o país a adotar os programas de ajuste estrutural do Banco Mundial. Nessa fase, é claramente perceptível o avanço das ideias neoliberais na economia do país, marcando o início do período em que, segundo Acosta (2005, p. 151) “o Equador se integrou no funcionamento da economia internacional dentro de um esquema passivo que precipita e consolida a transnacionalização”.

Como resultado das mudanças implementadas na economia equatoriana nesse período, observa-se uma sobreposição da lógica internacional sobre a lógica nacional. Por um lado, no âmbito das políticas públicas, houve um desmonte das políticas de estímulo à agricultura, que foi obrigada a responder fundamentalmente às políticas cambiais e fiscais. Por outro, o ajuste promoveu os setores primários orientados para o exterior com base na exploração de suas vantagens comparativas naturais, abandonando as ações voltadas para a transformação e a agregação de valor.

Martínez (2013) ressalta que o Equador, ao longo desses anos, converteu-se em um verdadeiro laboratório de experiências de PDRIs, com a implementação de projetos de diversas tendências e liderados pelos mais distintos atores (instituições financeiras multilaterais, Estado, organizações da sociedade civil, entre outros). Ainda que os projetos mencionassem objetivos de combate à pobreza e à marginalização social, a maior parte foi implementada em áreas de camponeses capitalizados, tendo como metas o incremento da produção e da produtividade, através da incorporação de novas tecnologias, e visando, em grande parte, à exportação.

Em suma, é possível dizer que o objetivo das políticas públicas no Equador, nesse período, foi incorporar os camponeses capitalizados à produção para o mercado interno, à agroindústria e, em alguns casos, às áreas voltadas para a exportação. Predominou na política pública, portanto, uma dimensão setorial e “projetista” da agricultura/agropecuária, que não reconhecia os fluxos estabelecidos entre áreas rurais e urbanas, nem as relações intraterritoriais (Martínez, 2013).

No período 1990 a 2000, no plano do comércio internacional, o país efetuou a liberalização econômica, chegando a 1996 com quase todos os tipos de restrições comerciais eliminadas. Além dos produtos tradicionais exportados (petróleo, banana, camarão, café e cacau), notou-se nesse período o crescimento do dinamismo de outros produtos não tradicionais, como flores e frutas exóticas, resultado da maior inserção do Equador no mercado internacional.

No campo agrícola e rural, a adoção do receituário econômico do pacote neoliberal determinou que somente o setor da agricultura para exportação fosse dinamizado e considerado importante do ponto de vista governamental, dado seu papel estratégico no equilíbrio da balança comercial, fortemente pressionado pelo aumento das importações. Essa visão orientada para as exportações tornou praticamente invisível o setor da agricultura camponesa, que produzia para o mercado interno e cuja redinamização necessitava, na época, de uma política ativa de redistribuição de renda e de reforma agrária (Martínez, 2013).

Nas áreas já integradas ao comércio exterior, este processo foi intensificado. Ao mesmo tempo, as áreas que tradicionalmente eram voltadas para o mercado interno, como a região da Serra, tornaram-se mais atrativas às oportunidades do mercado internacional e atraíram investidores interessados em sua exploração. Isso aumentou a demanda por terras e gerou um processo de concentração da terra e de expulsão de pequenos produtores. Assim, desde 1980, observou-se um intenso êxodo rural no Equador, com a consequente desruralização da população, o que foi agravado, nos anos seguintes, pelo maior crescimento demográfico das cidades. O meio rural e o desenvolvimento rural perderam importância, nesta conjuntura, nas ações e nas intenções governamentais (Martínez, 2013).

Nesta perspectiva, era inevitável que os projetos de desenvolvimento e as políticas voltadas para a agricultura tivessem uma perspectiva mais setorial e produtivista, relacionada com a expansão das exportações e com o aprofundamento da agroindustrialização.

Tendo em vista todos esses fatores, a partir dos anos 1990 as áreas rurais do Equador passaram por uma transformação considerável, que alterou seu perfil produtivo e estimulou o crescimento de atividades não agrícolas, reduzindo a participação relativa da agricultura em suas economias. Essa mudança, segundo Martínez (2013), refletiu o crescimento de um processo de mercantilização não apenas da produção, da terra e da mão de obra camponesas, mas também do patrimônio, da cultura e dos recursos naturais desses territórios.

Nesse movimento, foi observado, principalmente entre os grupos sociais rurais mais pobres, sem terra ou com propriedades menores, o crescimento da participação de atividades não agrícolas em sua renda. Essas características colocaram em xeque a capacidade de as políticas agrícolas tradicionais atingirem as populações mais empobrecidas. Para que as políticas públicas façam algum sentido para esses grupos sociais, precisam recuperar as potencialidades das atividades realizadas pelos habitantes do meio rural, sejam agricultores ou não (Martínez, 2013).

No período 1990-2000, buscando controlar o processo de exclusão social e promover o desenvolvimento rural, foi implementado o Projeto Nacional de Desenvolvimento Rural (PRONADER). Tratava-se de um típico projeto agrarista desenhado para camponeses com boas terras, voltados para o fomento de cultivos mercantis, e detentores da capacidade de adoção de tecnologias. Ou seja, segundo Martínez (2013), o projeto atuava justamente naqueles segmentos que possuíam melhores condições produtivas e que normalmente localizavam-se na região da costa do país. Essa experiência teve bons resultados junto aos produtores mais capitalizados e mercantis, mas seus efeitos sobre o enfrentamento da pobreza foram medíocres, de modo que o projeto foi encerrado sem que os objetivos de redução da desigualdade, de mitigação da migração e de criação de empregos rurais tivessem sido alcançados.

Por fim, Martínez (2013) ainda chama atenção para as transformações ocorridas na sociedade nos últimos anos, que fizeram com que fosse construída uma visão bastante negativa sobre o rural, que enfatiza sua contínua desvalorização frente às cidades. Essa desvalorização tem se manifestado de diversas formas, entre as quais o progressivo esvaziamento do campo e a redução na demanda por terra.

Nos anos 2000, a economia do Equador foi dolarizada. Essa medida representou o aprofundamento do modelo neoliberal, inspirado no Consenso de Washington. De acordo com Acosta (2001, p. 223), era a realização do sonho tecnocrático de “despolitizar a economia”. A crise prolongada e a dolarização trouxeram muitas consequências negativas para o país, com graves impactos sobre as camadas mais pobres. Já no final da década de 1990 aumentaram as manifestações sociais, principalmente por parte dos indígenas e de outros grupos insatisfeitos com as medidas tomadas até então pelo governo (Acosta, 2005).

Foi nesse contexto que de 2002 a 2006 foi implementada mais uma experiência de desenvolvimento rural no país, intitulada Projeto de Redução da Pobreza e Desenvolvimento Regional Local (PROLOCAL). Diferentemente dos projetos anteriores, este contemplou os encadeamentos produtivos e os serviços financeiros como base do desenvolvimento local, bem como procurou incluir os atores e governos locais nas decisões e nas dinâmicas do projeto. Concentrou-se em seis áreas que anteriormente já haviam sido objeto de intervenção do PRONADER e de outros projetos de DRI, tendo como um dos objetivos principais a redução da pobreza.

Em 2007, acompanhando o momento de crescimento de governos de oposição ao neoliberalismo na América Latina, Rafael Corrêa assumiu o poder, adotando uma postura mais nacionalista e a favor de uma maior participação do Estado na economia e instituindo uma nova Constituição para o país.

Uma inovação de extrema importância introduzida na nova Constituição foi a de “direitos da natureza”, que significou um rompimento radical com a concepção predominante de natureza como mero recurso produtivo e passou a representar um desafio para a noção de ruralidade, de viés fundamentalmente produtivista, incorporada nas políticas públicas para o meio rural, mesmo antes da ascensão do modelo neoliberal ao poder.

A promulgação da nova Constituição legitimou e deu força, então, às reivindicações de que as políticas públicas para a agricultura e para o rural sejam formuladas de uma perspectiva multifuncional, que valorize tanto a natureza como os povos e populações que vivem nos territórios rurais. Dessa perspectiva, o que está em jogo na avaliação de tais iniciativas não é apenas a quantidade produzida e exportada de produtos agrícolas, mas sim o papel das atividades agrícolas na manutenção e no fortalecimento da agricultura familiar, na autonomia e nos níveis de vida dos povos e populações tradicionais, na garantia de produtos e alimentos de qualidade para a soberania alimentar, na conservação da natureza etc. Em suma, ela trata, segundo Martínez (2013), de uma nova proposta de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura.

4. Caso MÉXICO

Para a análise de caso do México, buscou-se o respaldo na reflexão do estudo do consultor do IICA, **Rafael Echeverri Perico**. Segundo este autor, a história mexicana está marcada pelos processos agrários e camponeses ligados às lutas sociais por direitos e pelas reivindicações dos grupos sociais do campo pelo desenvolvimento rural, das quais a Revolução Mexicana, do início do século XX, foi um dos principais marcos. Sugere o autor que as discussões e os debates que orientaram as lutas camponesas por direitos e informaram as políticas públicas voltadas para o meio rural, mais do que centrados na disputa pela definição de rural, estiveram, ao longo dos anos, relacionados à dimensão agrária (distribuição de terras e apoio à consolidação do *ejido*), ao embate em torno de diferentes formas de organização da produção (coletiva ou privada), à luta por direitos sobre a terra e ao reconhecimento do campesinato mexicano como grupo social.

Conforme os autores, o *ejido* (do início do século XVI) é, ainda hoje, instituição fundamental do campo mexicano. O *ejido* é o território que garantia o sustento de um pequeno povoado, definindo áreas de uso comum e de uso privado que possibilitavam a expansão e a reprodução daquele grupo. Ele se manterá ao longo do tempo como referência de uso e apropriação de território no país, integrando tanto áreas rurais quanto urbanas (Echeverri, 2013).

O México, do século XIX e início do XX, foi mantido como uma sociedade rural, com 80% da população vivendo, em 1910, em cidades com menos de 5.000 habitantes. Após a independência, e em particular durante o regime porfirista, o *ejido* sofreu distintos processos de expropriação e de concentração que culminaram na conformação e na consolidação da propriedade privada.

O Partido da Revolução Mexicana (PRM), que mais tarde se tornaria o Partido Revolucionário Institucional (PRI), manteve-se no poder durante boa parte do século XX. Em 1934, o governo de Lázaro Cárdenas consolidou, no plano institucional, os avanços logrados com a revolução, em um período que ficou conhecido como a bifurcação cardenista. A partir de 1938, o governo nacionalizou as indústrias petrolífera e elétrica, iniciando uma ampla reforma agrária que marcaria profundamente a estrutura agrária mexicana.

No período de 1910 a 1930, a estrutura da terra sofreu importantes transformações, em grande parte resultado de iniciativas e ações políticas que procuraram limitar o tamanho da propriedade privada e eliminar o latifúndio (Echeverri, 2013). Echeverri (2013) destaca, grosso modo, duas correntes que se destacaram no debate sobre a distribuição agrária, as quais ressurgem, de tempos em tempos, na história mexicana.

Por um lado, o movimento liderado por Zapata, que influenciou o estabelecimento de um tipo de reforma agrária baseada nos princípios do *ejido* como coletivização e procurou resgatar o sentido público da terra. Por outro, o modelo preconizado por Francisco Villa, que buscava modelos de reforma agrária baseados em pequenas propriedades privadas a serem distribuídas aos camponeses. Echeverri (2013) observa que o fortalecimento do *ejido* não apenas significou o revigoramento de um certo tipo de ruralidade, cuja origem estava nas práticas pré-colombianas, como possibilitou também o aumento da força política das organizações camponesas que se identificavam com essas práticas, favorecendo inclusive sua representação política.

No plano legal, o artigo 27, da Constituição de 1917, estabeleceu a base do processo agrário e rural do país. Este artigo constitui, até hoje, a base da estrutura agrária das riquezas naturais e do patrimônio estratégico da nação.

A partir da década de 1960, os governos de Dias e Ordaz retomaram o debate sobre o desenvolvimento agrícola e o *ejido*, enfatizando a diferença entre o desenvolvimento das agriculturas comercial e camponesa. Echeverri (2013) sublinha que uma das principais estratégias introduzidas pela política agrária nessa época foi a promoção de modelos associativos no interior dos *ejidos*, que tinham como fim dar um sentido empresarial à exploração agrícola ali realizada e permitir melhor integração aos mercados.

Nos anos 1970, foi implementado o Programa de Investimentos Públicos para o Desenvolvimento Rural (PIDER), uma estratégia de intervenções públicas nos espaços rurais que procurou direcionar suas ações tendo em vista a melhoria das condições de vida da população rural. Ao longo de todo o período, a luta camponesa e os debates em torno dos enfoques da política agrícola ficaram centrados nas discussões em torno da distribuição de terras, na execução de políticas integrais de apoio à produção e na retomada do *ejido* como estrutura básica do meio rural. Essa orientação de luta e de reivindicação era portadora de uma visão de ruralidade bem mais ampla do que a simples leitura setorial.

Apesar disso, a produção camponesa permaneceu altamente dependente de recursos públicos e da intervenção governamental. É importante sinalizar que, tendo em vista o modelo econômico predominante no período, a concepção dominante de ruralidade ficou, de um lado, estreitamente associada ao agrícola e às funções que deveria assumir para não obstaculizar a industrialização e, de outro, comprometida com a percepção do rural como local de atraso e de marginalização.

Em 1983, o governo mexicano engajou-se em uma política de austeridade negociada com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Entre 1983 e 1987, as políticas de ajuste estrutural buscaram alcançar a estabilidade macroeconômica.

A crise econômica pela qual passou a economia mexicana na década de 1980 atingiu em cheio o setor agrícola. No campo das políticas agrícolas, observou-se o fortalecimento dos grupos empresariais, com destaque para os setores voltados para a exportação, e uma maior penalização dos segmentos camponeses. Nesse sentido, em 1984 foi criado o Conselho Nacional Agropecuário (CNA), que funcionava como um grêmio de cúpula de empresas agrícolas, reunindo os mais importantes produtores médios e grandes do país.

Marcou esse período o crescimento da visibilidade do meio rural como um espaço associado ao atraso e, por conseguinte, espaço privilegiado para implementação de políticas públicas específicas, normalmente sociais, mas também produtivas, com vistas ao alcance da equidade e da justiça social. Echeverri (2013) ressalta que foi na década de 1980 que se implementaram alguns dos principais programas de combate à insegurança alimentar. No que concerne aos instrumentos de políticas públicas, nos anos 1980 o PIDER deu lugar ao Programa de Desenvolvimento Rural Integral (Pronadri). Numa lógica de ações para públicos prioritários, e com o objetivo de combater a insegurança alimentar, foi implementado o Sistema Alimentar Mexicano (SAM) e, mais à frente, o Programa Nacional Alimentar (PRONAL).

Entre os anos 1980 e o início dos anos 2000, as políticas voltadas para o meio rural no México passaram por reformulações radicais em relação à sua orientação geral, seu conteúdo temático e seus instrumentos de operacionalização (Léonard & Foyer, 2010; García & Muñoz, 2013). De um modelo assentado na industrialização por substituição de importações, o país voltou-se para uma estratégia política e econômica orientada para a competitividade, para a exploração das vantagens comparativas e para o aprofundamento da inserção mexicana nos mercados internacionais, em especial de produtos agrícolas.

Em 1991, o presidente Salinas reformou o artigo 27, da Constituição de 1917, suspendendo o processo de reforma agrária que assegurava o acesso à terra a todos os camponeses, instituía a expropriação dos latifúndios e garantia a alocação das terras nos *ejidos*.

Entre 1990 e 1992, com o objetivo de fazer frente às mudanças e reformas realizadas na institucionalidade agrária do país, as organizações camponesas instituíram o Congresso Agrário Permanente (CAP), que, segundo Echeverri (2013), procurou fomentar a construção de propostas alternativas às políticas neoliberais.

De acordo com Echeverri (2013), as reformas neoliberais realizadas no México estiveram profundamente articuladas a mecanismos corporativistas, presentes no cenário político do país, e inauguraram um período que ficou conhecido como neocorporativismo. No que diz respeito ao mundo rural, o neocorporativismo caracterizou-se pela vinculação das organizações e representações de distintos segmentos do meio rural à execução das políticas públicas, que foi progressivamente terceirizada na medida em que se avançava na redução do aparato governamental.

Assim, no âmbito das políticas setoriais e com um forte conteúdo modernizante, foi lançado, nos anos 1990, o Programa Nacional de Modernização para o Campo (1990-1994), seguido pelo Programa Nacional Agropecuário e de Desenvolvimento Rural (1995-2000). Ambos combinavam objetivos de uso mais eficiente dos recursos, visando ao aumento da produção agrícola e ao melhor desempenho da balança comercial, com metas de incremento do bem-estar da população rural.

Nos anos 2000 chegou à presidência do país Vicente Fox, democrata cristão, cujo governo representou o término de um período de 70 anos no poder do Partido Revolucionário Institucional (PRI). Para Echeverri (2013), o período recente teve como maior expressão, no que concerne ao campo agrícola e rural, a realização de reformas na Lei Agrária (a última reforma foi de abril de 2012) e a formulação da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável (LDRS), em 2001, que viriam a constituir um novo marco para pensar o desenvolvimento rural no país. Uma de suas consequências principais seria deslocar a visão sobre o rural de uma dimensão estritamente agrícola para uma perspectiva mais ampla que o setorial.

A Lei Agrária foi produto do processo revolucionário, dando base para a estrutura agrária mexicana, que é caracterizada pelas figuras do *ejido* e das terras comunais. Ela estabelece a base normativa e política do mundo rural, em particular no que concerne aos direitos fundamentais da população camponesa, e apresenta uma concepção ampla do desenvolvimento rural, da produção agrícola e do trabalho rural (Echeverri, 2013).

A partir da publicação da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável de 2001, foi estruturado um conjunto de políticas de desenvolvimento em torno do Programa Especial Concorrente (PEC), que articula, em um único instrumento, todas as ações referentes ao espaço rural. Os PECs articulam todas as intervenções para o meio rural, sejam ações no campo social, educacional e de saúde; de infraestrutura; de competitividade; de financiamento; de intervenções agrárias; e/ou de interferência no campo trabalhista. Tiveram duas versões até o momento, os PECs 2002-2006 e 2007-2012, e operam sobretudo sobre o meio rural.

Recentemente, todos os processos que ocorreram na realidade agrária mexicana proporcionaram mudanças na visão do rural, com grande influência sobre as políticas públicas.

Tendo em vista tais processos, o novo governo, em 2013, alterou a Lei de Administração Pública com o propósito de criar um novo marco para atender o tema agrário no México, criando a nova Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano. A partir dessas observações, Echeverri (2013) conclui que a definição de rural não tem assumido, no México, muita relevância para a caracterização das políticas públicas que incidem sobre o meio rural. Assim, para o autor, não teria sido a definição de rural que teria orientado as transformações ocorridas no campo mexicano. Ao contrário, a evolução e a transição do campo mexicano estiveram ligadas a temas de maior complexidade, como os debates em torno da propriedade da terra, do agrário, do regional e do ambiental, que influenciaram instituições e processos de operacionalização que interferem e provocam transformações no rural. Nesse sentido, a concepção de rural esteve muito mais atrelada a embates e contradições profundas que marcaram a história mexicana – como entre modernização e reforma agrária – do que a debates sobre sua definição e possíveis tipologias (Echeverri, 2013).

Ao analisar a trajetória das políticas que incidem sobre o meio rural mexicano, Echeverri (2013) reconhece que estas têm adotado normalmente a forma de políticas setoriais, voltadas para as atividades agrícolas, ou de políticas compensatórias, que agem sobre grupos considerados marginalizados ou vulneráveis. Nesses casos, as políticas voltadas para o meio rural têm seus objetos definidos a partir de uma perspectiva setorial ou social, por meio da seleção de critérios de identificação de determinados segmentos sociais ou espaços (idem, 2013).

Essas lógicas para se pensar o rural, segundo o autor, refletem e são refletidas no cenário político mexicano grosso modo em dois grandes blocos de interesses: aqueles encampados pelos produtores agropecuários e aqueles que manifestam o rural a partir de uma reivindicação histórica por territórios, regiões e populações que, em virtude da implementação de políticas discriminatórias e excludentes com forte viés urbano, acabam associadas ao atraso e à marginalidade (Echeverri, 2013). Essas políticas, contudo, por guardarem uma lógica estabelecida a partir do setorial e do social, não colocariam em questão a definição do rural.

Contudo, nos últimos anos, o autor reconhece que algumas políticas vêm crescentemente adotando a transversalidade e a multissetorialidade em seus instrumentos de ação. Nesses casos, os objetos das políticas passam de uma base setorial e social para uma visão multissetorial (agrícola e não agrícola) e multidimensional (meio ambiente, social, econômico, político, cultural etc.).

Assim, a necessidade de debate e de redefinição do rural no México, de acordo com o autor, seria derivada de um processo recente de fortalecimento de uma nova “família” de políticas, cuja maior expressão estaria na recém-criada secretaria territorial. Essas políticas são complementares aos tradicionais instrumentos setoriais e compensatórios, mas envolvem outra lógica de operacionalização, sendo transversais, integradoras e articuladoras de políticas, com o objetivo de promover desenvolvimento no território. Essa visão estaria sendo reforçada com a LDRS.

Ao ter como prioridade o território, e não um setor econômico ou grupo social, essas novas políticas trariam para destaque o debate sobre a dicotomia urbana e rural e sua pertinência para a ação pública nos tempos contemporâneos. Desse modo, Echeverri constrói sua crítica à dicotomia urbano-rural que, ao delimitar um critério definidor rígido, acabaria desconhecendo ou ignorando a importância das interações e sinergias entre as estratégias de desenvolvimento. Assim, mais do que redefinir o rural, o autor defende a importância de revisitar as razões políticas, ideológicas e culturais que cercam o conceito de rural e que, em muitos casos, restringem as políticas públicas que procuram agir sobre o desenvolvimento.

5. Caso URUGUAI

A análise de caso do Uruguai teve por base o estudo empreendido pelo consultor do IICA, **E. Piñeiro**, que destacou o final do século XIX e início do XX como marco da modernização do Estado Uruguaio, o qual se caracterizou como um Estado mais intervencionista. Nesse período, o país avançou em sua inserção no mercado mundial, sob o modelo agroexportador baseado em couro, lã e carne. Após a Primeira Grande Guerra, a economia agroexportadora uruguaia começou a dar sinais de desgaste, com queda nas exportações, baixo crescimento econômico e baixa dinâmica tecnológica. Ao mesmo tempo, o governo avançou no reconhecimento de direitos sociais, com a instituição de uma ampla legislação social e a extensão da cobertura de serviços públicos.

A partir do pós-guerra, em meados da década de 1950, a crise do setor pecuário e o aumento do protecionismo dos países europeus nos mercados agrícolas provocaram o estrangulamento do modelo de industrialização por substituição de importações, que dependia, para avançar, da obtenção crescente de divisas para a continuidade das importações (Rosell *et al.*, 2012). No caso uruguaio, dadas as dimensões relativamente reduzidas de sua população, o mercado interno não representava uma alternativa suficiente para sustentar o modelo de industrialização (Bertino *et al.*, 2001).

Ao longo desse período, o setor agropecuário uruguaio, em particular a pecuária extensiva, desempenhou um papel importante no modelo de desenvolvimento do país. Observa-se, no meio rural, nessa época, duas formas distintas e mais ou menos permanentes de produção agropecuária, que Piñeiro (2013) caracteriza como uma agricultura a duas velocidades. Por um lado, existiam as propriedades com pecuária, mais capitalizadas e voltadas para exportação, e, por outro, a produção familiar dedicada à agricultura para abastecimento do mercado interno. Ao longo dos dois períodos analisados, o agroexportador e o da industrialização por substituição de importações, a pecuária extensiva ocupou uma posição estratégica em ambos os modelos, sendo objeto de muitas políticas públicas de apoio e proteção. Como consequência, a visão dominante de desenvolvimento rural assumia, é claro, uma perspectiva setorial, produtivista, de desenvolvimento agropecuário.

Outro traço marcante do modelo baseado na pecuária extensiva foi o baixo povoamento das áreas rurais. A pecuária extensiva e a sua expansão resultaram em uma importante dinâmica de migração do interior para a capital e de expulsão da população do campo. A imagem predominante no imaginário dos uruguaios no final do século XIX era a do campo como um lugar despovoado, extenso e hostil, e não como um local de residência ou de vida. A representação do rural, portanto, é mais a de local de produção e trabalho, do que de local de vida (Piñeiro, 2013).

A década de 1970 no **Uruguai** foi marcada pelo golpe de Estado, que instituiu a ditadura militar que durou até 1985. O regime militar adotou uma orientação liberal e lançou o Plano Nacional de Desenvolvimento, pretendendo mudar a lógica produtiva no país por meio de medidas de agregação de valor às exportações. Em um contexto latino-americano assolado pela crise do endividamento e com a economia uruguaia mergulhada também em crise, o primeiro governo pós-golpe, presidido por Julio Maria Sanguinetti, iniciou o processo de transição para o regime democrático.

Com a redemocratização, houve, aos poucos, ampliação do número de atores que participaram da vida pública, complexificando o processo de tomada de decisões. Piñeiro (2013) chama a atenção para algumas associações representativas dos interesses da agropecuária que ganharam destaque neste período, principalmente por negociarem com o governo as políticas públicas para a agricultura.

De um lado, a Associação Rural do Uruguai e a Federação Rural do Uruguai que, diante da crise, demandavam do governo o refinanciamento das dívidas, defendendo uma clara visão do rural como espaço de produção e, por outro lado, as associações que representavam os produtores familiares, como a Comissão Nacional de Fomento Rural, que, para além da renegociação das dívidas, solicitavam ao governo a elaboração de políticas públicas diferenciadas para atenderem, especificamente, os interesses desses produtores. Inseriam em sua pauta reivindicatória medidas voltadas para a melhoria dos salários dos trabalhadores rurais, para ativar o mercado interno, ações de regulação dos mercados, isenção de impostos sobre insumos necessários para a agricultura etc. Nenhum desses atores, fazia referência explícita, em seus discursos, à questão da ruralidade, ainda que em suas propostas estivessem implícitas diferentes visões acerca do rural e de seu desenvolvimento (Piñeiro, 2013).

Neste período, o setor agrícola e as políticas públicas adquiriram um forte caráter produtivista, voltado para a modernização, com o objetivo de permitir sua articulação com os complexos agroindustriais ligados aos mercados externos, que naquele momento ganhavam força. A abordagem do desenvolvimento rural foi, assim, orientada por uma perspectiva produtiva-tecnológica, de enfoque exclusivamente setorial, e expressa pela rápida difusão de políticas públicas baseadas nos pacotes da Revolução Verde.

Até este momento, o Uruguai esteve centrado historicamente na estagnação da produção, com o latifúndio pecuarista sendo considerado o principal responsável pela estagnação produtiva (pela sua baixa produtividade e por seu caráter extensivo), entretanto, a partir dos anos 1980 este diagnóstico foi superado. Ainda que nesse período a pecuária ocupasse 90% do território uruguaio, a dinâmica dos produtos agrícolas mudou tão rapidamente que viabilizou, ao mesmo tempo, a manutenção da pecuária e o aumento significativo de áreas de reflorestamento, a expansão da superfície agrícola e a intensificação produtiva crescente dos cultivos agropecuários.

A entrada da soja no Uruguai obedeceu ao avanço do capital (em grande parte financeiro) na produção agrária, impulsionado por mudanças no mercado e no marco regulatório nos anos 1990. Nesse cenário, os processos de concentração e de centralização econômica do desenvolvimento capitalista foram acelerados, aumentando a área média das propriedades e as áreas cultivadas, bem como acentuando a marginalização dos pequenos e médios produtores familiares, incapazes de competir com a grande produção. O processo de expulsão desses produtores de suas terras foi intensificado pela expansão de explorações florestais, que deram uma contribuição adicional para a concentração da terra no país.

Nos anos 1990, dando prosseguimento ao projeto de liberalização da economia, o presidente Lacalle conduziu seu governo com uma orientação neoliberal. Os produtos agropecuários mantiveram um papel central em todo o período da liberalização, na medida em que as exportações agropecuárias desempenharam um papel importante no equilíbrio das contas externas, representando, em média, 50% da pauta exportadora uruguaia. Como resultado de uma política monetária que melhorou a competitividade externa, o Uruguai vivenciou um processo de recuperação da produção agropecuária, das exportações e do valor agregado agropecuário (Piñeiro, 2013). Todos os processos de crescimento da produção e da produtividade agropecuária estiveram acompanhados por mudanças na base técnica da agricultura. Assim, se nos anos 1980 a agropecuária uruguaia experimentou o avanço da Revolução Verde, nos anos 1990 observou-se a introdução dos organismos geneticamente modificados com um grande impacto sobre a produtividade (Piñeiro, 2013).

Nos anos 2000, a economia uruguaia passou a enfrentar uma nova crise, que fez com que os índices de desemprego e de pobreza alcançassem níveis que o país não via desde a crise de 1982 (Caetano, De Armas, 2012). Após a crise de 2002, o país retomou seu crescimento econômico. Desde então, sua economia tem visto o investimento estrangeiro aumentar e seus indicadores econômicos e sociais melhorarem. Em 2004, os uruguaios elegeram Tabaré Vázquez para presidente, dando à Frente Ampla maioria no parlamento. O novo governo prometeu, de um lado, prosseguir com as políticas de estabilidade e de equilíbrio macroeconômico e, de outro, combater fortemente os problemas generalizados de pobreza e desemprego. Em 2010, José Mujica, ex-guerrilheiro tupamaro, assumiu o governo dando início ao segundo governo da Frente Ampla.

O autor (Piñeiro, 2013) atribui as mudanças ocorridas no meio rural uruguaio nos últimos tempos à combinação de diversos fatores, como: a elevação dos preços dos produtos agropecuários, principalmente após a recente crise dos alimentos e como consequência do crescimento da demanda dos países ditos emergentes, como China e Índia, por produtos agropecuários, em particular grãos e proteína; o aumento dos preços do petróleo; o fomento aos agrocombustíveis; o deslocamento de empresas do norte para o sul, em particular aqueles mais poluentes e que utilizam mais recursos naturais em seu processo produtivo; o fato do preço da terra e da mão de obra no Uruguai serem bem mais baixos do que o padrão internacional, favorecendo a expansão dos investimentos do capital financeiro em terras e na produção de alimentos etc.

Assim, Piñeiro (2013) destaca como fenômenos importantes do meio rural uruguaio na primeira década dos anos 2000 o aumento expressivo no preço e um forte processo de concentração e de “estrangeirização” da terra. Nos últimos anos, segundo Piñeiro (2013), mais de 32% da superfície agropecuária do país já foi transacionada. Além disso, sete empresas de capital estrangeiro controlam cerca de 70% das terras florestadas no Uruguai e dez empresas, quase todas estrangeiras, controlam mais da metade das terras de agricultura de sequeiro. Este impressionante processo tem, evidentemente, como contrapartida a transformação acentuada da estrutura agrária e social do campo uruguaio e a intensificação do esvaziamento do meio rural. Talvez como nunca, a ruralidade no Uruguai esteja quase inteiramente reduzida à dimensão produtiva, agropecuária e florestal, caracterizando, aparentemente, uma situação de “rural sem gente”.

Uma outra limitação, citada por Piñeiro, está relacionada com o enfoque setorial que as políticas públicas uruguaias tradicionalmente operam e que normalmente associam as políticas voltadas para o rural com as políticas agrícolas e com o Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca como o seu operador por excelência. Em associação a esse aspecto, Piñeiro (2013) destaca que no Uruguai as políticas agropecuárias teriam se caracterizado ao longo dos tempos por serem muito sensíveis às pressões das representações empresariais agrícolas, que possuem uma grande capacidade para incidir e promover políticas públicas que favorecem essencialmente os seus interesses. Ao mesmo tempo, o autor destaca a pouca capacidade que as representações da produção familiar e dos sindicatos de trabalhadores rurais têm demonstrado, o que se refletiria no tipo e no desenho das políticas públicas que são direcionadas para a agricultura e que, portanto, agiriam sobre o meio rural.

E, por fim, Piñeiro (2013) conclui que a pouca repercussão política dos processos de concentração da terra na mão do agronegócio e nas grandes empresas nacionais e estrangeiras que se acentuaram no Uruguai, nos últimos dez anos, estaria também relacionada com a luta silenciosa existente no país entre duas diferentes visões e imagens do rural. Segundo o autor, essa luta implica uma disputa entre modelos de sociedade e de paisagem rural.

Assim, de um lado, e com maior força no imaginário dos uruguaios na atualidade, estaria a imagem de um rural caracterizado a partir da fazenda pecuária extensiva, pouco povoado, no qual predominam o gado, o gaúcho e os cavalos. Um cenário que reflete um rural “sem gente”. Em contrapartida, o autor reconhece a imagem do rural em que predominam as propriedades familiares, os pequenos e médios agricultores e os pequenos povoados ou cidades, onde se centralizam os serviços públicos e se localizam as residências de boa parte da população que trabalha no campo em atividades rurais. De acordo com essa visão, fazem parte da população rural aquelas pessoas que vivem no campo e as pessoas que, embora vivam nos povoados ou em pequenas cidades, exercem atividades rurais, agrícolas ou não (Piñeiro, 2013).

Casos selecionados da UNIÃO EUROPEIA

1. Caso FRANÇA

A síntese realizada sobre o caso da França foi respaldada no estudo do consultor do IICA, **Philippe Bonnal**. O estudioso do caso francês inicia assinalando que na história da França a visão dominante do rural e as principais formas de valorização e de intervenção estiveram associadas à sua vocação agrícola. Tal vocação, diz ele, deveu-se à dotação de condições ambientais favoráveis, à antiguidade de suas áreas rurais e ao seu patrimônio natural, associadas à importância de sua produção agrícola, moldada e fortalecida pela ação de políticas protecionistas mantidas ao longo de todo o século XX e XXI (Bonnal, 2013).

Continua dizendo que, nos últimos 50 anos, o meio rural francês foi cenário de fortes transformações econômicas, técnicas e sociais (Bonnal, 2013). Tais transformações determinaram que o campo do início do século XXI adquirisse traços distintos e passasse a ser valorizado por razões diferentes daquelas observadas no início do século passado. Assim, a dimensão setorial, normalmente associada ao desempenho das atividades agrícolas, se fez acompanhar pela valorização de novas funções do meio rural, como as funções residencial, recreativa e ambiental.

Bonnal (2013) destaca que essas transformações do rural francês resultaram da interação de diferentes fatores: a transformação profunda pela qual passou a agricultura francesa ao longo do tempo; a evolução das políticas de ordenamento do território nacional; e as reformas nos modos de governança resultantes de dois processos; (i) a descentralização progressiva das funções do Estado, com o fortalecimento de dinâmicas ascendentes e das instâncias de poderes locais; e (2) a construção da Política Agrícola Comum (PAC), no contexto da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e depois da União Europeia (UE), transferindo parte do controle das políticas públicas para Bruxelas.

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, a agricultura francesa apresentava um quadro bastante deficitário, com impactos diretos na garantia da segurança alimentar. O setor agropecuário não era capaz de produzir alimentos suficientes para alimentar a população do país. Era um período em que dominava a agricultura de pequeno porte, adepta de práticas tradicionais e caracterizada por baixa produtividade. Contudo, sua primazia não era questionada, pois era o setor da economia que mais empregava pessoas, cerca de 7,5 milhões de pessoas ou mais de 1/3 da população ativa do período (Hervieu, 1997 apud. Hespanhol, 2007).

No início do século XX, a proteção ao setor agrícola foi justificada pela incapacidade de abastecimento do mercado interno, pela necessidade de manutenção no campo de uma mão de obra, bem como pela importância da atividade agrícola na sustentação da renda, indispensável para garantir demanda para os produtos industrializados e avançar na industrialização.

As políticas implementadas nesse período tiveram um forte componente de modernização de cunho produtivista. A visão setorial, “produtivista”, da agricultura foi incorporada às políticas públicas por meio de um compromisso estabelecido entre o Estado e o setor produtivo (sistema de cogestão). Foi na articulação entre os interesses das principais organizações representantes do mundo agrícola e do Estado francês que se deram as principais discussões e disputas em torno de distintas visões e interpretações do rural e do agrícola, mais tarde, corporificado em políticas públicas.

A visão da agricultura e do meio rural foi legitimada e operacionalizada pelas Leis de Orientação Agrícola de 1960 e 1962. A lei em ação selecionava certos tipos de estabelecimentos agrícolas que estivessem aptos a passar por um processo de modernização, com a especialização e intensificação das atividades produtivas, contribuindo para a redução da presença de camponeses idosos, pequenos, que não apresentassem condições para participar do modelo modernizador. Foram implementadas políticas públicas que auxiliaram os agricultores a comprar meios de produção (motorização, fertilizantes, equipamentos) e facilitaram o acesso a outros serviços que melhoraram sua produtividade (pesquisa agrônômica, formação, intervenção no mercado fundiário) (Roux & Boinon, 2010).

A sociedade camponesa tal qual existia no início do século foi aos poucos dando lugar a uma agricultura profissionalizada. Nessa interpretação, a partir dos anos 1950, as explorações agrícolas foram reconfiguradas em torno da família reduzida (limitada ao produtor, sua esposa e filhos) no exercício de uma atividade agrícola, que passou a ser uma profissão. Conforme o autor, os agricultores que não podiam ser inseridos no fluxo modernizante foram absorvidos pela indústria, por meio de um êxodo rural maciço.

Outro fator de transformação do meio rural, segundo Bonnal (2013), foi a política de ordenamento do território nacional conduzida pelo Estado, que tinha o objetivo de distribuir a atividade econômica no território nacional e de reduzir os desequilíbrios regionais. Essa política, aliada às iniciativas de fomento da modernização da agricultura, tinha uma lógica de ação pública que conduzia à descentralização das indústrias e apoiava o desenvolvimento econômico das diferentes regiões do país. Em 1955, com o objetivo de facilitar a descentralização e a aplicação das políticas públicas, foram criadas 21 regiões-programas no âmbito do Ministério da Agricultura e, em 1965, foi instituída, no mesmo ministério, a Direção de Ordenamento Rural.

De uma perspectiva geral, a visão do rural dominante nas políticas públicas francesas dessa época estava ancorada em sua relação com a agricultura, o que implicava que o seu desenvolvimento fosse interpretado pela ótica da modernização agrícola. Neste contexto, é importante destacar a criação, ainda nos anos 1970, dos Planos de Ordenamento Rural (PAR), que abriram a oportunidade para que um território com vocação rural, conformado por um grupo de municípios, buscasse perspectivas sustentáveis para o seu desenvolvimento (Bonnal, 2013).

Ele destaca que essa transformação da agricultura correspondeu a uma completa transformação do meio rural. As aceleradas mudanças que se deram no campo agrícola foram acompanhadas por um êxodo crescente, exacerbado pelo processo de industrialização da economia e pelo fortalecimento de áreas produtivas que se especializavam em culturas intensivas. Foi, assim, um período de especialização e de relativo esvaziamento do campo, mas de conexão progressiva do meio rural francês com o mercado e o território nacional e de inserção nos fluxos de comércio internacionais (Bonnal, 2013).

De 1980 a 1990, observou-se na França o crescimento das críticas e da pressão, interna e externa, pela reforma da PAC; o progressivo esverdeamento da política agrícola, ao menos nos discursos, no final da década de 1980; e a incorporação de visões diferenciadas sobre o rural, defendidas por atores variados, nas políticas públicas francesas (Roux e Boinin, 2010). Os anos 1980 corresponderam a um período no qual o Estado francês engajou-se em um processo de descentralização e desconcentração progressivas das funções do Estado. A França, nesse período, seguiu desempenhando um papel importante nas exportações agrícolas mundiais, ainda que sua produção fosse em grande parte subsidiada, o que incomodava os demais países exportadores, em especial os Estados Unidos.

No final dos anos 1980, ganha corpo o debate ambiental e as críticas quanto às consequências do modelo de agricultura produtivista quando são percebidos sinais de um primeiro “esverdeamento” da política agrícola europeia (Roux e Boinin, 2010). O debate ambiental em sua interface com a agricultura alertava para os efeitos negativos da agricultura intensiva sobre o meio ambiente, focando na poluição de cursos de água e solos, no uso indiscriminado de agrotóxicos, no desmatamento e na perda de biodiversidade causados pelas políticas anteriores de incentivo à modernização da agricultura. Chamava atenção, portanto, para uma abordagem alternativa de ruralidade que, ao contrário da visão de cunho mais setorial e produtivista, focava no rural como um espaço de natureza, de conservação da biodiversidade e/ou de lazer.

A introdução da dimensão ambiental no debate da agricultura sofreu muita resistência na França. Nesse período para os atores do setor agrícola encabeçados pelo Ministério da Agricultura, não obstante as diretrizes da União Europeia, os agricultores franceses deveriam ter como função principal a produção de alimentos, sendo inconcebível impor-lhes limites ambientais.

Ao mesmo tempo, foram disseminadas experiências de desenvolvimento rural local. Essas iniciativas eram implementadas pelos atores locais, que procuravam desenhar estratégias de desenvolvimento que valorizassem recursos locais e que buscassem

identificar as ações coletivas que efetivamente contribuísssem para a qualidade de vida das populações locais, normalmente decididas por meio de mecanismos de democracia participativa. Assim, como um prolongamento dos Planos de Ordenamento Rurais, os primeiros *contratos de país* foram criados sob a orientação do Departamento de Ordenamento Territorial e Ação Regional (DATAR), com o objetivo de permitir a formulação de respostas locais para a revitalização dos municípios rurais, por meio da diversificação de atividades econômicas e da valorização de ativos específicos ao território.

As novas abordagens sobre o meio rural foram fortalecidas pelas mudanças observadas nesses espaços ao longo dos últimos anos. Bonnal (2013) destacou que nesse período o meio rural passou por importantes transformações, resultantes da redução do número de agricultores, do crescimento da população não agrícola residente no meio rural, do desenvolvimento de atividades industriais e de serviços e da periurbanização, com a aproximação das dinâmicas rurais às urbanas. O meio rural passou a ser lido, portanto, de uma perspectiva multifuncional, devendo estar apto, a partir de então, a responder a múltiplos anseios e necessidades da sociedade em termos de lugar de vida (qualidade das habitações, oferta de serviços, facilidade de comunicação e de deslocamento), de lugar de trabalho (acesso à mão de obra, a informações, a clientes etc.) e de lazer (qualidade do meio ambiente, qualidade dos serviços turísticos etc.).

Durante os anos 1970-80, o êxodo rural que anteriormente esvaziou o campo inverteu-se, ao mesmo tempo em que o número de explorações agrícolas foi reduzido, anunciando um processo de concentração da propriedade.

As áreas rurais que se mostraram mais dinâmicas normalmente apresentaram uma maior proximidade com os centros urbanos, sendo influenciadas, assim, pelas dinâmicas com eles estabelecidas. Destacaram-se nesse processo os serviços públicos em geral e os serviços relacionados à moradia, ao comércio e ao turismo (idem, 2013). Assim, progressivamente, o rural passou a ter suas dinâmicas mais referenciadas e integradas às zonas de influência urbana (Bonnal, 2013).

Como consequência da metamorfose do meio rural francês nos últimos anos e da ampliação de seu papel na sociedade, de acordo com os estudiosos, os debates em torno das políticas públicas afins foram abertos para outros atores sociais, tais como ambientalistas, consumidores, residentes etc., que reivindicam políticas públicas diferenciadas. Ao mesmo tempo, com o esvaziamento relativo do campo pela concentração e especialização da produção e a ampliação da visão do rural para além da agricultura, observou-se uma redução do poder político das representações de agricultores na interlocução com o governo francês, que é obrigado agora a dialogar com um leque bem mais diversificado de atores (Bonnal, 2013).

Diante dessa conjuntura, o debate acerca da ruralidade e a própria concepção de rural foram se ampliando no país e complexificando-se em relação ao estrito corte setorial. Pouco a pouco foram ganhando força nas políticas públicas interpretações alternativas do espaço rural, como aquelas que valorizam seu patrimônio natural e cultural. Para além da produtividade e da modernização, esses novos termos evidenciaram a necessidade de pensar novas formas de desenvolvimento do rural e crescentemente dotaram o significado de ruralidade de outras dimensões, mais amplas que o recorte setorial e relacionadas com os objetivos de desenvolvimento rural (Mondot, 1990, apud. Roux e Boinin, 2010).

Segundo Arranz *et al.* (2008), os debates sobre a agropecuária na França, na década de 1990, sofreram um giro político conduzido pelo governo socialista de Jospin. A nova administração deslocou o eixo do debate da agricultura de uma perspectiva técnica restrita à modernização para um debate político-social sobre o papel da agricultura de uma perspectiva mais ampla.

No contexto da Eco 1992, a União Europeia utilizou a noção de multifuncionalidade para harmonizar as legislações relacionadas com a agricultura sustentável (Bonnal *et al.*, 2003). Essa noção ganhou importância, pois simbolizou o momento no qual a agricultura passou a ser considerada de uma perspectiva mais ampla que a setorial e produtiva, explicitando seu papel na manutenção do espaço e da cultura no meio rural.

Após a Rio 92, o governo francês iniciou uma experiência inovadora, o Plano de Desenvolvimento Sustentável (*Plan de Développement Durable*), que era um contrato estabelecido entre o agricultor e o Estado com o objetivo de permitir a conversão do seu sistema de produção de modo a torná-lo mais sustentável. Foi nesse contexto que, em 1992, a Europa adotou a primeira reforma da PAC (McSharry), a qual os apoios deixaram de estar vinculados à produção e passaram a ser repassados ao produtor. Mais tarde, com o lançamento da Agenda 2000 (1999), consolidou-se oficialmente o princípio da multifuncionalidade como um eixo orientador da PAC. A PAC passou a ter dois pilares: o primeiro voltado para pagamentos diretos e medidas de mercado e o segundo com os Programas de Desenvolvimento Rural plurianuais.

Tendo como referência esse período, Rémy (2004) destaca como as mudanças nas políticas públicas e nos debates em torno da agricultura no plano nacional contribuíram para a construção e/ou a valorização de novas identidades e práticas profissionais ligadas à agricultura e ao meio rural francês. Nessa nova conjuntura surgem outras referências em torno da agropecuária que se contrapõem diretamente ao “monolitismo dos modelos orientados para a produtividade agrícola” (Rémy, 2004) e estendem a política pública para outros grupos sociais que nem sempre apresentam uma relação direta com a agropecuária.

Ao longo do período considerado, portanto, foi possível observar na França um crescente distanciamento do significado do desenvolvimento rural em relação ao agrícola, na medida em que se foram fortalecendo no plano nacional visões diversificadas acerca do meio rural e de seu papel no desenvolvimento do país. Deve-se notar, ademais, que no caso francês essa diversificação foi acompanhada pela propagação e pela consolidação da abordagem territorial, principalmente no âmbito das políticas públicas (Bonnal, 2013).

Numa tentativa conclusiva de sistematização, Bonnal (2013) reconhece pelo menos quatro funções gerais desempenhadas pelo meio rural francês na atualidade: i) econômica, que nos últimos anos se diversificou para além das atividades agropecuárias e que é fomentada, em grande parte, pela (des)re-localização das atividades industriais e pela atração dos serviços; ii) residencial, que se exprime com força nas áreas periurbanas, ainda que não se resume a elas. A população vive no meio rural e trabalha no meio urbano; iii) Uma função recreativa, que é consolidada progressivamente com o fomento dos esportes radicais e ligados à natureza. Essa função está intimamente ligada às atividades de lazer e turismo; iv) e, por fim, uma função de natureza, que é cada vez mais afirmada em torno de quatro papéis muito valorizados pela sociedade nos dias atuais: a proteção dos recursos naturais, a conservação da biodiversidade, a preservação contra riscos naturais e a manutenção de amenidades e de um ambiente sadio de vida.

2. Caso HOLANDA

Para a análise de caso da Holanda contribuiu a consultora do IICA, **Sabine de Rooij**. De acordo com ela, a Holanda é um país de área pequena e densamente povoada, com população espalhada de forma desigual pelo território. Trata-se de um país rico em água e cujo território está, em boa parte, localizado abaixo do nível do mar. Para além disso, o país apresenta uma localização

estratégica para acessar o território europeu, funcionando como um importante entroncamento logístico para o continente. O meio rural do país é caracterizado por sua acentuada diversificação mas, também, pela fragmentação de suas formas de uso (Rooij, 2013).

Um traço diferenciador da Holanda é a sua longa tradição na realização de planejamento do uso da terra e da agricultura, de modo que o estabelecimento de uma divisão clara e operacional entre o urbano e o rural sempre ficou a cargo do governo central, que o fazia com o objetivo de monitorar onde cada atividade econômica deveria ser localizada. E, neste caso, as intervenções no meio rural quase sempre estiveram relacionadas com a agricultura (Rooij, 2013).

Ao analisar o processo de modernização da agricultura holandesa, Karel (2010) salienta que, muito embora o governo ao longo do século XIX tenha realizado importantes intervenções na agricultura, nenhuma dessas políticas anteriores podem ser comparadas com aquelas postas em marcha a partir da década de 1950, quando o governo assumiu a modernização da agricultura como principal objetivo da política agrícola.

No pós Segunda Guerra Mundial, para o governo, a recuperação e o fortalecimento da agricultura eram os principais objetivos a serem perseguidos. Após a Segunda Guerra Mundial, a agricultura holandesa enfrentava três principais problemas: i) a competição crescente observada no mercado agrícola internacional; ii) o fato de o país ter ainda uma produção interna ineficiente, com agricultores tradicionais que resistiam às inovações e que tinham, de modo geral, baixa produtividade; e iii) era relacionado com a estrutura da agricultura holandesa, que era constituída por um número significativo de pequenos agricultores, com menos de dez hectares, que possuíam fazendas mistas (agricultura e pecuária) e para os quais o futuro com a modernização, aumento da produtividade e ganhos de escala era incerto.

Depois de 1955, diversos programas de consolidação da terra foram implementados com o objetivo de tornar os agricultores holandeses mais eficientes. Por um lado, o aumento da propriedade ou da exploração agrícola possibilitaria ganhos de escala produtiva e utilização de máquinas e equipamentos de grande porte. De outro, a agricultura e a vida dos agricultores poderia ser melhorada pelo provimento de infraestrutura no meio rural, com a construção de pontes, estradas, canais.

Contudo, o diagnóstico da agricultura holandesa indicava que os problemas enfrentados pela modernização não se reduziam à questão tecnológica, mas que ela esbarrava em fatores culturais que impediam que os agricultores ampliassem seus investimentos. Foi instituído nesse período o Programa de Desenvolvimento de Áreas Rurais (*Rural Area Development Program*, 1956-1970), que teve como objetivo “trabalhar” com pequenos produtores para que fossem “introduzidos” ao mundo moderno da agricultura.

A modernização das práticas agrícolas foi bastante veloz. Segundo Karel (2010), se em 1900 um fazendeiro mantinha uma propriedade de 1 a 2 hectares com o trabalho da família, em 1945 ele precisava de, no mínimo, 4 hectares para manter a mesma família, e, em 1956, ele não poderia fazer o mesmo com menos de 7 hectares. Em 1970, o tamanho mínimo para uma fazenda já era de 20 hectares. Um outro efeito percebido sobre a agricultura holandesa foi a crescente racionalização da produção, com a contrapartida de redução contínua da mão de obra empregada.

Até o início do século XXI, a política holandesa voltada para o meio rural foi caracterizada por ter no governo nacional a maior influência no desenho e na implementação do planejamento espacial.

O principal quadro de ordenamento do território tem sido o (Novo) Ato de Planejamento Espacial (nWro), introduzido em 1965 e reformulado em 2008. Desde a década de 1960 a maior atribuição desse dispositivo tem sido regular a forma como os planos espaciais devem ser desenvolvidos, implementados e, eventualmente, ajustados tendo em vista o melhor planejamento da atuação do Estado no território holandês. Ele estabelece a distribuição de tarefas e de responsabilidades relacionadas ao planejamento espacial do território dentre os principais níveis de governo, além de estabelecer o dever de cidadãos, empresas e instituições neste processo.

De acordo com este dispositivo, a esfera federal fica a cargo de temas que são de interesse nacional (como infraestrutura, proteção contra inundações, proteção de áreas naturais etc.) enquanto os governos de escalas inferiores – por meio da elaboração de documentos, como a “estrutura de visões” (*structure visions*), planos regionais provinciais (*streekplan*), esquemas de zoneamento municipais e planos de uso da terra – ocupam-se de temas mais próximos da esfera local, como a gestão da paisagem, da preservação e da recuperação de espaços verdes, da expansão imobiliária, dentre outros.

O meio rural da Holanda foi incluído nas políticas públicas, no período de 1950 a 1980, a partir de uma perspectiva predominantemente setorial, tendo no desenvolvimento agrícola, via modernização da agricultura (por meio do ganho de escala, especialização e racionalização), e na construção de infraestrutura de apoio, os principais objetivos do desenvolvimento. Mesmo nesse período, não obstante o predomínio do caráter produtivista corporificado no discurso utilitarista, observa-se uma maior atenção das políticas públicas holandesas com a preservação dos corações verdes e, portanto, com uma visão alternativa do meio rural que valorizava a qualidade de vida proporcionada pelo maior contato com a natureza e a produção de alimentos para os centros urbanos.

Na Holanda as políticas públicas de apoio à modernização da agricultura foram mantidas nos anos 1970, produzindo importantes mudanças no setor. Ao mesmo tempo, tornaram-se mais visíveis os efeitos negativos do processo de modernização. Os projetos de consolidação da terra implementados nas décadas anteriores tinham tido como contrapartida a extinção da paisagem rural baseada em pequenas propriedades. Com o avanço da modernização no país, essas propriedades menores só permaneceram naquelas áreas que não tinham sido objeto da política pública. Somou-se a isso o fato de que no final da década também aumentaram, no contexto europeu, as preocupações ambientais, principalmente depois da publicação do relatório *Os Limites do Crescimento*, em 1972 (Clube de Roma).

Na década de 1980, esse quadro evoluiu e as preocupações ambientais passaram a estar associadas à prática da agricultura moderna, particularmente em discussões sobre o uso de fertilizantes, adubos e pesticidas e a ocorrência de pragas. Karel (2010) entende que foi nesse momento que a poluição dos solos, da água e do ar passou a ocupar a agenda política do país. Tais debates foram intensificados no final do século XX e início do século XXI, quando doenças, como a vaca louca, foram constatadas e representaram sérias ameaças à saúde pública. Assim, durante os anos 1970-1980, as políticas públicas holandesas voltadas para a agricultura e o meio rural foram incorporando aspectos ambientais em seus instrumentos.

Um marco na institucionalização da questão ambiental no país foi o fato de que, nos anos 1980, o Ministério da Agricultura passou a ser oficialmente responsável pela conservação da natureza, o que antes era um atributo do Ministério da Cultura. Em 1985, o novo Ato de Reconstrução da Terra, que substituiu o antigo Ato de Consolidação da Terra, passou a incorporar em seus objetivos a preservação da natureza, a realização de atividades recreativas no meio rural e a expansão das vilas (Karel, 2010). Segundo Karel (2010), esta mudança representou a perda do monopólio da representação do setor agropecuário sobre o rural.

No que concerne às políticas de planejamento espacial, foi lançado ainda na década de 1970, com vigência até 1983, o terceiro Documento de Política Nacional de Planejamento Espacial, que incluía em seus temas a dimensão ambiental e ecológica e que procurou definir novos centros urbanos que contavam com apoio público para a construção de sua infraestrutura.

No que diz respeito especificamente às áreas rurais, atenção especial foi dedicada à política relacionada à paisagem, de modo que a qualidade da paisagem e a garantia de um meio ambiente saudável passaram a ser objetivos de política pública. Assim, neste período, foram implementadas diversas regulações de uso da terra, natureza e paisagem. Enquadra-se neste universo a primeira política pública do governo relacionado à agricultura que continha uma dimensão ambiental (1975), o Memorando de Relação (*Relation Memorandum*), que dava aos fazendeiros uma oportunidade para agir como administradores da natureza e do ambiente em que estivesse inserida sua fazenda. Num primeiro momento, esta política pública encontrou muita resistência por parte dos agricultores que se viam como produtores e não como “guardas florestais” (Karel, 2010).

O quarto documento de política espacial foi lançado em 1990 e denominado *Vierde Nota*, introduzindo importantes mudanças na política espacial holandesa, que deixou de ter como objetivo principal o equilíbrio regional, por meio da melhor espacialização de pessoas e de atividades econômicas, e passou a priorizar a competitividade das regiões frente à crescente internacionalização da economia (expansão da União Europeia, avanço da globalização). Rooij (2013), ao analisar essa mudança no planejamento especial, salienta que a nova visão enfatiza a competitividade das regiões pela promoção de redes urbanas (*urban networks*), em particular da “*Randstad*”.

As áreas rurais passaram a ser divididas em quatro zonas, cada qual com uma função particular que deveria ser prioritária (verde, amarela, azul e marrom). Na zona verde, as qualidades ecológicas seriam proeminentes e a recuperação, a preservação e o desenvolvimento da natureza foram declarados como os objetivos mais importantes. Na zona amarela, o desenvolvimento da agricultura intensiva deveria ser a prioridade máxima. Na zona azul, concentrava-se a área rural própria para o desenvolvimento rural e para uma agricultura mais multifuncional, ao passo que as zonas marrons correspondiam a um mosaico de áreas voltadas para a agricultura com outras funções (Rooij, 2013).

Diante desta nova conjuntura, a visão sobre as áreas rurais foi se afastando da concepção que privilegiava quase exclusivamente as atividades agrícolas e de produção, passando a incorporar, em distintos graus, novos valores, em particular noções como sustentabilidade, ambiente saudável e preservação. Ao mesmo tempo, as áreas rurais holandesas foram se tornando pouco a pouco mais atrativas aos investimentos não agrícolas, o que progressivamente foi lhes dotando de traços de espaços multifuncionais, tanto em relação à produção como ao consumo. Neste período, portanto, o meio rural holandês passou por importantes transformações que colocaram em xeque seu antigo papel na sociedade. De um papel centrado principalmente na garantia do abastecimento e da segurança alimentar, o meio rural e a agricultura passaram a ser cobrados também, e de forma crescente, pelos seus impactos na paisagem e no meio ambiente (Rooij, 2013).

Nos últimos anos, de 1990 a 2000, esse quadro vem mudando, com o discurso utilitarista passando por algumas modificações. Tal mudança foi acelerada com a globalização e com o fortalecimento do pensamento neoliberal, associado a processos de liberalização, desregularização e predominância da ideia de livre mercado. Rooij (2013) entende que nesse período, gradualmente, a unidade entre o rural e a produção agrícola desaparece. As áreas rurais deixam de ser vistas apenas como espaços de produção e passam a ser entendidas também como espaços de consumo.

Ao longo dos anos, principalmente num país densamente povoado como a Holanda, outros grupos de interesse, além dos agricultores, passaram a demandar terras rurais para a realização de investimentos em atividades econômicas não agrícolas, como residência, recreação, transporte, natureza etc. O meio rural tornou-se cada vez mais um mercado, um espaço onde diferentes mercados competem por terra e por outros recursos. Essas atividades passaram a rivalizar mais intensamente com a agricultura e os agricultores, que para sobreviverem ao novo mercado mais liberalizado e globalizado, passaram a depender mais da sua capacidade de adaptação ao novo ambiente mais competitivo (Rooij, 2013).

Paralelamente, foi ganhando força nesse período o discurso hedonista (contraposto ao discurso utilitarista), segundo o qual o meio rural é redefinido de acordo com o seu papel no consumo, reforçado por sua dimensão cultural. Assim, as áreas rurais passaram a ser valorizadas e procuradas pelo espaço que propiciam ao turismo, à recreação, aos esportes, à moradia e à curtação da natureza. Nessa perspectiva, a agricultura moderna passa a ser percebida como uma ameaça aos recursos valorizados no meio rural pelo discurso hedonista. Nesta nova onda, fortalece-se também o discurso agri-ruralista, que enfatiza a dimensão social como um ponto central e entende que o desenvolvimento se dará pela transformação da agricultura através de uma nova síntese entre a agricultura, o meio ambiente, a natureza, e a paisagem. Procura, portanto, recombinar as preocupações em torno da agricultura intensiva com as demandas para as áreas rurais oriundas do meio urbano. De qualquer modo, a agricultura deixou de ser considerada como monofuncional e passou progressivamente, em especial nos últimos anos, a ser entendida como multifuncional (Rooij, 2013).

No que concerne à implementação de políticas públicas, emergiram duas principais estratégias: a separação e a combinação de funções no meio rural (Rooij, 2013). De modo geral, elas consistem em diferentes formas de organização da intervenção nessas áreas, tendo em vista as distintas funções que o meio rural ganhou nas sociedades contemporâneas.

Outra opção de política é a combinação de funções, dotando as áreas rurais de um caráter de multifuncionalidade, pautada na intersecção de funções no meio rural. Rooij (2013) destaca que a cooperação entre estabelecimentos multifuncionais e estabelecimentos com outros stakeholders pode ser uma estratégia valiosa para se alcançar os objetivos nacionais nas áreas rurais. Nos últimos anos, a articulação dessas estratégias tem se tornado uma característica-chave da política rural (Rooij, 2013).

Rooij (2013) ressalta, também, que nos últimos anos o governo holandês vem avançando em um processo de descentralização do Estado. Assim, o governo nacional estabelece os objetivos a serem perseguidos nas áreas rurais, ao mesmo tempo em que as províncias se responsabilizam pelo desenho, planejamento e implementação dessas políticas. As autoridades das províncias precisam atuar em cooperação com as autoridades municipais e com outros atores que atuam no território. O governo nacional permanece com o controle, na medida em que é responsável pelo monitoramento e a avaliação, bem como pelo reajuste dos objetivos de desenvolvimento das áreas rurais.

O maior objetivo das políticas que atuavam sobre o meio rural na Holanda, assim como as de planejamento espacial, continuou sendo a manutenção de uma agricultura sustentável, mas competitiva. Em geral, o governo tentou implementar esta diretriz, ao longo do tempo, pelo fortalecimento do complexo agroalimentar e pelo desenvolvimento do agronegócio. Para isso, elaborou uma política de zoneamento que procurava separar áreas para agricultura intensiva, para preservação da natureza, para formas mais extensivas e mais sustentáveis de explorações agropecuárias, para casa, residência e turismo. Ao mesmo tempo, o governo foi assumindo a importância da manutenção de uma agricultura multifuncional sustentável na conservação da paisagem e das áreas rurais.

Essa mudança no plano político e das representações refletiu as grandes transformações pelas quais passou o meio rural e o setor agropecuário holandês nos anos 1990. Como consequência, as concepções prevalecentes de ruralidade passaram a ser determinadas não apenas pela questão da segurança alimentar, mas também por valores não utilitários, como sustentabilidade, meio ambiente saudável, diversidade, atratividade e identidade.

No final do século XX e início do século XXI, outros problemas, como pragas relacionadas à agricultura e à pecuária intensiva, foram adicionados aos problemas ambientais. Essas doenças e contaminações ameaçavam a saúde pública e eram decorrentes da industrialização da agricultura. O governo holandês começou, então, a criar zonas especiais de estabelecimentos agrícolas.

Ao mesmo tempo, foram observadas, neste período, mudanças no cenário político nacional e no poder dos agricultores e de suas organizações de interesses. Cada vez mais os produtores tornavam-se dependentes da dinâmica internacional, o que os deixavam bastante fragilizados e mais vulneráveis a crises. Por outro lado, as demandas de ambientalistas cresciam e ganhavam força política, contrapondo-se de maneira significativa aos interesses tradicionais dos agricultores.

Do ponto de vista espacial, o documento Agenda do Programa Político Multianual para um Campo com Vitalidade (*Multiannual Policy Program Agenda for a Vital Countryside*) foi traduzido em objetivos com relação à qualidade das áreas rurais e os recursos necessários para alcançar esses objetivos. O modelo de descentralização foi assumido como aquele que evitaria a fragmentação administrativa.

Ao longo das últimas décadas, na Holanda, ocorreu um processo progressivo de transformação da definição original de rural, que o identificava como agricultura/ agropecuária. Se em 2008, por exemplo, 55% do território holandês estava ocupado com atividades agrícolas, 63% a 72% do território correspondia a áreas caracterizadas como rurais. Nessa perspectiva, o meio rural passa a englobar áreas diversificadas que não se confundem ou não se restringem às atividades agropecuárias. Há vários fenômenos que ocorrem mais ou menos simultaneamente e configuram um rural nem homogêneo, nem uniforme.

A fragmentação das áreas rurais, segundo Rooij (2013), resulta, em parte, da forma como essas áreas se relacionam com as áreas vizinhas e com os territórios nacionais e internacionais. As atividades econômicas realizadas nessas áreas estão relacionadas com a dotação de recursos, com a sua trajetória econômica, política e social e com a ação de políticas públicas de ordenamento territorial. Se em algumas regiões a agricultura é dominante, em outras as indústrias, comércio ou serviços desempenham papel preponderante ou são combinados em diferentes graduações. Muitas outras políticas são atualmente direcionadas de forma simultânea e cruzada para o meio rural e para a agricultura. Há uma disputa contínua entre diferentes atores sociais, e as muitas iniciativas a eles associadas, sobre o significado, o uso e o desenvolvimento do meio rural.

3. Caso ESPANHA

O consultor do IICA, **José Emilio Guerrero Ginel**, foi responsável pelo estudo da Espanha e forneceu os elementos de análise incluídos nesta síntese. A Espanha, na virada dos séculos XIX-XX, foi marcada por governos autoritários e por uma guerra civil. Ao longo desse período, o país consolidou-se como uma economia agrário-exportadora e passou por um desenvolvimento significativo das indústrias metalúrgicas e minerais. Nos primeiros anos do século XX, deixou de ser uma monarquia e foi governada de maneira autoritária por Miguel Primo de Rivera (1923-1931), o que culminou na instauração da Segunda República Espanhola. Em 1936,

com um golpe militar fascista, iniciou a guerra civil espanhola, que durou três anos, e, além de fragmentar profundamente o povo espanhol e ser um prenúncio da Segunda Guerra Mundial, fragilizou intensamente a agricultura e a economia do país.

Os primeiros anos do governo de Franco (1939-1959) foram marcados pelo isolamento da Espanha do resto do mundo, em uma tentativa de blindar o regime de influências externas, com forte apoio da Igreja Católica, que atuou como suporte do regime nos planos nacional e internacional (Veleda, 2010).

Até os anos 1940, a agricultura foi uma atividade muito valorizada pelo regime franquista devido, em parte, ao problema do abastecimento e da segurança alimentar. As políticas agrárias implementadas por Franco foram calcadas nos seguintes pilares: autarquia, intervenção do Estado, defesa da propriedade, controle da mão de obra rural (Lopez e Ortiz, 2013).

O apoio da Espanha ao Eixo durante o conflito mundial acarretou ao país um período de isolamento internacional que durou até 1955. A segunda parte do governo franquista (1959-1975) foi marcada pela aproximação com os Estados Unidos, pelo seu reconhecimento no plano internacional (incluída na Organização das Nações Unidas - ONU) e pela ocorrência de um crescimento econômico significativo. No que concerne à agricultura, o objetivo principal das intervenções governamentais foi a modernização, por meio de ações que visavam à alteração da estrutura de propriedade da terra, buscando maior eficiência na produção de alimentos por via da mecanização e do uso de adubos químicos.

As novas oportunidades de trabalho oferecidas pela crescente industrialização possibilitaram a absorção da mão de obra que deixava o campo como efeito da modernização. Guerrero *et al.* (2013) destacam que, nesse período, o meio rural espanhol vivenciou um processo contínuo de esvaziamento: primeiro, porque muitas pessoas deixaram o campo buscando melhores oportunidades de emprego e renda nos centros urbanos; segundo, porque, mais tarde, com a intensificação do uso da tecnologia na agricultura, a liberação de mão de obra das áreas rurais foi considerável. O êxodo teve seu auge nos anos 1960, quando também ocorreu uma modernização das economias locais, em especial aquelas baseadas na agricultura (idem, 2013).

No final de década de 1970, o país passou pelo processo de democratização, iniciado com a aprovação da Constituição de 1978. No cenário espanhol, os anos 1970 representaram também um período de crise das propriedades produtivas tradicionais e de desequilíbrios crescentes na oferta e demanda de produtos agrícolas nos mercados internos. Esta situação determinou, em grande parte, o perfil das políticas públicas que se implementariam a partir da década de 1970 (Arnalte e Ceña, 1992).

Todas as intervenções no meio rural e as mudanças pelas quais a agricultura espanhola passou neste período destacam a predominância da leitura meramente setorial do meio rural espanhol. Dessa forma, a agricultura era o conceito que abarcava e definia a natureza e os valores que distinguiam e transformavam o meio rural. Em suma, durante os anos 1950-1980, o desenvolvimento rural foi claramente identificado com o desenvolvimento agrícola (Guerrero *et al.*, 2013).

Em meados da década de 1980 ocorreu a integração da Espanha à Comunidade Econômica Europeia (Arnalte e Ceña, 1992). A entrada da Espanha no bloco regional representou a liberalização de alguns mercados agrícolas para os produtos europeus e o progressivo alinhamento da política agrícola espanhola às diretrizes da PAC (Pagés, 2005). Por outro lado, representou o acesso pelo governo espanhol a significativo volume de recursos econômicos da PAC, para melhorar o bem-estar das famílias dos agricultores, e a fundos estruturais destinados ao financiamento de infraestruturas viárias e à promoção de investimentos importantes no setor agroalimentar.

Além disso, o maior alinhamento com a PAC condicionou a política espanhola a trilhar caminho semelhante àquele observado nos demais países da CEE. Dessa forma, as políticas espanholas, de modo geral, complexificaram suas abordagens: passaram de um foco centrado nos problemas estruturais do setor agrícola e agrário para a consideração das várias funções que a ruralidade passou a desempenhar na sociedade europeia.

A adesão da Espanha à CEE implicou na incorporação da PAC, reforçando as políticas de modernização da agricultura, por meio de políticas de regulação de preços e de mercados. Além disso, no que concerne às políticas direcionadas ao meio rural, a Espanha começou, em 1988, a participar também de iniciativas prioritárias da CEE, agrupadas nas Políticas Regionais e de Coesão, que buscavam fortalecer a coesão econômica e social do bloco, por meio de intervenções públicas nos diversos países visando à redução das disparidades de desenvolvimento entre regiões.

A partir de então, observou-se uma contínua ampliação da perspectiva das políticas públicas de desenvolvimento rural, com grande influência das políticas negociadas no âmbito da CEE. Até os anos 1980 havia uma identificação bastante recorrente do rural com o agrícola e uma aproximação das políticas de desenvolvimento rural das ações voltadas para a modernização das estruturas agrárias. Não se debatia o rural, a não ser da perspectiva agrícola (Guerrero *et al.*).

Essa situação começa a se alterar no final dos anos 1980 com a publicação, pela CEE, do documento *Perspectivas* para a PAC, o chamado *Livro Verde*, quando foi introduzida uma visão mais ampla da agricultura que destacava seu papel na proteção do meio ambiente, bem como defendia a concessão de ajudas diretas aos agricultores, não vinculadas à produção, mas relacionadas à diversificação das atividades por meio de iniciativas agrícolas e não agrícolas.

O meio rural espanhol foi ganhando, neste período, um caráter multidimensional e multifuncional, da mesma forma como ocorreu na Holanda e na França, tanto por influência das políticas europeias como por um processo de adaptação às mudanças observadas na sociedade espanhola. Ao mesmo tempo em que ocorreu uma maior diversificação do meio rural – fruto da combinação de suas trajetórias socioeconômicas com as dinâmicas, de origem urbana, nacional ou supranacional, que passam progressivamente a incidir sobre essas áreas – tornou-se mais explícita a incapacidade de definição desses espaços unicamente através do corte setorial, bem como a necessidade do desenho de políticas públicas específicas voltadas para o seu desenvolvimento integral (Guerrero *et al.*, 2013).

Guerrero *et al.*, (2013) destacam, pelo acúmulo de reflexões da CEE sobre o meio rural e sua relação com a sociedade contemporânea, cujo documento *O futuro do meio rural* foi um marco, foi lançada, em 1991, a estratégia LEADER (Ligação entre Atividades de Desenvolvimento da Economia Rural). Esses autores entendem que a iniciativa LEADER impulsionou o desenho e a aplicação de políticas rurais focadas no território, sendo por isso considerada “o gérmen da verdadeira política territorial de desenvolvimento no meio rural europeu” (idem, 2013). O objetivo da LEADER era impulsionar o desenvolvimento endógeno do meio rural europeu mediante a criação de Grupos de Ação Local (GAL).

Assim, de forma semelhante às tendências observadas nos demais países, proliferaram nos últimos anos temas relacionados com o desenvolvimento territorial e com a participação nas políticas públicas para o meio rural espanhol. Nesta etapa, a ruralidade, que até os anos 1980 era interpretada a partir da agricultura e da produção, passou a ser entendida como uma construção social em constante renovação, que apresenta traços diferenciados relacionados com a dinâmica de cada localidade, assumindo, portanto, características multidimensionais. Essa mudança na perspectiva de abordagem da ruralidade levou à ampliação e à complexificação

dos atores que debatem e disputam espaço no meio rural, bem como à diversificação dos instrumentos utilizados para pensar o desenvolvimento dessas áreas (Guerrero *et al.*, 2013).

Em 1999, foi aprovada a reformulação da PAC em relação às medidas voltadas para o desenvolvimento rural (Agenda 2000), convertendo-as, definitivamente, no segundo pilar da PAC. Seus propósitos fundamentais foram: (i) instituir a multifuncionalidade da agricultura como um princípio; (ii) introduzir o enfoque multissetorial integrado da economia rural; (iii) instituir a flexibilização das ajudas ao desenvolvimento rural, baseando-se no princípio da subsidiariedade, de modo a favorecer a descentralização das decisões e colocar os atores locais no centro do processo decisório; e (iv) simplificar sua operacionalização (Guerrero *et al.*).

Esse novo instrumento de política pública institucionalizava uma nova visão sobre a ruralidade, bem mais ampla do que a visão setorial que a associava apenas à função produtiva e agrícola. Em 2003, a PAC foi novamente reformada e o segundo pilar foi fortalecido, inclusive orçamentariamente, assumindo uma posição cada vez mais estratégica na política (Guerrero *et al.*, 2013). De acordo com a nova política, o meio rural, ainda que conserve uma função produtiva e fortemente ligada aos objetivos de modernização e de aumento de competitividade, assume uma forte dimensão ambiental e paisagística e um importante papel na melhoria da qualidade de vida da sociedade. Sua economia, nesse sentido, passou a ser vista como multissetorial. Em 2009, por meio de novas revisões, a PAC foi incorporando novos desafios ao desenvolvimento rural, como as mudanças climáticas, as bioenergias, a gestão da água, a biodiversidade e a inovação.

Boa parte dessas diretrizes foi incorporada no âmbito espanhol pela Lei para o Desenvolvimento Sustentável do Meio Rural (45/2007) que se propunha a diferenciar e selecionar as áreas rurais em três diferentes categorias, de modo a qualificar a ação do Estado nesses territórios: áreas a serem revitalizadas, áreas intermediárias e áreas periurbanas.

Por fim, Guerrero *et al.* (2013) salientam uma transformação significativa observada no âmbito da sociedade espanhola, que denominam de uma neo-ruralização da agenda social e política. Segundo eles, nos últimos anos, os temas agrários e rurais passaram a ganhar importância para a opinião pública espanhola, ampliando as demandas da sociedade sobre o meio rural. O maior interesse e o debate em torno das questões da alimentação e da sustentabilidade contribuíram para uma revitalização dos espaços naturais e para uma revalorização das áreas rurais, cujo desenvolvimento deixou de estar focado apenas na produtividade agrícola e passou a incluir a qualidade dos alimentos e as amenidades que são proporcionadas por esses espaços para a sociedade contemporânea.

Nas suas considerações finais, o estudo sobre as *Concepções de Ruralidade e Políticas Públicas na América Latina e na Europa: análise comparativa de países selecionados* chama a atenção para o papel mediador assumido pelas agências multilaterais, “ao evidenciar que a formulação e implementação de políticas públicas não pode ser compreendida unicamente no plano nacional, porém demandam esquemas interpretativos capazes de captar os múltiplos níveis de determinação de uma ação governamental, crescentemente influenciada por formas de governo de alcance supranacional”.

Para os autores do estudo, a comparação transversal entre os oito casos nacionais pesquisados “considerando tanto a trajetória singular de cada país, como a inscrição de cada uma dessas trajetórias na história regional da Europa e da América Latina, nos permite perceber que as contradições geradas pelo modelo agrícola e de desenvolvimento rural implantado no pós-guerra, não irão produzir um processo linear de substituição de um rural agrícola e produtivista por um novo “modelo” de ruralidade. A diversificação das atividades econômicas e a emergência de novos atores direta ou indiretamente ligados ao mundo rural constituem-se, sem

dúvida, como processos econômicos e sociais relevantes, sinalizando uma reestruturação das regiões rurais ou a emergência de “novas ruralidades”.

E, ainda, no que diz respeito às transformações ocorridas a partir dos anos 1980, destacam que “referências generalizantes que remetem a um “rural pós-produtivista” ou a um “novo mundo rural”, não dão conta de traduzir a diversidade das dinâmicas de produção da ruralidade existentes nas sociedades contemporâneas e que colocam em conflito formas diferenciadas de ocupação, ordenamento e identificação dos espaços rurais. A ruralidade presente nos diferentes países, em suas múltiplas expressões, tem sido marcada historicamente por heterogeneidades que se traduzem em diferentes níveis: na relação que os diferentes países estabelecem com os fluxos internacionais de comércio de *commodities* agrícolas e extrativas; no modo como os diferentes Estados Nacionais gerenciam as políticas dirigidas à agricultura e aos espaços rurais; na fisionomia econômica, social e ambiental dos territórios e das regiões caracterizadas enquadradas como “não urbanas”.

Consideram os autores que a estratégia metodológica, com base na qual se estruturou a pesquisa, permitiu captar os distintos eixos de produção de diversidade. “Tornou possível identificar, ao mesmo tempo, a emergência, sobretudo a partir dos anos 1980, de um conjunto diferenciado de metanarrativas, que buscam sintetizar novas imagens do rural visando: valorizar os espaços rurais como espaços de consumo e de preservação do ambiente e das paisagens; compreender a sua diversidade em função de suas distintas condições de acessibilidade em relação ao urbano; prescrever novas formas de direcionamento dos investimentos, identificando na diversificação das economias rurais e na articulação entre atividades agrícolas e não agrícolas um novo caminho para ampliação da competitividade das áreas rurais”.

Parte III

A **Parte III**, sob o título de *A Singularidade do Rural Brasileiro: implicações para tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas*, elaborada pelos professores Maria Nazareth Wanderley e Arilson Favareto, apresenta extensa visão conceitual sobre as categorias rural, urbano, ruralidade, territorialidade, conceitos que permearam todo o trabalho de pesquisa, respaldado numa literatura atualizada. Vale destacar o nível de aprofundamento do trabalho, a clareza do texto e a relação que se faz entre o peso da História e a força das tendências recentes, do que resulta a pertinência de sua publicação. Ao aportar elementos fundamentais à compreensão de ruralidade para a formulação de propostas voltadas para o desenvolvimento rural e políticas públicas, sua divulgação contribuirá para a reflexão da academia, dos movimentos sociais e dos órgãos de planejamento.

No que se refere às bases conceituais, os autores Wanderley e Favareto destacam que o rural se expressa enquanto forma territorial da vida social, rompendo assim com a visão economicista do rural como território da produção agropecuária. A visão explicitada apresenta três implicações: a interdependência entre os espaços rurais e as cidades; os traços distintivos dos espaços rurais são variáveis; e o desenvolvimento rural é um projeto de sociedade.

Na visão tradicional do rural no Brasil, ele é visto como periférico, residual, dominado. A definição legal é do urbano. Decorrem dessa perspectiva implicações tais: as relações entre a cidade e o seu campo, no Brasil, assumem uma conotação distinta das que comumente são estabelecidas em outros países; e uma visão dominante: o desenvolvimento da sociedade moderna implica na necessidade da eliminação do mundo “arcaico” (rural) pelas forças progressistas sediadas nas cidades.

Mais uma vez, os autores focalizam a singularidade do rural brasileiro, quando na parte inicial do estudo avançam três ideias centrais: 1) o rural não pode ser visto como uma categoria a-histórica, independente do tempo e do lugar, pois guarda direta correspondência com a trajetória da formação social brasileira. Trata-se de uma advertência para a elaboração de tipologias territoriais ou de políticas públicas. Isto é, a sua formulação não é somente um exercício técnico, mas demanda adequação de critérios técnicos à **especificidade** do rural brasileiro; 2) o rural brasileiro conserva uma expressiva heterogeneidade, a qual se manifesta em escalas diferentes dos grandes subespaços nacionais até à heterogeneidade que se apresenta nas diferentes formas predominantes de propriedade de terra e de organização econômica e social. Alertam também para as consequências da visão colocada na construção de tipologias e políticas; e destacam 3) o vazio institucional que se observa nas formas de regulação territorial do rural brasileiro e que se explica pelo caráter periférico e residual conferido a estes espaços na trajetória do desenvolvimento do Brasil. Antecipam, então, que se faz necessária uma referência para o meio rural brasileiro como aquela que se tem para o urbano, o Estatuto das Cidades.

O texto está organizado em seis seções: 1) os aspectos conceituais sobre as definições das categorias espaciais rural e urbano; 2) a força e fraqueza das cidades na formação do Brasil. Apresenta a singularidade da formação das cidades na nossa história e a herança que marca a hierarquia entre o urbano e o rural; 3) o rural no Brasil urbano e industrial. Aqui, eles assinalam como objetivos revelar as características que tomou o rural nos marcos da sociedade urbano-industrial, chamando a atenção para como as estratégias de modernização do Brasil reforçaram o caráter periférico atribuído ao rural e, como isso, repercutiu na definição legal que não confere substância ao rural; 4) o rural brasileiro contemporâneo. Os autores evidenciam nessa seção os caracteres singulares do rural brasileiro no início do século XXI, contextualizando-os nas suas permanências e mudanças e como dão forma a uma heterogeneidade a ser reconhecida por meio de tipologias e de estudos, devendo ser objeto de políticas afirmativas apoiadas nas diferenças; 5) as tipologias, dinâmicas de desenvolvimento rural e políticas. Expõem nessa seção estudos que abordam os três focos, tendo como objetivo realçar ideias a serem consideradas em exercícios futuros de elaboração de tipologias voltadas a dar conta da heterogeneidade do rural brasileiro; 6) a conclusão retoma as ideias centrais que afirmam ao longo do texto e apresentam três propostas que pretendem contribuir para suprir o vazio institucional referido na última ideia a qual referencia o documento.

No entender dos autores, “a nova concepção de desenvolvimento rural se opõe à visão tradicional e dominante e foi gestada e consolidada graças ao ambiente de democratização da sociedade, que se implantou com a promulgação da Constituição de 1988, que fortaleceu as organizações sociais rurais, favoreceu o debate crítico sobre o modelo dominante e estimulou a criação de espaços de cooperação entre intelectuais, instâncias governamentais e movimentos sociais”.

Essa nova concepção se assenta em dois pressupostos: “por um lado, o reconhecimento da existência de uma população rural, numericamente importante e sociologicamente diversificada, que expressa uma forte demanda por um enraizamento em seus lugares de vida e de trabalho; por outro lado, a afirmação de que essa população foi historicamente excluída do processo de desenvolvimento, do que resulta a dimensão da pobreza rural e a fragilidade das condições do exercício das outras formas de agricultura. Essa população, que se organiza social e politicamente, expressa uma demanda pelo acesso ao exercício pleno da cidadania e ao reconhecimento de sua diversidade e às particularidades de seus modos de viver e trabalhar”.

Os autores, embasados nas reflexões sobre a ruralidade brasileira, formulam três propostas que permitem reconhecer e consolidar o mundo rural.

- a) *Um pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas no Brasil.* Consideram altamente desejável que as políticas para o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento rural no Brasil proponham uma nova agenda. Não se trata de promover inovações meramente incrementais, mas de selar um conjunto de acordos no desenho e implementação de políticas que seja capaz de expressar uma mudança institucional compatível com o momento atual da evolução entre os espaços rurais e urbanos. Um pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas – que, repita-se, não envolveria obviamente todos os indicadores, mas sim aqueles que traduzissem a ideia de que se pode ser cidadão igualmente nos dois espaços – seria, assim, um instrumento simbólico e normativo.
- b) *Um Estatuto do Rural ou uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável.* Com base no pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas o país deveria criar um Estatuto do Meio Rural Brasileiro ou uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável (LDRS). Não somente para figurar como mais um estatuto ou mais uma lei, mas sim para consolidar alguns elementos fundamentais necessários a garantir continuidade e cumulatividade nas políticas e investimentos públicos.

Um Estatuto ou Lei deveria, em primeiro lugar, transformar o pacto pela paridade em um compromisso público, a ser atingido num determinado horizonte de tempo e com metas progressivas. Deveria, em segundo lugar, mudar a definição do que é o rural no Brasil, passando da definição residual atual para uma definição mais substantiva, estabelecendo que unidade de planejamento é essa e quais são as competências ministeriais que precisam ser mobilizadas para organizar os investimentos públicos necessários ao seu desenvolvimento sustentável. E, finalmente, um Estatuto ou Lei deveria definir o que cabe ao governo federal, aos estados e aos municípios, já que hoje qualquer um desses três níveis de governo pode fazer qualquer tipo de investimento, sem que haja complementaridade ou subsidiaridade entre os entes federativos.

- c) *Uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.* O Estatuto do Meio Rural Brasileiro ou a Lei do Desenvolvimento Rural Sustentável deveria se desdobrar num instrumento mais operativo. Mas uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS) não poderia ser somente uma declaração de diretrizes e intenções. Ela precisaria se estruturar em quatro eixos, condizentes com o conteúdo da abordagem territorial do desenvolvimento rural.

O primeiro eixo é o fortalecimento da produção agropecuária. Apesar de sua tendência declinante na ocupação de trabalho e na formação das rendas das famílias, é claro que a produção agropecuária continuará a ter importância nessas regiões rurais. O segundo eixo é a promoção da qualidade de vida nas regiões rurais. O rural não é só espaço de produção. Para que essas regiões não se transformem em vazios demográficos é fundamental prover serviços e equipamentos sociais ou infraestruturas capazes de ampliar as oportunidades das pessoas, suas liberdades, como diria Amartya Sen, ali onde elas vivem. O terceiro eixo é a inserção competitiva com diversificação das economias regionais, explorando suas novas vantagens comparativas. As mudanças demográficas e econômicas têm levado a uma tendência de diversificação das economias rurais. Isso é importante porque permite a essas regiões compensarem a perda de postos de trabalho na atividade agrícola. O quarto eixo é aquilo que Ignacy Sachs chamaria de discriminação positiva e participação social. A isso se deveria acrescentar outra palavra-chave: a diversificação dos atores envolvidos na gestão social do desenvolvimento.

Por fim, para os autores a ruralidade contemporânea não supõe a impensável restauração de qualquer “civilização agrária”, mas a afirmação do lugar do rural na sociedade urbana e industrial, cujos fundamentos seriam os seguintes: a) a reafirmação do rural como uma categoria analítica pertinente para a compreensão das rupturas e continuidades espaciais e da diversidade social

presentes na sociedade brasileira; b) a reafirmação do rural como valor da sociedade, entendendo-o como uma forma específica de vida social, caracterizada pela predominância da natureza e das relações de interconhecimento; e c) o reconhecimento de que os diversos grupos sociais que vivem no campo não são apenas o “curral eleitoral” das elites latifundiárias mais ou menos modernizadas, mas que têm projetos próprios, que dizem respeito à sua plena inserção na sociedade republicana e democrática.

A não ruptura com o que Florestan Fernandes denominou “antigo regime”, por meio da reprodução da concentração fundiária, continua a formatar o mundo rural. O que está em questão é, portanto, muito menos a influência urbano-industrial sobre o mundo rural, compreendida de forma abstrata, mas, sobretudo, as implicações para a população que nele habita, dos processos de transformação da sociedade brasileira, tal como eles foram concretamente realizados.



PARTE 1

TIPOLOGIAS DE RURALIDADES
EM AGÊNCIAS MULTILATERAIS E
ORGANISMOS INTERNACIONAIS
SELECIONADOS■ **Nelson Giordano Delgado**

Professor do CPDA/UFRRJ e Pesquisador do OPPA

Sergio Pereira Leite

Professor do CPDA/UFRRJ e Coordenador do OPPA

Claudia Job Schmitt

Professora do CPDA/UFRRJ e Pesquisadora do OPPA

Catia Grisa

Professora na UFPel e Pesquisadora do OPPA

Karina Kato

Pesquisadora do OPPA

Valdemar J. Wesz Junior

Pesquisador do OPPA

1. Introdução

Os debates sobre o conceito de rural e seu papel no desenvolvimento econômico e social dos países não são novos e sempre estiveram diretamente influenciados pelo momento histórico em que ocorreram. Para simplificar o argumento, vamos admitir que até o século XVIII o rural era o principal espaço de produção e de vida na sociedade, sendo sua definição expressa por meio de um recorte setorial, relacionado principalmente às atividades agrícolas, não obstante a relevância da produção artesanal existente.

A partir deste período, observou-se um processo de transformação estrutural na sociedade que determinou mudanças na forma de definição e no papel do meio rural no desenvolvimento econômico e social. A Revolução Industrial provocou modificações abruptas nas estruturas econômicas, sociais e políticas da sociedade, atribuindo à indústria um papel crescente no desenvolvimento. A industrialização, muito associada à ideia de progresso e de modernidade, passou a ser cada vez mais interpretada como contraposta ao rural, tornando-o um espaço identificado como periférico e atrasado, cujas principais funções seriam a produção de matérias-primas para a indústria, a liberação de mão de obra para outros setores, a produção de alimentos a preços baixos (mantendo o poder de compra dos salários urbanos) e a geração de divisas por meio de exportações que viabilizam as importações (em especial de bens de capital) requeridas para o avanço da industrialização.

De certa forma, não foram poucas as interpretações desse quadro e da forma de compreensão do significado do meio rural. Assim, o “lugar” e o “peso” atribuídos ao setor rural no processo de desenvolvimento são bastante variados, conforme as diferentes correntes explicativas (Throsby, 1986).

Mantidas as especificidades das distintas interpretações sobre as “funções” da agricultura, como assinalamos acima, poderíamos concordar com Throsby (1986: 39 e segs.) quando sugere que a relação entre agricultura e desenvolvimento econômico abrange cinco áreas inter-relacionadas, a saber: a) a agricultura está diretamente associada ao setor alimentar, o qual, por sua vez, está no centro do processo de desenvolvimento. Tal perspectiva leva à necessidade de tratar o setor rural segundo uma análise intersetorial; b) nessa perspectiva, o setor agropecuário está diretamente envolvido nas questões atinentes à distribuição da riqueza, especificamente ao tema da segurança alimentar e da exclusão social, o que, por sua vez, associa esse debate mais ao ambiente socioeconômico do que tecnológico; c) na sequência, as relações entre agricultura e distribuição de renda, ou mais propriamente equidade social, são também exploradas; d) para os países em desenvolvimento, são essenciais os aspectos que dizem respeito aos mecanismos de mudança estrutural (propriedade da terra, por exemplo), ao papel do progresso técnico e da alteração na intensidade do uso dos diversos fatores produtivos e à incorporação de variáveis sociais, políticas e institucionais; e) finalmente, e com igual ênfase no caso dos países em desenvolvimento, são destacadas as políticas direcionadas à infraestrutura voltada ao setor, como o melhor uso e acesso aos ativos fundiários.

Outra possibilidade para se repensar as interfaces do setor agrário com o desenvolvimento econômico reside na adoção de uma dupla perspectiva, como o faz Mounier (1992): a) aquela do ponto de vista da análise global, ou seja, que leva em conta os “fatores de desenvolvimento”; b) ou aquela da análise plurissetorial, relacionada aos “setores do desenvolvimento”. No primeiro caso, a preocupação reside em explicar “como se deu” a inserção da agricultura no contexto do desenvolvimento. No segundo, indaga-se o “porquê” dessa inserção. Nesta última abordagem, a dimensão intersectorial pode ser tratada em termos de “modelos duais” (tradicional/agrícola x moderno/industrial); de “modelos seccionais” ou “departamentais” (bens de consumo/ bens de capital/ bens intermediários); e, ainda, de “modelos setoriais” (onde pesam as relações sociais voltadas à produção e à divisão social do trabalho aí operada). É a partir da abordagem dos setores do desenvolvimento que o autor vai tratar da análise plurissetorial do crescimento agrícola, segundo duas óticas: as teorias “indústriocentristas” e as teorias “agrocentristas” (Mounier, 1992: cap. V).

Nas correntes centradas no processo de industrialização como motor dinâmico do desenvolvimento, são recuperados os esquemas de reprodução ampliada, nos quais se percebe uma hierarquização da estrutura industrial, geralmente associando as indústrias prioritárias ao setor de bens de capital, conformando, a partir daí, polos, complexos etc. Dessa matriz emerge a noção de “industrialização da agricultura”, na qual o desenvolvimento agrícola aparece condicionado ao desenvolvimento industrial. Aqui temos mais uma classificação formulada por Mounier, distinguindo uma interpretação radical desse processo (ou seja, a anulação completa das especificidades “agrícolas” e sua subordinação à dinâmica industrial, como um de seus ramos) de outra interpretação, como aquela defendida por Johnston (1970), que mantém estreitos laços com a abordagem rostowiana de crescimento por etapas, segundo a qual a industrialização da agricultura constituiria um desses momentos.

Parece-nos que, mesmo numa abordagem “agrocentrista”, não está descartada a dicotomia agricultura/ indústria ou, ainda, rural/ urbano, que a primeira interpretação (“indústriocentrista”) tenta superar com a noção de complexo agroindustrial. Vale acrescentar ainda nesta rápida recuperação do tema das relações entre agricultura e desenvolvimento, a dimensão internacional associada à forma de inserção do meio rural e em particular da agricultura, sobretudo no contexto daquilo que se chamava anteriormente de economias em “vias de desenvolvimento”. Como é sabido, o pensamento estruturalista, em especial o cepalino, centrou neste aspecto da caracterização das economias periféricas de *crescimento para fora* (agroexportadoras) – como aquelas da América Latina – boa parte das suas preocupações, inclusive a de explicar as origens da industrialização nesses países.

Nesse sentido, é interessante lembrar duas hipóteses sobre as possibilidades futuras do rural que se contrapunham durante os anos 1970: por um lado, a concepção de que o rural seria superado pela urbanização e desapareceria com o avanço do processo de desenvolvimento econômico (Lefebvre, 1970); e, por outro, a ideia da persistência do rural, interpretada como um renascimento dessas áreas (Kayser, 1990). Esta última visão foi reforçada por mudanças observadas no final do Século XX que provocaram transformações nos espaços e, portanto, no papel do rural no desenvolvimento da sociedade.

Em razão da diversificação observada nos espaços rurais nos últimos anos, alguns autores (por exemplo, Wanderley, 2009; Veiga, 2006; Graziano da Silva e Del Grossi, 2000; Carneiro, 1998) destacaram que, mais do que um renascimento, vivenciamos atualmente o surgimento de uma nova ruralidade, que seria resultado da convergência de alguns fatores, como: o aumento da preocupação com a conservação do patrimônio natural; a intensificação de outras atividades econômicas e de outros interesses sociais no meio rural, para além da prática agrícola; a atribuição de novas funções para o meio rural ademais da produção de alimentos; o aproveitamento das distintas amenidades propiciadas pelos centros urbanos próximos; e a exploração de novas fontes de energia. Como consequência, as áreas rurais passaram a ser consideradas atualmente como construções sociais específicas e diversificadas.

Essa nova fase foi marcada pela aceleração do processo de globalização, por transformações nas relações de produção (pós-fordismo), pela ampliação do processo de urbanização – com concentrações populacionais elevadas nos grandes centros urbanos, aumento da violência, deterioração na qualidade de vida e desemprego – e por um aumento das preocupações ambientais e da valorização da origem e dos processos produtivos em determinadas cadeias produtivas. Esse novo contexto ocasionou o surgimento e a maior visibilidade de novas (e diversificadas) ruralidades que ampliaram e diferenciaram o rural para além das atividades primárias (e de seu corte setorial). Ainda que a agricultura permaneça muito importante na caracterização e no desenvolvimento desses espaços, os mesmos passaram a estar envolvidos em dinâmicas e fluxos que extrapolam as atividades agrícolas. As principais transformações observadas no campo relacionavam-se com o crescimento das ocupações rurais não agrícolas (pluriatividade), a aceleração da mecanização e da industrialização da agricultura, a ampliação do papel do rural como moradia e lazer, entre outras.

Assim, no início dos anos 2000, o tema da ruralidade ganhou novo ânimo e importância crescente na agenda dos debates internacionais, impulsionado por organizações multilaterais, representações da sociedade civil, sindicatos, estudiosos/pesquisadores e gestores governamentais. Essa discussão foi fortalecida pela relevância de caracterizar, de forma mais precisa e coerente, a realidade e as dinâmicas das regiões rurais, o que deixou clara a necessidade de formulação de novas concepções e metodologias que permitam a superação daquelas definições de rural que o delimitam simplesmente por oposição às áreas urbanas e como resíduo das mesmas.

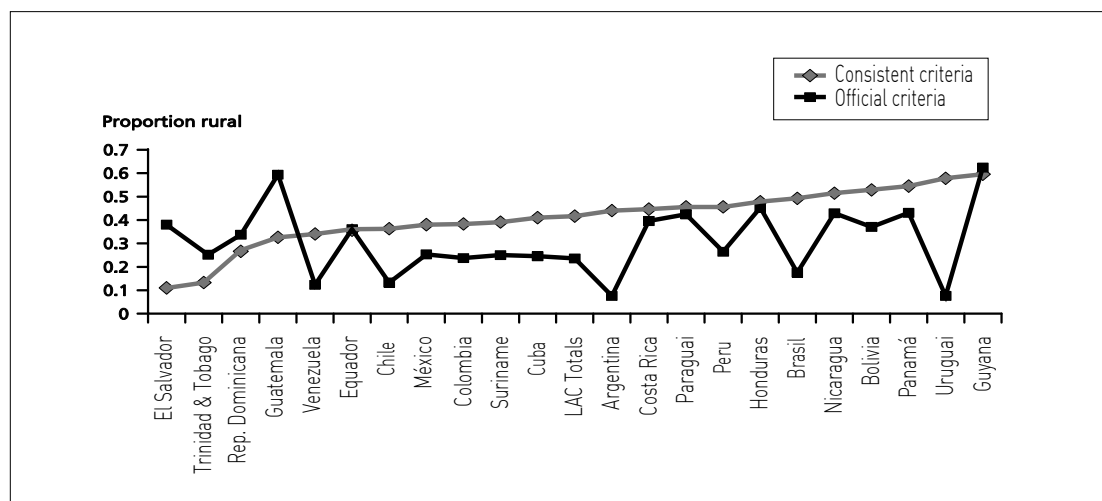
Na maioria dos casos, as metodologias oficiais de definição do rural aplicadas por países, órgãos governamentais ou por outras organizações nacionais ou internacionais incorporaram apenas parcialmente as novas dimensões do rural – ainda que esforços crescentes tenham sido realizados nos últimos anos, como veremos na linha do tempo abaixo elaborada pela pesquisa. Enfoques mais tradicionais associam ainda o meio rural à presença quase exclusiva da agricultura e da sua centralidade na definição das dinâmicas sociais, econômicas e culturais e, geralmente, o demarcam a partir da definição de urbano, considerando-o como o que “sobra” desses espaços. Ao considerar o rural como “um resíduo” ou “aquilo que sobra das cidades”, o urbano passa a ser o *locus* central das ações dos Estados e da sociedade em geral, o que traz importantes implicações para o desenvolvimento socioeconômico e ambiental das regiões rurais, que normalmente ficam à margem das políticas e dos projetos de desenvolvimento. As estatísticas

oficiais sobre o rural em países da América Latina e Caribe, por exemplo, tendem a adotar delimitações meramente administrativas que pouco têm a ver com as características físicas, sociais e econômicas das regiões.

Metodologias alternativas passaram a enfatizar outros critérios, como tamanho da população, densidade demográfica, distância dos centros urbanos, oferta de serviços públicos, trajetórias de desenvolvimento, usos e funções predominantes, tipos de cobertura vegetal, entre outros (ESPON, 2009; Murdoch e Marsden, 1994; Kayser, 1990). A construção de metodologias alternativas ganha importância na medida em que auxilia na demarcação do lugar e da magnitude que o rural ocupa em determinada economia, informando decisões sobre políticas públicas e, em particular, definindo a alocação de investimentos públicos e privados.

Ferranti *et al.* (2005), por exemplo, demonstram como distintas metodologias de ruralidade podem resultar em diferentes magnitudes do meio rural. Ao analisar a participação do rural nas economias, comparando as estatísticas oficiais dos países e os critérios utilizados de densidade demográfica e distância dos principais centros urbanos, os autores mostram que as estatísticas oficiais tendem a subestimar o tamanho do meio rural – que passa, em média, de 42% do total nacional para 24% (nas estatísticas oficiais). Assim, de modo geral, as estatísticas oficiais dos países da América Latina e Caribe tendem a depreciar a importância do rural no desenvolvimento econômico e social nacional. As exceções seriam El Salvador, Trinidad e Tobago, República Dominicana e Guatemala (cf. Figura 01).

Figura 1 - Comparação do tamanho do meio rural mensurado pelas estatísticas oficiais e por critérios que o autor denomina consistentes (densidade menor que 150 pessoas por km² e distantes mais de uma hora dos centros urbanos) em países da América Latina e Caribe



Fonte: Ferranti *et al.*, 2005.

Em muitos países, a discussão da ruralidade tem sido pautada e mediada por organizações internacionais multilaterais, que influenciam a definição oficial do que é rural e, portanto, o caráter das políticas públicas que se voltam para o seu desenvolvimento. Com grande importância nos países europeus, e influência crescente em outros continentes (em particular nas Américas, Ásia e

África), as metodologias elaboradas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) são aquelas que mais têm informado e influenciado a construção de tipologias, orientando os critérios para seleção e caracterização das áreas rurais para além dos seus países-membros. Além de exercer influência direta nas estatísticas oficiais dos países, a OCDE tem sido constantemente referenciada por outras organizações internacionais – como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO), o Banco Mundial, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) – que também orientam o debate da ruralidade em seus respectivos países de atuação, como apresentaremos neste trabalho.

O objetivo deste relatório consiste justamente na elaboração de um “estado da arte” das propostas de tipologias de ruralidades elaboradas por organismos internacionais e agências multilaterais selecionados, visando aprofundar o debate e extrair lições para a formulação de uma tipologia dos espaços rurais brasileiros e suas implicações sobre as políticas públicas. Este estudo insere-se no Projeto de Pesquisa “Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas”, resultado de uma parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo como executor o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e como pesquisadores diversos professores ligados à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), à Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e à Universidade Federal do ABC (UFABC).

O propósito deste projeto de pesquisa é a construção de uma tipologia atualizada dos espaços rurais no Brasil, partindo dos avanços conceituais sobre as temáticas da ruralidade e da territorialidade desenvolvidas por pesquisadores universitários, por entidades governamentais gestoras de políticas públicas e por movimentos sociais. Com base nesta releitura atualizada do rural brasileiro, o projeto pretende enfatizar suas implicações para as políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural sustentável no Brasil, tendo em vista ampliar e consolidar o debate acerca do lugar e da importância dos espaços rurais e das populações que deles dependem no processo de construção de um projeto nacional de desenvolvimento sustentável, em suas distintas dimensões: política, econômica, social, cultural e ambiental.

O presente relatório é um dos resultados esperados do eixo internacional do Projeto Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil, coordenado por pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA), do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Além deste estado da arte sobre tipologias de ruralidade construídas por organismos internacionais e agências multilaterais selecionados, a equipe de pesquisa do OPPA/CPDA coordena também um conjunto de estudos de caso sobre (1) as concepções de ruralidade e as tipologias para caracterização dos espaços rurais utilizadas e (2) suas implicações para a formulação e a gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural, em oito países da América Latina e Europa selecionados pelo IICA: Chile, Costa Rica, Equador, México, Uruguai, Espanha, França e Holanda. Com base nesses estudos de caso, que estão sendo realizados por consultores de cada país contratados pelo IICA, a equipe de pesquisa do OPPA/CPDA produzirá um texto de análise comparativa dos oito países estudados, que servirá também de insumo para a construção da tipologia de ruralidade para o caso brasileiro¹.

¹ No Produto 01 do eixo internacional do Projeto Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil constam os termos de referência que foram enviados aos consultores internacionais para orientar a elaboração dos estudos de caso dos países e a proposta metodológica e conceitual de análise comparativa desses estudos de caso, ambos elaborados pela equipe de pesquisa do OPPA/CPDA.

Para a elaboração do Produto 02 (este produto), foram selecionados os principais organismos internacionais e agências multilaterais que constroem tipologias sobre o rural e que influenciam as discussões no contexto europeu e latino-americano, ou seja, a OCDE, a União Europeia (UE), o Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP), a CEPAL e o Banco Mundial. No âmbito da União Europeia, a iniciativa *The European Observation Network for Territorial Development and Cohesion (ESPON)/European Development Opportunities in Rural Areas (EDORA)*, que é uma Rede de Observação Europeia para o Desenvolvimento Territorial e Coesão, também foi considerada, na medida em que constitui um trabalho inovador de construção de tipologia para o rural, visando o aprofundamento da relação rural-urbano nas sociedades contemporâneas.

A escolha desses organismos pautou-se pelo fato de os mesmos terem assumido importância crescente no debate e na definição de instrumentos de políticas empregados em diferentes países. Considerou-se, além disso, a existência de centros produtores de informação que atuam em escala internacional/mundial (como é o caso do Banco Mundial e da OCDE) e regional, neste último caso privilegiando a Europa (União Europeia) e a América Latina (CEPAL e RIMISP). Como será observado adiante, a FAO, embora com atuação internacional, não possui efetivamente uma tipologia específica, daí sua não inclusão na apresentação detalhada dos parâmetros sobre classificações dos meios rural e urbano. Nota-se que no tratamento específico dos estudos de caso, suprarreferidos, serão incorporados outros centros e organismos de atuação nacional.

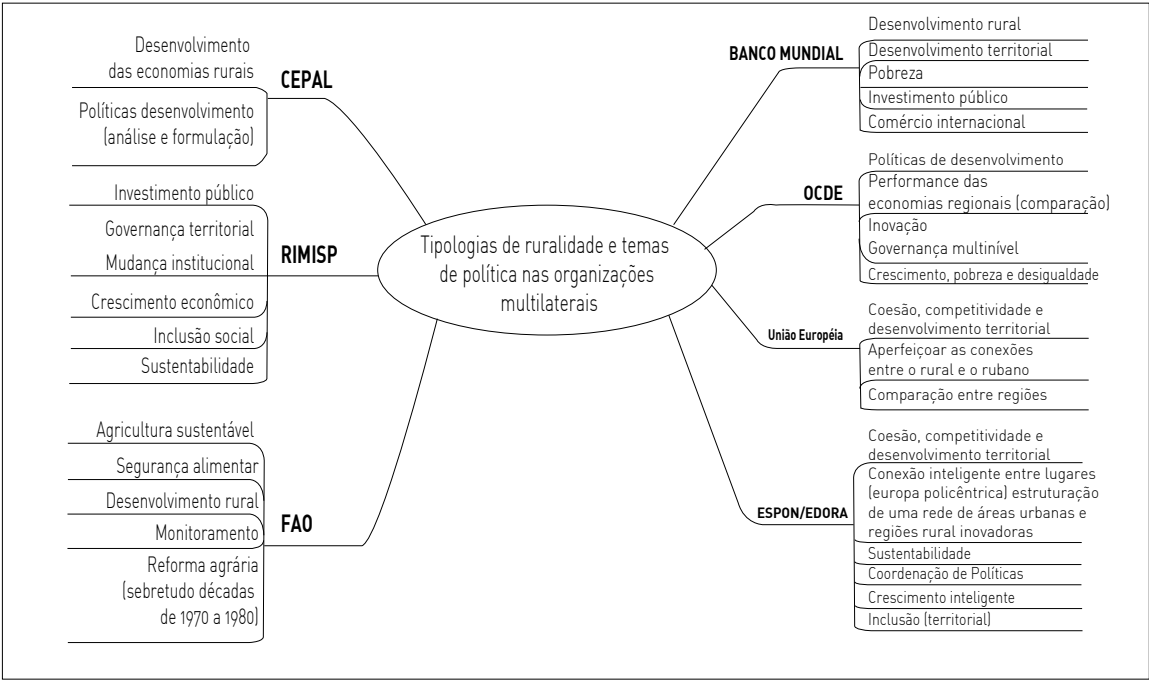
A seleção dessas agências e organismos internacionais foi orientada principalmente pelos seguintes critérios: a) capacidade de produção de informações (em boa medida estatísticas) que subsidiam a definição de tipologias adotadas e construídas pelas mesmas; b) abrangência dessas informações em relação ao número de países considerados – internacional e regionalmente; c) importância e influência das tipologias construídas no debate internacional (acadêmico ou não), elaboração de políticas públicas nacionais e regionais e organização de informações sobre a realidade rural dos diversos países e contextos espaciais. Neste último caso é importante sublinhar a capacidade dessas tipologias para: i) a construção de unidades de planejamento para a intervenção governamental; e ii) a elaboração de diferentes arranjos de gestão (espacial, territorial etc.).

Nessa mesma direção vale ressaltar, como vem sendo feito pela literatura especializada (Delorme, 2004) sobre políticas públicas (agrícolas em particular), a crescente importância das agências multilaterais como produtoras de informação e, mais do que isso, como construtoras de um referencial de políticas públicas a ser adotado internacionalmente pelos diferentes países e gestores de programas governamentais.

Substituindo, muitas vezes, o que era atribuição de organismos e agências nacionais (ministérios, secretarias, institutos etc.), as agências multilaterais passaram a “uniformizar” procedimentos (inclusive metodológicos) essenciais para o diagnóstico das diferentes realidades e para a elaboração de mecanismos de política que atendam aos objetivos esperados pela adoção dos parâmetros empregados pelas mesmas agências. Isso vale – e valeu – tanto para a identificação do que é ou não rural, como também para as medidas de protecionismo agrícola, distribuição de ativos fundiários, projetos de desenvolvimento rural e de combate à pobreza etc. A OCDE e o Banco Mundial cumprem, neste campo temático, papel de destaque nos últimos 20 anos, em especial a primeira organização, que aumentou tremendamente seu grau de influência sobre o quadro de *policy-makers* nacionais e regionais, numa trajetória inversa à da FAO, cuja importância na discussão e na definição de medidas com relação à fome e aos processos de desigualdade social era muito maior na década de 1960.

No âmbito regional, é inegável a presença da estrutura que integra a União Europeia na definição de indicadores que condicionam a performance dos países que dela fazem parte. Sobretudo no caso do setor rural/agrícola, em que a construção de preceitos comuns para a orientação de políticas remonta à criação da Política Agrícola Comum nos anos 60 do século passado. No caso latino-americano, podemos ter na CEPAL algo equivalente, guardadas todas as possíveis particularidades. No entanto, no tema do rural e do desenvolvimento rural, chama atenção a importância que uma agência não governamental, como o RIMISP, vem assumindo no período recente na elaboração de diagnósticos e no monitoramento de políticas especialmente associadas à ideia de dinamização de territórios rurais.

Figura 2 - Mapa lógico de tipologias de ruralidade e temas de políticas públicas



Fonte: elaborada pelos autores.

O mapa lógico (Figura 02), acima, fornece um quadro sistematizador das principais perspectivas orientadoras de algumas das mais importantes organizações multilaterais no debate sobre o conceito e as tipologias para o rural. Os objetivos e as formas de atuação desses organismos estão diretamente ligados à definição e à visão que formulam sobre o rural, determinando os aspectos da ruralidade que serão priorizados em suas tipologias. Assim, ele sugere os princípios orientadores e o viés por meio do qual essas agências olham e estruturam suas ações.

Na União Europeia, a revalorização do desenvolvimento rural no período de 1980/90 se deu em função da constatação da necessidade de reorientação das políticas protecionistas da Política Agrícola Europeia (PAC), uma vez que se tornavam mais evidentes, de um lado, os problemas derivados do avanço da agricultura intensiva e, de outro, a multifuncionalidade do espaço rural (que

evidenciava funções que ultrapassavam a produção agrícola). A partir de então, a União Europeia voltou-se cada vez mais para a consolidação de uma política de desenvolvimento rural que combinasse os valores econômicos, sociais e ecológicos (Kageyama, 2004). Observa-se, assim, um esforço contínuo de superação do enfoque setorial e de consolidação de uma abordagem territorial para o desenvolvimento rural que o enxerga como espaço (e não como atividade econômica) e a partir de suas particularidades.

Quase ao mesmo tempo, a OCDE procurou desenhar, a partir da década de 1990, um novo instrumental que possibilitasse aos governos responderem de maneira satisfatória aos novos desafios econômicos, sociais e ambientais para o desenvolvimento. Nesse contexto, as áreas rurais confrontavam-se com novas ameaças, mas também oportunidades, oriundas de mudanças na economia internacional, que incluíam a globalização, a ampliação e o avanço nas telecomunicações, a redução nos custos de transporte, as mudanças nos padrões de comercialização de *commodities* e a emergência e a ampliação da importância de atividades não agrícolas na área rural.

Na perspectiva da OCDE, três fatores passavam a influenciar as políticas de desenvolvimento rural: as amenidades cada vez mais valorizadas; as pressões pelo fim dos subsídios agrícolas e das políticas protecionistas tradicionais; e o destaque à descentralização nas políticas públicas. Isso requeria a realização de mudanças na forma de se pensar o rural – e nos seus critérios de definição – que progressivamente deixava de ser visto como sinônimo de declínio e de atividades primárias. A partir de então, ganhou ênfase a constatação da diversidade das áreas rurais entre países (e a comparação entre distintos países) e de que seu desenvolvimento dependeria da valorização dos ativos endógenos a partir das interconexões com os centros urbanos próximos.

Isso levou à conformação de um “novo paradigma do rural” (OCDE, 2006), calcado na competitividade das áreas rurais com base na valorização de ativos locais; no reconhecimento do papel das atividades não agrícolas; e na articulação de diferentes níveis de governança (supranacional, nacional, regional e local) e de distintos atores (públicos, privados, entre outros). Os ativos das áreas rurais e a facilidade nos transportes ampliavam a esfera de influência das áreas urbanas e abriam novas possibilidades de troca, com a valorização da qualidade de vida e da natureza e de outras amenidades próprias do ambiente rural que passam a ser fatores de atração de investimentos e de trabalhadores.

Mais recentemente, a Rede de Observação para o Desenvolvimento Territorial e Coesão, ESPON, vinculada à União Europeia, procurou avançar nessa empreitada e elaborou uma tipologia para as áreas rurais que parte da interação rural-urbano. A partir do entendimento do território como uma rede policêntrica, a ESPON pretende fornecer um diagnóstico das principais tendências territoriais, compreender o impacto das políticas públicas no território e suas implicações para a coesão, mapear as distintas estruturas territoriais e a diversidade regional, bem como elaborar ferramentas que possibilitem melhor articulação de políticas setoriais.

Na CEPAL, a busca por uma nova definição de rural partiu da necessidade de alterar os critérios dicotômicos, ainda dos anos 1960, que associavam o meio rural ao atraso e como sinônimo de atividades agrícolas e primárias. Desta forma, no final dos anos 1990, diante de um cenário, por um lado, de desregulamentação dos mercados, liberalização da economia, privatização das empresas públicas, ajuste fiscal e, por outro, de intensificação da descentralização da administração pública, tornava-se latente a necessidade de repensar o rural e seu desenvolvimento. Os enfoques e estratégias tradicionais de desenvolvimento rural apresentavam limitações por não considerarem a heterogeneidade da agricultura de pequena escala e a necessidade de políticas diferenciadas, por colocarem foco excessivo – em alguns casos exclusivos – nas políticas agrícolas e pela pouca valorização dada aos encadeamentos do setor

agrícola com outras atividades/setores. Repensar os problemas e estratégias de desenvolvimento rural, nessa perspectiva, requeria que os critérios definidores do rural fossem revistos e que as relações e interconexões dessas economias com as comunidades urbanas próximas fossem valorizadas (Schejtman, 1999).

No caso da FAO – que tem como principais objetivos gerar e disponibilizar informações qualificadas sobre a fome e a produção/disponibilidade de alimentos; compartilhar *expertise* em políticas públicas de desenvolvimento rural e de alívio da fome; e prover um espaço de articulação das nações em temas relacionados com alimentos e agricultura; entre outros – não existe atualmente uma única definição de rural que seja harmonizada e aplicada em todas as suas unidades (Keita, 2005).

Grande parte de seu esforço tem se concentrado na elaboração de indicadores de monitoramento de processos de desenvolvimento rural, agricultura sustentável e segurança alimentar, capazes de permitir a comparação entre países e a transferência de experiências em políticas públicas, mais do que na definição de tipologias de rural. São duas as principais fontes de indicadores de mensuração de desenvolvimento rural presentes na FAO: as Diretrizes de Indicadores Socioeconômicos para Monitorar e Avaliar a Reforma Agrária e o Desenvolvimento Rural - 1988 (parte do Programa de Ação da Conferência Mundial de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural, cuja origem é de 1979) e os componentes de indicadores-chave do sistema de Mapeamento e Informação de Insegurança Alimentar e Vulnerabilidade (2002).

Nos últimos anos, sua Divisão de Estatísticas tem procurado avançar na revisão das definições que informam as coletas de dados, bem como na consolidação de um quadro estatístico e de indicadores que permita o monitoramento e a avaliação sistemáticos do desenvolvimento rural entre diferentes períodos e entre diferentes países. Ainda que tenha um papel importante nos debates públicos e no desenho de indicadores para o desenvolvimento rural, a FAO não apresenta uma tipologia própria bem definida de rural e, por este motivo, não foi considerada neste trabalho, ainda que conste nas Figuras 02 e 03 – que apresentam o marco lógico e a linha do tempo das tipologias de ruralidades.

Por sua vez, o RIMISP vem, desde 2007, canalizando esforços para a elaboração de tipologias de classificação das áreas rurais capazes não apenas de diferenciar essas áreas das urbanas, mas também de captar as dinâmicas e heterogeneidades existentes em seu interior. A definição das áreas rurais e sua melhor caracterização estão relacionadas diretamente com o trabalho do RIMISP de fomento ao desenvolvimento rural latino-americano e de construção de conhecimentos voltados para a mudança institucional, para a inovação produtiva e para o fortalecimento e favorecimento da cooperação entre atores sociais, com um forte compromisso com a inclusão social e com a sustentabilidade. Seus estudos têm avançado também na direção da melhor compreensão das mudanças e das dinâmicas nas quais estão inseridas as sociedades rurais, buscando ampliar a qualidade dos diagnósticos e das estratégias e instrumentos de ação, bem como o aperfeiçoamento dos investimentos públicos para o desenvolvimento rural.

No caso do Banco Mundial, os investimentos feitos na temática da definição e da elaboração de tipologias do rural estão relacionados ao resgate e à redefinição do papel do desenvolvimento rural e no bem-estar nacional. Sua perspectiva, portanto, é definir um rural amplo e diversificado para orientar políticas públicas de desenvolvimento e de combate à pobreza que tenham como ponto de partida o entendimento das particularidades do rural e a exploração de suas potencialidades no cenário atual. Os estudos do Banco concluem, normalmente, que a abertura dos mercados e a desativação das políticas protecionistas podem trazer benefícios ao desenvolvimento das áreas rurais, em particular nos países da América Latina e Caribe, que tendem a ser exportadores líquidos de

bens agrícolas. Deste ponto de vista, a maior abertura das economias e dos mercados dos países da América Latina e Caribe estaria associada a uma maior renda agrícola e à menor concentração econômica das atividades, contribuindo para o desenvolvimento rural.

Figura 3 - Linha do tempo das distintas tipologias de ruralidade no plano internacional



Fonte: elaborada pelos autores.

Tendo em vista os diversos campos temáticos nos quais se alocam as tipologias de diferentes organismos internacionais, procuramos apresentar, na Figura 03, as principais tipologias numa linha do tempo. Nosso objetivo é mostrar como as metodologias e tipologias de definição do rural vêm se complexificando ao longo dos anos, procurando incluir, em seus critérios, perspectivas cada vez mais amplas de ruralidade. Neste processo, as metodologias passam a incorporar de forma crescente outras dimensões do rural (distintas das dinâmicas agrícolas) que se fazem presentes e que são necessárias para capturar a diversidade existente nessas áreas nas sociedades contemporâneas.

Dentre as organizações analisadas, a OCDE foi precursora ao criar, em 1994, uma tipologia para classificar as regiões como rurais ou urbanas tendo como critério principal a densidade demográfica. Estas elaborações da OCDE serviram, por exemplo, de diretrizes para a construção da tipologia rural-urbano adotada pela União Europeia, até 2010, e também por outros organismos. Ela permanece até os dias atuais como a organização de maior influência sobre outros organismos internacionais e sobre países nesta matéria.

Em meados dos anos 2000 a CEPAL, em conjunto com outras instituições (CEPAL, FAO, IICA, FIDA, BID, Banco Mundial, GIZ, USAID e AECID) e no âmbito do *Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural* (GIADR), construiu uma tipologia a partir do cruzamento da densidade demográfica e da participação da agropecuária no emprego. Entretanto, essa metodologia é hoje pouco utilizada pela CEPAL em seus estudos e propostas; e o GIADR praticamente não possui mais atuação efetiva.

A OCDE, por sua vez, revisou e aperfeiçoou sua tipologia em 2005, ao incluir o critério da presença de centros urbanos com mais de 200 mil habitantes nas regiões. Partindo da interpretação de que a tipologia regional da OCDE produzia certas distorções, com repercussões importantes na magnitude dos espaços rurais e urbano, a União Europeia revisou esta tipologia. Em vez de partir das características populacionais das unidades administrativas locais para identificar as áreas urbanas e rurais (como procede a OCDE), adotou a criação de *clusters* de quadrantes (1 Km²) com densidade populacional de 300 habitantes por Km² e um mínimo de 5 mil habitantes. Como será apresentado na seção 3, essas e outras alterações provocaram diferenciações importantes na classificação das regiões, a exemplo do observado na França e na Holanda.

Em 2005, com o objetivo de delinear uma definição do rural para a construção de indicadores de monitoramento de processos de desenvolvimento rural, a FAO trabalhou em uma metodologia que buscava capturar o *continuum* diversificado estabelecido entre o rural e o urbano. Seus esforços, muitas vezes articulados com outras agências multilaterais e com universidades, procuravam definir o rural tendo em vista o fomento e o acompanhamento de processos de desenvolvimento baseados na promoção da agricultura sustentável, da segurança alimentar e do combate à pobreza. Ainda no âmbito da FAO, destacam-se, nos últimos anos, (i) o trabalho *Mapping global urban and rural population distributions* (2005), que procurou identificar áreas rurais e urbanas a partir de dados georreferenciados e (ii) os trabalhos no âmbito do Wye City Group, que é sucessor do IWG.Agri, no esforço em produzir Estatísticas para o Desenvolvimento Rural e Rendas Agrícolas (*Task Force on Statistics on Rural Development and Agricultural Household Income*), cuja origem é de 2003, e que teve como um de seus principais resultados a elaboração do *Handbook Rural Households' Livelihood and Well-being: statistics on rural development and agriculture income*.

Neste mesmo contexto, em 2005, o Banco Mundial elaborou uma metodologia de definição de áreas rurais, culminando no lançamento do documento *Beyond the city*. Seu objetivo era construir uma noção multidimensional do rural que combinasse densidade (orientado pelo critério da OCDE), distância aos grandes centros (que mais tarde seria adotado pela OCDE) e outros critérios para o desenho de indicadores diversificados e de políticas públicas que promovessem o desenvolvimento das áreas rurais. Um dos critérios introduzidos pelo Banco Mundial para destacar a diversidade das áreas rurais foi a diferenciação dessas áreas tendo como base a aptidão para a agricultura de sequeiro e a presença, no outro extremo, de áreas com vegetação florestal.

Em 2007, o RIMISP criou o Programa Dinâmicas Territoriais Rurais, com o objetivo de contribuir para o desenho e a implementação de políticas públicas mais integrais, transversais e efetivas de estímulo às dinâmicas territoriais rurais. Mais à frente, em 2009, os trabalhos da “Rede de Observação Europeia para o Desenvolvimento Territorial e Coesão” (ESPON), por meio do projeto *European Development Opportunities in Rural Areas* (EDORA), resultaram numa tipologia do meio rural baseada na identificação de três grandes narrativas. A “agricentrada”, discutia as mudanças relacionadas à transição de um modelo agrícola produtivista para outras orientações “para”, “peri” ou “pós”-produtivistas”. A urbano-rural englobava os debates relacionados aos processos de urbanização, contraurbanização (migração de retorno ao rural) e interações regionais. E a narrativa da penetração capitalista revelava a variedade de tensões local-global e as novas configurações de poder econômico nas áreas rurais.

Em 2010, no âmbito do RIMISP, foi construída uma tipologia para a definição de municípios rurais e urbanos a partir de variáveis econômicas, demográficas e de acesso a serviços básicos. No ano seguinte foram elaboradas outras duas metodologias. Uma delas baseada em sete dimensões, a saber: demografia, renda, pobreza e distribuição de renda, emprego, educação, moradia, governo local, participação social e política. A outra partia de três variáveis básicas – rendimentos econômicos, incidência de pobreza, e desigualdade – para classificar os territórios. E, por fim, em 2011, mais uma vez a OCDE revisou e aperfeiçoou sua tipologia, incorporando agora, entre seus critérios, a distância de núcleos urbanos com mais de 50 mil habitantes. A introdução da variável distância buscava capturar a influência do acesso aos serviços e ao trabalho na dinâmica das regiões rurais, num contexto em que se reduz a coincidência entre espaços de trabalho e de moradia, e já tinha sido aplicada na tipologia do Banco Mundial de 2005 (a centros de 100 mil habitantes).

O relatório está dividido em sete partes, além da Introdução. Na primeira, destacamos a contribuição da OCDE, que é seguida pelo tratamento dispensado à União Europeia (e, em particular, ao estudo da ESPON). O terceiro tópico apresenta os parâmetros empregados pela CEPAL, referentes ao caso latino-americano, que também é objeto do item seguinte, quando destacamos os critérios adotados pelo RIMISP. No tópico subsequente, são abordados os critérios utilizados pelo Banco Mundial. O sétimo tópico apresenta uma síntese do exercício elaborado pela FAO de identificação de áreas urbanas e rurais a partir de dados georreferenciados. A parte final do texto buscou sistematizar um conjunto de observações e questionamentos acerca das tipologias propostas pelas diferentes instituições e suas possíveis implicações na construção de políticas de desenvolvimento.

2. A tipologia utilizada pela organização para a cooperação e desenvolvimento econômico (OCDE)

Em 1994, a OCDE estabeleceu uma primeira tipologia para classificar as regiões como rurais ou urbanas, tendo como critério principal a densidade demográfica (primeiro e segundo passos abaixo) (OCDE, 1994). Em 2005, essa metodologia foi aperfeiçoada, incluindo um terceiro passo baseado no tamanho dos centros urbanos (OCDE, 2005). Em 2011, a tipologia incorporou a influência da distância a um centro urbano, o que permitiu classificar as regiões em “isoladas” e “próximas” ao mesmo.

A seguir são explicitados os procedimentos metodológicos que permitem à OCDE classificar as regiões dos países membros em: predominantemente urbanas, intermediárias próximas de uma cidade, intermediárias isoladas, predominantemente rurais próximas de uma cidade e predominantemente rurais isoladas. Essa tipologia orienta atualmente os estudos e as análises da OCDE, os quais, por sua vez, orientam as ações dos gestores públicos, sinalizando as potencialidades e as limitações das diferentes regiões dos países que compõem a área de atuação da organização (OCDE, 2006).

Inicialmente a OCDE classifica as regiões dos países-membros em predominantemente urbanas, intermediárias e predominantemente rurais, baseando-se em critérios de densidade populacional e tamanho dos centros urbanos situados dentro da região (OCDE, 2011; 2010). Os passos abaixo descrevem como essa tipologia é construída:

1º Passo: Classificação das unidades administrativas locais nível 2 (LAU2)² como rurais quando a densidade populacional estiver abaixo de 150 habitantes por Km² (500 habitantes para o Japão e Coreia).

² As unidades administrativas locais (ou *Local Administrative Units* – LAU – como denomina a União Europeia) referem-se a entidades administrativas localizadas em um nível geográfico menor que o Nível Territorial 3 (*Territorial Level 3* – TL3, ou, para a União Europeia, menor que o NUTS 3 – *Nomenclature of territorial units for statistics*) (OCDE, s.d.; União Europeia, s.d.).

2º Passo: Agregação das unidades locais no Nível Territorial 3 (TL3) e classificação em:

- i) Predominantemente urbana, se a porcentagem da população vivendo em unidades locais rurais está abaixo de 15%;
- ii) Intermediária, se a porcentagem da população vivendo em unidades locais rurais situa-se entre 15% e 50%;
- iii) Predominantemente rural, se a porcentagem de população vivendo em unidades locais rurais é maior que 50%.

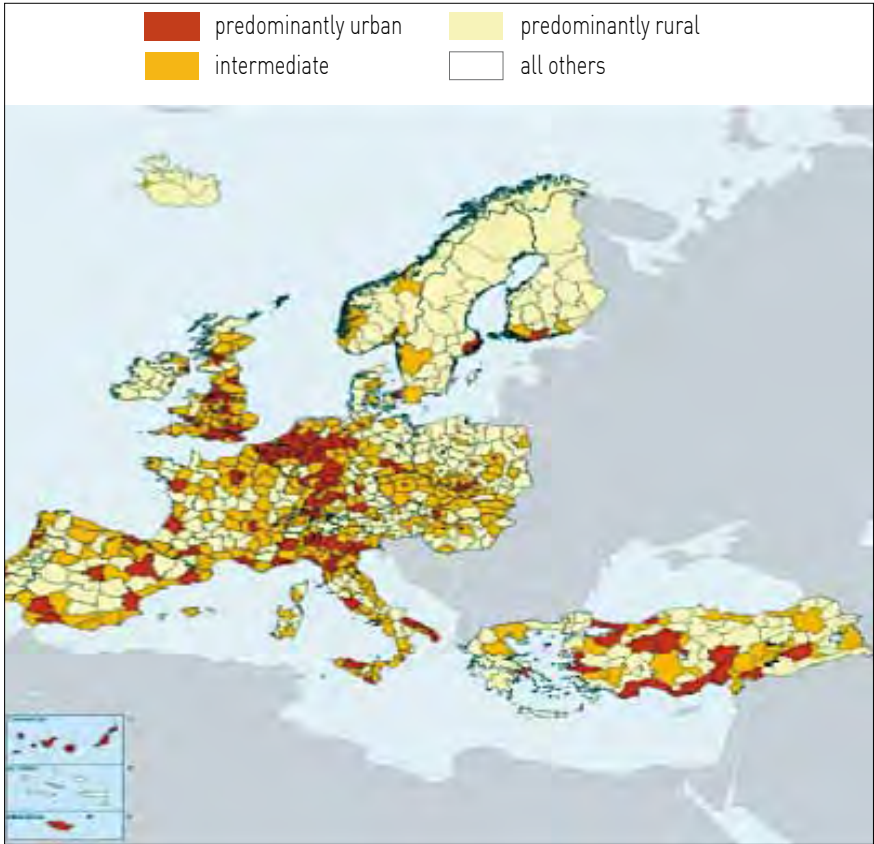
3º passo: Reclassificação destas regiões de acordo com o tamanho dos centros urbanos presentes:

- i) Uma região classificada como predominantemente rural pelos passos 1 e 2 pode tornar-se intermediária se contiver um núcleo urbano com mais de 200 mil habitantes (500 mil para Japão e Coreia), representando ao menos 25% da população regional;
- ii) Uma região classificada como intermediária nos passos 1 e 2 pode tornar-se predominantemente urbana se contiver um centro urbano com mais de 500 mil habitantes (1 milhão para o Japão e Coreia), representando ao menos 25% da população regional.

Centro urbano neste terceiro passo é definido de acordo com o tamanho e a densidade populacional. Trata-se de uma Unidade Administrativa Local (LAU2) (e.g. municipalidade), com densidade populacional acima de 150 habitantes por Km² e população total acima de 200 mil habitantes.

A Figura 04, abaixo, indica a classificação das regiões da Europa a partir dessa tipologia. De acordo com ela, em 2005, 46% da população da OCDE vivia em regiões predominantemente urbanas ocupando menos de 6% da área total, sendo que a população urbana apresentou um incremento de 8% no período de dez anos (1995-2005) (OCDE, 2009). Por outro lado, 24% da população vivia em regiões predominantemente rurais, ocupando mais de 80% da área (OCDE, 2009).

Figura 4 - Classificação das regiões da Europa a partir da tipologia da OCDE



Fonte: OCDE (2010)

Conforme ressalta a OCDE (2006), é importante destacar que este rural não é sinônimo de declínio. Um grande número de regiões rurais tem sido capaz de valorizar bens públicos ou “quase públicos”, como o meio ambiente, as paisagens e a herança cultural (incluindo a cultura gastronômica), e outras permanecem competitivas com a presença de indústrias em seu interior. (OCDE, 2006). No entanto, a agricultura vem perdendo espaço, não sendo mais o principal setor das regiões rurais. A força de trabalho na agricultura reduziu-se, aproximadamente, 25% entre 1990 e 2000 nas regiões predominantemente rurais da OCDE, sendo que neste ano menos de 10% da força de trabalho total estava empregada na agricultura (OCDE, 2006).

A Turquia, por exemplo, reduziu a participação do emprego agrícola no emprego total de 52% para 34% no período 1983-2003; na Coreia esta participação passou de 30% para menos de 10%; na Grécia de 30% para 15%; na Espanha de 20% para 5%; e na República Tcheca de cerca de 12% para menos de 5% (OCDE, 2006). Como o emprego *full-time* na agricultura tem decrescido, o emprego *part-time* e o emprego não agrícola têm prevalecido nos estabelecimentos rurais. Em 2003, 54% dos agricultores da União Europeia trabalhavam *part-time* e no Japão este percentual atingia cerca de 68% dos agricultores em 2002 (OCDE, 2006).

A Tabela 01, abaixo, apresenta a classificação das regiões e a porcentagem de população nelas localizada nos países da OCDE que estão incluídos no Projeto “Repensando o conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas”. Conforme a Tabela, no Chile e no México a grande maioria das regiões são rurais e as predominantemente urbanas apresentam percentual relativamente baixo; na França e na Espanha prevalecem as regiões intermediárias; e na Holanda predominam as regiões urbanas, destacando-se a ausência de regiões classificadas como rurais. Em termos populacionais, exceto na França, em todos os demais países a população concentra-se nas regiões predominantemente urbanas. No Chile e no México, o percentual de população rural também é expressivo.

Tabela 1 - Classificação das regiões e porcentagem de população nelas localizada em países selecionados da OCDE, em 2008

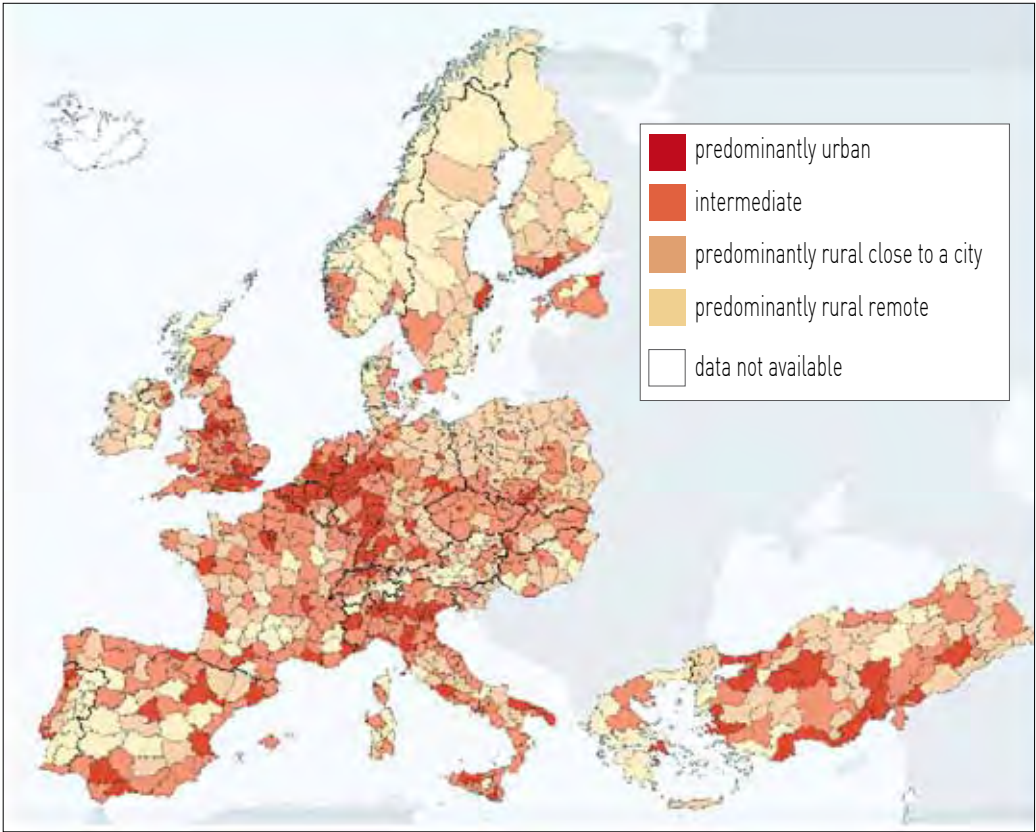
País	Porcentagem de regiões			% da população		
	Pred. Urbana	Intermediária	Pred. Rural	Pred. Urbana	Intermediária	Pred. Rural
Chile	11,11	12,96	75,93	49,91	14,41	35,67
França	14,58	47,92	37,5	34,74	48,31	16,94
Espanha	20,34	42,37	37,29	48,51	38,07	13,42
Holanda	58,33	41,67	0	84,98	15,02	0
México	16,27	14,35	69,37	46,73	17,12	36,15

Fonte: OCDE (2011)

Com os estudos de Dijkstra e Poelman (2008), Dijkstra e Ruiz (2010) e Brezzi, Dijkstra e Ruiz (2011), em 2011, a OCDE incorporou mais um elemento em sua tipologia: a acessibilidade aos centros urbanos, como um indicador de acesso a serviços e trabalho, para discutir as diferenças entre regiões rurais isoladas (“remote”) e regiões rurais próximas a uma cidade (OCDE, 2011). Essa tipologia reclassifica as regiões em predominantemente urbanas, intermediárias próximas de uma cidade, intermediárias isoladas, predominantemente rurais próximas de uma cidade e predominantemente rurais isoladas. Essa reclassificação foi elaborada adicionando nas classificações anteriores de predominantemente rural e de intermediária o critério do “tempo para dirigir” de pelo menos 50% da população da região para o centro populacional mais próximo, o qual deve ter mais de 50 mil habitantes. Para essa proposta foi considerado o tempo de direção de 60 minutos para a América do Norte e de 45 minutos para a Europa. Se mais de 50% da população consegue acessar esses centros no tempo definido, a região é considerada “próxima a uma cidade”, caso contrário é considerada “isolada”.

Conforme a tipologia anterior, 74% das regiões da América do Norte são classificadas como predominantemente rurais e, com esse refinamento posterior, mais da metade dessas regiões são reclassificadas como regiões rurais isoladas. Na Europa, 35% das regiões são classificadas como predominantemente rurais, sendo que 14% são consideradas como rurais isoladas (Figura 05). A tabela abaixo apresenta a porcentagem da população vivendo nas regiões de alguns países abarcados no Projeto “Repensando o conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas”, as quais foram reclassificadas de acordo com a tipologia ampliada da OCDE. Como pode ser visto, 4% da população da França, 6% da população da Espanha e 9% da população do México vive em regiões predominantemente rurais isoladas.

Figura 5 - Classificação das regiões da Europa a partir do refinamento da tipologia da OCDE



Fonte: Brezzi, Dijkstra e Ruiz (2011)

Tabela 02 - População (%) localizada nas diferentes regiões de alguns países incluídos no Projeto “Repensando o conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas”, as quais foram reclassificadas segundo a tipologia aperfeiçoada

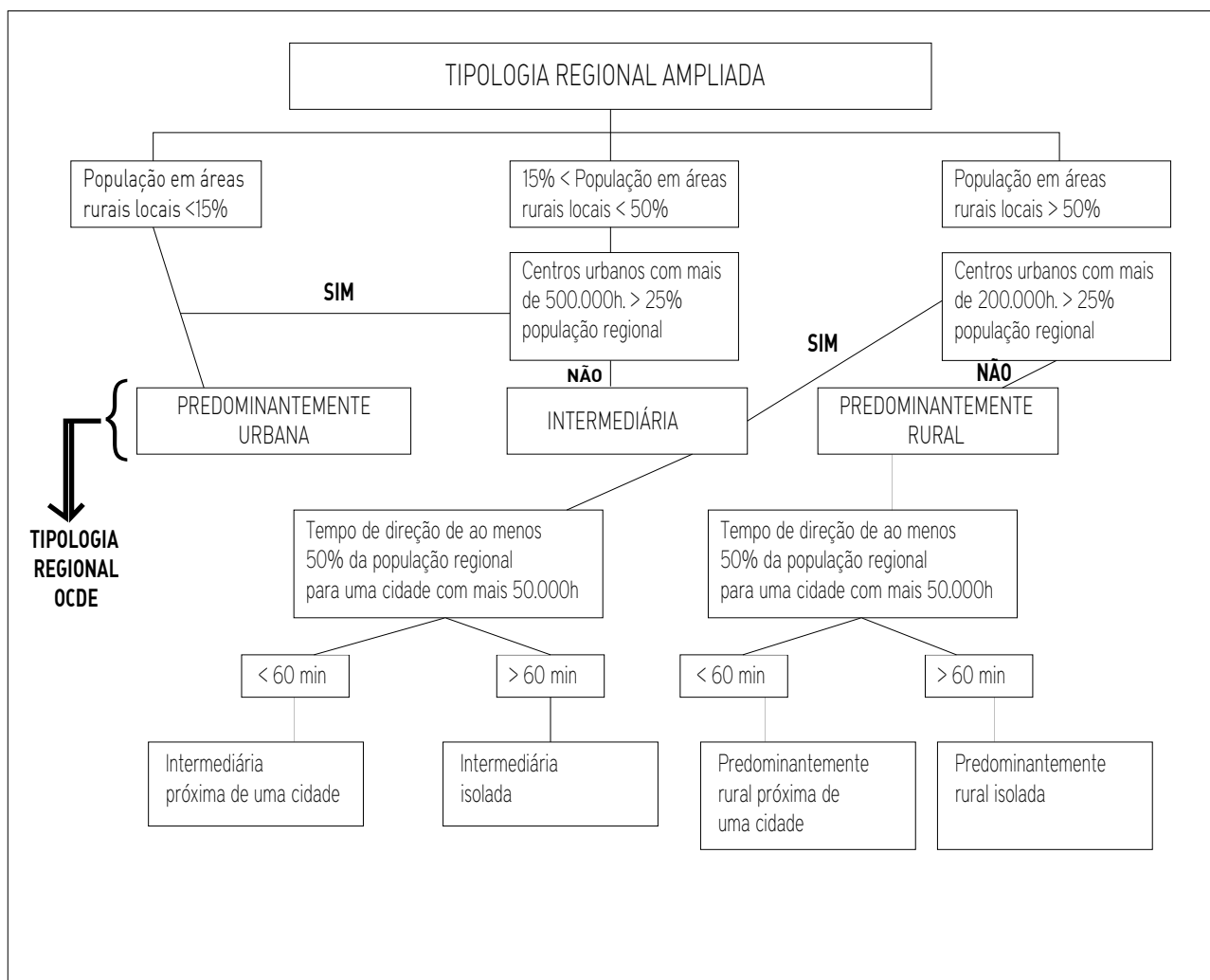
País	Pred. Urbana	Intermediária próxima cidade	Intermediária isolada	Pred. Rural próxima cidade	Pred. Rural isolada
França	35	48	0	13	4
Espanha	48	36	2	8	6
Holanda	85	15	0	0	0
México	47	17	0	26	9

Fonte: Brezzi, Dijkstra e Ruiz (2011)

Os resultados da nova classificação destacam as diferenças em termos de performance econômica entre regiões predominantemente rurais próximas a uma cidade e predominantemente rurais isoladas. Por exemplo, regiões predominantemente rurais isoladas tendem a apresentar lento crescimento populacional e maior fluxo de emigração que as demais regiões. De acordo com os autores, “diversificação econômica e ligação com centros urbanos ‘maiores’ são cruciais para a habilidade das regiões rurais reterem população” (Brezzi, Dijkstra e Ruiz, 2011, p. 10).

O diagrama abaixo sistematiza os passos e os elementos que compõem a tipologia ampliada da OCDE.

Diagrama 1- Construção da Tipologia Ampliada da OCDE



Fonte: OCDE [2011]

3. A classificação adotada pela União Europeia

A União Europeia utiliza uma tipologia de ruralidade que tem como base as elaborações da OCDE. Em 2010, a União Europeia revisou a tipologia regional da OCDE apresentada acima, pois, segundo a organização, esta classificação produziria dois tipos de distorções:

- a) Variação na área no nível das unidades administrativas locais (LAU2): implica que pequenas cidades que apresentam elevada densidade populacional possam ser classificadas como urbanas apesar de serem muito pequenas em termos populacionais (por exemplo, Aldea de Trujillo, na Espanha, é classificada como urbana apesar de ter uma população de apenas 439 habitantes); ou que cidades muito grandes possam ser classificadas como rurais devido à baixa densidade demográfica, mesmo quando a maioria da população da LAU2 vive na cidade (por exemplo, Cáceres, na Espanha, que, apesar de contar com mais de 150 mil habitantes, é considerada “rural”).
- b) Variação na área num nível mais amplo que as LAU2, ou seja, nas regiões NUTS 3, e a prática de alguns países em separar o centro de pequenas cidades da região circundante (União Europeia, 2011; 2010).

Com base nestas considerações, a União Europeia propôs uma nova tipologia a partir dos critérios apresentados abaixo:

Passo 1: Identificação da área urbana a partir de dados populacionais. As áreas urbanas são identificadas a partir dos seguintes critérios:

- i) Densidade populacional acima de 300 habitantes para um quadrante de 1 km²;
- ii) Limite de tamanho mínimo (5 mil habitantes) aplicado nos quadrantes que seguem a densidade indicada anteriormente.

A população vivendo em áreas rurais refere-se à população que vive fora das áreas urbanas, identificadas a partir do método descrito acima.

Para determinar o tamanho da população, os quadrantes são agrupados baseando-se na proximidade. Se um quadrante com densidade populacional acima daquela mencionada é circunscrito por outros similares, eles devem ser agrupados. Os quadrantes de 1 km² já estão disponíveis para Dinamarca, Suécia, Finlândia, Áustria e Holanda. Para os demais países-membros, a nova tipologia baseia-se nas informações criadas pelo *Joint Research Centre* (JRC), fundamentada no LAU2 e CORINE land cover. Dito de outro modo, o método baseia-se na criação de *clusters* de quadrantes com densidade populacional de 300 habitantes por km² e um mínimo de 5 mil habitantes. Todos os quadrantes fora destes *clusters* são considerados rurais.

Passo 2: Definição de um nível regional.

Agregação dos quadrantes no nível das regiões NUT3 e verificação das informações populacionais (diferentemente da OCDE que agrega os LAUs). Se mais de 50% da população vive em áreas rurais, então a região é classificada como predominantemente rural. Se menos de 20% da população vive em áreas rurais, a região é classificada como predominantemente urbana. Se entre 20-50% da população vive em áreas rurais, a região é classificada como intermediária. É importante notar que o limiar para distinguir predominantemente urbana de intermediária foi alterado para 20%, sendo que na metodologia da OCDE é de 15%.

Passo 3: Classificação e agrupamento das regiões NUTS3.

O agrupamento visa resolver o problema de trabalhar com regiões NUTS 3 muito pequenas. Foram agrupadas regiões NUTS3 quando estas apresentaram um tamanho inferior a 500 km². Um total de 247 regiões NUTS3 possuem menos que 500 km². Destas:

- i) 46 pequenas regiões NUTS3 foram combinadas com uma região vizinha;
- ii) 50 pequenas regiões NUTS3 foram combinadas com uma ou duas regiões vizinhas com as quais compartilham uma dimensão maior de fronteira, desconsiderando as demais vizinhas;
- iii) Em 18 pequenas regiões NUTS3, a extensão da fronteira não permitiu uma clara distinção entre vizinhas. Nesta situação, essas regiões foram combinadas com todas as suas regiões vizinhas;
- iv) 28 pequenas regiões NUTS3 foram combinadas com outras pequenas regiões NUTS3 e algumas vizinhas principais;
- v) 105 não foram agrupadas por outras razões (União Europeia, 2010).

Desse modo, 142 pequenas regiões NUTS3 foram agrupadas tornando-se 114 NUTS3 grupos. Em outras palavras, os quadrantes são agregados no nível das regiões NUTS3; posteriormente são agrupadas regiões NUTS3 muito pequenas; e em seguida é realizada a classificação em predominantemente urbana, intermediária e predominantemente rural.

Passo 4: Presença de cidades.

De modo semelhante à metodologia da OCDE, a União Europeia também considera a presença de cidades maiores na região:

- i) Uma região classificada como predominantemente rural pelos passos 2 e 3 pode tornar-se intermediária se contiver um núcleo urbano com mais de 200 mil habitantes, representando ao menos 25% da população regional;
- ii) Uma região classificada como intermediária nos passos 1 e 2 pode tornar-se predominantemente urbana se contiver um centro urbano com mais de 500 mil habitantes, representando ao menos 25% da população regional.

As Figuras 06 e 07, abaixo, indicam as mudanças na configuração das regiões da União Europeia a partir desta nova tipologia. Por sua vez, a Tabela 03 evidencia as alterações nos países da Europa contemplados no Projeto “Repensando o conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas”.

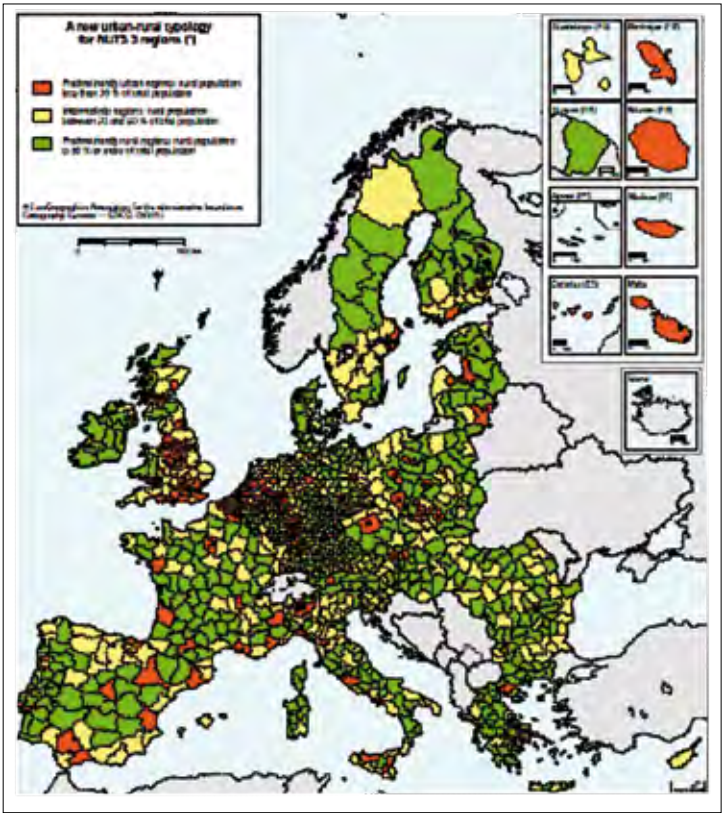
Como pode ser visto, com a nova tipologia da União Europeia a França teve um acréscimo da sua população que habita as regiões predominantemente rurais, passando de 17% para 29,3% da população total, enquanto a população vivendo em regiões intermediárias reduziu-se de 48,4% para 36,2%. Na Holanda, a população de regiões predominantemente urbanas apresentou redução, passando de 83,1% para 71,1%, sendo esta diminuição repassada para as regiões intermediárias, cuja população elevou-se de 15,6% para 28,3%. Em relação à área total, também são observadas alterações expressivas, como a redução nas regiões intermediárias e o incremento nas regiões predominantemente rurais na França, e a redução de área nas regiões predominantemente urbanas e a elevação nas regiões intermediárias na Holanda.

Tabela 3 - Mudança na classificação das regiões com a nova tipologia da União Europeia

País	% da população						% da área					
	Tipologia original OCDE			Nova tipologia UE			Tipologia original OCDE			Nova tipologia UE		
	Predom. Urbana	Intermedi-ária	Predom. Rural	Predom. Urbana	Intermedi-ária	Predom. Rural	Predom. Urbana	Intermedi-ária	Predom. Rural	Predom. Urbana	Intermedi-ária	Predom. Rural
França	34,5	48,4	17,0	34,6	36,2	29,3	8,7	50,4	40,8	8,7	31,4	59,8
Espanha	48,2	37,8	13,9	48,2	38,1	13,8	14,4	40,2	45,4	14,4	39,5	46,1
Holanda	83,1	15,6	1,3	71,1	28,3	0,7	61,8	34,9	3,3	46,5	51,3	2,1
Total UE	44,5	35,4	20,1	40,3	35,6	24,1	9,5	36,1	54,4	9,1	34,9	56,0

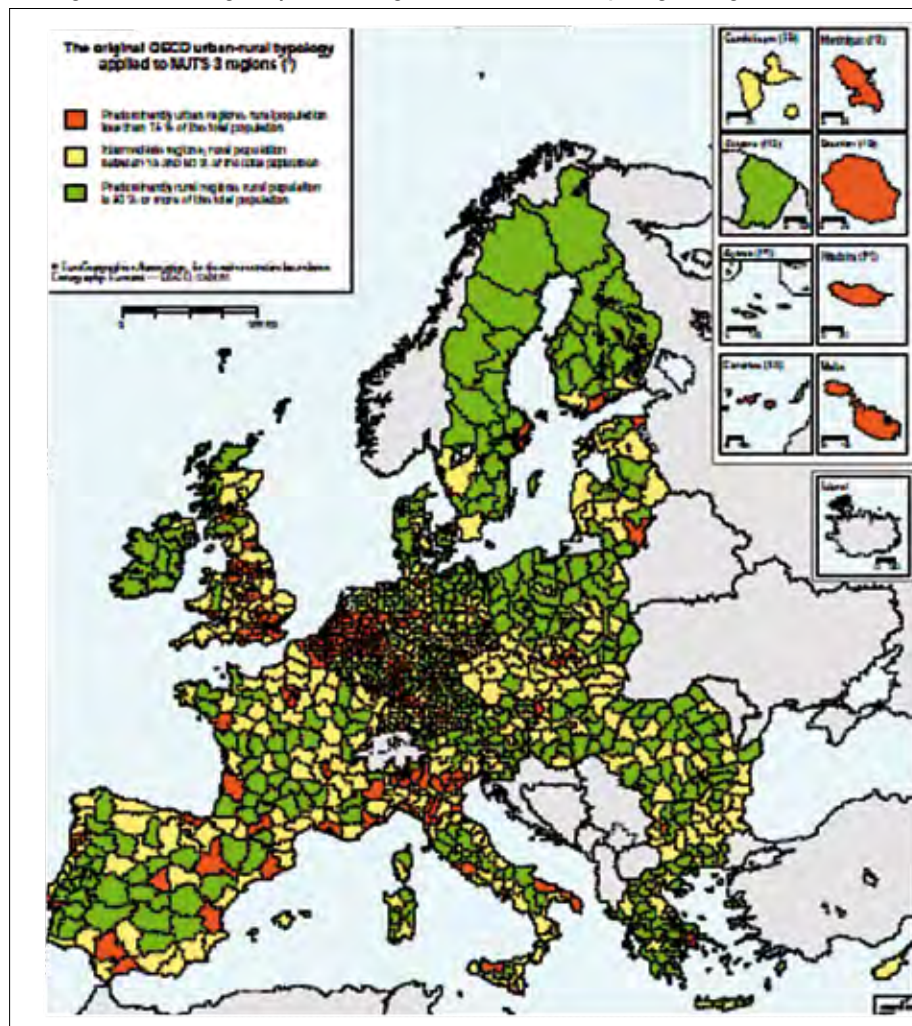
Fonte: União Europeia (2010)

Figura 6 - Configuração das regiões (NUTS3) a partir da Nova Tipologia da União Europeia



Fonte: União Europeia (2010)

Figura 7 - Configuração das regiões (NUTS3) na tipologia original da OCDE

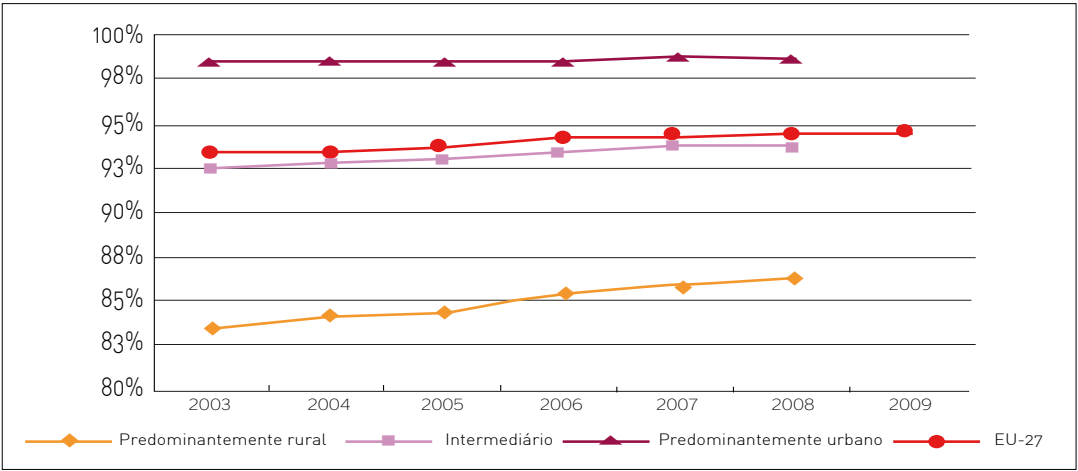


Fonte: União Europeia (2010)

Como mostra a Tabela 03, 24% da população da União Europeia vive em regiões predominantemente rurais, as quais ocupam 56% do território. Em 2008, as regiões rurais geraram 17% do Valor Adicionado Global (GVA) – enquanto regiões intermediárias e predominantemente urbanas perfizeram, respectivamente, 32% e 51% – e 22% do emprego (União Europeia, 2011).

Em 2009, 12,4 milhões de pessoas trabalhavam no setor primário, perfazendo 5,5% do total de empregados da União Europeia (União Europeia, 2011). A Figura abaixo revela a distribuição do emprego no setor não agrícola (indústria e serviços) de acordo com a tipologia rural-urbano para as regiões (predominantemente urbanas, intermediárias e predominantemente rurais). Observa-se que o setor não agrícola respondeu por 86% do total de empregos nas regiões predominantemente rurais da União Europeia.

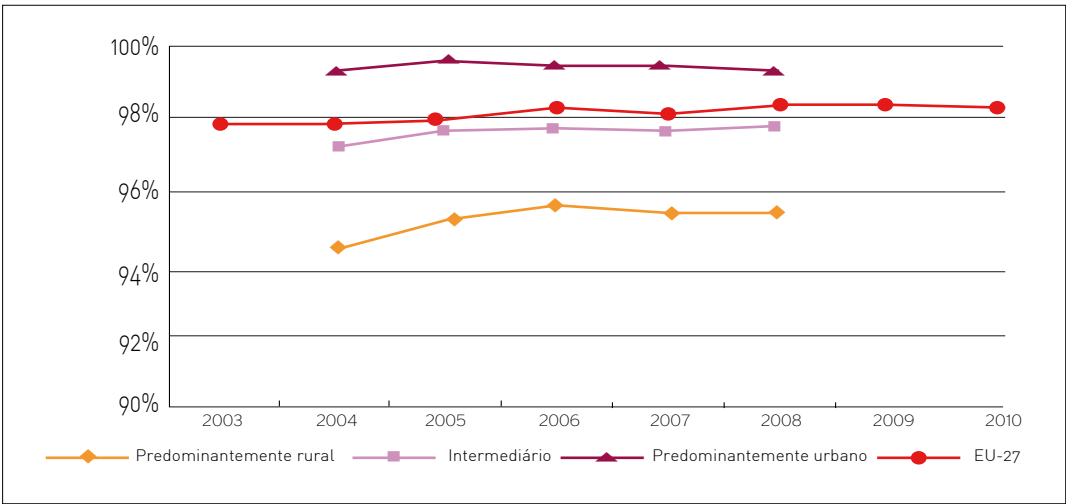
Figura 8 - Emprego no setor não agrícola (indústria e serviços) de acordo com a tipologia rural-urbano para as regiões da União Europeia



Fonte: (União Europeia, 2011)

O setor primário gerou 169 bilhões de euros em 2009, respondendo por apenas 1,6% do GVA total (União Europeia, 2011). A Figura seguinte apresenta a participação do GVA não agrícola (indústria e serviços) de acordo com a tipologia rural-urbano para as regiões da União Europeia. Nesta observa-se que, mesmo nas regiões predominantemente rurais, o GVA do setor não agrícola respondeu por quase 96% do total em 2008.

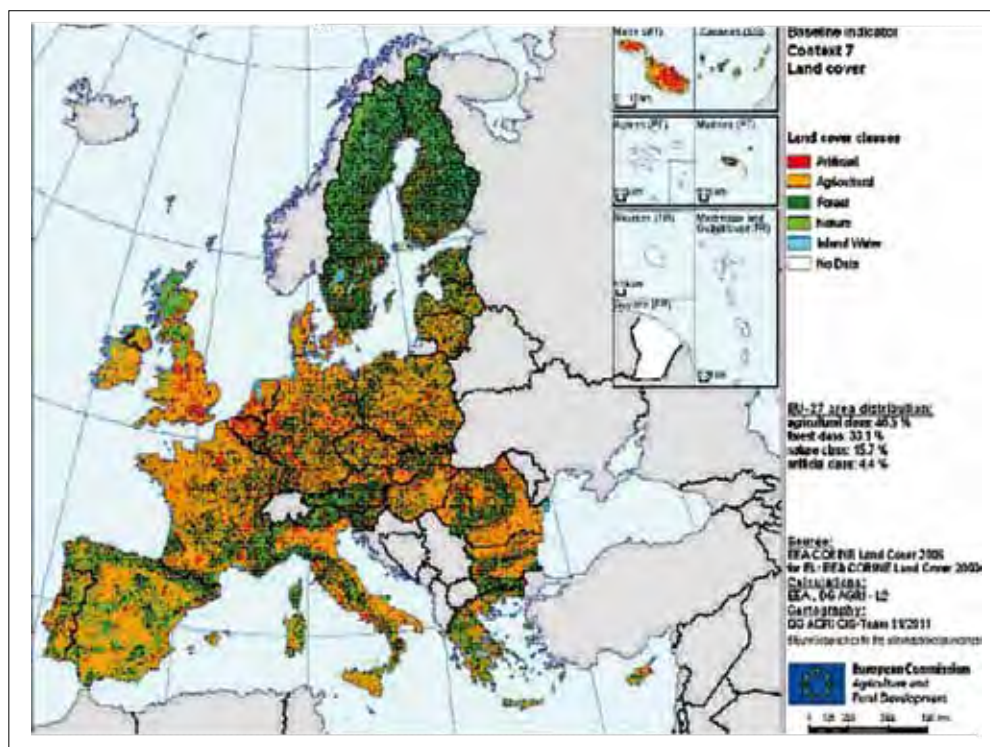
Figura 9 - Emprego no setor não agrícola (indústria e serviços) de acordo com a tipologia rural-urbano para as regiões da União Europeia



Fonte: Fonte: União Europeia (2011)

As áreas ocupadas com a agricultura na União Europeia representavam 46,5% da área total em 2006, enquanto as áreas ocupadas com floresta, área natural e área artificial perfaziam, respectivamente, 30,1%, 15,7% e 4,4% (União Europeia, 2011). A Figura abaixo ilustra esta distribuição.

Figura 10 - Cobertura da terra na União Europeia



Fonte: União Europeia (2011)

Mais de $\frac{1}{3}$ dos agricultores da União Europeia (35,3%) desenvolviam outras atividades econômicas para além da atividade agrícola em 2007 (União Europeia, 2011). As Figuras seguintes apontam a presença de outras atividades econômicas ao lado da atividade agrícola nos países da União Europeia de acordo com a tipologia rural-urbano para as região (predominante rural, intermediária, predominantemente urbana). Conforme a Figura 11, o caráter rural ou urbano das regiões parece não estar diretamente relacionado com a intensidade da realização de outras atividades econômicas.

■ Concepções da Ruralidade Contemporânea:
as singularidades brasileiras

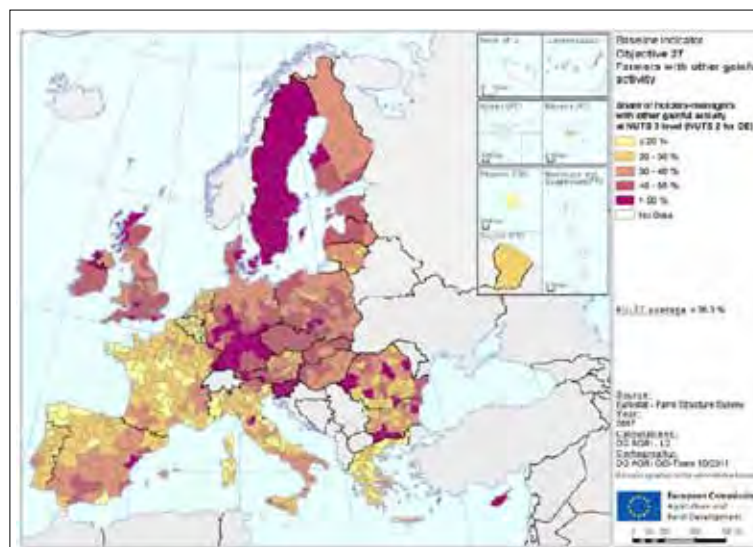
Figura 11 - Presença de outras atividades econômicas concomitantes à atividade agrícola nos países da União Europeia

Indicator	Objective 27 - Farmers with other gainful activity				
Measurement	Share of holders-managers with other gainful activity				
Source	Eurostat - Farm Structure Survey				
Year	2007				
Unit	%				
Country	(1) PR	(2) IN	(3) PU		MS
Belgium	15.9	15.3	16.7		16.0
Bulgaria	39.2	33.8	29.5		37.0
Czech Republic	46.3	47.6	42.6		46.5
Denmark	47.4	50.0	50.0		48.2
Germany	n.a.	n.a.	n.a.		48.2
Estonia	43.9	41.8			43.7
Ireland	47.1		47.3		47.1
Greece	22.7	25.0	25.8		23.2
Spain	32.0	31.0	35.7		32.3
France	23.4	29.1	21.7		25.2
Italy	26.8	29.5	22.4		27.8
Cyprus		50.1			50.1
Latvia	39.4	41.5	44.4		40.4
Lithuania	30.9	34.8	31.2		31.8
Luxembourg		18.5			18.5
Hungary	37.8	38.6	37.7		38.1
Malta			47.2		47.2
Netherlands	35.9	27.8	28.3		28.2
Austria	37.9	38.0	33.8		37.6
Poland	37.7	42.0	42.4		39.5
Portugal	25.1	26.6	23.5		25.2
Romania	37.1	35.3	31.9		36.3
Slovenia	79.7	75.0			77.9
Slovakia	43.3	46.3	45.9		44.3
Finland	41.4	44.1	49.1		42.6
Sweden	71.0	70.6	75.2		70.9
United Kingdom	39.5	42.9	42.6		42.1
EU-27	34.8	35.4	33.4	excl. DE	35.3
EU-15	28.7	31.5	29.4	excl. DE	29.8
EU-12	37.9	37.9	39.7		38.0

Observações: PR= Regiões Predominantemente Rurais; IN= Regiões Intermediárias; PU= Regiões Predominantemente Urbanas;
MS= País-Membro.

Fonte: União Europeia (2011)

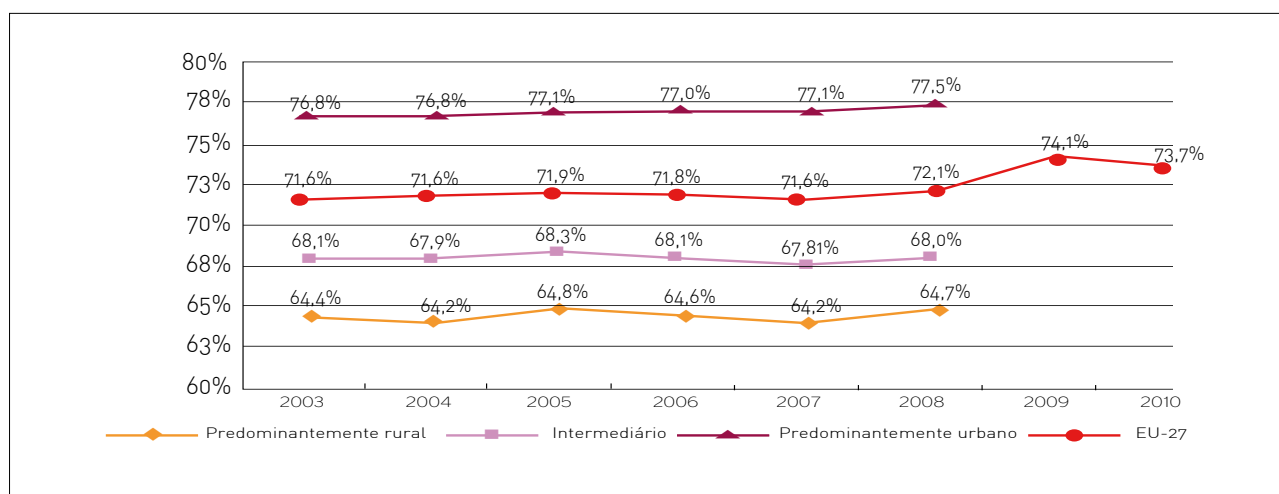
Figura 12 - Presença de outras atividades econômicas concomitantes à atividade agrícola nos países e regiões da União Europeia



Fonte: União Europeia [2011]

O setor de serviços produziu 74% do total do GVA, em 2010, no conjunto da União Europeia (União Europeia, 2011). Como pode ser visto abaixo, o setor de serviços respondeu por 65% do GVA nas regiões predominantemente rurais, com uma participação que difere em apenas cerca de 12% das regiões predominantemente urbanas.

Figura 13 - Participação do setor de serviços no GVA total de acordo com as características das regiões na União Europeia



Fonte: União Europeia [2011]

A exemplo da ampliação da metodologia da OCDE, Dijkstra e Poelman (2011; 2008) propuseram a incorporação do critério da distância a um centro urbano na metodologia da União Europeia³. Nesta proposta, a tipologia segue todos os passos descritos acima e reclassifica as categorias considerando as diferenças entre as áreas localizadas próximas ao centro de uma cidade ou isoladas:

- i) Todas as regiões predominantemente urbanas são consideradas próximas de uma cidade;
- ii) Regiões predominantemente rurais ou intermediárias são consideradas isoladas se menos da metade dos residentes consegue dirigir-se, em até 45 minutos, a um centro urbano com, ao menos, 50 mil habitantes. Se mais da metade dos residentes consegue dirigir-se ao centro de uma cidade com, ao menos, 50 mil habitantes em até 45 minutos, então a região é considerada próxima a uma cidade.

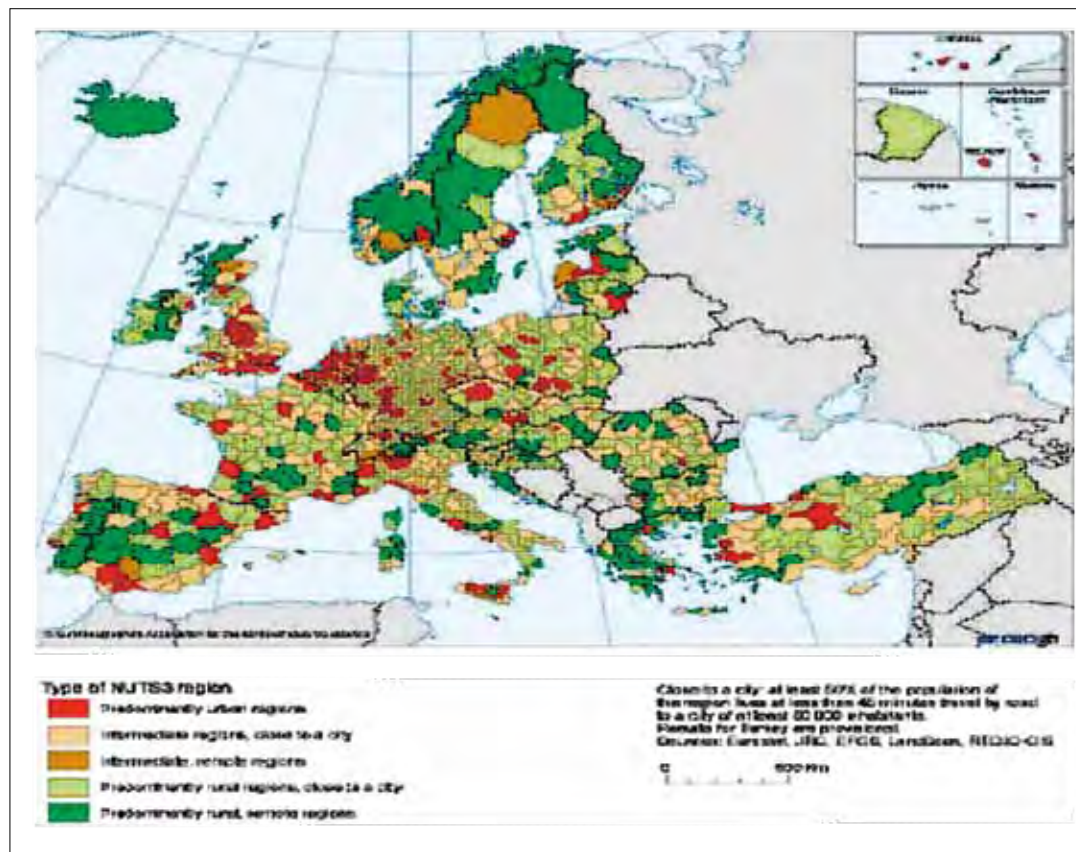
A partir desse critério, as regiões NUTS³ foram classificadas em:

- i) Predominantemente urbanas;
- ii) Intermediárias próximas de uma cidade;
- iii) Intermediárias isoladas;
- iv) Predominantemente rurais próximas de uma cidade;
- v) Predominantemente rurais isoladas.

A Figura 14 permite visualizar este aperfeiçoamento da tipologia nas regiões da União Europeia.

3 Até o momento da finalização deste Produto, os autores desconheciam a incorporação desta proposta pela União Europeia.

Figura 14 - Configuração das regiões (NUTS3) a partir do aperfeiçoamento da tipologia rural-urbano da União Europeia



Fonte: Dijkstra e Poelman (2011)

É importante destacar o trabalho da “Rede de Observação Europeia para o Desenvolvimento Territorial e Coesão” (ESPON – *The European Observation Network for Territorial Development and Cohesion*), vinculada à União Europeia, na proposição de tipologias para compreender a relação rural-urbano. A ESPON articula mais de 600 pesquisadores, os quais trabalham em projetos transnacionais, coletando dados, desenvolvendo indicadores e produzindo mapas comparáveis para os 29 países contemplados na Rede – os 27 países da União Europeia mais Suíça e Noruega.

A ESPON iniciou suas atividades com o Programa 2002-2006, e atualmente encontra-se no Programa 2007-2013. Com este último Programa, a Comissão Europeia e os Estados Membros almejam dispor de diversos elementos: diagnóstico das principais tendências territoriais, bem como das potencialidades e das limitações do território europeu; análise dos impactos das políticas europeias e suas influências no território e na coesão; mapas das principais estruturas territoriais e da diversidade regional, abrangendo um amplo conjunto de temas importantes para o desenvolvimento das regiões e do território; análises intersectoriais e integradas e

construção de cenários, oferecendo perspectivas e oportunidades para o desenvolvimento das regiões e do território; integração de ferramentas e instrumentos apropriados para melhorar a coordenação espacial das políticas setoriais; e construção de indicadores e tipologias, contribuindo no monitoramento e na proposição de prioridades para o território europeu.

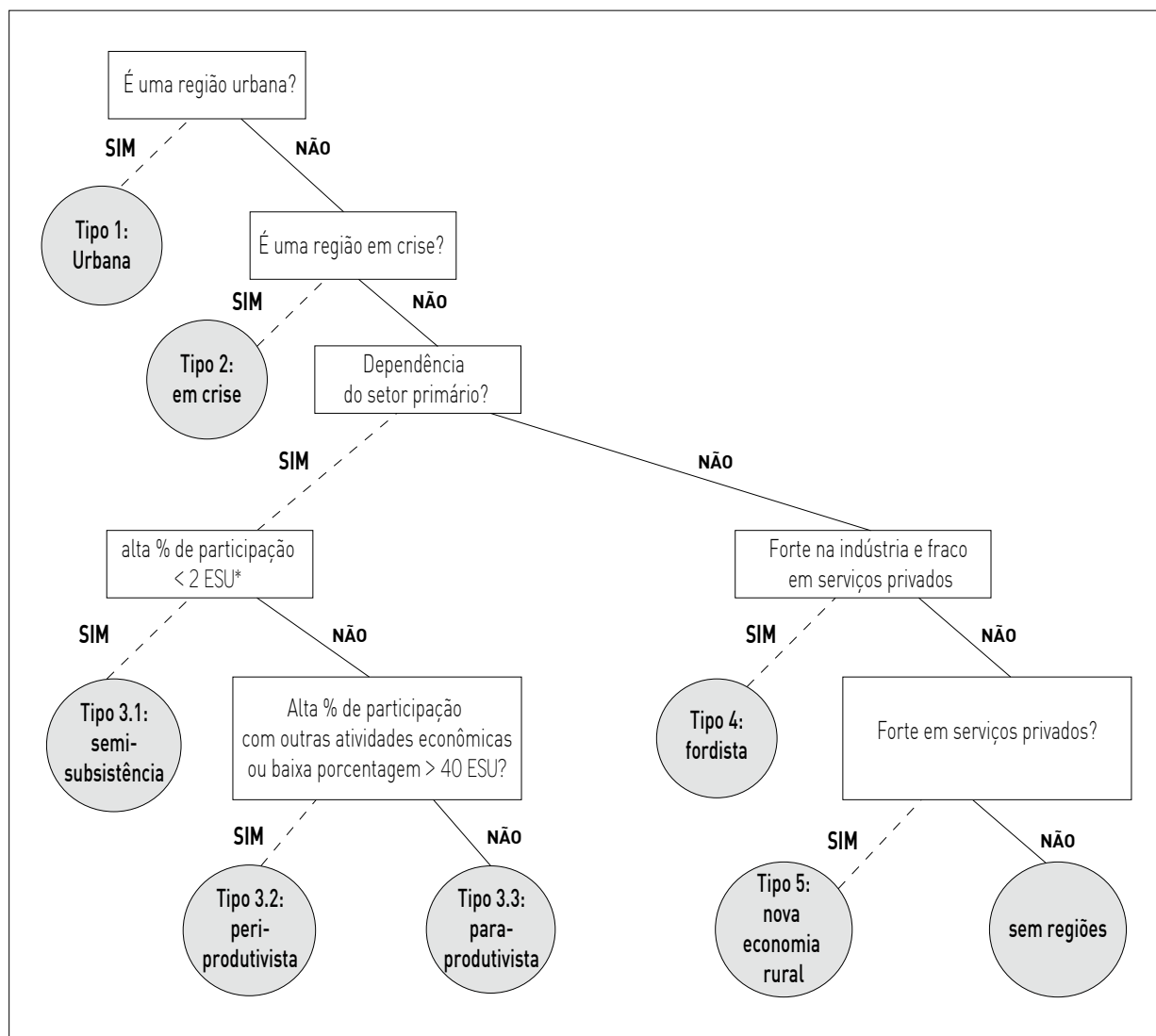
O rural também é contemplado pela ESPON, particularmente pelo Projeto *European Development Opportunities in Rural Areas* (EDORA). Nesse projeto, os pesquisadores construíram uma tipologia das regiões rurais, buscando apreender as dinâmicas e as distintas conformações e diferenciações do rural (ESPON, 2009). Essa tipologia parte da constatação da existência de três “grandes narrativas” que ajudam a explicar as mudanças e as diferenciações observadas no rural: a narrativa “agricentrada” (*agri-centric narrative*), a urbano-rural (*urban-rural narrative*) e a da penetração capitalista (*narrative of capitalist penetration*) (ESPON, 2009). A primeira discute as mudanças relacionadas à transição de um modelo agrícola produtivista para uma variedade de orientações “para”, “peri” ou “pós”-produtivistas”. A narrativa urbano-rural engloba os debates relacionados aos processos de urbanização, contraurbanização (migração de retorno ao rural) e interações regionais. A narrativa da penetração capitalista revela a variedade de tensões local-global e as novas configurações de poder econômico nas áreas rurais. Essas narrativas forneceram subsídios para a construção da tipologia.

Utilizando os elementos da narrativa urbano-rural, o primeiro passo consistiu em classificar as regiões em rural ou urbana, para o qual foram utilizados os critérios da tipologia ampliada da OCDE, proposta inicialmente por Dijkstra e Poelman (2008). Baseado na narrativa agricentrada, o segundo passo procurou distinguir as regiões onde o setor primário (agricultura) tem um papel significativo daquelas onde a economia é mais diversificada (não agrícola). No terceiro passo, detendo-se exclusivamente nos espaços onde a agricultura mostrou-se expressiva, as regiões foram divididas em “semi-subsistência”, “para-produtivista” e “peri-produtivista”.

Para-produtivista refere-se à produção agrícola em larga escala, com contínua ênfase na eficiência técnica, produtividade do trabalho e competitividade econômica, mas que começa a adotar medidas agroambientais e de bem-estar animal. Peri-produtivista refere-se aos estabelecimentos onde a produção agrícola em pequena escala assume importância e se destacam a incidência da pluriatividade, diversificação e multifuncionalidade. Nas regiões onde a economia é mais diversificada (não agrícola), estas foram subdivididas em “nova economia rural”, “fordistas em declínio” e “em crise” (*depleting*). A “nova economia rural” refere-se a uma mudança estrutural nas atividades do setor primário em direção ao secundário e empregos em serviços privados. As regiões do tipo “fordistas em declínio” têm um desenvolvimento associado a atividades secundárias, caracterizadas por indústrias pesadas e companhias fordistas, as quais tendem a ser intensivas em mão de obra e capital, em vez de intensivas em conhecimento. Conforme os autores, estas refletem a narrativa da penetração capitalista (ESPON, 2009).

Esses passos podem ser melhor compreendidos por meio do Diagrama seguinte, e a classificação das regiões de acordo com esta tipologia pode ser visualizada na Figura 15. Complementando as informações, a Tabela 04 apresenta a classificação das regiões nos países da União Europeia contemplados no Projeto “Repensando o conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas”. Uma vez construída a tipologia, os pesquisadores da ESPON “cruzaram” os “tipos” das regiões com a classificação ampliada da OCDE (predominantemente urbanas, intermediárias próximas de uma cidade, intermediárias isoladas, predominantemente rurais próximas de uma cidade, predominantemente rurais isoladas), verificando as confluências entre, por exemplo, as dinâmicas da agricultura e a diversificação econômica com proximidade aos grandes centros urbanos.

Diagrama 02 - Passos para a construção da tipologia da ESPON



Fonte: ESPON (2009)

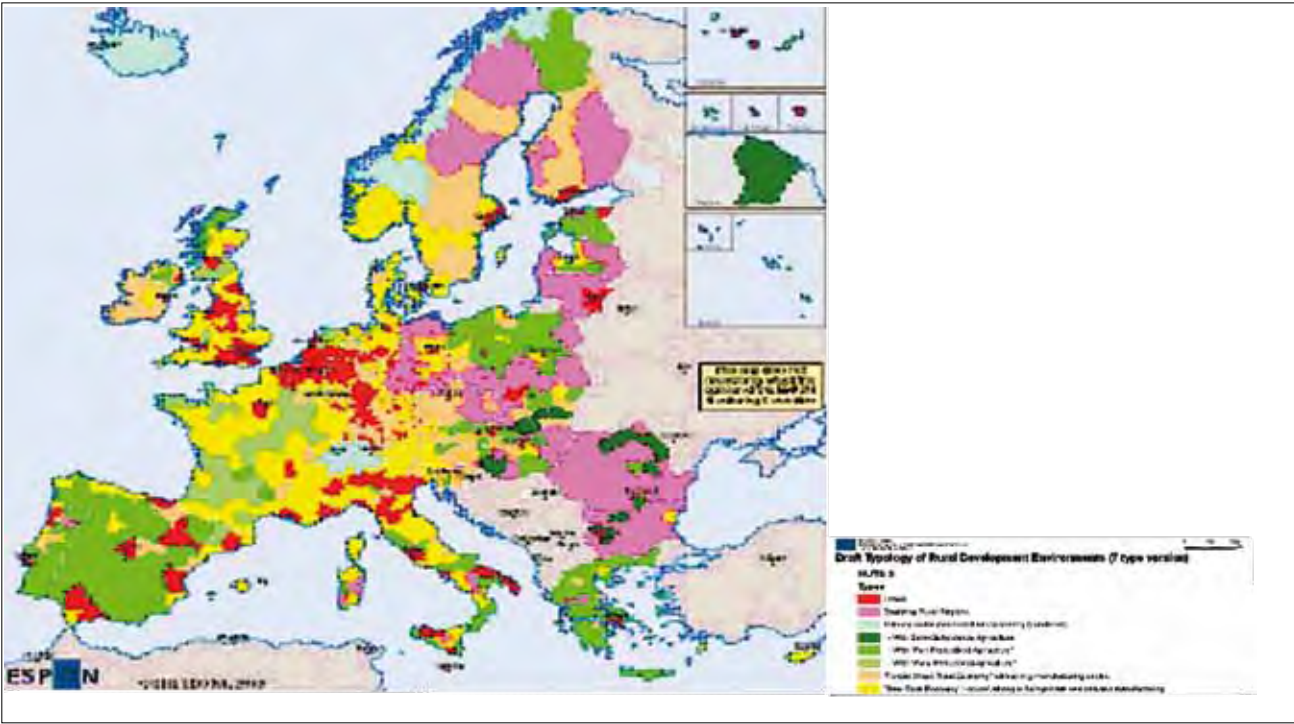
*ESU: *European size unit*. É um padrão de margem bruta de € 1.200,00, utilizado para expressar a magnitude econômica anual de um estabelecimento agrícola.

Tabela 4 - Classificação das regiões de acordo com a tipologia ESPON em países selecionados da União Europeia

Classificação das regiões	França	Espanha	Holanda
Urbana	13	12	27
Em crise	0	0	0
Semi-subsistência	1	0	0
Peri-productivista	2	26	0
Para-productivista	27	2	5
Fordista	3	4	4
Nova Economia Rural	54	15	4
Total	100	59	40

Fonte: ESPON (2009)

Figura 15 - Classificação das regiões da União Europeia a partir da tipologia da ESPON

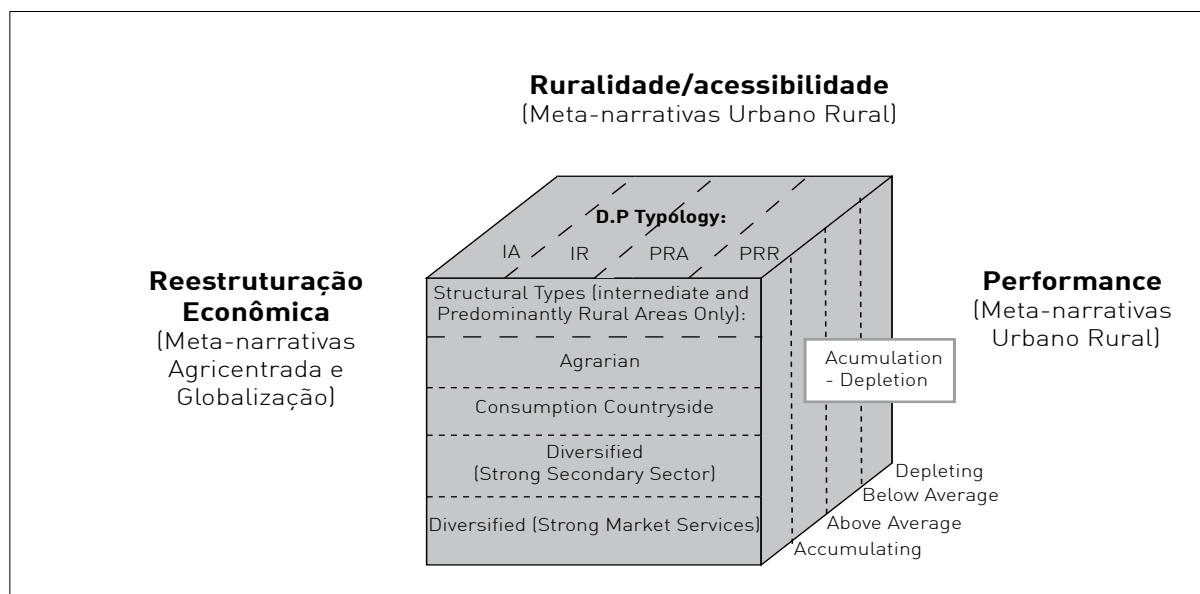


Fonte: ESPON (2009)

Em documento de 2011, a ESPON apresentou um quadro de análise para: compreender os padrões de diferenciação entre distintos tipos de áreas rurais; avaliar as potencialidades de desenvolvimento em cada uma dessas áreas; analisar o modo como essas oportunidades dependem ou podem ser fortalecidas por meio de interações entre o rural e o urbano; e verificar as conexões multiescalares entre firmas e territórios (ESPON, 2011). Este quadro de análise guarda muitas semelhanças com a tipologia apresentada acima. Com efeito, ele parte igualmente das três “meta-narrativas” apresentadas acima: “agricentrada”, “urbano-rural” e “competição global e penetração capitalista”. A partir destas metanarrativas, os autores construíram três tipologias, as quais, em conjunto, oferecem um quadro tridimensional para a análise (Figura 16).

A primeira tipologia visa analisar a ruralidade e a acessibilidade das regiões, utilizando os instrumentos da metodologia ampliada da OCDE, sendo que, nos termos deste estudo, as regiões (não urbanas) são classificadas em: intermediárias acessíveis, intermediárias isoladas, predominantemente rurais acessíveis e predominantemente rurais isoladas. A segunda tipologia discute os processos de reestruturação econômica, identificando quatro tipos de regiões não urbanas: i) agrária; ii) consumo do campo (*consumption countryside* – onde a economia rural não é mais dominada pela produção agrícola e pecuária, e são valorizados os bens públicos, os ativos ambientais e culturais, a produção local, o turismo rural etc.); iii) diversificada com forte setor secundário; e iv) diversificada com forte setor de mercado de serviços. A terceira tipologia avalia um *continuum*, entre “crise” e “acumulação”, de vários tipos de capitais (humano, financeiro, fixo etc.), considerando a articulação de cinco indicadores: taxa de migração, Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, mudanças percentuais anuais no PIB e no emprego, e taxa de desemprego (ESPON, 2011). A partir desta tipologia, as regiões são classificadas em: em crise, abaixo da média, acima da média e em acumulação. As Figuras 17, 18 e 19 apresentam o resultado destas tipologias para os países da União Europeia. Analisadas em triangulação, estas tipologias fornecem vários elementos para compreender as dinâmicas e as diferenciações das regiões rurais da União Europeia.

Figura 16 - Quadro tridimensional para analisar as mudanças nas regiões rurais



Fonte: ESPON (2011)

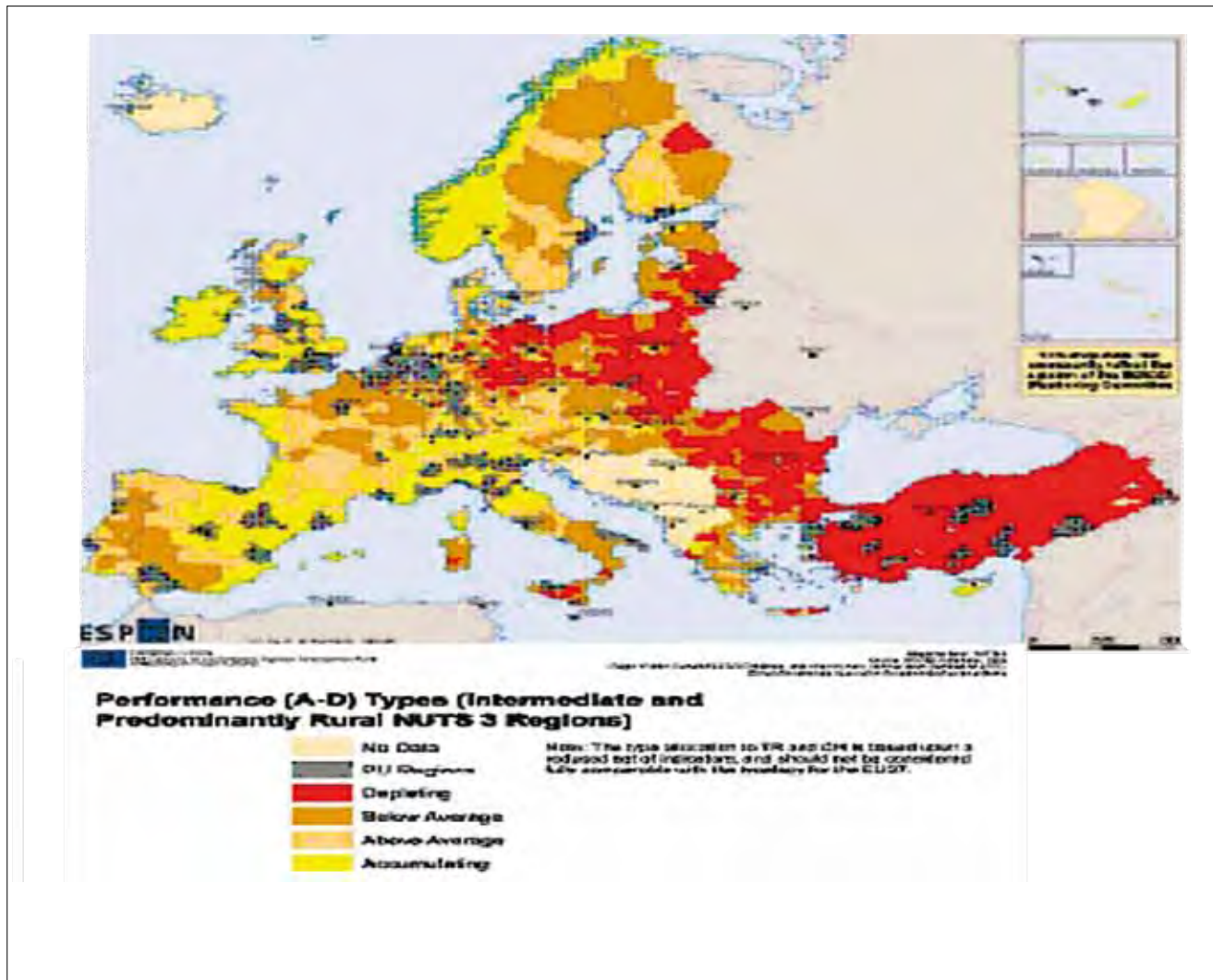
Embora estas tipologias e este quadro de análise não sejam adotados nas estatísticas da União Europeia para caracterizar as suas regiões rurais, e ainda que nem todos os critérios metodológicos utilizados na construção das mesmas estejam claramente apresentados nos documentos citados acima (ESPON, 2011; 2009), as propostas da ESPON trazem novos elementos a serem considerados na relação e na tipificação rural-urbano. Diferentemente das tipologias da OCDE e da União Europeia, são destacados e incorporados aqui o papel da agricultura e das dinâmicas sociais e econômicas dos territórios rurais. Essas tipologias da ESPON possibilitam maior transparência e aferição à “vida” econômica e social dos territórios rurais.

Figura 17- Tipologia Urbano-Rural para analisar a ruralidade e a acessibilidade



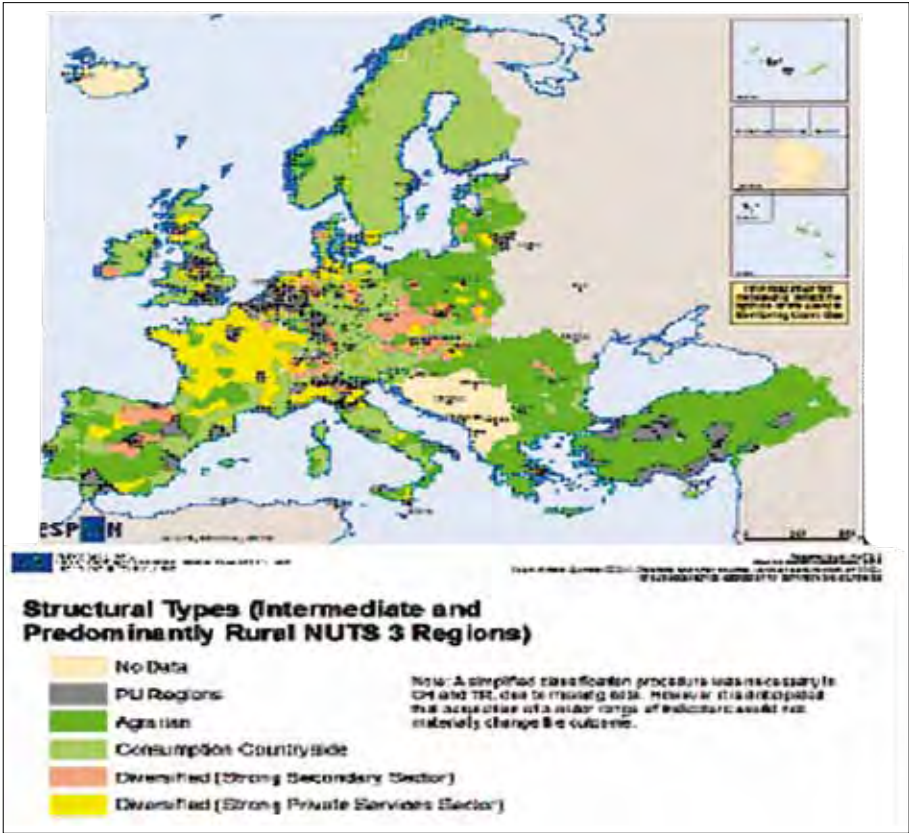
Fonte: ESPON (2011)

Figura 18 - Tipologia Estrutural para analisar os processos de reestruturação econômica



Fonte: ESPON (2011)

Figura 19 - Tipologia de Performances das regiões rurais da União Europeiaia



Fonte: ESPON (2011)

4. Os parâmetros estabelecidos pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL)

As discussões da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) sobre o tema da ruralidade estão fortemente vinculadas à sua Unidade de Desenvolvimento Agrícola, que participa do *Grupo InterAgencial para el Desarrollo Rural* (GIADR) e do projeto “*Contribución metodológica y analítica regional sobre la definición de rural en América Latina y el Caribe*”, financiado pela Cooperação Francesa. Esse projeto é parte de um esforço conjunto do GIADR – de que fazem parte CEPAL, FAO, IICA, FIDA, BID, Banco Mundial, GIZ, USAID e AECID – para construir uma definição de “rural” que dialogue com a realidade e que auxilie na formulação de políticas de desenvolvimento mais próximas às situações atuais.

A busca por uma nova definição de rural parte da necessidade de alterar os critérios dicotômicos construídos nos anos 1960, de acordo com os quais as áreas rurais eram equivalentes ao atraso (*versus* a modernidade urbana) e sinônimo de atividades agrícolas

e primárias (enquanto nas cidades havia a industrialização). Com as transformações ocorridas nos últimos anos na sociedade, como o aumento da população rural ocupada em atividades não agrícolas e o crescente fluxo de bens e serviços entre as zonas rurais e urbanas, tornou-se necessário construir uma perspectiva de ruralidade que relativize a divisão urbano-rural, bem como reconheça a heterogeneidade que caracteriza o meio rural (CEPAL, 2011).

Antes de propor uma tipologia para as áreas rurais, Sergio Faiguenbaum (2011), consultor da Unidade de Desenvolvimento Agrícola da CEPAL, faz uma revisão da definição oficial de “rural” e “urbano” em nível mundial (Europa, Ásia, África, Oceania e América). Ao analisar a diversidade de situações nos países, o autor sinaliza que os critérios para definir o limite entre o rural e o urbano passam por questões demográficas (número de habitantes e densidade populacional), político-administrativas (limites espaciais administrativos), funcionais (acesso a serviços públicos, infraestrutura etc.), econômicas (produção e ocupação em atividades primárias, secundárias e terciárias) e legais (disposições das leis vigentes). Apesar de grande variação de critérios, Faiguenbaum (2011) destaca que o mais utilizado pelos países é a quantidade de habitantes por unidade administrativa, onde o menor limite populacional ocorre na Dinamarca, Islândia e Noruega (seriam rurais os aglomerados com até 200 hab.) e o maior no Japão (com até 50 mil habitantes).

Dada a diversidade de formas de definir o rural, as quais geralmente não reconhecem sua realidade e heterogeneidade, David Candia Baeza (2011), também consultor da Unidade de Desenvolvimento Agrícola da CEPAL, procurou construir uma definição funcional de ruralidade que fosse capaz de ser replicada em todos os países da América Latina e do Caribe. Para tanto, foram cruzadas duas variáveis: i) densidade demográfica, cuja referência é o padrão da OCDE (são rurais os territórios cuja densidade é menor que 150 hab/km²); ii) participação da agropecuária no emprego, sendo rurais aquelas áreas em que 35% ou mais da População Economicamente Ativa (PEA) está ocupada em atividades agrícolas, pecuárias e florestais. Candia Baeza argumenta que o cruzamento dessas duas variáveis é necessário porque o rural não pode ser explicado apenas pela densidade populacional ou pela presença da atividade agrícola, sendo fundamental a sua combinação.

Nessa tipologia a base de dados não é o município/comuna/cantão (nível político-administrativo), mas unidades menores. Na primeira variável (densidade demográfica), a base de informação é o distrito (como é chamado no Brasil) e na segunda variável (PEA agropecuário) é usado um nível ainda mais fragmentado (que no Brasil é denominado área de ponderação⁴ e é menor que o distrito). Com isso, a expectativa é obter maior precisão nas informações, desagregando os dados e oferecendo uma visão bem localizada. Nos casos dos municípios maiores e com grande diversidade interna, essa opção proporciona uma visão mais real das dinâmicas existentes em cada localidade. Entretanto, grande parte dos países latino-americanos não possui dados com esse grau de precisão, tornando essa tipologia aplicável apenas no Brasil, Chile, Equador, Panamá e Venezuela.

A comparação dos resultados da proposta trazida por David Candia Baeza com os dados oficiais de cada país sugere que no Chile, Brasil e Venezuela a proporção da população rural é significativamente maior do que as definições oficiais indicam (no Brasil quase o dobro e na Venezuela mais do que o dobro). Já no Panamá e no Equador a diferença entre as metodologias é pequena. Essa comparação mostra como a seleção das variáveis e a definição dos critérios são elementos centrais na mensuração da expressividade e da importância do rural em cada país. No Brasil, por exemplo, a participação da população rural no total passa de um patamar inferior a 20% para mais de $\frac{1}{3}$ (Tabela 05).

4 O IBGE define área de ponderação como uma unidade geográfica formada por um agrupamento mutuamente exclusivo de setores censitários. O tamanho mínimo definido para uma área de ponderação nos Censos Demográficos é de 400 domicílios particulares ocupados (IBGE, 2011).

Tabela 5 - População rural e urbana segundo o método proposto

Países	Método proposto por Candia Baeza			Dados oficiais		
	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total
Brasil	36,2	63,8	100	18,8	81,2	100
Chile	20,0	80,0	100	13,4	86,6	100
Equador	37,0	63,0	100	38,9	61,1	100
Panamá	39,3	60,7	100	37,8	62,2	100
Venezuela	26,1	73,9	100	11,6	88,4	100

Fonte: Elaboração de David Candia Baeza com base nos microdados dos Censos Populacionais do Brasil (2000), Chile (2002), Ecuador (2001), Panamá (2000) e Venezuela (2001).

Esta tipologia foi desagregada e foi construída uma classificação rural-urbano em forma de gradiente que cruza diferentes níveis de densidade demográfica com atividade econômica (Rodríguez e Murillo, 2008). A mensuração por gradiente é importante porque se afasta de uma análise dicotômica e possibilita observar as inter-relações entre as áreas, permitindo visualizar espaços integrados que compartilham grupos populacionais, complexos produtivos, serviços, recursos naturais e instituições (Rodríguez, 2011). Como indicado no Quadro 01, foram criados seis tipos possíveis, que vão desde áreas definitivamente rurais (alto emprego agrícola e baixa densidade), intermediárias e definitivamente urbanas (regiões metropolitanas e com mínima presença de atividade agropecuária).

Quadro 1 - Gradiente combinando densidade demográfica e atividade econômica

Densidade média do distrito	% de áreas ponderadas no distrito que têm PEA agropecuária ≥ a 35%		
	0 < 20%	20 < 40%	40 < 100%
< 50 hab/km²	Baixo emprego agrícola e baixa densidade	Médio emprego agrícola e baixa densidade	Alto emprego agrícola e baixa densidade
50 < 100			
100 < 150			
150 < 500	Baixo emprego agrícola e alta densidade	Médio emprego agrícola e alta densidade	Alto emprego agrícola e alta densidade
500 < 1000			
1000 < 2500			
> 2500			

Fonte: Rodríguez e Murillo (2008)

Rodríguez e Murillo (2008) aplicaram este gradiente para a Costa Rica e identificaram que os distritos com características distintivamente rurais, isto é, com elevado emprego agrícola e baixa densidade demográfica, representam 25,8% da população, 82,6% da área e 46% das localidades. No outro extremo estão os distritos urbanos (reduzido emprego na agricultura e alta densidade), que respondem por 57,4% da população, 33,3% das localidades e apenas 3,3% da área total. Em relação aos outros estratos, merecem atenção os distritos com baixo emprego agrícola e baixa densidade, o que sugere a presença de áreas rurais em que parte significativa das pessoas trabalham em atividades não agrícolas – esse tipo representa entre 5 e 6% das localidades, da área e da população. Ocorre também um movimento inverso (distritos altamente povoados em que há uma elevada taxa de ocupação em atividades agrícolas, pecuárias e florestais), que respondem por 6,3% das localidades, 3,3% da população e apenas 1% da área (Tabela 06).

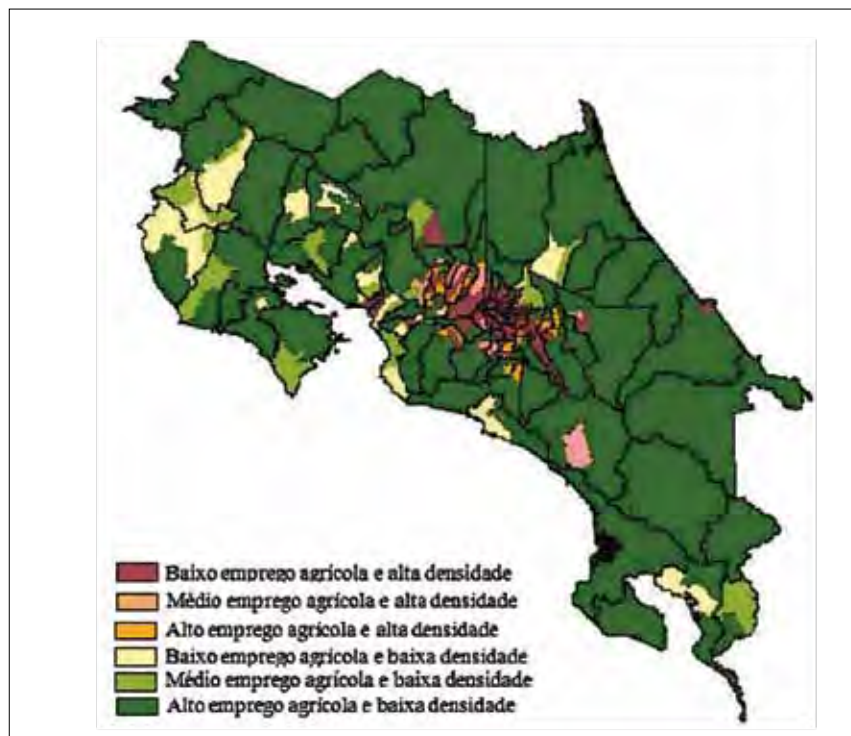
Tabela 6 - Utilização do gradiente na Costa Rica (%) – 2000

Gradiente	Distrito	Área	População
Alto emprego agrícola e baixa densidade	46,0	82,6	25,8
Alto emprego agrícola e alta densidade	6,3	1,0	3,3
Médio emprego agrícola e baixa densidade	5,0	5,5	3,5
Médio emprego agrícola e alta densidade	4,1	1,1	4,5
Baixo emprego agrícola e baixa densidade	5,2	6,4	5,5
Baixo emprego agrícola e alta densidade	33,3	3,3	57,4
Total da Costa Rica	100	100	100

Fonte: Rodríguez e Murillo (2008)

Na Figura 20, fica evidente a supremacia das áreas com alto emprego agrícola e baixa densidade demográfica, enquanto que os distritos distintivamente urbanos ficam concentrados nos arredores de San José – ainda que no contorno da área metropolitana existam localidades com alta densidade e com uma elevada taxa de ocupação em atividades agrícolas, pecuárias e florestais. Também merecem destaque os distritos com baixa densidade e com médio/baixo emprego agrícola, que se referem às zonas de maior desenvolvimento turístico do país durante os últimos 15 anos (Rodríguez e Murrillo, 2008). Esse exercício sugere que o uso de uma tipologia gradiente é importante para perceber a diversidade de situações e as inter-relações entre as áreas, saindo da visão dicotômica.

Figura 20 - Mapa dos distritos da Costa Rica segundo os gradientes - 2000



Fonte: Rodríguez e Murillo (2008)

Diferentemente da OCDE e da União Europeia, a construção de uma nova tipologia de ruralidade proposta pela CEPAL não é oficial, mas parte basicamente de seus consultores, cujos documentos afirmam que as opiniões ali expressas *“son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización”* (CEPAL, 2011). Atualmente, as publicações oficiais da CEPAL usam as definições oficiais de rural e urbano de cada país e a tipologia acima apresentada não tem sido utilizada na orientação das ações e políticas da organização.

5. O Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP) e as dinâmicas dos territórios rurais

O RIMISP desenvolve, desde 2007, três diferentes tipologias para classificar as áreas rurais. Na primeira, diferenciam-se os municípios em rurais e urbanos para, posteriormente, analisar os diferentes tipos de ruralidade em cada localidade. A segunda trabalha com a noção de territórios funcionais rurais e urbanos, definidos pela frequência de interações econômicas e sociais entre seus habitantes, suas organizações e empresas. A terceira tipologia trata das dinâmicas territoriais rurais a partir das variáveis econômicas, de pobreza e desigualdade. É importante destacar que em ambos os casos o RIMISP realiza um diálogo entre a construção das tipologias e as suas implicações na implementação de políticas públicas.

a) Comunas/Municípios/Cantões Rurais

Essa tipologia foi construída a partir da crítica de que na América Latina as áreas rurais e urbanas são definidas com base em critérios demográficos e econômicos que segregam o território em uma categoria ou outra. Nessa perspectiva, a agricultura é assumida como uma atividade das populações rurais, enquanto que a produção industrial e de serviços pertence às zonas urbanas. Entretanto, na última década houve um consenso crescente de que esta visão dicotômica é uma simplificação extrema, que proporciona uma visão segmentada da realidade e que se torna menos tangível e prática para fins de implementação de políticas públicas adequadas.

Essa tipologia, que utiliza uma perspectiva territorial, incorpora dois conceitos centrais: grau de ruralidade e tipo de ruralidade. No primeiro caso, baseando-se fundamentalmente na tipologia do Banco Mundial (Ferranti *et al.*, 2005), considera a intensidade do rural em um gradiente contínuo, onde os territórios vão desde um extremo puramente urbano a outro puramente rural. Já o tipo de ruralidade aponta para as diferentes configurações socioeconômicas de cada território, que podem variar inclusive nos municípios que possuem o mesmo grau de ruralidade.

Para operacionalizar a tipologia, é elaborada inicialmente uma definição de comunas (municípios) rurais e urbanas, que tem como base as variáveis econômicas (população economicamente ativa do setor agrossilvopastoril), demográficas (densidade populacional e pessoas residentes oficialmente em áreas rurais) e de acesso a serviços básicos (luz, água e esgoto). Ao aplicar essas variáveis no sistema de “gradatividade”, é possível identificar os municípios puramente rurais (caracterizados por baixa densidade populacional, alta ruralidade oficial, baixo acesso aos serviços básicos e alta PEA no setor agrossilvopastoril) e, no outro extremo, os puramente urbanos. Como esta divisão é feita através de dados secundários, não é possível capturar a heterogeneidade interna das comunas/municípios.

Na aplicação desta tipologia no Chile (Berdegué *et al.*, 2010), os municípios urbanos foram recortados como aqueles que incorporam, simultaneamente, mais de 70 habitantes por km², menos de 12% de população rural oficial, mais de 90% da população com acesso aos serviços básicos, menos de 8% da PEA no setor agropecuário e menos de 5% da PEA no setor silvícola. Por exclusão, aqueles que não se enquadram nestes critérios foram considerados municípios com algum grau de ruralidade (77,4% do total das comunas chilenas). É importante chamar atenção que essa perspectiva de “gradatividade” permite que os valores sejam alterados conforme o país, sem comprometer a metodologia. Outro ponto merecedor de destaque é que, ao definir um município como “rural”, esta tipologia considera a totalidade da população residente como pertencente à categoria rural.

Depois de decidir se o município é rural ou urbano, o segundo passo é definir os tipos e graus de ruralidade. Para reduzir a variação entre grupos – para que cada localidade não seja um tipo específico –, as comunidades são classificadas mediante o método de análise de conglomerados. Esta técnica consiste em começar a observação de cada município individualmente para, em seguida, uní-los progressivamente em grupos internamente similares, até chegar a um único grupo conformado pela totalidade de elementos.

Para a tipificação dos municípios rurais foram utilizadas dez variáveis representativas do âmbito demográfico, das atividades econômicas, da distância dos centros urbanos, do capital humano e do acesso aos serviços básicos (Quadro 02).

Quadro 2 - Variáveis utilizadas na definição da tipologia

Demografia	Índice de densidade populacional (de 0 a 100)
	Ruralidade oficial – pessoas residentes no meio rural (%)
Acessibilidade	Índice de tempo de viagem ao centro urbano mais próximo (de 0 a 100)
Capital Humano	População com educação universitária (%)
Serviços	Rede pública de água potável (%)
Econômicas	Participação da agricultura, pecuária, caça e silvicultura na economia (%)
	Participação da pesca na economia (%)
	Participação do pessoal ocupado nas atividades da agricultura, pecuária, caça e silvicultura(%)
	Participação não qualificada e de subsistência nas atividades da agricultura, pecuária, caça e silvicultura(%)
	Índice de afluência turística (de 0 a 100)

Fonte: Berdegué *et al.* (2010)

Após a aplicação dessas variáveis nos municípios rurais chilenos, foi possível criar uma tipologia de nove grupos diversos levando em conta a variedade de fatores socioeconômicos, conformações geográficas, tradições produtivas e interações com os espaços urbanos. Os resultados indicam que há dois tipos principais (comunas fortemente rurais com economia dependente da agricultura e comunas silvoagropecuárias de ruralidade intermediária, com moderada diversidade de atividades econômicas), que dominam $\frac{2}{3}$ das localidades e da população (Tabela 07).

Tabela 7 - Resultados da tipologia no Chile – 2002

Tipologia	% das comunas	% da população
Comunas fortemente rurais com economia dependente da agricultura	37,4%	21,4%
Comunas silvoagropecuárias de ruralidade intermediária, com moderada diversidade de atividades econômicas	34,1%	44,0%
Comunas medianamente rurais com economia dependente da agricultura	6,5%	5,5%
Comunas relativamente isoladas ou remotas e muito rurais segundo o critério de densidade populacional	3,7%	2,5%
Comunas de ruralidade e conectividade intermediárias e de alta afluência turística	2,3%	2,6%
Comunas de baixa acessibilidade e densidade populacional com economia baseada no setor aquícola	4,2%	1,5%
Comunas de elevada afluência turística e baixa ruralidade	3,7%	10,5%
Comunas fortemente rurais com economia diversificada entre turismo e agricultura	3,3%	3,0%
Comunas mais próximas ao polo urbano no gradiente urbano-rural	4,7%	9,1%
Total	100,0%	100,0%

Fonte: Berdegué *et al.* (2010)

Segundo os formuladores dessa tipologia, seu objetivo foi mostrar o caráter multidimensional do rural, que apresenta uma ampla variedade de graus e de tipos de ruralidade. Se, por um lado, existem locais isolados, com alta incidência de pobreza, com baixo acesso aos serviços básicos e com uma produção voltada para o autoconsumo e o mercado local; por outro, há uma ruralidade contemporânea com fortes dinâmicas produtivas e comerciais, vinculada aos sistemas de inovação e com boa dotação de infraestrutura e de serviços públicos. Em paralelo, existem áreas rurais fortemente agrícolas e outras que cada vez menos produzem matérias-primas.

b) Territórios funcionais rurais e urbanos

A proposta de construção de uma tipologia sobre os territórios funcionais faz parte de um projeto intitulado “Programa Dinámicas Territoriales Rurales”, que procura analisar a contribuição das pequenas e médias cidades no crescimento econômico, na redução das desigualdades sociais e na geração de processos ambientalmente sustentáveis. Esse trabalho está sendo aprofundado no México, Colômbia e Chile (Berdegue *et al.*, 2012a).

Os territórios funcionais (*territorios funcionales*) são definidos como espaços em que existe uma alta frequência de interações econômicas e sociais entre seus habitantes, suas organizações e empresas. Deste modo, um território funcional assim entendido pode ser igual a uma comuna (município) se todos os seus habitantes trabalharem naquele determinado município. Por outro lado, pode ser um conjunto geograficamente contínuo de comunas dentro do qual um percentual importante dos habitantes se move regularmente para trabalhar. Este conceito é semelhante ao de “regiões funcionais” utilizado pela OCDE, que se baseou fundamentalmente no trabalho de Tolbert y Killian (1987). Para operacionalizar essa tipologia são utilizados os dados dos Censos Demográficos sobre a cidade de moradia dos indivíduos e o seu local de trabalho/estudo.

Inicialmente a tipologia foi dividida em três grandes categorias: territórios urbanos, territórios rural-urbanos e territórios rurais. Em segundo momento foram desagregados os territórios rural-urbanos em três tipos (rural com cidade pequena, rural com cidade média e rural com cidade grande). Como pode ser visto no Quadro 03, os valores de cada estrato da tipologia alteram-se conforme o país. Eles foram estabelecidos a partir da análise de um conjunto de variáveis: população que vive fora do núcleo urbano, disponibilidade de serviços públicos e privados, densidade demográfica, ocupação em atividades primárias e nível de escolaridade.

A partir da definição dos valores por países, os Territórios Rurais ficaram definidos como um conjunto de municípios onde nenhum centro urbano alcança mais de 18 mil habitantes no Chile; 10 mil na Colômbia e 22,5 mil no México. Já os Territórios Urbanos e Metropolitanos são formados por um grupo de localidades que se articulam em torno de uma cidade com mais de 250 mil habitantes no Chile; 370 mil na Colômbia e um milhão no México. No intervalo destes dois estratos estão os Territórios Rural-Urbanos, compostos por um conjunto de municípios que possuem como cidade principal um núcleo urbano pequeno, médio ou grande, cujos valores, como nos demais casos, são diversos entre os países (Quadro 03).

Quadro 3 - Tipologia dos Territórios Funcionais construída pelo RIMISP e os respectivos estratos para cada país

Tipologia		Chile	Colômbia	México
Territórios rurais	Rural	< 18 mil	< 10 mil	< 22,5 mil
Territórios rural-urbanos	Rural com cidade pequena	18-40 mil	10-50 mil	22,5-50 mil
	Rural com cidade média	40-80 mil	50-100 mil	50-250 mil
	Rural com cidade grande	80-250 mil	100-370 mil	250 mil-1milhão
Territórios urbanos	Urbano e metropolitano	> 250 mil	> 370 mil	> 1 milhão

Fonte: Berdegué *et. al.* (2012a)

Os resultados da aplicação dessa tipologia mostram a expressividade dos Territórios Urbanos e Metropolitanos nos três países, já que são o local de residência de 40% a 60% da população total. Entretanto, estão localizados em um número reduzido de municípios. Os Territórios Rurais mobilizam um importante percentual de localidades, principalmente na Colômbia (mais de 40%), e em menor grau no Chile (24%) e no México (27%). Já os Territórios Rural-Urbanos representam entre 50% e 60% dos municípios e em torno de 40% da população nos três países (Tabela 08).

Tabela 8 - Resultado da Tipologia dos Territórios Funcionais construída pelo RIMISP no Chile (2002), Colômbia (2005) e México (2005)

Tipologia		Percentual de municípios			Percentual da população		
		CHI	COL	MEX	CHI	COL	MEX
Territórios rurais	Rural	24%	41%	27%	6%	16%	7%
Territórios rural-urbanos	Rural com cidade pequena	15%	15%	32%	7%	8%	14%
	Rural com cidade média	15%	10%	11%	10%	9%	9%
	Rural com cidade grande	24%	25%	17%	20%	21%	20%
Territórios urbanos	Urbano e metropolitano	23%	10%	13%	56%	46%	50%

Fonte: Berdegué *et. al.* (2012a)

c) Dinâmicas territoriais rurais

O Programa Dinâmicas Territoriais Rurais começou em 2007 e tinha como objetivo responder a três perguntas: a) Existem na América Latina territórios rurais que estejam crescendo economicamente com inclusão social e com sustentabilidade ambiental? b) Que fatores determinam as dinâmicas territoriais exitosas, isto é, aquelas que conseguem alcançar crescimento econômico com inclusão social e sustentabilidade ambiental? c) O que as políticas públicas, além de outros espaços de ação pública, podem fazer para estimular e promover este tipo de dinâmicas territoriais?

Ainda que o Programa Dinâmicas Territoriais Rurais esteja assentado na abordagem territorial, a elaboração da tipologia ficou limitada, em sua operacionalização, pela agregação dos dados quantitativos oficiais segundo unidades geográficas já pré-definidas. Tendo em vista essa situação, os autores optaram por utilizar em sua análise as unidades espaciais administrativas oficiais (municípios, cantões, comunas etc.). Nessa tipologia foram analisados 11 países: Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Peru.

A tipologia foi formulada a partir de três variáveis básicas: rendimentos econômicos (que em alguns países foram medidos pela renda *per capita*, em outros pelo consumo *per capita*), incidência de pobreza, e desigualdade (mensurados pela distribuição da renda ou do consumo *per capita*). A sustentabilidade ambiental também entraria na composição das variáveis mas, por falta de dados desagregados na escala local, acabou sendo deixada de lado para não comprometer a comparação internacional. O período de análise foi aquele compreendido pelos dois últimos censos populacionais de cada país.

Ao cruzar as três variáveis, a tipologia ficou composta por oito categorias, que inclui desde áreas com melhora significativa na renda, pobreza e desigualdade (que representa 12% das localidades e 9% da população nos 11 países) até municípios em que não ocorreu melhora em nenhuma das variáveis (que foi o estrato mais expressivo). Também foram representativas a melhora significativa na renda e na pobreza, mas sem redução da desigualdade, e a melhora significativa somente na desigualdade (Tabela 09).

Tabela 9 - Resultado da tipologia para os 11 países estudados

Tipologia	Municípios	População
1. Melhora significativa na renda, pobreza e desigualdade	12%	9%
2. Melhora significativa na renda e na pobreza, mas sem redução da desigualdade	20%	15%
3. Melhora significativa na renda e na desigualdade, mas sem redução da pobreza	1%	1%
4. Melhora significativa somente na renda	7%	8%
5. Melhora significativa na pobreza e na desigualdade, mas sem crescimento da renda	10%	8%
6. Melhora significativa somente na pobreza	4%	2%
7. Melhora significativa somente na desigualdade	13%	21%
8. Nada melhora significativamente	32%	35%
Total	100%	100%

Fonte: Berdegué et. al. (2011)

6. As tipologias estabelecidas pelo Banco Mundial

Foram identificados dois documentos principais do Banco Mundial onde há discussão e formulação de uma definição de rural. O mais importante é o *Beyond the city: the rural contribution to development* (Ferranti et al., 2005), que resultou de um trabalho de pesquisa de dois anos, com o objetivo de compreender e avaliar a contribuição do rural no crescimento, no combate à pobreza e na conservação do meio ambiente em países da América Latina e Caribe. O segundo é o documento de trabalho *Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean* (Chomitz, Buys, Thomas, 2005) que definiu uma metodologia de identificação da população rural na América Latina e Caribe e serviu de base para um capítulo do documento citado anteriormente (*Beyond the city*).

A definição de ruralidade do Banco Mundial partiu de três princípios fundamentais. O primeiro foi o entendimento de que a ruralidade, por envolver múltiplas dimensões, não podia ser definida a partir de uma metodologia única e inflexível. O segundo foi a compreensão de que a ruralidade não poderia ser caracterizada a partir de uma diferenciação abrupta entre as áreas rurais e urbanas, mas a partir de um gradiente que envolvia áreas puramente urbanas (com mais de 10 mil habitantes), semiurbanas, rurais e áreas remotas que, por sua vez, estão normalmente interligadas por complexos laços econômicos e sociais. O terceiro foi

a percepção de que a economia rural era maior e se diferenciava da agricultura e da produção agrícola. Embora as atividades econômicas agrícolas permanecessem importantes nas economias rurais, elas passavam, crescentemente, a dividir seu espaço com atividades não agrícolas, que ganhavam relevância no orçamento familiar e nos incentivos (ou não) para imigrar.

No relatório *Beyond the City*, os autores destacam que as estatísticas oficiais dos países da América Latina e Caribe tendem a subestimar o tamanho e o papel das áreas rurais no desenvolvimento nacional, o que se mostra mais evidente nos casos da Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Venezuela. Cada país tem sua própria definição de rural (ilustrado na Tabela 10), tendo normalmente como ponto de partida aquelas áreas residuais ao que é considerado urbano.

Ao longo do tempo, esses critérios tendem a se alterar devido a mudanças observadas no plano nacional e também pela crescente influência de políticas de outros países e de organismos internacionais. Isso dificultou não apenas a comparação entre países, mas, sobretudo, a análise num mesmo país da participação do rural em diferentes anos. A Tabela 10 permite visualizar a diversidade de critérios na definição oficial do rural em países da América Latina e Caribe. Alguns países definiram o meio rural a partir de um critério de natureza administrativa, como o Brasil, ao passo que outros partiram da identificação e da caracterização de serviços e de infraestruturas (rodovias, iluminação pública, escolas, hospitais), como a Costa Rica. O Chile foi o único país que relacionou a ruralidade a um corte demográfico (com menos de mil habitantes ou tendo mais de 50% da população vivendo da agricultura em áreas com população dentre mil e 2 mil pessoas).

Tabela 10 - Critérios utilizados na definição oficial de rural e urbano em países da América Latina e Caribe

Critérios de definição						
País	Tamanho da população	Densidade demográfica	Oferta de serviços	Participação da agricultura	Divisão administrativa	Aglomeração de propriedades
Argentina	X					
Bolívia	X					
Brasil					X	
Chile	X			X		
Colômbia					X	
Costa Rica			X		X	
Cuba	X		X			
República Dominicana					X	
Equador					X	
El Salvador					X	
Guatemala					X	
Haiti					X	
Honduras	X		X			
Paraguai					X	
Peru						X
Uruguai			X		X	
Venezuela	X					

Fonte: Ferranti *et al.* (2005)

De uma perspectiva geral, o relatório reconhece dois critérios amplos de definição do rural. O primeiro, mais tradicional, denominado de abordagem setorial, tem como base o peso da agricultura na economia. Seu tamanho depende de quais atividades e interconexões são incluídas no cálculo (se inclui processamento ou não; encadeamentos para frente e para trás), bem como do universo em relação ao qual o peso da agricultura é considerado (ao PIB, às exportações etc). A definição alternativa enfatiza a densidade demográfica (critério da OCDE) e a distância geográfica até os centros urbanos, e é denominada de abordagem territorial.

O relatório destaca que a definição de rural e a melhor compreensão de seu tamanho e peso nas economias nacionais têm importantes implicações políticas, na medida em que definem e direcionam os investimentos públicos. As estimativas do peso do rural – baseadas tanto no peso da agricultura de uma perspectiva ampliada, quanto na densidade demográfica – revelam a importância da dimensão rural no desenvolvimento nacional. Ao mesmo tempo, na medida em que as definições ampliam o peso do rural na economia, dão relevância para a implementação de políticas de desenvolvimento rural. O relatório conclui que as políticas públicas voltadas para o rural não somente tendem a subestimar o potencial da contribuição do rural no desenvolvimento nacional, como apresentam um viés em favor de subsídios privados, que privilegiam um determinado grupo de produtores e não potencializam o desenvolvimento rural. Reforçam, assim, a necessidade de mudanças nas políticas públicas para o meio rural, de modo que priorizem a provisão de bens públicos (educação, saúde, proteção social, infraestrutura, pesquisa, extensão, proteção ambiental e políticas de combate à pobreza) e é com esse objetivo que o documento propõe uma nova definição do rural.

Tendo em vista sua natureza multidimensional, o trabalho destaca que o rural não pode ser definido a partir de um único critério. Deste modo, as abordagens setorial e demográfica de ruralidade não apenas são compatíveis entre si, como deveriam ser integradas numa perspectiva ampliada do rural. Dados seus objetivos de definir e analisar a contribuição do desenvolvimento rural na economia, focando o papel de políticas públicas voltadas para o crescimento, para o combate à pobreza e para a preservação ambiental, o Banco Mundial adotou uma metodologia de definição do rural que enfatiza dois aspectos: a densidade demográfica e a distância da população a grandes centros urbanos.

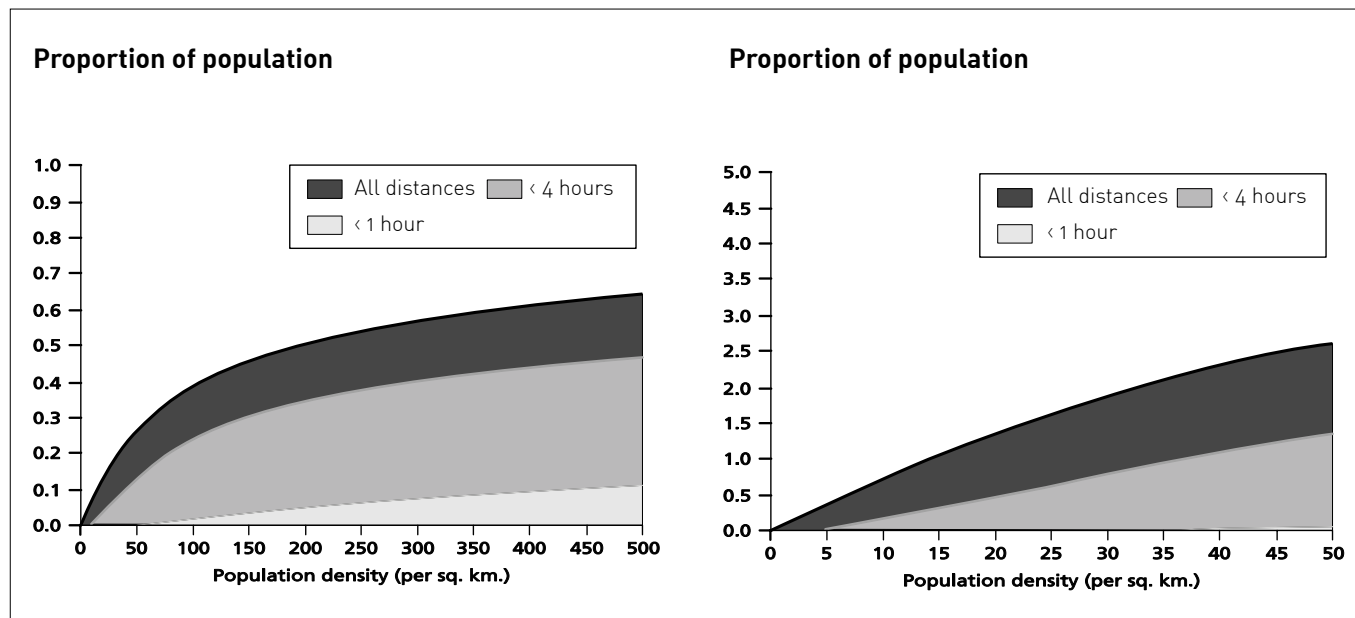
Numa segunda etapa considera a vocação ou não da área para a agricultura de sequeiro. Densidades populacionais, segundo o Banco Mundial, seriam capazes de transmitir uma importante dimensão das áreas rurais, ao refletirem o tamanho dos mercados de suas economias e uma previsão dos custos unitários a serem incorridos na oferta de serviços sociais, como as infraestruturas e serviços de saúde, extensão rural, educação, eletrificação, entre outros. Como cada serviço ou dimensão analisada possui uma relação provável com a densidade demográfica, não existe também uma única densidade-corte capaz de distinguir o rural e o urbano. Quando é necessário adotar um corte arbitrário, os autores optam por utilizar o critério da OCDE de 150 pessoas por km² (embora procurem ao longo do trabalho analisar diferentes densidades). A distância dos centros urbanos, por sua vez, está relacionada aos preços com os quais os produtos e insumos chegam ao mercado, bem como com a disponibilidade de mão de obra, serviços e insumos qualificados e específicos nesta economia. Em teoria, à medida que a distância dos mercados se amplia, alteram-se as condições e características da produção.

Para definir distintos graus de ruralidade baseados nesses dois critérios, os autores seguiram os passos que especificaremos a seguir⁵.

1º Passo: Utilizaram dados de população total e densidade demográfica sistematizados no Gridded Population of the World (GPW)⁶ volume 3 do CIESIN 2004, que agrega dados demográficos em unidades administrativas específicas (normalmente municipalidades) para os distintos países. Este banco de dados supõe uma distribuição homogênea dentro de cada unidade administrativa organizada em células de 5 km².

2º Passo: Com base na distribuição em grade dessas densidades, analisam a distância, medida em tempo de viagem, dos centros urbanos com mais de 100 mil habitantes. Arbitrariamente, utilizam velocidades de 10km/hora a 60 km/hora em estradas de qualidade boa e 4 km/hora em estradas *off-road*. Essas velocidades estimadas foram utilizadas para calcular e desenhar um mapa de acessibilidade em horas de viagem e distâncias em km até os centros.

Figura 21- Distribuição na América Latina e Caribe das localidades com relação à distância a centros urbanos (100 mil habitantes)



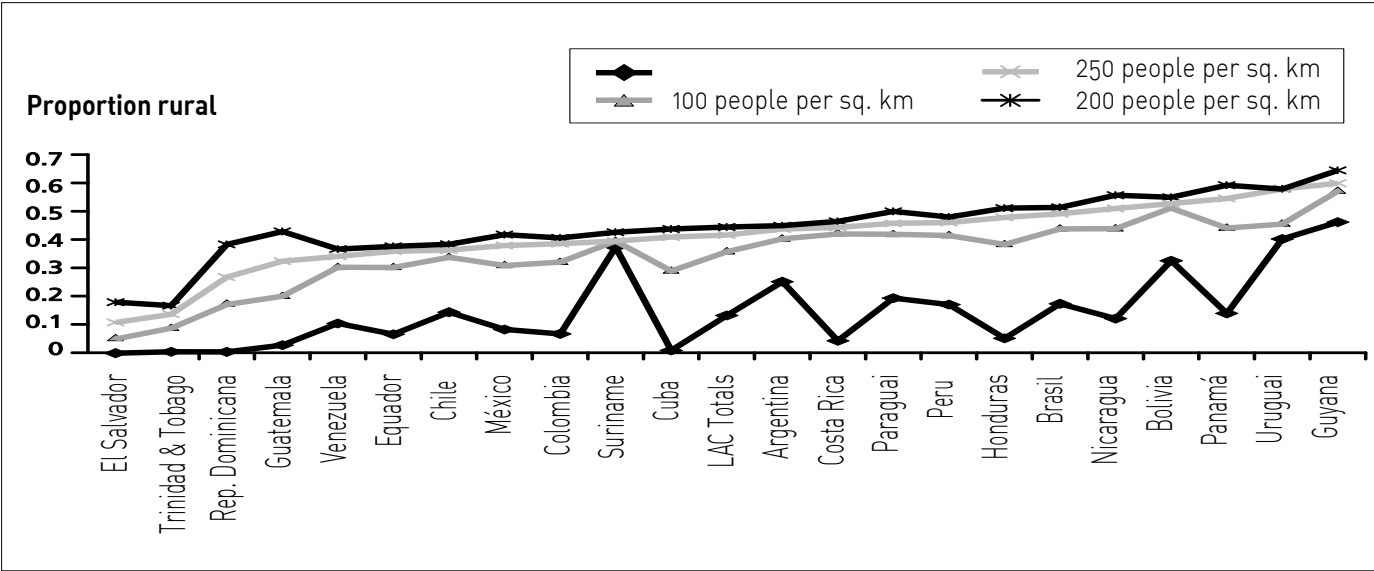
Fonte: Ferranti *et al.* (2005)

- 5 Lembremos, antes disto, de algumas limitações do exercício realizado. Por um lado, alguns dados utilizados estão condicionados ao tamanho e à heterogeneidade de algumas definições oficiais. Por outro, existem, dentro de um único município, descontinuidades e heterogeneidades na distribuição das densidades demográficas, de modo que nem sempre os municípios podem ser considerados como totalmente urbanos ou rurais (há variações internas ao município).
- 6 *Gridded Population of the World* é um banco de dados georreferenciado elaborado pelo *Oak Ridge National Laboratory* (Universidade de Columbia) que usa dados do Censo no nível de municípios ou províncias (nesse sentido, usam as fronteiras oficiais dos países). A versão número 3 assume distribuição homogênea da população dentro da unidade administrativa. Emprega células de 2,5 minutos.

A Figura 21, acima, mostra como varia a participação da população rural em áreas com distintas densidades demográficas (no eixo dos X), numa escala de 0 a 500 pessoas por quilômetro quadrado (2004). Como são diagnósticos com relação a uma única densidade empregada para definir o rural, optaram por utilizar uma escala de diferentes densidades. De acordo com a metodologia, cerca de 13% da população da América Latina e Caribe morava, em 2004, em áreas com densidades menores do que 20 pessoas por km². Cerca de um quarto da população vivia em áreas com densidades menores do que 50 pessoas por km², quase todas distantes em mais de uma hora dos centros urbanos (quase a metade em mais de quatro horas). Esses grupos desempenham um papel importante na manutenção do meio ambiente, porque ocupam parte do território onde predominam florestas e áreas naturais. Cerca de 46% das pessoas moram em áreas com densidades inferiores a 150 e mais de 90% dessas pessoas estão em áreas cuja distância dos centros urbanos é de mais de uma hora. Mesmo no grupo com densidades maiores do que 500 habitantes por km², a maior parte das pessoas mora em áreas que ficam mais de quatro horas distantes dos centros urbanos.

A Figura 22, seguinte, mostra a proporção da população rural em diferentes países, tendo como critério diferentes valores de densidades demográficas (20, 100, 200 e 250 pessoas por km²). É interessante notar como a densidade de 20 habitantes por km² apresentou um comportamento diferenciado das demais ilustradas no gráfico. Por exemplo, Costa Rica, Cuba e Peru possuíam proporções de população rural bastantes similares nas densidades acima de 100 habitantes por km², contudo apresentaram uma menor participação nas áreas com menos de 20 pessoas por km².

Figura 22 - Proporção da população que mora a uma distância de uma hora dos centros urbanos (100 mil habitantes) e que estão em áreas com distintas densidades demográficas



Fonte: Ferranti et al. [2005]

Nas Tabelas 11 e 12 estão ilustrados os exercícios realizados pelos autores para os países da América Latina e Caribe. Nelas estão indicadas as diferentes participações da população rural em cada país a partir do cruzamento de distintas densidades e distâncias dos centros urbanos.

Tabela 11 - Participação da população rural na população total de acordo com a densidade e a distância

País	Densidade demográfica por km² (%)					
	menor que 20		menor que 50		menor que 100	
	Todos	Uma hora de distância	Todos	Uma hora de distância	Todos	Uma hora de distância
Argentina	26	25	37	36	42	41
Bolívia	33	33	43	42	54	51
Brasil	18	17	34	33	47	44
Chile	15	14	27	25	39	34
Colômbia	7	7	21	20	35	32
Costa Rica	4	4	23	23	44	43
Cuba	1	1	11	10	36	29
Equador	7	7	20	18	35	31
Guatemala	3	3	7	7	21	20
Guiana	46	46	58	56	59	58
Honduras	5	5	22	21	41	39
México	8	8	19	18	34	31
Nicarágua	12	12	26	26	47	44
Panamá	14	14	32	32	44	44
Paraguai	20	20	35	35	42	42
Peru	17	17	32	32	43	42
Uruguai	40	40	45	45	46	46
Venezuela	11	10	23	22	34	31
ALC Total	13	13	26	25	39	36

Fonte: Ferranti *et al.*, [2005]

Tabela 12 - Proporção da população rural sobre a total de acordo com a distância a um centro urbano (100 mil habitantes) e a baixa densidade demográfica (menor que 150 pessoas por km²)

País	Distância a cidades de 100.000 pessoas (%)					
	menos de 1 hora		de uma a quatro horas		maior que quatro horas	
	Todos	menor que 150 por km²	Todos	menor que 150 por km²	Todos	menor que 150 por km²
Argentina	50	3	29	23	21	21
Bolívia	20	3	37	22	43	31
Brasil	42	4	40	31	18	18
Chile	40	7	51	28	9	8
Colômbia	42	4	46	28	13	11
Costa Rica	49	2	30	23	21	21
Cuba	50	13	49	40	1	1
Equador	49	8	43	29	9	7
Guatemala	35	3	59	26	6	6
Guiana	5	2	26	8	69	52
Honduras	33	4	62	43	5	5
México	47	5	42	28	10	10
Nicarágua	35	5	47	34	17	17
Paraguai	45	1	20	14	35	32
Peru	43	2	22	16	36	30
Panamá	26	1	26	13	48	42
Uruguai	37	1	23	18	40	40
Venezuela	51	5	40	26	10	8

Fonte: Ferranti *et al.* [2005]

3ºPasso: Como a distância dos centros urbanos e a densidade demográfica não são critérios que permitem a captura completa da heterogeneidade existente nas áreas rurais, introduziram-se novos critérios, uma vez definidas essas áreas. Elas foram, então, novamente classificadas de acordo com a sua adequação agroclimática para lavouras de sequeiro (agricultura) e a cobertura florestal. O mapeamento dessas características permitiu a identificação das oportunidades e dos constrangimentos para o desenvolvimento rural, levando-se em conta os relacionamentos entre o ambiente e o desenvolvimento (Tabelas 13 e 14).

Os dados relacionados à aptidão ou não para a agricultura foram extraídos do zoneamento agroecológico global (GAEZ) criado pelo Instituto Internacional para Análise de Sistemas Aplicados (IIASA) e FAO. Os exercícios utilizaram dados agroclimáticos para construir índices de sustentabilidade para lavouras de sequeiro que distinguem áreas favoráveis ou não à lavoura de sequeiro e áreas com presença ou não de cobertura florestal. O resultado dessas classificações sobrepostas resultou num quadro que permitiu que distintas concepções de ruralidade fossem percebidas, explicitando a diversidade existente nas áreas rurais.

Tabela 13 - Proporção da população rural sobre a total de acordo com categorias de cobertura vegetal e adequação à agricultura e com a densidade demográfica

País	Categoria de terra (%)							
	Apto a lavouras de sequeiro, não florestal		Inapto para lavouras de sequeiro, não florestal		Apto a lavouras de sequeiro, florestal		Inapto para lavouras de sequeiro, florestal	
	Todos	< 150 pessoas/ km²	Todos	< 150 pessoas/ km²	Todos	< 150 pessoas/ km²	Todos	< 150 pessoas/ km²
Argentina	76	28	21	16	2	2	1	1
Bolívia	28	10	50	31	16	11	5	3
Brasil	66	33	19	10	10	8	5	3
Chile	21	7	60	24	7	4	12	9
Colômbia	20	10	55	18	7	6	18	9
Costa Rica	5	5	12	8	7	7	76	26
Cuba	82	41	3	2	8	7	8	5
Equador	60	22	35	18	2	2	3	2
Guatemala	7	5	50	10	7	5	36	15
Guiana	25	12	9	3	52	41	14	8
Honduras	19	8	28	16	11	6	42	23
México	42	13	35	19	10	4	12	7
Nicarágua	42	19	29	19	9	6	20	12
Paraguai	68	22	3	2	25	19	4	3
Peru	8	6	80	33	7	5	5	4
Panamá	31	16	19	10	13	6	38	23
Uruguai	98	58	2	2	0	0	0	0
Venezuela	48	19	17	6	22	10	13	4
ALC Total	48	20	32	14	10	6	11	5

Fonte: Ferranti *et al.* (2005)

Tabela 14 - Proporção do tipo de aptidão da terra sobre o total de acordo com categorias de cobertura vegetal e adequação à agricultura e com a densidade demográfica

País	Categoria de terra (%)							
	Apto a lavouras de sequeiro, não florestal		Inapto para lavouras de sequeiro, não florestal		Apto a lavouras de sequeiro, florestal		Inapto para lavouras de sequeiro, florestal	
	Todos	Uma hora de distância	Todos	Uma hora de distância	Todos	Uma hora de distância	Todos	Uma hora de distância
Argentina	37	36	60	60	1	1	2	2
Bolívia	31	30	28	28	37	37	4	4
Brasil	35	34	15	15	35	35	15	15
Chile	5	5	68	67	4	4	23	23
Colômbia	21	20	20	19	28	28	31	30
Costa Rica	10	10	18	18	17	17	54	48
Cuba	75	66	3	2	14	13	9	8
Equador	28	25	37	35	14	14	21	21
Guatemala	10	9	24	15	31	31	34	26
Guiana	10	10	2	2	63	63	25	25
Honduras	12	12	25	24	17	16	45	44
México	18	16	58	56	9	9	15	15
Nicarágua	23	21	16	15	32	32	28	28
Paraguai	54	53	25	25	18	17	4	4
Peru	5	5	41	40	23	23	31	31
Panamá	21	19	18	17	18	17	44	42
Uruguai	97	97	3	3	0	0	0	0
Venezuela	37	35	7	6	28	28	28	28
ALC Total	30	29	29	29	25	25	16	16

Fonte: Ferranti *et al.* [2005]

As tabelas mostram que, em 2004, cerca de um quinto da América Latina e Caribe vivia em cidades com densidades menores que 150 habitantes por km², em áreas sem cobertura florestal e com adequação para lavoura de sequeiro. Elas correspondiam a 29% das terras da América Latina e Caribe. Número aproximado de pessoas morava em áreas com densidades inferiores a 150 habitantes por km² e não adequadas à lavoura (19%). Do total das terras, 16% eram pobres para lavouras e estavam cobertas por florestas, todas distantes em mais de uma hora de um centro urbano. Cerca de 6% do total da população vivia em áreas com densidades menores que 150 habitantes por km² e ocupava áreas adequadas para lavouras de sequeiro, mas que se encontravam cobertas por florestas.

7. O mapeamento urbano-rural elaborado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)

A FAO é uma organização intergovernamental que conta atualmente com 191 países-membros, além da Comunidade Europeia (FAO, *website*), que contribuem com cotas de participação. Seus principais objetivos são: disponibilizar informações qualificadas sobre fome e produção/disponibilidade alimentar; compartilhar *expertise* em políticas públicas em desenvolvimento rural e alívio da fome; prover um espaço de articulação das nações em temas relacionados com alimentos e agricultura; e possibilitar a aplicação de conhecimentos qualificados no campo (projetos que testam conhecimentos e, em caso de crises, procuram proteger comunidades rurais e ajudar as pessoas a reconstruírem suas vidas).

Ainda que o campo de atuação da FAO tenha em grande parte como foco as áreas rurais (e atividades agrícolas e não agrícolas) e que seu trabalho esteja centrado em temas como agricultura sustentável e desenvolvimento rural, não podemos perceber dentro da FAO uma definição de rural harmonizada, ou seja, adotada de forma uniforme por todas as suas unidades (Keita, 2005). Assim, ao longo dos últimos anos, a Divisão de Estatísticas da FAO tem trabalhado na revisão de definições que informam as coletas de dados e o estabelecimento de um quadro estatístico de indicadores que permita o monitoramento e a avaliação do desenvolvimento rural. A definição de ruralidade trabalhada nesse exercício procura, de uma maneira geral, enfatizar os aspectos espaciais de um conceito de *continuum* rural-urbano, destacando a importância das atividades agrícolas na caracterização do rural.

Nessa perspectiva, em 2005, a FAO publicou na Série Meio Ambiente e Recursos Naturais (SDRN) um relatório intitulado *Mapping global urban and rural population distributions*, que tinha como objetivo discutir e propor modelos de definição de áreas rurais e urbanas a partir da utilização de dados georreferenciados e técnicas de análise baseadas na tecnologia GIS (Salvatore *et al.*, 2005). O documento revisou os diferentes bancos de dados georreferenciados globais existentes e procurou apontar novas metodologias de distinção da população rural e urbana, com o objetivo de delimitar a distribuição espacial das áreas rurais.

A FAO/SDRN desenvolveu um banco de dados espacial das populações urbana e rural que permitia a visualização da população rural em mapas, no qual os valores de cada pixel refletiam variações populacionais entre unidades subnacionais, mas que, ao mesmo tempo, possibilitava a análise interna a cada grupo. O projeto foi articulado pela FAO, pelo Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP) e pelo Grupo Consultivo para Pesquisa Internacional em Agricultura (CGIAR) e tinha a perspectiva de realizar um Mapeamento da Pobreza para orientar políticas públicas. Distinguiu três categorias para tipificação e análise: áreas urbanas, rurais e assentamentos rurais (áreas com forte presença da agricultura, mas com populações numerosas e elevada densidade).

Nesse modelo foram cruzadas quatro fontes primárias de dados georreferenciados: *LandScan*⁷ 2002 (referência para a distribuição da população); *Nighttime Lights of the World* 2000 (identificar a extensão das áreas urbanas); e dados de países das Nações Unidas do ano 2000 (referência para definição das populações urbanas, rurais e totais). Numa segunda etapa essas informações mapeadas foram cruzadas com o mapa internacional de fronteiras e costas (2004) das Nações Unidas, com o objetivo de definir as fronteiras entre países e unidades administrativas oficiais.

7 Existem outros bancos de dados espacializados como o GPW e o GRUMP. O *LandScan* foi escolhido pois foi considerado o que apresentava maior resolução e correspondia àquele que permitia a observação da variação da magnitude da população dentro de cada unidade administrativa e não apenas suas médias. Adicionalmente, ainda que não permita a identificação direta de áreas rurais e urbanas, ele permite a distinção entre populações rurais e urbanas e sua distribuição.

Os passos seguidos foram:

- 1º Passo:** Ajustamento das estimativas da totalidade da população para cada país no ano 2000 no *LandScan*, tendo como base o banco de dados das Nações Unidas para 2000. Os dados do *LandScan* 2002 foram utilizados como referência na análise da distribuição da população internamente em cada país.
- 2º Passo:** O total da população foi distribuído entre pixels, mantendo a mesma proporção retratada nos dados originais do *LandScan* 2002.
- 3º Passo:** Foram aplicadas as fronteiras internacionais (Nações Unidas). O resultado é uma grade de arcos de 30 segundos. Como utilizaram informações e bancos de dados que estavam estruturados para um arco de 5 minutos, essas informações foram convertidas de arco de 5 minutos para 30 segundos. A análise mostrou que em países com áreas menores do que 3 mil hectares quadrados essa espacialização não seria suficientemente identificada, de modo que optaram por não incluir esses países. O mesmo aconteceu com aqueles países que apresentavam populações inferiores a 500 mil.
- 4º Passo:** Utilizaram, então, distintos métodos para identificar populações urbanas e rurais. O mais simples foi classificar tendo como base a densidade demográfica.

Abaixo na tabela estão identificados os países que foram incluídos na análise:

Tabela 15 - Listagem dos países incluídos na análise

List of the 154 countries included in the urban and rural databases

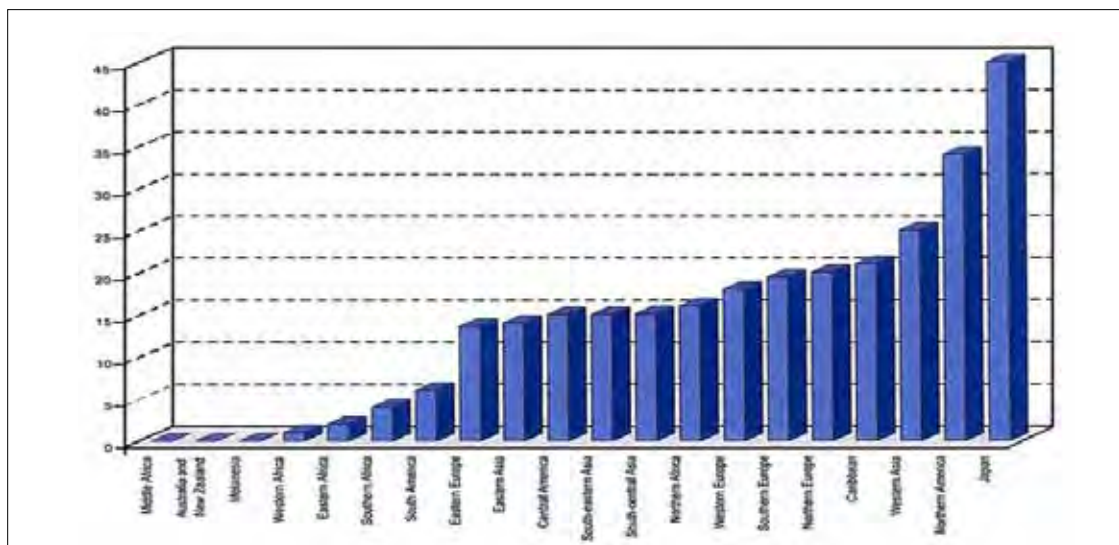
Afghanistan	Costa Rica	Indonesia	Morocco	Samoa
Albania	Cote d'Ivoire	Iran, Islamic Rep. of	Mozambique	South Africa
Algeria	Croatia	Iraq	Myanmar	Spain
Angola	Cuba	Ireland	Nicaragua	Sri Lanka
Antigua and Barbuda	Cyprus	Israel	Niger	Sudan
Argentina	Czech Republic	Italy	Netherlands	Swaziland
Australia	Denmark	Jamaica	New Zealand	Sweden
Austria	Djibouti	Japan	Nicaragua	Switzerland
Azerbaijan	Dominican Republic	Jordan	Niger	Syrian Arab Republic
Bangladesh	Ecuador	Kazakhstan	Nigeria	Tajikistan
Belarus	Egypt	Kenya	Norway	Tanzania, United Rep. of
Belgium	El Salvador	Korea, Dem. People's Rep.	Oman	Thailand
Benin	El Salvador	Korea, Republic of	Pakistan	Timor-Leste
Bhutan	Estonia	Kuwait	Pakistan	Togo
Bolivia	Ethiopia	Kyrgyzstan	Pakistan, Islamic Rep. of	Togo
Bosnia and Herzegovina	Finland	Lebanon	Peru	Tunisia
Brazil	France	Lebanon	Peru	Turkey
Bulgaria	Gabon	Lesotho	Philippines	Turkmenistan
Burkina Faso	Gambia	Liberia	Poland	Uganda
Burundi	Germany	Libya, Arab Jamahiriya	Portugal	Ukraine
Cambodia	Ghana	Madagascar	Puerto Rico	United Arab Emirates
Cameroon	Greece	Mali	Qatar	United Kingdom
Canada	Guatemala	Mali	Romania	United States of America
Central African Republic	Honduras	Moldova	Russian Federation	Uruguay
Chad	Hungary	Mongolia	Rwanda	Uzbekistan
Chile	India	Morocco	Saudi Arabia	Vanuatu, Rep. of
China	Indonesia	Mozambique	Senegal	Viet Nam
Colombia	Malawi	Nicaragua	Serbia and Montenegro	Yemen
Comoros, Dem. Republic of	Mexico	Niger	Sierra Leone	Zambia
Congo, Republic of	Moldova	Nigeria	Sierra Leone	Zimbabwe
	Mongolia	Norway	Slovakia	

Fonte: Salvatore et al., 2005

5º Passo: Criação da máscara urbana. Foram desenhadas fronteiras para as áreas urbanas com base na intensidade de luzes em áreas populosas (imagens de satélite feitas à noite, que mostram a rede de iluminação – *Nighttime Lights* 2000). As áreas urbanas aparecem muito iluminadas. Numa primeira etapa, como os mapas das redes de iluminação apresentavam variações quando comparados com mapas de referência, foram feitas correções geométricas de modo a ampliar a correlação entre as imagens NYL e os mapas de referência.

Numa segunda etapa, chamam atenção para dois problemas que precisam ser solucionados na delimitação da máscara urbana. Como as luzes são mais diretamente relacionadas com a eletrificação e com o PIB de uma determinada área do que com a densidade populacional, uma dada população urbana com muita densidade produzirá uma menor intensidade de luz onde a eletrificação e o PIB estiverem mais baixos do que aquelas observadas em áreas nas quais eles são altos, ainda que a densidade seja menor. O segundo problema é que as luzes tendem a superestimar a extensão das áreas urbanas porque as manchas tendem a ser borradas. A solução para o primeiro problema foi determinar um valor específico de intensidade de luz para cada país, com base no desenho de um histograma e da observação da distribuição da população em cada país. Como resultado, observaram uma grande variação entre as intensidades de luz em cada país, sendo a África (com exceção do Norte) aquela com o menor valor detectado para núcleos urbanos. Os mais intensos foram observados na Ásia Ocidental, na América do Norte e no Japão.

Figura 23 - Média de intensidade de luz por região



Fonte: Salvatore *et al.*, 2005

Na análise feita, foi observado que cinquenta países não tinham iluminação suficiente para a identificação de áreas urbanas quando comparados com os demais. Quarenta e nove deles correspondiam a países em desenvolvimento (69% na África, 18% na América Latina, 10% na Ásia e 2% na Oceania) e apenas um era desenvolvido, a Austrália. Nesses países, por sua vez, ao utilizar o *LandScan-a*, percebia-se a existência de um grande número de pixels com grande densidade que não eram detectados pela luz. Em alguns casos eram pixels muito densos mas isolados, mas noutros correspondiam a aglomerações de pixels muito densos. Nesses cinquenta países, essas áreas foram classificadas como urbanas quando possuíam valores de densidade iguais ou superiores à densidade média das áreas urbanas do país. Os pixels nos quais o número de pessoas era menor do que a média foram classificados como rurais. Todos os pixels do *LandScan-a* que correspondiam à grade de áreas urbanas geraram o Mapa da Pobreza em Populações Urbanas (PMUp) distribuídas em arcos de 30 segundos.

6º Passo: O Mapa da Pobreza em Populações Rurais (PMRp) distribuídas em arcos de 30 segundos foi definido pela exclusão das áreas urbanas. A distribuição em cada grade determinava que cada pixel representasse o número de pessoas encontradas naquele pixel. Esse número não representa o número de pessoas existentes por quilômetro quadrado, pois as áreas de cada variam com a latitude. As grades de densidade para populações urbanas e rurais, PMUd e PMRd, também foram computadas, pela divisão do valor de cada pixel pela área do respectivo pixel.

Em alguns países os pixels rurais exibiram uma densidade muito elevada e por isso foram classificados de maneira diferente (muito comum na China e em Bangladesh que possuem áreas com características rurais, mas que apresentam elevadas densidades). Para esses casos foi criada uma categoria chamada assentamentos rurais, que corresponde a pixels rurais com elevadas densidades (maiores que 2000). Uma nova máscara chamada Mapeamento da Pobreza em Assentamentos Rurais (PMRSe) foi gerada para identificar essas áreas. Todos esses mapeamentos e grades foram compilados no banco de dados do Mapeamento da Pobreza Urbana e Rural (PMUR).

Após o mapeamento, os autores realizaram a comparação da nova tipologia com aquela adotada pelas Nações Unidas para definição de áreas urbanas. Encontraram que em 125 países (81% dos países analisados) o cálculo das populações urbanas pelo mapa da pobreza rural ficou dentro de uma margem de 10% para mais ou menos em comparação com os resultados das Nações Unidas. Dos 29 países que não estão nessa margem (apresentam variações maiores que 10%), todos são países em desenvolvimento. Desses, em um primeiro grupo, as populações urbanas de acordo com a metodologia proposta estão subestimadas (são menores do que o que é calculado pelas Nações Unidas, acima de 12%).

Tabela 16 - Listagem de países com população urbana subestimada

Country	UNup	PMUp	Percent difference PMUp - UNup
<i>population in thousands</i>		<i>percentage</i>	
Benin	2,630	2,316	-12.0
Argentina	32,700	28,737	-12.1
Angola	4,236	3,713	-12.3
Uruguay	3,071	2,636	-14.2
Botswana	846	724	-14.4
Peru	18,885	16,116	-14.7
Timor-leste	53	44	-16.3
Cameroon	7,395	6,175	-16.5
Djibouti	559	466	-16.6
Madagascar	4,710	3,913	-16.9
Papua New Guinea	928	758	-18.3
Tanzania, United Rep of	11,236	9,019	-19.7
Namibia	584	463	-20.7
Mozambique	5,735	4,498	-21.6
Burundi	561	440	-21.6
Mongolia	1,415	1,061	-25.0
Congo, Republic of	2,254	1,648	-26.9
Mali	3,594	2,571	-28.5
Guinea-Bissau	431	297	-31.1
Gabon	1,024	668	-34.8
Burkina Faso	1,967	1,192	-39.4
Central African Republic	1,530	876	-42.8
Mauritania	1,527	811	-46.9
Sierra Leone	1,618	810	-50.0
Liberia	1,321	602	-54.4

Fonte: Salvatore *et al.* (2005)

Os países que superestimam as populações urbanas são quatro: Kenia, Niger, Haiti e Afeganistão. Em geral esses países, cujas diferenças estão acima de 10%, são rurais.

Os autores fazem também uma comparação dos resultados com outros bancos de dados especializados, como o *Grump* e o da Universidade de Boston. Em geral, os resultados do modelo proposto tenderam a mensurar as áreas urbanas de uma forma que se situava entre o *Grump* (que amplia as áreas urbanas) e o modelo da Universidade de Boston.

Tabela 17 - Comparação de áreas urbanas entre regiões dos continentes (km²)

Continent	Region	PMUe	GRUMP existents	BUUA built-up area	Database with greater urban area
Africa	Eastern Africa	44,839	30,228	9,870	PMUe
	Middle Africa	17,059	16,402	3,486	PMUe
	Northern Africa	55,462	81,379	15,360	GRUMP
	Southern Africa	21,285	49,873	10,458	GRUMP
	Western Africa	60,416	39,482	13,566	PMUe
Americas	Caribbean	20,327	26,629	989	GRUMP
	Central America	44,787	121,251	8,683	GRUMP
	Northern America	292,374	885,444	124,510	GRUMP
	South America	425,846	372,434	42,221	PMUe
Asia	Eastern Asia	266,398	283,229	101,554	GRUMP
	Japan	26,438	104,210	52,067	GRUMP
	South-central Asia	153,717	349,989	85,313	GRUMP
	South-eastern Asia	83,927	108,044	17,603	GRUMP
	Western Asia	74,240	141,586	27,405	GRUMP
Europe	Eastern Europe	217,942	299,381	68,212	GRUMP
	Northern Europe	89,668	156,289	21,263	GRUMP
	Southern Europe	49,435	194,572	48,933	GRUMP
	Western Europe	225,256	179,379	52,797	PMUe
Oceania	Australia and New Zeland	42,123	44,601	8,990	GRUMP
	Melanesia	1,957	1,194	50	PMUe
Developing countries		1,270,260	1,621,720	336,558	GRUMP
Developing countries		943,236	1,863,876	376,772	GRUMP
World Total		2,213,496	3,485,596	713,330	GRUMP

Fonte: Salvatore et al. [2005]

Iniciativa para o desenvolvimento de indicadores:

No período 2007-2011, a FAO integrou um grupo chamado Wye, que incluía a OCDE, o Banco Mundial, os Estados Unidos, o Reino Unido, a Itália, o Canadá, a Holanda, a Polônia e integrantes da Academia. Seu objetivo era promover a reflexão sobre padrões internacionais de estatísticas para as áreas rurais e para a agricultura que possibilitassem a mensuração, o acompanhamento do desenvolvimento rural e a comparação entre países.

No âmbito dessa empreitada, um trabalho realizado por técnicos da FAO procurou detalhar e complexificar a definição de rural subjacente aos indicadores de medição. Descontentes com a abordagem da OCDE da década de 1990 para a definição das áreas rurais e urbanas, Pizzoli e Gong (ambos da FAO), no texto *How to best classify rural and urban* (2007), desenvolveram um modelo econométrico de regressão logística, propondo uma abordagem multidimensional de classificação das áreas rurais e urbanas. Destacaram duas formas distintas de definição das áreas rurais: uma que tinha por base a densidade populacional como na OCDE, EUROSTAT e na União Europeia (com as quais dialogam); e outra, que, como nas estatísticas nacionais do Reino Unido, procurava combinar diferentes critérios ou variáveis como base para a classificação territorial (em adição ou de maneira alternativa à densidade demográfica).

Segundo os autores, os critérios mais comuns incluídos numa definição de ruralidade mais complexa foram:

- 1) Atividades econômicas (incluindo a agricultura): levavam em conta o grau de desenvolvimento econômico, com alta especialização para áreas rurais tradicionais ou maior dispersão e peso da agricultura e serviços em áreas rurais modernas. Nessa perspectiva foram incluídas também variáveis, como emprego, produção, valor agregado e uso da terra por setor.
- 2) Características socioeconômicas estruturais: incluíam as infraestruturas ou capital humano como, por exemplo, o nível educacional (de estudos) da população.
- 3) Dimensão espacial da organização social: incluíam a dimensão espacial de serviços, tomando como indicativo que nas áreas rurais as distâncias são maiores e as oportunidades menores se comparadas com as áreas urbanas. As variáveis utilizadas normalmente estavam relacionadas com a oferta de serviços-chave, tomando por referência sua disponibilidade por quilômetro quadrado ou per capita.
- 4) Características naturais: introduziram na classificação as características naturais da superfície e do ambiente, como perfis de cobertura do solo (arável, florestal etc.), relevo topográfico (montanhas, colinas, planaltos etc.) e clima preponderante. As áreas rurais normalmente correspondiam a espaços cobertos por áreas agricultáveis, florestas e outras áreas naturais.

Os autores aplicaram essas variáveis num modelo de definição e caracterização de áreas rurais e urbanas. A ideia foi mostrar que uma tipologia que tinha por base apenas a densidade populacional, como sugerida pela OCDE, não era apropriada e suficiente para caracterizar áreas rurais, pois omitia importantes variáveis que definem atualmente o meio rural e que vão além da densidade. Na sua abordagem, a área rural deveria ser definida a partir de uma combinação de diferentes fatores e não de uma única variável.

Da aplicação de seu modelo aos casos da China e da Itália, os autores concluíram que a densidade populacional, ainda que muito usada, não é um critério suficiente para classificar o rural. Assim, outras variáveis como agricultura e especialização econômica, recursos humanos e habilidades (nível educacional), cobertura do solo e dimensão espacial da vida social são também importantes variáveis que devem ser levadas em conta na definição do meio rural. Os autores utilizaram as evidências sugeridas pela aplicação

de seu modelo para enfatizar a necessidade de aplicação de modelos multidimensionais para a definição de tipologias aplicáveis ao urbano e ao rural.

8. Considerações finais

Esta seção final do produto busca sistematizar um conjunto de observações e questionamentos que têm como fundamento a análise transversal das tipologias de ruralidade anteriormente apresentadas. Chamamos atenção, aqui, para o fato de que as diferentes propostas de identificação e de classificação das áreas rurais descritas neste documento foram elaboradas em contextos institucionais bastante distintos, atendendo a objetivos igualmente diferenciados. As considerações a seguir não têm a intenção de comparar a validade desta ou daquela metodologia para o contexto de aplicação para o qual foi desenhada, mas de considerar, de uma perspectiva crítica, as concepções de ruralidade associadas a essas metodologias e suas distintas propostas de operacionalização, reconhecendo, ao mesmo tempo, os avanços já alcançados na construção de tipologias mais complexas, capazes de apreender o rural contemporâneo em sua multidimensionalidade.

Como já foi observado na parte introdutória deste documento, no início dos anos 2000 os debates sobre a ruralidade contemporânea e suas possíveis definições ganharam impulso no cenário internacional, não apenas no âmbito das agências multilaterais de cooperação e desenvolvimento, mas, também, entre as organizações da sociedade civil e o campo acadêmico. Constatavam-se, já naquela ocasião, as limitações subjacentes à identificação das áreas rurais como mero resíduo do urbano, destacando-se, como consequência, a necessidade de avançar na construção de tipologias capazes de apreender a diversidade do espaço rural em suas múltiplas configurações.

É importante observar que a necessidade de reinterpretar e reposicionar o rural como unidade socioespacial de planejamento das políticas públicas foi conceitualizada de diferentes maneiras por acadêmicos, instituições e formuladores de políticas engajados na elaboração das novas tipologias de identificação do espaço rural. O material analisado pela pesquisa até o presente momento, em que pese sua grande diversidade, nos permite identificar, a partir dos anos 1990, mas, sobretudo, na última década, um movimento geral de deslocamento dos discursos sobre o rural e a ruralidade, com implicações importantes no campo da formulação de políticas. Este deslocamento discursivo, que passou a orientar uma nova agenda de debates e controvérsias, influenciou os diversos atores na redefinição de suas posições.

Para a OCDE, por exemplo, ator-chave na construção e na disseminação de novas tipologias de ruralidade, a construção destas novas categorizações encontra-se associada a um processo mais abrangente de institucionalização de um novo paradigma de desenvolvimento rural, com repercussões importantes na formulação e na implementação de políticas públicas e no direcionamento dos investimentos nas áreas rurais. A mudança de paradigma, proposta pela OCDE, aparece sistematizada na Tabela 18, abaixo.

Tabela 18 - OCDE - O novo paradigma rural

	Velha abordagem	Nova abordagem
Objetivos	Equalização, renda das unidades produtivas, competitividade	Competitividade das áreas rurais, valorização dos recursos locais, exploração de recursos não utilizados
Principal setor-alvo	Agricultura	Vários setores das economias rurais, exploração de recursos não utilizados
Principais ferramentas	Subsídios	Investimentos
Principais atores	Governos nacionais, agricultores	Todos os níveis de governo (supranacionais, nacionais, regionais e locais). Vários atores locais (stakeholders) (públicos, privados, ONGs)

Fonte: OCDE (2006)

Na perspectiva proposta pela OCDE, coloca-se como um tema central atualmente a incorporação competitiva das áreas rurais às dinâmicas de uma economia globalizada, por meio da valorização de diferentes tipos de capitais, a serem ativados na integração das atividades econômicas desenvolvidas no espaço rural aos fluxos globais de comércio. O declínio do PIB agrícola, a diminuição da população residente nas áreas rurais e seu envelhecimento e as dificuldades de acesso a serviços públicos conduzem, necessariamente, a um questionamento “da efetividade da política agrícola e, particularmente, dos subsídios agrícolas como um componente importante da política pública para as regiões rurais” (OCDE, 2006, p. 14). O foco nas amenidades, a reforma da política agrícola e a construção de estruturas de governança capazes de fortalecer a competitividade das regiões figuram como novas orientações a serem incorporadas pelos Estados e pelas organizações multilaterais.

Um elemento central na argumentação apresentada pela OCDE em defesa de um novo paradigma de desenvolvimento rural diz respeito às políticas de subsídio ao setor agrícola. Mesmo considerando que a agricultura continua sendo importante na economia de muitas regiões rurais como consumidora de bens e serviços locais, ou ainda, como provedora de bens públicos ou semipúblicos (paisagens, lugares para recreação etc.), potencialmente importantes para a dinamização de atividades não agrícolas, como o turismo, verifica-se, no discurso da organização, uma forte crítica à política de subsídios. Segundo a OCDE “uma agricultura fortemente subsidiada pode exacerbar as dificuldades das regiões rurais em adaptar-se e diversificar suas atividades” (OCDE, 2006, p. 43).

O apoio ao setor agrícola por intermédio de uma política de subsídios⁸, em detrimento de uma política de investimentos focada nas regiões (ou nos “lugares”, *places*), poderia exacerbar as diferenças entre as regiões rurais, canalizando apoios para regiões mais prósperas, em um contexto marcado por limitações orçamentárias e fortes pressões fiscais no que se refere ao gasto público. A

8 Incluindo, aqui, mecanismos de sustentação de preços, controle dos níveis de produção, subsídios aos insumos, barreiras comerciais, entre outros, que continuam sendo amplamente utilizados pelos países da OCDE, mesmo depois da assinatura do Acordo sobre Agricultura da Organização Mundial do Comércio.

implementação de uma nova política baseada nos “lugares” é vista, neste sentido, como um instrumento mais efetivo de estímulo ao desenvolvimento de regiões economicamente declinantes, fomentando parcerias público-privadas e mobilização de recursos locais. A implementação desta nova abordagem teria como base de sustentação político-institucional novas estruturas intersetoriais de governança, envolvendo diferentes níveis de governo e onde o governo central tenderia a ter um peso menor. São apontados, ainda, como focos prioritários de intervenção das políticas de desenvolvimento rural as seguintes áreas: (i) desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação, tendo como objetivo principal a acessibilidade das áreas rurais e sua ligação com as economias nacional e global; (ii) implementação de serviços públicos nas áreas rurais, com possibilidade de estruturação de parcerias público-privadas; (iii) valorização das amenidades e sua vinculação a atividades comerciais; (iv) desenvolvimento dos negócios rurais, com suporte à intermediação e à construção de redes.

A tipologia proposta pela organização, com seus sucessivos aperfeiçoamentos, reflete, em boa medida, este novo paradigma de desenvolvimento rural. Densidade demográfica e acesso aos centros urbanos (distância e acessibilidade) são as variáveis fundamentais que organizam a categorização das áreas rurais proposta pela OCDE. O refinamento da tipologia com a inclusão do critério de acessibilidade não alterou, substancialmente, a sua estrutura. Os avanços trazidos pela metodologia adotada pela organização, embora importantes, na medida em que permitem explorar as várias relações possíveis entre “áreas urbanas” e “áreas rurais”, deixam a descoberto uma série de elementos igualmente relevantes na identificação do rural, em sua heterogeneidade, como *locus* de implementação de um conjunto integrado de políticas de desenvolvimento.

Em consonância com a nova visão de desenvolvimento rural proposta pela OCDE, a agricultura não aparece como um fator relevante na definição de ruralidade. Da mesma forma, as relações metabólicas estabelecidas pelos seres humanos com os ecossistemas foram desconsideradas pela metodologia adotada pela instituição⁹. A mesma apresenta um alto grau de generalidade, favorecendo sua ampla disseminação. O resultado final é um sistema de variáveis que possibilita a identificação e a tipificação das áreas rurais, tendo como eixo de diversidade um gradiente de possíveis relações com o urbano, mas que não tem como objetivo propiciar uma leitura do rural em suas dinâmicas de transformação.

A União Europeia assimilou, em suas grandes linhas, a metodologia proposta pela OCDE. Os ajustes realizados nos procedimentos de identificação das regiões rurais, em seus diferentes níveis de agrupamento e agregação, em que pese as suas consequências práticas na delimitação do espaço rural nos distintos países, não refletem mudanças importantes em termos de definição de ruralidade. A relação existente, no entanto, entre a delimitação do espaço rural adotada pela UE – cuja metodologia se diferencia muito pouco da proposta pela OCDE – e a concepção de ruralidade subjacente à Política Agrícola Comum (PAC) não nos parece óbvia.

Não é nossa intenção, aqui, reconstituir o debate europeu relacionado à política de subsídios e à noção de multifuncionalidade. É importante lembrar, no entanto, que a partir do início dos anos 2000, a PAC tornou-se objeto de uma série de reformas marcadas por uma tendência de redução do apoio à produção e ampliação das políticas voltadas ao desenvolvimento rural (Bonnal *et al*, 2003). O Pilar 1 da PAC manteve uma abordagem setorial da política agrícola, enquanto no chamado Pilar 2 foi incorporado, sobretudo, a

9 Remetemo-nos aqui à noção de metabolismo social, ou seja, às relações de coprodução historicamente estabelecidas com a natureza por meio das atividades humanas e que não deveriam ser reduzidas à apropriação da natureza pelo consumo de amenidades ou como uma mera externalidade. Nas últimas décadas, diversos estudos no campo da economia ecológica têm avançado no sentido de incorporar os fluxos de energia e nutrientes à análise dos processos econômicos. Sobre o conceito de metabolismo social ver: Habert (2006); Toledo (2008). Sobre a coprodução sociedade e natureza como um dos elementos de definição da ruralidade ver, por exemplo, Ploeg e Marsden (2008).

partir do ano 2000, um enfoque territorial e multissetorial visando: (i) ao fortalecimento da agricultura e da produção florestal; (ii) à melhoria da competitividade das áreas rurais; (iii) à preservação do meio ambiente e à manutenção da herança cultural europeia (Dwyer *et al.*, 2010). Para o período 2007-2012 as políticas de desenvolvimento rural, que integram o segundo pilar da PAC, mantiveram em boa medida os objetivos inicialmente traçados pela política, reforçando, no entanto, como eixo estratégico, o estímulo à diversificação das atividades econômicas.

Estudos recentes apontam para as limitações da PAC no sentido de promover a coesão territorial (objetivo de alta relevância no conjunto geral das políticas da União Européia) identificando, ao mesmo tempo, uma série de potencialidades presentes nas iniciativas de desenvolvimento rural protagonizadas nas diferentes regiões da Europa. O trabalho de pesquisa – coordenado por Schucksmith *et al.*, no âmbito do projeto ESPON (ESPON, 2004) – reúne uma série de informações e argumentos visando demonstrar que a implementação da Agenda 2000 no âmbito da PAC não foi capaz de atender ao objetivo de coesão territorial, que fundamenta as políticas da União Europeia.

Os resultados da investigação apontam para o fato de que os recursos investidos no âmbito do Pilar 1 favoreceram, no geral, as regiões prósperas, sobretudo do Norte da Europa, e os estabelecimentos agrícolas com áreas maiores. As políticas de desenvolvimento rural que integram o Pilar 2, embora inovadoras e orientadas por uma abordagem multifuncional, ainda enfrentavam, segundo o ESPON, no período de realização da pesquisa, uma série de entraves decorrentes de: falta de tempo para planejamento; procedimentos administrativos complexos; financiamento inadequado; falta de incentivo para que os países possam repensar e redesenhar suas políticas, incorporando de uma forma mais efetiva o novo referencial de política subjacente a estes novos instrumentos (ESPON, 2004, p. 16). As políticas implementadas por meio do Pilar 2 conseguiam alcançar, segundo os dados da pesquisa, regiões periféricas da União Europeia, estando, entretanto, ainda focadas nos produtores agrícolas em detrimento, por exemplo, de estratégias mais abrangentes de desenvolvimento rural que incorporem um conjunto mais amplo e diversificado de atores.

É interessante observar ainda que com o objetivo de captar, com maior grau de detalhamento, os resultados gerados pela PAC, o estudo não trabalhou somente com a tipologia rural-urbano proposta pela OCDE/União Europeia, partindo do cruzamento de quatro tipologias, a saber: (i) a tipologia de delimitação das áreas rurais desenvolvida pela OCDE; (ii) uma tipologia de áreas menos favorecidas regulamentada no âmbito da PAC; (iii) uma tipologia de delimitação das áreas rurais e urbanas que utiliza, como critério de diferenciação, não apenas o grau de urbanização mas, também, o grau de intervenção humana na região; e (iv) uma tipologia construída no âmbito do Projeto ESPON, baseada em uma análise de *cluster* das regiões NUT3, e que foi construída com base em diferentes indicadores, sobretudo aqueles relacionados ao uso da terra, emprego na agricultura, silvicultura e pesca e tamanho do estabelecimento agrícola.

Observa-se, portanto, que a tipologia baseada unicamente na densidade demográfica e no acesso ao urbano não foi suficiente, pelo menos nesse caso, para informar uma análise mais detalhada do processo de implementação da política. O marco analítico desenvolvido no âmbito do ESPON, por meio do projeto *European Development Opportunities in Rural Areas* (EDORA), descrito na seção 3 deste relatório, aponta também para a necessidade de articulação entre as tipologias de ruralidade e as narrativas que informam as diferentes tipologias, buscando captar não apenas diferenças espaciais a partir de determinadas variáveis, mas, trabalhando com diferentes eixos de análise, buscando apreender configurações e dinâmicas sociais.

Na América Latina, conforme observado por diversos autores (Bonnal *et al.*, 2003; Kay, 2007), o debate sobre as “novas ruralidades”, tanto nas políticas públicas como no campo acadêmico, encontra-se associado ao processo de liberalização dos mercados e de ajuste estrutural das economias. As políticas de apoio ao setor agrícola que marcaram o processo de modernização da agricultura nos anos 1960 e 1970, privilegiando principalmente a agricultura empresarial, foram substituídas, segundo Bonnal *et al.* (2003), por uma estratégia de focalização das políticas públicas, que passam a ser direcionadas para setores específicos: combate à pobreza, apoio à agricultura familiar, promoção da agricultura empresarial voltada à exportação, entre outros. Ao contrário da Europa, onde o processo de modernização da agricultura teve por base a agricultura familiar, com forte apoio estatal, na América Latina as políticas modernizantes focalizaram privilegiadamente, em vários países, a grande propriedade territorial.

Chama atenção, neste processo de implementação de políticas voltadas ao aumento da produtividade e à busca de ganhos de escala, a baixa capacidade deste modelo de desenvolvimento agrícola de gerar sinergias, em âmbito territorial, entre a produção familiar e outros setores produtivos (industrialização e serviços), verificando-se, em muitos casos, a estruturação de conexões longas, com implicações reduzidas na construção de arranjos produtivos locais, em que pese a grande variabilidade dos ambientes locais. O empobrecimento e a redução da população ligada ao setor agrícola dar-se-ão em um contexto de forte instabilidade e aprofundamento da diferenciação entre agricultores empresariais e diversas categorias de produtores familiares, com forte distinção entre si.

Ganham visibilidade, por sua vez, nas análises sobre o mundo rural, sobretudo a partir dos anos 1980, as transformações ocorridas nos modos de vida das populações que trabalham e vivem no campo, com o fortalecimento de atividades não agrícolas, o aumento da pluriatividade, as novas relações entre os gêneros e as gerações, e a intensificação das comunicações com o meio urbano. A incorporação da ideia de uma “nova ruralidade” como um referencial de política pública, privilegiando um enfoque integrado de desenvolvimento rural, com a participação dos atores sociais e a valorização do nível territorial como unidade de planejamento de políticas ocorreu, também, de forma bastante diversificada entre os países, enfrentando significativas dificuldades em termos de seu enraizamento político e institucional.

Quando analisamos as tipologias de identificação e de enquadramento das áreas rurais propostas pelos consultores ligados à CEPAL, percebemos uma incorporação, ainda que com baixo grau de complexidade, de elementos presentes no debate sobre as novas ruralidades. As tipologias propostas por Candia Baeza (2011) e Rodríguez e Murillo (2008) trabalham, fundamentalmente, com o cruzamento de duas variáveis: a densidade demográfica e a participação da agropecuária no emprego. Como resultado, a distinção entre áreas rurais e áreas urbanas adquire algumas nuances, desdobrando-se em um espectro mais amplo de tipificações.

No caso do RIMISP, é observável, nos diferentes trabalhos, maior nível de sofisticação e de incorporação de novas elaborações sobre a ruralidade. A primeira das tipologias analisadas, ao acionar as noções de grau de ruralidade e de tipo de ruralidade, busca ir além de uma mera identificação dos territórios com base na sua relação com o urbano, tentando explorar as configurações socioeconômicas das comunas e municípios. Já o esforço desenvolvido pelo Programa Dinâmicas Territoriais Rurais agrega à análise as tendências de transformação dos territórios ao longo do tempo, tomando como eixos o desempenho econômico, a incidência da pobreza e os índices de desigualdade.

Ator politicamente relevante para as políticas de desenvolvimento rural na América Latina e Caribe, o Banco Mundial investiu também na construção de uma definição própria de ruralidade, a partir de uma agenda política onde se destacam preocupações

relacionadas à competitividade das economias rurais, à pobreza e à degradação ambiental. Ferranti *et al.* (2005), responsáveis pelo estudo *Beyond the city: the rural contribution to development*, que subsidiou a posição oficial do Banco Mundial sobre o tema, chamam atenção para o fato de que, em se aplicando a definição de ruralidade da OCDE, o setor rural alcançaria uma dimensão duas vezes maior do que em sua definição oficial. Estes autores advogam ainda a necessidade de substituição da política de subsídios a grupos específicos de produtores por uma política de provisão de bens públicos (educação rural, saúde, proteção social, infraestrutura, pesquisa e extensão, proteção ambiental, investimento em programas contra a pobreza).

Retorna mais uma vez ao centro do debate a questão dos subsídios, com o argumento de que o alto e discricionário sistema de proteções ao setor agrícola existente nos países da América Latina prejudica o desenvolvimento rural e nacional, devendo tais países dar seguimento ao processo de liberalização de suas agriculturas, beneficiando tanto produtores como consumidores. Setores não competitivos deveriam, no entender dos autores, ser objeto de uma liberalização gradual, sendo que os pequenos agricultores precisariam receber assistência técnica e suporte de renda para que possam reestruturar suas atividades. Para os pobres do campo, os programas de transferência de renda e a estruturação de redes de proteção social assumem uma importância crítica.

A proposta apresentada por Chomitz *et al.* na construção de critérios de identificação das áreas rurais não se diferencia muito das metodologias anteriormente apresentadas. Embora reconhecendo o caráter multidimensional da noção de ruralidade, os autores centram sua atenção em critérios muito semelhantes aos utilizados por outras organizações: densidade populacional, acesso aos centros urbanos, cobertura florestal e capacidade de uso da terra. De modo geral, os temas de política pública que informam a tipologia proposta pelo Banco Mundial encontram ressonância com as propostas da OCDE relacionadas à redução das políticas de subsídio e à focalização dos investimentos, nesse caso específico, no acesso das populações rurais a bens públicos.

Esse olhar transversal sobre essas diferentes metodologias de identificação das áreas rurais, buscando resgatar as distintas concepções de ruralidade que subsidiaram a sua elaboração, aponta para alguns elementos relevantes a serem considerados na análise das diferentes tipologias, que podem ser arrolados, de forma sintética, nos itens abaixo:

- O papel destacado da OCDE e, de modo geral, do debate internacional sobre as políticas de subsídios ao sistema agroalimentar, nesse movimento mais geral de redefinição do rural como unidade socioespacial de implementação de políticas;
- O fato de que a agricultura, excluída em boa medida da tipologia da OCDE como variável relevante na definição do rural, acaba sendo reincorporada como elemento importante na construção de tipologias, particularmente nos estudos do ESPON e pelo RIMISP;
- A frágil incorporação dos aspectos ambientais relacionados à ruralidade nas tipologias analisadas em um contexto em que o debate sobre mudanças climáticas, políticas de adaptação e de mitigação e de produção de energia assumem considerável relevância nas políticas de desenvolvimento rural;
- A escala extremamente abrangente de formulação das definições de espaço rural, estabelecidas com base em critérios de natureza técnica, ao que tudo indica com uma reduzida participação dos atores sociais envolvidos nos processos de desenvolvimento rural;

- As diferenças existentes entre a Europa e a América Latina no que tange ao processo de institucionalização de tipologias de ruralidade, processo este conduzido, no caso da Europa, pelo poder centralizado da União Europeia, assumindo, no caso latino-americano, desenvolvimentos bastante heterogêneos nos distintos países;
- A hipótese de que a adoção de novos critérios de ruralidade, a exemplo daqueles propostos pela OCDE, pode acarretar desdobramentos bastante diferenciados considerando o peso do setor agrícola e da agricultura empresarial em alguns países da América Latina, a existência de potencialidades diferenciadas no que se refere à articulação entre atividades agrícolas e não agrícolas nos territórios, entre outros fatores;
- A necessidade de maior aprofundamento, nas próximas etapas do projeto, da visão de ruralidade e dos objetivos de política subjacentes às diferentes tipologias em seu processo de institucionalização nos diferentes países, o que será possível por meio dos estudos de caso.

Bibliografia

BERDEGUÉ, J. *et al. Comunas Rurales de Chile*. Documento de Trabajo N° 60. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile, 2010.

_____. *Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina*. Documento de Trabajo N°101. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile, 2011.

_____. *Ciudades, territorios y crecimiento inclusivo en Latinoamérica: Los casos de Chile, Colombia y México*. Documento de Trabajo N° 118. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile, 2012a.

_____. *Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina*. Documento de Trabajo N° 110. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile, 2012b.

BONNAL, P. *et al. "Multifuncionalidad de la agricultura" y "nueva ruralidad"* ¿Reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización? Ponencia presentada en el Seminario Internacional el Mundo Rural: Transformaciones y Perspectivas a la luz de la "Nueva Ruralidad". Universidad Javeriana, CLACSO, REDCAPA, Bogotá, Octubre, 15-17 de 2003.

BREZZI, M.; DIJKSTRA, L.; RUIZ, V. OCDE extended regional typology: the economic performance of remote rural regions. OECD *Regional Development Working Papers*, 2011.

CANDIA BAEZA, D. Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad. Coord.: CEPAL. *Hacia una nueva definición de "rural"* con fines estadísticos en América Latina. Santiago de Chile, 2011.

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

CEPAL. *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*. Santiago de Chile, 2011.

CHIRIBOGA, M. *Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina*. Apresentação no Encontro Territórios em Movimento. Quito, Ecuador, 2012.

CHOMITZ, K.; BUYS, P.; THOMAS, T. Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean. World Bank Policy Research Working Paper 3634. Banco Mundial, junho 2005.

DELORME, H. Les dynamiques politiques et symboliques à l'oeuvre dans la libéralisation de la PAC. In: DELORME, H. (ed.) *La politique agricole commune: anatomie d'une transformation*. Paris: Sciences Po, 2004.

DIJKSTRA, L.; POELMAN, H. Regional typologies: a compilation. *Regional focus*, n.1, 2011.

_____. Remote rural regions: how proximity to a city influences the performance of rural regions. *Regional focus*, n.1, 2008.

DIJKSTRA, L.; RUIZ, V. Refinement of the OECD regional typology: economic performance of remote rural regions. 2010. <http://www.oecd.org/dataoecd/41/56/45511797.pdf>.

DWYER, J. *et al.* *RDP capacities, changing governance styles and the new challenges*. Paper prepared for presentation at the 118th Seminar of the European Association of Agricultural Economists, "Rural development: governance, policy design and delivery", Ljubljana, Slovenia, August, 23 – 27, 2010.

FAIGUENBAUM, S. Definiciones oficiales de "rural" y/o "urbano" en el mundo. Coord.: CEPAL. *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*. Santiago de Chile, 2011.

FAO. www.fao.org

FERRANTI, D. *et al.* *Beyond the city: the rural contribution to development*. Washington: Banco Mundial, fevereiro de 2005.

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E. O novo rural brasileiro. In: IAPAR. *Ocupações rurais não-agrícolas. Anais Oficina de atualização Temática*. Londrina: IAPAR, 2000, v.I, p. 165-173.

HABERL, H. The global socioeconomic energetic metabolism as a sustainability problem. *Energy*, n. 31, 2006, p. 87-99.

HILL, B.; KARLSSON, J. *Discussion on the Handbook: overview of the handbook up-date*. In.: Session one: some issues in rural development and household income statistics for countries at different levels of development (in view of up-dating the handbook) changing rural paradigm: emerging issues and data needs. WYE City Group on statistics on rural development and agriculture household income. Second Meeting. Roma: FAO, junho de 2009.

IAQUINTA, D. L. DRESCHER, A. W. *Understanding rural-urban linkages and their connection to institutional contexts*. Paper presented at the Tenth World Congress of the International Rural Sociology Association. Rio de Janeiro, 2000.

IBGE. *Censo Demográfico de 2010: resultados preliminares da amostra*. Rio de Janeiro, 2011.

JOHNSTON, B.F. *Agriculture and Structural Transformation in Developing Countries: A Survey of Research*. *Journal of Economic Literature, American Economic Association*, vol. 8[2], p. 369-404, 1970.

KAGEYAMA, A. Desenvolvimento rural: conceito e medida. *Cadernos de Ciência e Tecnologia*, volume 21, número 3. Brasília, 2004.

KAY, C. Reflection on latin american rural studies in the neoliberal globalization period: a new rurality? *Development and Change*, v. 39, n. 6, 2008, p. 915-943.

KAYSER, B. *La renaissance rural: sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris : Armand Colin, 1990.

KEITA, N. *Conceptual framework*. Presentation of FAO Statistics Division in Joint UNECE/EUROSTAT/FAO/OECD meeting on food and agricultural statistics, 2005.

LEFEBVRE, H. *Du rural à l'urbain*. Paris : Anthropos, 1970.

MOUNIER, A. *Les théories économiques de la croissance agricole*. Paris: Economica, 1992.

MURDOCH, J.; MARSDEN, T. *Reconstituting rurality: class, community and power in the development process*. London: UCL, 1994.

PLOEG, J. D. van der; MARSDEN, T. *Unfolding webs: the dynamics of regional rural development*. Assen – The Netherlands: Van Gorcum, 2008.

OCDE. *OCDE Regions at a Glance 2011*. OCDE, 2011.

_____. *OCDE regional typology*. OCDE, 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/62/42392595.pdf>

_____. *Regions at the glance*. OCDE, 2009.

_____. *The new Rural Paradigm: policies and governance*. OCDE, 2006.

_____. *Regions at the glance*. Paris: OCDE, 2005.

_____. *Creating rural indicators for shaping territorial policy*. Paris: OCDE, 1994.

_____. *Territorial grids of OECD member countries*. OCDE, s.d. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/19/29/43428422.pdf>

PIZZOLI, E. XIONING, G. How to best classify rural and urban?. Fourth International Conference on Agriculture Statistics (ICAS-4). Beijing, 2007. www.stats.gov.cn/english/icas.

REDE DE OBSERVAÇÃO EUROPEIA PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E COESÃO (ESPON). EDORA: *European Development Opportunities for Rural Areas: Applied Research 2013/1/2: Final Report: Parts A, B and C*. ESPON, 2011.

_____. *EDORA: European Development Opportunities for Rural Areas: Applied Research 2013/1/2: Interim Report*. ESPON, 2009.

_____. *Espan Project 2.1.3 – The territorial impact of CAP and rural development policy*. Arkleton Institute for Rural Development Research, University of Aberdeen, 2004.

RODRÍGUEZ, A. Pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural. Coord.: CEPAL. *Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina*. Santiago de Chile, 2011.

RODRÍGUEZ, A.; MURILLO, D. Caracterización rural – urbana de los distritos y cantones de Costa Rica. In: RODRÍGUEZ, A; SABORIO, M. (Eds.) *Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica*. IICA, San José, Costa Rica, 2008.

SALVATORE, M. et al. Mapping global urban and rural population distributions. Environment and Natural Resources Series, number 24. Food and Agriculture Organization of the United Nations: Rome, 2005.

THROSBY, C. D. Agriculture in the economy: the evolution of economists' perceptions over three centuries. *Review of Marketing and Agricultural Economics*, v. 54, n. 3, dec., 1986, p. 5-48.

TOLEDO, V. M. Metabolismos rurales: hacia una teoría económico-ecológica de la apropiación de la naturaleza. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, v. 7, 2008, p. 1-26.

UNIÃO EUROPEIA. *Rural development in the European Union: statistical and economic information: report 2011*. União Europeia, 2011.

_____. A revised urban-rural typology. *Eurostat regional yearbook 2010*. União Europeia, 2010.

_____. Eurostat: Nomenclature of territorial units for statistics. União Europeia, s.d. Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

UNITED NATIONS. *The Wye Group Handbook: Rural households'livelihood and well being - statistics on rural development and agricultural household income*. Nova Iorque e Genebra: United Nations, 2007.

United Nations Statistics Division. The Wye Group. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/methods/citygroup/wye.htm>

VEIGA, J. E. Nascimento de outra ruralidade. In.: *Estudos Avançados*, número 20, volume 57. 2006.

WANDERLEY, M.N.B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. In: WANDERLEY, M.N.B. *O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 203-262.



PARTE 2

CONCEPÇÕES DE RURALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS NA AMÉRICA LATINA E NA EUROPA: ANÁLISE COMPARATIVA DE PAÍSES SELECIONADOS

■ **Nelson Giordano Delgado**

Professor do CPDA/UFRRJ e Pesquisador do OPPA

Sergio Pereira Leite

Professor do CPDA/UFRRJ e Coordenador do OPPA

Claudia Job Schmitt

Professora do CPDA/UFRRJ e Pesquisadora do OPPA

Catia Grisa

Professora na UFPel e Pesquisadora do OPPA

Karina Kato

Pesquisadora do OPPA

Valdemar J. Wesz Junior

Pesquisador do OPPA

Apresentação

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) - Brasil, em parceria com ministérios e agências do governo brasileiro, lançou, em 2012, o Projeto *Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: Implicações para as Políticas Públicas*, que, como diz o título, pretendia retomar a discussão do conceito de ruralidade no Brasil, tal como definido tradicionalmente pelo Estado brasileiro, tentando compatibilizá-lo com as transformações ocorridas no meio rural nas últimas décadas, de modo a construir uma tipologia atualizada dos espaços rurais e explorar suas implicações sobre as políticas públicas orientadas para a agricultura e o meio rural.

Dando continuidade a uma colaboração que já se estende por alguns anos, o IICA-Brasil convidou o Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA) – do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) – para elaborar um estudo comparativo de concepções e tipologias de ruralidade e suas implicações sobre as políticas públicas para o rural em alguns países da América Latina e da Europa, como um eixo de pesquisa do projeto brasileiro, considerado relevante para subsidiar a sua construção¹.

Por razões que têm a ver com considerações internas ao IICA, o eixo de pesquisa internacional, coordenado pelo OPPA/CPDA, ganhou uma dimensão consideravelmente superior à prevista originalmente, transformando-se em uma pesquisa em si, que demandou um esforço de trabalho e de tempo bem superior ao imaginado no início do projeto.

¹ Registre-se que o IICA-Brasil também convidou o OPPA/CPDA para a elaboração do eixo relativo aos marcos jurídicos das concepções de rural e de urbano no Brasil do Projeto *Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil*. A equipe responsável pelo trabalho foi composta por Leonilde Servolo de Medeiros, Mariana Trotta Dallalana Quintans e Silvia Aparecida Zimmermann.

Nesta nova configuração, o IICA selecionou – novamente por razões internas à organização – cinco países latino-americanos e três europeus para servirem de objeto do estudo comparativo, para os quais foram realizados estudos de caso, por meio da contratação de consultores internacionais escolhidos basicamente pelo IICA, e que serviram como matéria-prima principal para a realização da análise comparativa. Os países selecionados e os consultores contratados foram os seguintes:

- Chile – Alex Barril García
- Costa Rica – Rafael A. Díaz Porras
- Equador – Luciano Martínez Valle
- México – Rafael Echeverri Perico
- Uruguai – Diego E. Piñeiro
- Espanha – José Emilio Guerrero Ginel
- França – Philippe Bonnal
- Holanda – Sabine de Rooij

Os desafios e os riscos do trabalho, como não é difícil perceber, foram consideráveis.

Em primeiro lugar, porque os países foram selecionados de uma forma, como mencionamos, que não seguiu critérios metodológicos previamente estabelecidos para a realização de uma comparação entre países. Especialmente os países latino-americanos são muito díspares entre si, o que introduz importantes aleatoriedades em sua comparação. E ainda mais desafiadora é a comparação desses países com os três europeus selecionados, o que, adicionalmente, limita significativamente a possibilidade de interpretar a comparação como sendo do tipo “Europa” e “América Latina”. De qualquer forma, o escopo da comparação é delimitado: a evolução das concepções de ruralidade e de tipologias do rural em cada país e suas implicações para a formulação e a implementação de políticas públicas. Ademais, a realização de uma cuidadosa delimitação dos contextos históricos de transformação do meio rural e das políticas públicas nos continentes europeu e latino-americano e a tentativa de assinalar sua influência sobre as especificidades internas dos países estudados em cada região são procedimentos que enriqueceram as possibilidades de percepção das diferenças e semelhanças entre os países e as regiões, nos temas que nos interessam.

Em segundo lugar, embora se tenha feito um grande esforço no sentido de complementar, dentro do possível, as informações disponíveis sobre cada país, a base das evidências utilizadas foram os estudos de caso realizados pelos consultores internacionais, de modo que cada país aparece na comparação em grande parte influenciado pela forma como foi “construído” pelo respectivo consultor². Para orientar e tentar homogeneizar a elaboração dos estudos de caso, a equipe do OPPA/CPDA preparou um termo de referência comum a ser seguido pelos consultores, contendo as principais questões de pesquisa que deveriam orientar a sua elaboração³ (este termo de referência é reproduzido no Anexo 2 do relatório).

Por fim, as dificuldades metodológicas para construir um quadro de referência que permitisse a comparação pretendida também não foram menores. De modo geral, fomos guiados pelo pragmatismo, dados os objetivos e as condições de realização da

2 Os estudos de caso dos oito países estão disponíveis no IICA-Brasil.

3 Houve uma reunião de trabalho de todo o grupo de pesquisa, equipe do OPPA/CPDA e consultores internacionais, em Fortaleza, em novembro de 2012.

pesquisa, e pela tentativa de não seguir esquemas rígidos e inflexíveis de interpretação, embora uma bibliografia considerável tenha sido consultada a respeito. As seções 1 e 2 do relatório apresentam as reflexões que se aproximam da delimitação do quadro de referência da análise comparada⁴.

Apesar das advertências acima, estamos confiantes de que o relatório apresentado oferece, em uma perspectiva comparativa, uma ampla, detalhada e substantiva discussão do tema de investigação que nos foi proposto (e até mais do que ele): a evolução das concepções de ruralidade e de tipologias do rural em países selecionados da América Latina e da Europa – em um período de tempo que vai desde a década de 1950 até os anos 2000 – e suas implicações para as políticas públicas para o meio rural.

O relatório está dividido em seis seções e contém dois anexos, além das referências bibliográficas mencionadas.

A seção 1 apresenta um conjunto de reflexões sobre o quadro analítico empregado para a delimitação do conceito de rural como unidade socioespacial, suas interfaces com o campo das políticas públicas e a construção de tipologias para demarcar os espaços rurais.

A seção 2 analisa, por sua vez, os contextos históricos e temáticos em que a comparação pode ser empreendida, sublinhando que o tratamento das concepções de rural e de suas delimitações normativas no campo das políticas públicas apresenta trajetórias muito diferenciadas nos casos latino-americano e europeu, o que não reduz as influências que as análises e proposições formuladas na Europa tenham sobre o debate na América Latina, como é exemplificado, mais recentemente, pelo tema das novas ruralidades.

As seções 3 e 4 tratam dos estudos de caso dos países selecionados, no período de 1950 aos anos 2000, a partir de três eixos principais: a diversidade do campo político e econômico dos países e sua inter-relação com o contexto internacional; a institucionalidade e a composição das políticas públicas; e as concepções de ruralidade prevalentes em cada fase.

A seção 5 detalha e analisa as concepções e tipologias oficiais de rural adotadas pelos oito países selecionados e sua evolução no período estudado, bem como a existência de proposições alternativas às oficiais. Particular atenção é dada às implicações das concepções oficiais sobre as políticas públicas implementadas em cada país.

Na seção 6 são feitas considerações finais, enfatizando: lições da comparação; relação entre atores sociais, institucionalização das políticas e emergência de proposições alternativas de ruralidade; e implicações das tipologias sobre as políticas públicas para o rural.

Por fim, o Anexo 1 contém um texto com a caracterização dos espaços rurais nas regiões e nos países selecionados, a partir de um conjunto considerável de indicadores socioeconômicos de caráter quantitativo, permitindo uma visualização conjunta dos países selecionados para o estudo e dos contextos latino-americano e europeu. O Anexo 2, como assinalado, traz o termo de referência enviado aos consultores.

4 Dois textos intermediários, elaborados pela equipe do OPPA/CPDA, somam-se ao esforço de reflexão sobre o quadro de referência a ser empregado na comparação. O primeiro, de julho de 2012, *Análise Comparativa de Referenciais de Ruralidades e de Tipologias para a Caracterização dos Espaços Rurais em Países Selecionados da América Latina e Europa. Proposta de Trabalho* discute referenciais analíticos e questões de investigação relevantes para a construção metodológica. O segundo, de novembro de 2012, *Tipologias de Ruralidades em Agências Multilaterais e Organismos Internacionais Selecionados*, compõe a primeira parte desse livro, publicado pelo IICA-Brasil, juntamente com outros trabalhos resultantes do Projeto.

1. Ruralidade e políticas públicas: do setorial ao local?

O objetivo desta seção inicial do trabalho é sistematizar um conjunto geral de questões e de chaves de interpretação que orientaram nosso esforço de comparação dos referenciais de ruralidade e das formas de caracterização dos espaços rurais nos oito países pesquisados. O quadro analítico aqui apresentado é resultado de sucessivas aproximações através das quais a matriz interpretativa inicialmente proposta, com vistas à realização de um trabalho comparativo, foi sendo complexificada e redimensionada, a partir do diálogo estabelecido com os diferentes estudos de caso. Ao longo deste processo, três grandes eixos foram se afirmando como linhas importantes de reflexão.

O primeiro deles refere-se, especificamente, às diferentes formas de delimitação e de caracterização do rural como uma unidade socioespacial dotada de atributos específicos e definida, quase invariavelmente, em contraposição ou como um resíduo do espaço urbano. É sabido que as definições de rural e de ruralidade têm sido objeto de inúmeras controvérsias, tanto no universo acadêmico como no campo das políticas públicas. Longe de tentar resolver os diversos impasses existentes no que diz respeito a essas conceituações, buscou-se, neste esforço de comparação entre diferentes casos nacionais, apreender, com base em uma perspectiva histórica, as visões de ruralidade incorporadas às políticas públicas, nos últimos trinta anos, em países selecionados da Europa e da América Latina.

No bojo das transformações ocorridas nas últimas décadas, verifica-se a emergência, no campo das políticas públicas, de uma pluralidade de metanarrativas que passem a orientar a intervenção dos governos e das agências multilaterais em relação à agricultura e ao mundo rural, influenciando, portanto, não apenas os instrumentos de intervenção, em seu desenho e modos de implementação, mas também as práticas, imagens e símbolos que constituem o rural na experiência dos distintos atores sociais. Para além do rural agrícola, “produtivista”, setorial, surgem também abordagens alternativas, acionando definições, por vezes conflitivas, de ruralidade: o rural percebido como espaço de consumo e preservação do ambiente e das paisagens⁵; o rural mais ou menos conectado ou similar ao urbano (acessível ou remoto; demograficamente vazio ou mais densamente povoado); o rural capaz (ou incapaz) de tornar-se competitivo em um mercado global (ESPON, 2010).

Cabe destacar, no entanto, que esses deslocamentos discursivos, longe de se constituírem em um processo linear de transição para um novo marco referencial, coeso e unificado, parecem gerar, no campo das políticas públicas, um cenário bastante fragmentado, marcado por dinâmicas heterogêneas de incorporação dessas diferentes metanarrativas em distintas escalas de intervenção.

Um segundo eixo de investigação, que se constituiu como um dos focos deste trabalho, diz respeito às interfaces estabelecidas entre essas metanarrativas e o universo das políticas públicas, em suas diferentes escalas de formulação e de implementação. Este esforço comparativo nos fez reconhecer, por um, lado, a existência de uma série de transformações globais que permitem vincular as diferentes experiências nacionais analisadas a um ambiente político comum, marcado pela liberalização dos mercados, pelo questionamento às políticas de subsídio à agricultura e pela redefinição do papel dos Estados Nacionais na sua relação com

5 Esta visão do rural como um espaço de contato com a natureza e de consumo de amenidades aparece, por vezes, associada ao conceito de *multifuncionalidade* de origem europeia e, no caso dos países da América Latina, à emergência de uma *nova ruralidade*. Vale a pena destacar, no entanto, que a diversificação das atividades rurais através da valorização das atividades não agrícolas e das externalidades positivas geradas pelo ambiente rural (ar puro, belas paisagens, locais adequados à realização de determinados esportes) não encerra o conjunto de significados associados à noção de multifuncionalidade ou às *novas ruralidades*. Estes temas serão tratados, em detalhe, ao longo deste trabalho.

o setor agrícola e com o desenvolvimento das áreas rurais. Chama atenção, aqui, a crescente diversificação das formas de uso da terra nos espaços identificados como rurais, que passam a concentrar diferentes funções e atividades, incluindo: turismo, serviços diversos, conservação da natureza e das paisagens, produção de energia, exploração mineral, local de moradia para pessoas não vinculadas a atividades agrícolas, entre outras.

É importante considerar, no entanto, que uma leitura atenta dos diferentes estudos de caso nos permite identificar, também, uma diversidade de formas de tradução dessas dinâmicas globais nas trajetórias econômicas, políticas e institucionais dos distintos países. Como observa Marsden (2006), refletindo sobre o contexto europeu, o rural contemporâneo, em suas múltiplas expressões, resulta de uma combinação de fatores sociopolíticos internos e externos que afetam, por sua vez, sua capacidade de inserção e sua *performance* em quadros de governança nacionais e regionais. Nas palavras do autor “as ruralidades regionalizadas também representam diferentes compromissos entre formas de mobilidade associadas a diferentes equações de produção e consumo” (Marsden, 2006, p. 150).

A recomposição deste meio rural diferenciado resulta, portanto, da inter-relação de múltiplos fatores, globais e locais, sendo consequência tanto de processos contingentes, como da ação de determinados dispositivos de governança. Além disso, importa considerar que as dinâmicas sociais e espaciais que constituem o que identificamos como “rural” não podem ser captadas, unicamente, por meio das concepções formais desenvolvidas no âmbito das políticas públicas, pelos projetos de desenvolvimento, pelas empresas ou pelo conhecimento científico. Para além dessas representações formais, congruentes e unificadas, existe também um rural heterogêneo, inscrito nas práticas espaciais das distintas localidades, e também um rural vivido, incorporado através de imagens e símbolos, à experiência cultural dos agentes sociais envolvidos na construção do rural como um espaço de representação (Lefebvre, 2006; Halfacree, 2006). Estas outras dimensões, e que não se resumem às representações hegemônicas institucionalizadas através de marcos regulatórios ou instrumentos de políticas públicas, também se fazem presentes em distintas arenas de confronto e negociação em que o rural “está em questão”.

Por fim, o terceiro eixo de problematização tem a ver, efetivamente, com as relações existentes entre as formas de caracterização dos espaços rurais adotadas pelos distintos países e os processos de formulação e de implementação de políticas públicas para a agricultura e o mundo rural. O trabalho nos permitiu perceber que, na grande maioria dos casos, as definições de ruralidade utilizadas pelos diferentes países na delimitação das áreas urbanas e rurais não assumiram um papel central como instrumento capaz de orientar e articular as políticas para a agricultura e o mundo rural, com base em uma visão compreensiva e integradora de ruralidade. Um exemplo importante, neste sentido, é a própria Política Agrícola Comum, marcada pela coexistência, sobretudo a partir dos anos 2000, de uma abordagem setorial de desenvolvimento da agricultura, presente no chamado Pilar 1 desta política, e de um enfoque multifuncional e multisetorial voltado ao fortalecimento da agricultura e da produção florestal, à melhoria da competitividade das áreas rurais, à preservação do meio ambiente e à manutenção da herança cultural europeia (Dwyer *et al*, 2010).

Os elementos que emergem a partir dos diferentes estudos de caso não parecem sinalizar na direção do desaparecimento do rural “agrícola”, “setorial”, mas para uma dinâmica de concorrência entre diferentes visões de ruralidade, que acaba se traduzindo na incorporação, pelos organismos governamentais, de uma grande diversidade de critérios de delimitação do rural, formalizados ou não, e que passam a orientar, na prática, a implementação das políticas. Isso nos remete a uma discussão um pouco mais detalhada do papel

dessas definições e de suas respectivas metodologias de operacionalização, como um instrumento de política pública, considerando: (i) os diferentes critérios que orientam sua construção (densidade populacional, proximidade e mobilidade na relação com o urbano, formas de utilização da terra, peso da agricultura como atividade econômica, entre outros); (ii) os aspectos da realidade enfatizados ou invisibilizados pelos conceitos de rural e urbano incorporados pelas políticas públicas; (iii) a capacidade destas definições de servir como um instrumento de planejamento com vistas à construção de uma abordagem intersetorial das políticas, de forma a potencializar conexões virtuosas entre o rural e o urbano, a agricultura e as atividades não agrícolas, os processos econômicos e os processos ecológicos.

Como discutiremos mais adiante, as visões do espaço rural institucionalizadas pelas políticas públicas podem conduzir tanto a uma segmentação das áreas rurais como unidade de planejamento, estabelecendo ou não formas de zoneamento capazes de orientar a distribuição no espaço de diferentes atividades, como fomentar iniciativas de integração territorial, visando promover sinergias entre “demandas urbanas” e “demandas rurais”, o desenvolvimento de atividades produtivas e a conservação dos recursos naturais, das paisagens e do patrimônio cultural existentes nas áreas rurais (Roj, 2013). Os limites e potencialidades das tipologias como instrumento de planejamento e de articulação de políticas precisam, no entanto, ser discutidos em profundidade, considerando as diferentes escalas em que estas tipologias são definidas e implementadas, bem como as disputas entre os distintos atores sociais no sentido de influenciar a formulação e a execução dessas políticas.

Uma vez descritos os eixos mais gerais que orientaram as reflexões norteadoras deste trabalho, passaremos a uma discussão mais detalhada de um conjunto de questões pertinentes a essas distintas linhas de investigação, chamando atenção, já de antemão, para a dificuldade de manter separações muito rígidas entre esses diferentes eixos de reflexão. A primeira parte do texto, um pouco mais extensa, busca discutir um conjunto de deslocamentos ocorridos, ao longo das últimas décadas, nas formas de caracterização do rural como uma unidade socioespacial, associados à emergência de um conjunto plural de metanarrativas, que passam a disputar os significados do rural e da ruralidade nas sociedades contemporâneas. Seguem-se a isso duas outras subseções, que visam abordar, discutir, de forma um pouco mais sintética, as interfaces estabelecidas por essas metanarrativas com as políticas públicas e explorando também os vínculos constituídos entre determinadas concepções de ruralidade e a construção de tipologias de delimitação dos espaços rurais voltadas ao planejamento e à articulação de políticas públicas.

1.1 Delimitação e caracterização do rural como unidade socioespacial: as metanarrativas e a reconfiguração do rural nas sociedades contemporâneas

Os conceitos de rural e ruralidade têm sido objeto de reflexão, disputas e controvérsias, seja no campo acadêmico, seja como referência de planejamento, formulação e implementação de políticas. Como observou Williams (1989), campo e cidade são palavras fortes na vivência das comunidades humanas, em torno das quais “cristalizaram-se e generalizaram-se atitudes emocionais poderosas”, tanto positivas como negativas (Williams, 1989, p. 11). O campo foi frequentemente associado a uma forma natural de vida, impregnada de paz, inocência e virtudes simples; já a cidade, à imagem de um centro de saber e realizações. O campo e o rural foram, ainda, identificados como lugar de atraso, ignorância e limitação; a cidade e o urbano como foco de agitação, racionalidade, mobilidade e ambição, em suma, como o moderno, tal como definido pela tradição intelectual ocidental.

Essa visão dicotômica encontra-se presente nos autores clássicos das ciências sociais do final do século XIX e primeiras décadas do século XX. Em seu conhecido ensaio *As grandes cidades e a vida do espírito*, Simmel (2005) comparou o caráter impessoal, racional,

reservado e ao mesmo tempo cosmopolita da vida nas grandes cidades, aos círculos restritos de sociabilidade característicos das pequenas cidades, percebidas pelo autor como universos fechados em si mesmos. Para Simmel, a essência mais significativa da cidade grande repousa em sua grandeza funcional, que se estende para além de seus limites físicos, na medida em que a cidade “*se espraia em ondas sobre um território nacional e internacional mais amplo*” (Simmel, 2005, p. 586).

Neste mesmo período, marcado pela influência do pensamento de Tönnies (1973), Durkheim (2010), entre outros pensadores, verifica-se, nas ciências sociais, o fortalecimento de uma matriz interpretativa baseada em uma correspondência linear entre o rural e a comunidade, o urbano e a sociedade, traçando-se com isso uma oposição, ou ainda um *continuum*, entre tradição e modernidade. A *densidade material* de uma população – considerando não apenas o número de habitantes por superfície, mas também a presença ou ausência de sistemas de comunicação – e a *natureza e intensidade das relações sociais*, aparecem frequentemente, nessa literatura, como dimensões capazes de articular a morfologia – ou seja, o estudo da população e sua distribuição territorial – às relações sociais (Carmo, 2009).

Seguindo essa linha de reflexão, em um texto clássico intitulado *Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano*, Sorokin, Zimmerman e Galpin (1986) identificam oito dimensões que distinguiriam o mundo rural do urbano: (i) *diferenças ocupacionais*, sendo a sociedade rural composta de uma totalidade de indivíduos ativamente envolvidos em atividades agrícolas; (ii) *diferenças ambientais*, uma vez que a atividade agrícola implica em uma relação mais direta com a natureza; (iii) *diferenças no tamanho das comunidades*, compreendendo que quanto maior a comunidade, menor será o número de pessoas dedicadas à atividade agrícola; (iv) *diferenças na densidade populacional*, identificando uma correlação negativa entre a densidade populacional e o caráter rural de uma comunidade; (v) *diferenças na homogeneidade e na heterogeneidade das populações*, sendo que a população das comunidades rurais tenderia a ser mais homogênea em suas características psicossociais do que a população urbana; (vi) *diferenças na heterogeneidade, estratificação e complexidade social*, estando as cidades dotadas de uma estrutura mais diferenciada, especializada e estratificada; (vii) *diferenças na mobilidade social*, caracterizando-se a população urbana por uma maior mobilidade territorial e interocupacional; (viii) *diferenças na direção da migração* tendo em vista que, na visão dos autores, “como água que escoar naturalmente do nível mais alto para o nível mais baixo, a população geralmente escoar naturalmente dos centros rurais para os centros urbanos e a agricultura para as indústrias e outras ocupações urbanas” (Sorokin *et al*, 1986, p. 217).

Segundo Mormont (1990), foi nas décadas de 1920 e 1930 que esta visão do rural, em contraposição ao urbano, afirmou-se como uma representação, tanto analítica como instrumental, da ruralidade. Referindo-se ao caso da Bélgica, seu campo de estudos, o autor chama atenção para o fato de que o processo de construção desta concepção de ruralidade foi marcado por tendências contraditórias. Tratava-se, de forma geral, de transformar “as estruturas do mundo rural de forma a integrá-lo técnica e economicamente ao mundo industrializado” (Mormont, 1990, p. 23). Alguns setores sociais, entretanto, com destaque para determinados grupos de vinculação religiosa, buscavam se contrapor às tensões políticas e sociais geradas pelo processo de industrialização, percebendo o rural como uma fonte de valores sociais e morais e como um referencial de harmonia em meio aos profundos conflitos que dividiam, naquele momento, a sociedade.

Friedland (2010), em um interessante artigo que busca reconstituir a trajetória da sociologia rural americana como um corpo de conhecimentos, do período de seu surgimento até o final dos anos 1970, menciona também a ligação existente entre a emergência do rural como um campo de conhecimento e o crescente reconhecimento, por diferentes movimentos agraristas americanos, das

dificuldades enfrentadas pelos agricultores em um mundo cada vez mais urbano e industrializado. Este autor chama atenção, ainda, para a forte imbricação existente entre a estruturação da sociologia rural, como uma disciplina científica nos Estados Unidos, e toda uma rede de instituições, governamentais e não governamentais, envolvidas na implementação de políticas voltadas à modernização da agricultura e vinculadas às universidades através do sistema dos *land grant colleges*. Nesse processo, a sociologia rural teria se transformado, segundo Friedland (2010), nas décadas de 1960 e 1970, em uma subdisciplina, preocupada com um conjunto bastante restrito de questões, norteadas, fundamentalmente, pelas orientações produtivistas e difusionistas dominantes, incapaz de construir uma perspectiva crítica em relação à natureza cambiante das sociedades rurais.

Estas observações – ainda que restritas ao universo da sociologia – ajudam a explicitar a forte imbricação existente entre a constituição do rural como um objeto de pesquisa, as representações acerca do rural elaboradas pelos atores sociais e as visões de ruralidade institucionalizadas pelas políticas públicas. Longe de existir uma separação entre esses diferentes campos, o que chama atenção, justamente, são os processos de coprodução entre ciência e política, atores sociais e instituições. Os elementos cognitivos e normativos mobilizados pela intervenção pública dirigida à agricultura e ao mundo rural, codificados através de diretrizes de políticas e marcos regulatórios e incorporados ao desenho de instrumentos de políticas públicas, emergem como resultado de sucessivas operações de tradução e transcodificação, colocando em jogo não apenas as representações dos atores sociais, mas, também, formas de ordenamento da realidade social previamente incorporados pelas instituições. Pois, como sugere Lascoumes (1996), o espaço político e social encontra-se sempre organizado “por programas anteriores por sobre os quais se superpõem os novos, que tentam reorientar as categorias de pensamento, da ação e do julgamento, mudando seu lugar ou reformulando-as” (Lascoumes, 1996, p. 334). Como observa o autor, os caminhos percorridos pela ação pública em seus processos de construção são, no geral, sinuosos, povoados por redes heterogêneas de atores, envolvendo tanto procedimentos de negociação como a afirmação de objetivos substanciais.

No período analisado, sobretudo nas décadas de 1950, 1960 e 1970, os Estados Nacionais assumiram, sem dúvida, um papel central como espaço de regulação econômica, de mediação de interesses e conflitos e de construção de formas de espacialidades. É importante, no entanto, como observa Swyngedouw (2004), não cair na tentação de naturalizar o plano nacional como sendo o principal (ou mesmo único) *locus* de articulação e interpretação dos processos econômicos, políticos e sociais, desconhecendo, com isso, o jogo de escalas envolvido na produção do espaço, de modo geral, e da ruralidade em particular. O que os casos nacionais parecem evidenciar é uma constante interferência, tanto de dinâmicas descendentes – ou seja, de fluxos econômicos e arranjos de poder, que se estruturam em nível internacional, influenciando a conformação do espaço rural em âmbito nacional e subnacional – como de dinâmicas ascendentes, isto é, demandas políticas ou visões de ruralidade surgidas desde o local que conseguem, por diferentes motivos, acumular forças e ampliar seu campo de articulação, “saltando escalas” e influenciando ordenamentos espaciais e formas de organização política em um espaço territorial mais amplo.

Este trabalho, embora tomando como ponto de partida, em termos metodológicos, o recorte nacional, parte da ideia de que escalas espaciais nunca são fixas, sendo resultado de um constante processo de contestação, redefinição e reestruturação. Para compreender, portanto, o predomínio adquirido por uma determinada escala, em um período histórico específico, torna-se necessário reconstituir os distintos processos por meio dos quais determinados modos de organização conseguiram se tornar, simbólica e materialmente, dominantes, influenciando atores, políticas e instituições.

Como tem sido ressaltado por diversos geógrafos, a exemplo de Harvey (2011), Swyngedouw (2004), Massey (2009), a permanente construção e reconstrução de configurações espaciais e escalas de governança têm sido uma constante na história do desenvolvimento capitalista. As transformações ocorridas, sobretudo a partir dos anos 1980, no sentido de uma rearticulação entre processos econômicos, formas de organização institucional e mecanismos de governo, provocaram alterações importantes nos padrões de desenvolvimento entre setores econômicos e regiões. Destacam-se, em nível global, nesta nova etapa: a estruturação de sistemas crescentemente sofisticados de coordenação financeira em âmbito internacional; o crescimento da participação econômica do chamado setor de serviços; o surgimento de complexos industriais em regiões, até então, consideradas como “pouco desenvolvidas”⁶; a estruturação de regimes flexíveis de contratação e de exploração do trabalho; a consolidação das chamadas cidades globais, constituídas como centros financeiros da globalização neoliberal (Massey, 2008); a emergência de questionamentos ao produtivismo agrícola e à estrutura de subsídios associada a este modelo, acompanhada por transformações, ainda que variáveis, nas formas de regulação dos espaços rurais.

Chamamos atenção, aqui, para o fato de que esse conjunto mais amplo de transformações não pode ser apreendido como um processo linear de transição de uma ruralidade fordista, compatível com o regime de acumulação capitalista orientado à busca de um crescimento constante e sustentado entre a produção e o consumo de massas, para uma ruralidade pós-produtivista, baseada em um regime de acumulação flexível, com ampla mobilidade de capitais, em que o rural passa a assumir feições diferenciadas, estabelecendo novas articulações com o espaço urbano e ampliando sua participação como um espaço de produção e consumo de bens e serviços pela população urbana, com uma eventual perda de expressão da atividade agrícola. A referência a um mundo rural pós-produtivista ou pós-fordista, presente na literatura europeia sobre a agricultura e o mundo rural a partir dos anos 1990⁷, permitiu captar, sem dúvida, deslocamentos importantes relacionados às transformações do mundo rural no capitalismo contemporâneo, trazendo para o debate sobre o rural e a ruralidade, um conjunto relevante de questões, chamando atenção para os múltiplos processos de reestruturação e diversificação das economias regionais, para a crescente importância da problemática ambiental na definição das formas de uso da terra e colocando em destaque as novas dimensões políticas das questões rurais, com a emergência de um conjunto diferenciado de atores e de uma agenda política centrada, não necessariamente no desenvolvimento da agricultura, mas no desenvolvimento e na regulação dos espaços rurais (Woods, 2006).

Diversos autores (Goodman e Watts, 1994; Bonanno, 2004; Marsden, 2004; Potter e Tilzey, 2005) apontam, no entanto, para o caráter complexo, multifacetado e contestado das transformações simbólicas e materiais relacionadas à possível emergência de um rural “pós-produtivista”, levantando, inclusive, questionamentos, sobre a própria utilização deste conceito. Bonanno (2004) chama atenção, por exemplo, desde uma perspectiva crítica, para a utilização, muitas vezes de forma rígida e mecanicista, de termos como modernização, fordismo e pós-fordismo, destacando que o estatuto desses termos, como tipos ideais, tem, por vezes, sido transposto para dimensões reais, o que acaba por descartar comparações empíricas. Nas palavras de Bonanno, a globalização constitui-se como “um fenômeno complexo que apresenta uma variedade de situações que afetam os grupos sociais e as regiões de diferentes maneiras. As afirmações que generalizam tal processo podem incorrer em erros e gerar teorias facilmente rejeitáveis que, por sua

6 Incluindo, aí, o acelerado processo de industrialização de diferentes países da Ásia e o dinamismo alcançado pelos chamados centros de crescimento flexível, a exemplo do Vale do Silício – nos Estados Unidos, da Emília Romana – no Norte da Itália, do corredor M4 – entre Londres e South Wales, na Inglaterra. Sobre esse tema ver Castells (1999) e Harvey (2011).

7 Para um diálogo crítico sobre as transformações do rural nas sociedades contemporâneas, em suas relações com os processos de reestruturação da economia capitalista, ver: Goodman e Redclift (1991), Marsden et al (1993); Lowe et al (1993); Marsden (1998), Bonanno (2004).

vez, são de pouca valia para aqueles que querem transformar essas teorias em práticas” (Bonanno, 2004, p. 63). Além disso, nos termos propostos pelo autor, a fragilização do Estado como um mediador entre a sociedade e a economia de mercado globalizada não provocou necessariamente um esvaziamento de funções dos Estados Nacionais, devendo-se reconhecer, no entanto, que a regulação, coordenação e mediação das atividades socioeconômicas vêm sendo reorganizadas em forte articulação com níveis que transcendem a esfera de atuação dos Estados Nacionais.

Referindo-se às disputas em torno da liberalização do comércio de produtos agrícolas, em âmbito internacional, Morgan, Marsden e Murdoch (2006) sublinham, no entanto, o fato de que a história da agricultura nas últimas sete décadas é, fundamentalmente, uma história política, sendo difícil pensar em algum outro tipo de indústria que tenha sido regulada pelo Estado, de uma forma tão abrangente, como a agricultura, especialmente nos países centrais. Depreende-se disso que as transformações em curso apontam muito mais para uma nova regulamentação da agricultura do que para uma desregulamentação deste setor, em um processo que envolve inúmeras disputas, negociações e rearranjos.

Autores, como Evans *et al.* (2002), sugerem, por sua vez, que o termo pós-productivismo, associado em diferentes análises, à ideia de que “o Estado não estaria mais comprometido com um único modelo de expansão agrícola através do aumento da produção de alimentos, e que seu distanciamento em relação a esta posição estaria contribuindo para a criação de novos espaços rurais diferenciados” deveria ser relativizado (Evans *et al.*, 2002, p. 315). Tomando como referência a realidade europeia, os autores apontam para o fato de que uma série de mudanças vinculadas na literatura ao advento de uma ruralidade pós-productivista – maior ênfase na qualidade, pluriatividade, políticas governamentais voltadas à preservação e sustentabilidade do ambiente rural, reestruturação dos esquemas governamentais de subsídio à agricultura, entre outros – ocorrem, na realidade, de forma muito variada, tornando muito difícil reduzir esses diferentes níveis de transformação a um único modelo ou conceito integrador.

Poter e Tilzey (2005) questionam, por sua vez, a ideia de que a agricultura europeia estaria passando por uma transição pós-productivista. Identificam, como resultado da crise do modo de acumulação fordista, a emergência de um discurso neoliberal, que busca questionar o apoio oferecido pelos Estados Nacionais ao setor agrícola, mantendo uma forte defesa dos interesses, se não de todas, pelo menos de uma parcela importante das grandes transnacionais do setor agroalimentar. Esse discurso neoliberal seria acompanhado, no debate político europeu sobre a agricultura e o rural, pela presença de dois outros contradiscursos: a multifuncionalidade da agricultura, visão fortemente influenciada, no entender dos autores, pelo agroambientalismo, e o neomercantilismo, que, em meio a um cenário liberalizante, continuaria a argumentar em favor de uma expansão agrícola amparada pelo discurso protetor do Estado.

Argumentos contrários à ideia de uma transição linear do fordismo ao pós-fordismo podem ser encontrados também em Masden e Sonnino (2005), em sua apreciação sobre o desenvolvimento rural e as formas de governança do setor agroalimentar na Europa dos anos 2000. Na visão destes pesquisadores, o espaço rural europeu teria se tornado uma espécie de campo de batalha, onde competem diferentes paradigmas científicos, políticos, sociais e econômicos, disputando visões de ruralidade e a primazia no desenvolvimento de políticas voltadas à agricultura e ao mundo rural. Os três principais paradigmas presentes nessa disputa são descritos pelos autores como: (i) o *paradigma agroindustrial*, associado a uma produção globalizada de *commodities*, com base em uma lógica que busca articular escala e especialização; (ii) o *paradigma pós-productivista*, que busca enfatizar a proteção ambiental e o consumo de amenidades no espaço rural; (iii) um paradigma novo, ainda emergente, e fortemente contestado, identificado como

o paradigma do desenvolvimento rural sustentável, que busca enfatizar a produção de alimentos e a agroecologia no contexto de um rural multifuncional.

Este olhar, em certa medida problematizador, sobre o caráter unificado das transformações da agricultura e do mundo rural em curso na contemporaneidade, permite-nos fazer alguns questionamentos sobre o modo como as visões da agricultura e do mundo rural, associadas ao processo de modernização da agricultura, foram incorporadas pelos atores sociais e pelas instituições políticas nas décadas que marcaram o advento do produtivismo agrícola, ancorado nas políticas de protecionismo agrícola implementadas pelos Estados Nacionais sob a hegemonia política e econômica dos Estados Unidos no plano internacional (Friedmann e McMichael, 1989).

Nesse sentido, ainda que se possa identificar, pelos menos até os anos 1980, o predomínio de uma abordagem modernizante do rural, fortemente marcada por um enfoque setorial, é preciso atentar também, na trajetória dos diferentes países pesquisados, para a emergência, em diferentes períodos históricos, de uma série de demandas articuladas desde o rural, mas que transcendem as fronteiras de uma ruralidade reduzida à questão agrícola ou ao projeto modernizador: as lutas pelo direito à terra, a afirmação de identidades étnicas, a problemática ambiental, entre outras. Essas demandas, incorporadas de diferentes maneiras pelo Estado por meio de distintos marcos regulatórios e instrumentos de políticas públicas, contribuíram, ao longo do tempo, para gerar transversalidades, fomentando a construção de arranjos institucionais de natureza híbrida, que não se orientavam necessariamente por uma abordagem setorial do rural em seu sentido estrito.

Chama atenção, por exemplo, entre os casos nacionais estudados no âmbito deste projeto, o fato de que, em função de trajetórias históricas diferenciadas, tanto no caso do México como do Uruguai, as formas de ocupação do espaço rural incluíam padrões de moradia independentes da parcela de cultivo ou, no caso do Uruguai, da grande propriedade voltada à criação de gado. Este padrão de residência, baseado em pequenos povoados, não pode ser reduzido, com facilidade, a uma divisão dicotômica entre o espaço urbano e o espaço rural. Em ambos os casos, os padrões de povoamento efetivamente existentes parecem ter demandado do Estado Nacional uma intervenção, capaz de dar conta, em maior ou menor grau, de toda uma estrutura de pequenos povoados existentes nos *ejidos* e terras comunais, no caso do México, ou dos trabalhadores rurais residentes nos *rancherios*, no caso do Uruguai.

É importante considerar, ademais, que as representações sobre o rural institucionalizadas pelas políticas públicas não são somente influenciadas pelos interesses e ideias dos atores sociais e pelas visões de mundo incorporadas pelas instituições, mas são também organizadoras de práticas e materialidades, repercutindo de forma heterogênea nas distintas localidades. O rural, nesse sentido, não se reduz a uma imagem ou representação, não podendo ser percebido como um espaço previamente delimitado, onde ocorrem determinados tipos bem estabelecidos de atividades econômicas ou formas de organização. Diversos geógrafos, a exemplo de Massey (2009), têm reforçado uma visão do espaço como um produto de inter-relações. Nesta perspectiva, o espaço não existe como uma realidade pré-constituída, como se estivesse apenas “esperando para ser descoberto ou mapeado, mas é criado de diferentes formas, em diferentes escalas, pelos sujeitos sociais” (Halfacree, 2006, p. 44).

Devemos destacar, além disso, que os diferentes enfoques analíticos que buscam definir o espaço rural são também construtores da própria ruralidade que buscam representar. Como já foi mencionado anteriormente, percebe-se, desde o final do século XIX e, sobretudo, a partir das primeiras décadas do século XX, a existência de uma vinculação entre as visões de ruralidade que se

tornaram dominantes, no âmbito das ciências sociais, e ideias hegemônicas de ruralidade incorporadas aos quadros cognitivos e normativos que orientam as ações e programas de políticas públicas. Mas é possível pensar, também, na influência exercida pelos debates travados no campo das políticas públicas sobre a produção acadêmica.

Em um esforço de identificação dos enfoques que nortearam as interpretações sobre o rural, Cloke (2006) identifica três grandes quadros de referência que se consolidaram, historicamente, como paradigmas influentes na constituição do rural como um objeto de estudo.

O primeiro deles encontra-se ancorado numa definição funcional de ruralidade, descrita com base em um conjunto de características espaciais, societárias e da paisagem, que definiriam o rural em contraposição ao urbano, com base em uma oposição dualista ou na visão de um *continuum*. Essa abordagem estabelece uma articulação em nível empírico, entre o conceito abstrato de ruralidade e o rural passível de ser observado. As áreas rurais seriam, em linhas gerais, dominadas pelo uso extensivo da terra, sobretudo por meio da agricultura e da produção florestal, caracterizadas por formas menos densas de ocupação humana, engendrando modos de vida marcados por uma maior coesão identitária. Essa visão, em que pese sua eventual operacionalidade para a formulação e a implementação de políticas, tem sido fortemente criticada por diferentes autores, que chamam atenção não apenas para a diversidade empírica das áreas designadas como rurais, mas para a dificuldade em afirmar que as dinâmicas sociais identificadas nessas áreas são resultado das mesmas “forças causais” (Hoggart, 1990; Mormont, 1990). Como observa Mormont (1990), refletindo acerca da vinculação existente entre espaço e posição social, “as relações que se estabelecem entre um indivíduo e o espaço são definidas menos em termos de seu pertencimento a um espaço particular do que em função de suas oportunidades de participar de uma rede variada de relações – o que alguns denominariam de fenômeno da múltipla localidade” (Mormont, 1990, p. 31).

O segundo quadro de referência seria marcado por um conjunto de abordagens que se aproximam da economia política, concentrando sua atenção sobre as formas de organização da produção agrícola e sua inserção nas dinâmicas capitalistas de acumulação em âmbito nacional e internacional. De acordo com Cloke (2004, p. 21), esta abordagem não exclui necessariamente a existência do rural como uma estrutura de relações sociais e de interação dos seres humanos com a natureza, dotada de certo nível de coerência, e que emerge em tempos e lugares particulares. Mas a reflexão sobre o rural como um espaço/lugar social que se diferencia do urbano não parece ser o foco principal destes autores.

A terceira abordagem, presente em campos de teorização que se aproximam do pós-modernismo e do pós-estruturalismo, concentra-se na análise dos valores sociais, culturais e morais associados à ruralidade, aos espaços rurais e à vida rural. Esta perspectiva convida, como sugere o autor, “ao estudo dos modos através dos quais práticas, comportamentos, processos de decisão são contextualizados e influenciados pelos sentidos sociais e culturais vinculados ao rural” (Cloke, 2004, p. 21). Segundo Woods (2009), este último enfoque tem sido criticado por negligenciar as dimensões materiais que impactam a experiência de vida das pessoas que vivem nas regiões rurais. Esforços de reflexão que caminham no sentido de uma rematerialização do rural, com base em quadros de interpretação alternativos ao construtivismo social, envolvem abordagens inspiradas pela representação do espaço proposta por Lefebvre (Halfacree, 2006), pela teoria do ator rede (Murdoch, 1998) e pelas ideias de Deleuze (Haesbaert, 2007).

Como observa Woods (2009), os crescentes esforços para definir estatisticamente o rural e tipificar as regiões rurais aproximam-se bastante da perspectiva funcionalista. A construção de tipologias e de propostas de delimitação espacial das regiões rurais tem sido aperfeiçoada tecnicamente pelo crescente uso das ferramentas propiciadas pelos Sistemas de Informação Geográfica (SIGs)

constituindo-se também, segundo o autor, como uma resposta governamental ao processo de organização de grupos de interesse ligados ao rural e à construção de novas políticas capazes de avaliar, com maior precisão, as necessidades das pessoas que habitam o meio rural. É possível identificar, no entanto, uma tensão entre referenciais de ruralidade que buscam dialogar com as especificidades existentes nos diferentes contextos, valorizando os atores sociais, suas redes de relações, sua cultura e seu ambiente social e ecológico, e uma série de diferentes outros enquadramentos que, desde o global, buscam diferenciar as regiões rurais em função de suas possibilidades de inserção competitiva nos mercados globais.

O presente trabalho tem como foco central de análise os referenciais de ruralidade e as tipologias de caracterização dos espaços rurais institucionalizadas no âmbito das políticas públicas. Entende-se, ao mesmo tempo, que a produção social do espaço rural não pode ser reduzida às representações do rural formalizadas nas estatísticas, nos marcos regulatórios ou utilizadas na focalização de determinados instrumentos de intervenção governamental. A construção social do espaço rural envolve a coprodução entre discursos e materialidades, processos e práticas, natureza e sociedade.

Refletindo sobre as distintas abordagens que buscam definir o rural, Halfacree (2006) propõe um modelo de análise que busca articular três dimensões distintas, porém inter-relacionadas, na constituição do rural como uma unidade socioespacial. Este modelo, fortemente ancorado no trabalho de Henri Lefebvre (Lefebvre, 2006), busca assimilar o rural como uma das permanências da espacialidade capitalista, sem perder de vista os diferentes processos que constituem este espaço.

Seguindo a linha proposta por Lefebvre, a primeira dimensão que o modelo sugerido por Halfacree busca captar o rural como uma das permanências as *práticas espaciais* (fluxos, transferências, interações) que estruturam as atividades cotidianas e dão sustentação a determinadas percepções de espaço, mas, que, ao mesmo tempo, são produtoras do espaço (Halfacree, 2006; Lefebvre, 2006). As práticas espaciais encontram uma estreita associação com o conceito de localidade, ou seja, com os padrões estruturais produzidos por configurações específicas, consideradas na sua singularidade, mas, também, em sua imbricação com processos econômicos e sociais mais amplos.

A segunda dimensão, incorporada ao modelo, diz respeito às *representações do espaço*. Trata-se, aqui, do espaço concebido pelos cientistas, planejadores, urbanistas, capitalistas, e que se cristaliza, por meio de diferentes dispositivos, como o espaço dominante em uma sociedade. Essas representações não são somente abstratas, ganhando materialidade através de leis, normas, rodovias, grandes empreendimentos, projetos governamentais. Elas refletem, também, a posição ocupada pelo rural em sua relação com a sociedade mais ampla. O autor chama atenção, por fim, para os *espaços de representação*, ou seja, para as imagens e símbolos associados ao rural na forma como ele é vivenciado por indivíduos e grupos sociais cuja mobilidade não se encontra restrita ao espaço rural. Estamos falando aqui do rural na forma como ele é vivenciado e apropriado por diferentes atores.

Como observam Heley e Jones (2012), o modelo proposto por Halfacree incorpora um movimento mais amplo, nesse caso específico no campo da geografia, no sentido de compreender a ruralidade contemporânea em uma perspectiva relacional, como uma espécie de mosaico, expressando as distintas formas através das quais tendências econômicas e políticas globais pressionam e, ao mesmo tempo, dão forma, às condições locais vivenciadas pelos atores sociais. A articulação que o autor busca estabelecer entre as três dimensões acima descritas procura captar as dinâmicas através das quais o espaço rural é construído, dissolvendo o dualismo entre a localidade e as representações sociais (Halfacree, 2006, p. 51).

Mas haveria algum traço distintivo dessa espacialidade rural, compreendida em seus diferentes níveis? Autores como Ploeg e Marsden (2008), também orientados por uma abordagem relacional, identificam o rural como um espaço de coprodução entre o homem e a natureza, mesmo considerando que em muitos contextos as atividades produtivas desenvolvidas nos espaços rurais refletem uma crescente desconexão dos processos produtivos em relação à sua base biofísica e a seu entorno social e cultural. No caso específico da agricultura, o aprofundamento desta falha metabólica⁸ só se tornou possível por intermédio de um crescente processo de artificialização dos agroecossistemas, que se tornaram, com o processo de modernização da agricultura, cada vez mais dependentes de insumos materiais e fontes externas de energia.

Nesta mesma direção, para autores, como Toledo (2008), o rural seria o espaço onde predominam formas específicas de relação com a natureza, baseadas, sobretudo, na apropriação direta de materiais e energia (renováveis e não renováveis). Algumas destas formas de apropriação não provocam mudanças substanciais na estrutura, arquitetura, dinâmica e evolução dos ecossistemas e paisagens, possibilitando sua reprodução e continuidade ao longo do tempo. Outras atividades, no entanto, desarticulam e desorganizam a reprodução desses ecossistemas, afetando sua capacidade de manutenção, autorreparação e reprodução⁹.

Mas os espaços rurais não podem ser vistos, na perspectiva do metabolismo social, apenas como o lugar onde as atividades econômicas acontecem. Seus ecossistemas e paisagens, mesmo quando manejados pelos seres humanos, são também provedores de diferentes serviços sociais e ambientais: regulação climática, preservação dos recursos hídricos, reprodução da fertilidade dos solos, conservação da biodiversidade, tratamento biológico de dejetos, preservação das paisagens e da memória cultural, entre outros. Estes serviços, tanto podem ser vistos como bens públicos, ou seja, como um patrimônio comum, como percebidos como uma nova fronteira de exploração mercantil da terra e de seus recursos, como alertam Fairhead *et al.* (2012), em um artigo recente sobre o crescente processo de comodificação da natureza identificado pelos autores como *Green Grabbing*.

Para Ploeg e Marsden (2008), ainda que esse processo não possa ser generalizado para muitas regiões rurais, a separação historicamente construída entre atividade agrícola e natureza viva comprometeu o papel da agricultura na reprodução das paisagens, da natureza e de um ambiente limpo, produzindo um conjunto de desconexões que não conduzem a uma valorização do rural como um espaço de trabalho, produção e vida, ainda que o mesmo possa ser valorizado como um espaço produtor de mercadorias. Neste sentido, como observam os autores, nem todas as formas de crescimento econômico no meio rural conduzem ao fortalecimento da ruralidade. O paradigma de desenvolvimento rural defendido pelos autores encontra-se associado a formas de intervenção que buscam reposicionar as regiões rurais na sociedade como um todo, produzindo novos mecanismos de articulação, novas formas de governança e repadronizando processos, atividades e redes nas regiões rurais. Trata-se, além disso, de reconstruir, em novas bases, as relações entre o rural e o urbano, a natureza e a sociedade.

Ploeg e Marsden (2008) criticam, nesse sentido, as tipologias, clássicas ou contemporâneas, baseadas em gradientes que incluem o urbano, o rural e várias regiões intermediárias, como um instrumento de reconstrução dessa nova ruralidade, chamando atenção para a necessária construção de novos modelos de análise que não incorporem uma visão do rural como sendo o contrário do urbano, entendendo que:

8 Sobre as origens marxistas do conceito de falha metabólica (*metabolic rift*) ver Foster (1999) e Padovan (2000), entre outros.

9 Toledo identifica, ainda, um terceiro tipo de situação na qual os ecossistemas são mantidos como áreas não manejadas ou em processo de regeneração para fins de conservação.

[...] a reconceptualização do rural precisa estar ancorada no reconhecimento de que as relações entre o rural e o urbano, sobretudo no período atual, estão longe de ser uniformes. As inter-relações que ligam o urbano e o rural, em sua coprodução, são altamente heterogêneas. Portanto, as regiões rurais precisam ser conceptualizadas e delineadas em termos e de acordo com as interdependências que as ligam às concentrações urbanas.

Nessa perspectiva, as múltiplas configurações assumidas, nos diferentes territórios, pelas redes nas quais se produz o rural tensionam as definições funcionalistas de ruralidade, reforçando a imagem de uma ruralidade constituída pela diversidade de estruturas relacionais, nas quais é possível identificar o peso das macroestruturas, mas, ao mesmo tempo, a emergência de contra-estruturas¹⁰, que buscam reconectar atividades, redes, recursos e atores com base em novos princípios (sustentabilidade, soberania e segurança alimentar, multifuncionalidade, entre outros).

A imagem sugerida pelos autores em seu livro *Unfolding Webs: the dynamics of regional rural development* (Ploeg e Marsden, 2008), baseado em análises empíricas realizadas em diferentes países da Europa, é a de uma ruralidade regionalmente diferenciada, constituída por: (i) áreas fortemente marcadas por uma agricultura especializada e em grande escala; (ii) “novas áreas rurais”, que incorporaram, em sua trajetória de desenvolvimento, uma série de características relacionadas à multifuncionalidade, com uma agricultura fortemente articulada à economia e à sociedade regionais e capaz de preservar uma série de valores (qualidade de vida, conservação da biodiversidade, produção de energia etc.) de seu entorno; (iii) regiões ditas periféricas, onde a agricultura nunca foi dominante ou se encontra em declínio; (iv) áreas segmentadas, onde uma agricultura especializada coexiste com outras atividades igualmente especializadas (habitação, turismo, preservação da natureza, entre outros); (v) novos subúrbios, onde a agricultura se encontra em declínio e emergem novos padrões de ocupação; (vi) as chamadas *terras de sonhos*, que atraem um largo contingente de população em determinados períodos ou épocas do ano, mas que não conseguem, no geral, estabilizar-se como base de implementação de projetos de desenvolvimento protagonizados por atores localmente enraizados.

Cabe observar que essa visão, que evoca a existência de uma diversidade de possibilidades espaciais de configuração da ruralidade europeia, descrita por Ploeg e Marsden (2008) por meio do conjunto de tipos ideais elencados acima, encontra certo nível de convergência com exercícios de pesquisa empírica voltados à construção de tipologias de dinâmicas territoriais rurais na América Latina, a exemplo do trabalho desenvolvido por Berdegué *et al.* (2012), intitulado *Territorios en movimiento: dinamicas territoriales rurales en America Latina*. Tomando como pressuposto que a desigualdade territorial é, em boa medida, resultado das armadilhas da pobreza e da desigualdade, ou seja, “de estruturas e instituições que estabilizam e reproduzem condições que impedem que amplos setores alcancem maiores níveis de bem-estar e modifiquem as relações sociais à escala dos territórios” (Berdegué *et al.*, 2012, p. 17), os autores elaboram um marco analítico que busca compreender por que um pequeno número de territórios consegue crescer economicamente com inclusão e sustentabilidade ambiental, ao mesmo tempo em que a grande maioria dos casos analisados não alcança esse objetivo.

A hipótese central desta pesquisa é que as dinâmicas territoriais estão determinadas pelas relações que se estabelecem entre atores sociais, estruturas, instituições e ativos. Por meio da realização de vinte estudos de caso territoriais, os pesquisadores identificaram que a probabilidade de que um território experimente dinâmicas de crescimento com inclusão social e sustentabilidade encontra-se associada ao modo como estruturas, instituições e formas de agência interagem em um pequeno número de domínios

10 Também referenciadas pelos autores como espaços desviantes ou de resistência.

críticos: (i) a estrutura agrária e os conjuntos de instituições que governam o acesso ao uso dos recursos naturais chave no território; (ii) a estrutura produtiva e sua relação com os mercados; (iii) os vínculos do território com as cidades; (iv) a natureza da inversão e do gasto público.

O trabalho de Berdegué *et al.* (2012) destaca algumas dimensões importantes para a compreensão da diversidade das dinâmicas rurais, que reforçam algumas das questões apontadas por Ploeg e Marsden (2008) em *Unfolding webs*, entre elas: a importância da dimensão ambiental e da governança sobre os recursos naturais na produção social e ecológica da ruralidade e do desenvolvimento rural; a visão do rural, em sua diversidade, como uma configuração resultante da inter-relação entre elementos distintos¹¹, cuja combinação varia de lugar para lugar; a ideia de que a diversidade territorial existente não é produto somente das relações que os territórios estabelecem com os mercados globais, mas de uma série de outros fatores, de natureza política, social e cultural, que são fundamentais para que se possa compreender permanências e transformações na trajetória histórica de um dado território.

Os pontos de convergência aqui apontados não devem, no entanto, obscurecer algumas diferenças conceituais importantes, que podem demarcar diferenças entre esses dois esforços de interpretação da ruralidade. Comparando os dois trabalhos, é possível identificar, por exemplo, abordagens um pouco distintas em relação à questão dos mercados. Em *Unfolding Webs* a governança dos mercados, entendida como criação de quadros institucionais capazes de possibilitar algum grau de autonomia em relação aos atores econômicos globais, aparece como um ponto importante. Em *Territorios en Movimiento*, os autores consideram a vinculação a mercados dinâmicos um elemento-chave, salientando, entretanto, que quando estes mercados dinâmicos se encontram vinculados a estruturas produtivas diversificadas, isto pode fortalecer a ampliação de vínculos e encadeamentos, fortalecendo o capital social dos territórios. Essas e outras diferenças não devem obscurecer, no entanto, as convergências existentes entre ambas as abordagens. Em ambos os trabalhos o rural, como uma unidade espacial, deixa de ser percebido como um somatório de atributos ou de características espaciais, societárias e da paisagem, passando a ser lido como um arranjo espacial heterogêneo, constituído por conjuntos diversificados de relações.

Esse reconhecimento de uma ruralidade social e ambientalmente diversificada, influenciada, sem dúvida, por configurações históricas de largo alcance, mas permanentemente construída e reconstruída em suas distintas expressões na confluência entre atores, redes e instituições, ajuda-nos a compreender essas múltiplas faces do rural, como sugere Wanderley (2009), não como uma obra acabada, mas como uma construção histórica “em andamento”. Nessa perspectiva, torna-se fundamental discutir, ainda que brevemente, alguns aspectos relacionados às interfaces estabelecidas por diferentes metanarrativas relacionadas ao rural e as políticas públicas.

1.2 Concepções de ruralidade e suas interfaces com as políticas públicas

Na seção anterior chamamos atenção para as múltiplas dimensões envolvidas na construção da ruralidade. Como já foi mencionado anteriormente, o modelo proposto por Lefebvre (2006), incorporado também ao esquema proposto por Halfacree (2006), aponta para a existência de níveis inter-relacionados de constituição do rural como unidade socioespacial: as práticas espaciais, que estruturam material e simbolicamente as atividades cotidianas nas distintas localidades; as representações formais do rural,

¹¹ Para Ploeg e Marsden (2008), estes elementos incluem atividades, processos, pessoas e recursos, articulados através das redes. Para Berdegué *et al.* (2012) são os atores sociais, as estruturas, as instituições e os ativos.

institucionalizadas pela ciência, pelos agentes de mercado, pelo Estado, entre outras instituições; o rural vivido, incorporado por meio de imagens e símbolos à experiência dos agentes sociais.

O presente trabalho toma como objeto de estudo, fundamentalmente, as representações formais do rural institucionalizadas pelas políticas públicas, sem desconhecer, entretanto, as estreitas relações existentes entre as distintas dinâmicas de produção da ruralidade acima mencionadas. Admite explicitamente que tanto o rural produzido nas interações cotidianas que se estabelecem nas localidades, como as representações e imagens do rural vivenciadas pelos atores sociais, figuram como componentes relevantes na construção de problemáticas relacionadas à ruralidade, com as quais os diferentes agentes políticos, envolvidos na produção e na institucionalização das representações sobre o rural que informam as políticas públicas, precisam, necessariamente, interagir. Não se pode desconhecer, além disso, que as formas de intervenção e os modos de regulação da ruralidade institucionalizados pelas políticas públicas precisam estar amparados, necessariamente, em imagens e representações capazes de alcançar algum nível de legitimidade junto aos atores sociais, transitando, por vezes, em uma linha bastante tênue entre o conflito e a coesão.

Nos estudos sobre as políticas públicas existe hoje uma ampla literatura relacionada à produção dos discursos e à análise das narrativas de políticas. No que se refere, especificamente, a esta primeira vertente, as relações entre poder, conhecimento e discurso têm sido analisadas, de forma bastante frequente, com base em perspectivas analíticas inspiradas de diferentes maneiras pelos escritos de Michel Foucault, desdobrando-se em diferentes linhas de investigação, cuja análise mais detalhada foge aos objetivos deste trabalho¹². De modo geral é possível dizer que o estudo das relações existentes entre a produção do discurso e a estruturação de regimes de poder e regulação figura como um foco central de reflexão nessa literatura.

Outra vertente de trabalhos marcados por uma visão que poderia ser identificada, genericamente, como intepretativista¹³, busca compreender os processos de formulação e de implementação de políticas públicas como resultado de processos interativos que colocam em jogo interpretações distintas da realidade social e dos problemas a serem tratados pela política (Eeten, 2007; Waagenar, 2011). Coexistem, neste campo, diferentes abordagens, algumas delas fortemente influenciadas por uma perspectiva interacionista e comunicacional, ao mesmo tempo em que outras buscam debruçar-se sobre os pressupostos ideológicos e as estruturas de poder subjacentes às políticas, aproximando-se, em certa medida, da análise do discurso como um dispositivo de poder (Eeten, 2007).

Uma narrativa de política pode ser compreendida, em boa medida, como um conjunto de histórias, cenários e argumentos que busca construir coesão e sentido em cenários muitas vezes marcados por alta complexidade e incerteza. Referindo-se ao processo de construção de narrativas sobre o desenvolvimento rural no chamado Terceiro Mundo, Roe (1991) argumenta:

O desenvolvimento rural é genuinamente uma atividade incerta, e uma das principais formas com que seus praticantes, burocratas e gestores de políticas articulam e dão sentido a essa incerteza é construir histórias e cenários que simplificam essa ambiguidade (...) Quanto mais as coisas aparecem incertas no nível micro, maior a tendência para que a escala de incerteza seja tão maior em nível macro, que passa a exigir narrativas explicativas abrangentes,

12 Um apanhado geral das abordagens interpretativas aplicadas ao estudo das políticas públicas, em suas diferentes vertentes, pode ser encontrado em Wagenaar (2011).

13 Caracterizada, frequentemente, por um diálogo tanto com a fenomenologia como com a hermenêutica.

capazes de serem operacionalizadas em abordagens estandardizadas, de ampla aplicação. O fracasso dos projetos derivados dos mapas estabelecidos pelas narrativas do desenvolvimento, contribuem, muitas vezes, para reforçar e não para diminuir a necessidade de uma narrativa capaz de dar conta desse nível de incerteza (Roe, 1991, p. 288).

As narrativas remetem a valores e interpretações compartilhados, mas refletem também disputas pelo enquadramento e interpretação de uma dada realidade. Elas criam interpretações, justificativas e imperativos de ação, mas também podem ser apropriadas e traduzidas de diferentes maneiras pelos atores sociais em seus distintos contextos de atuação.

Destaca-se como um ponto crítico no processo de institucionalização dessas narrativas, o momento em que uma determinada história, argumento ou cenário deixa de ser meramente explicativo e passa a se traduzir em um dever ser. A reconstrução, em novas bases, das narrativas já existentes, ou sua substituição por uma nova narrativa, é um processo complexo que envolve: a emergência de novos problemas e/ou de novos atores, que passam a tensionar os quadros de referência e explicações até então dominantes; as visões de mundo produzidas e reproduzidas historicamente pelas instituições, sua legitimidade e coesão; a capacidade de uma dada narrativa de engajar atores e produzir novas relações, ligada não apenas à sua eficácia simbólica, mas a sua sustentação material; a emergência de contranarrativas que passam a disputar interpretações sobre a realidade.

No presente trabalho, as narrativas – identificadas, aqui, como metanarrativas, ou seja, como narrativas contidas nas narrativas, na medida em que se referem a quadros de interpretação dotados de um nível mais alto de generalidade, não circunscritos, portanto, a este ou aquele contexto específico – são utilizadas como instrumentos analíticos que nos permitem estabelecer um nexos entre as dinâmicas de institucionalização de visões de ruralidade na trajetória histórica dos diferentes países. Como já nos referimos anteriormente, o esquema interpretativo inicialmente sugerido foi sendo retrabalhado, de modo a contemplar a diversidade de trajetórias percorridas, no período em questão, pelos diferentes países analisados.

É possível perceber, sobretudo a partir dos anos 1990, um movimento mais geral de transformação das metanarrativas relacionadas ao rural e à ruralidade, que irá se traduzir, sobretudo nos anos 2000, na defesa, por parte da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Banco Mundial, entre outros organismos multilaterais, de um novo paradigma para o rural.

No caso da OCDE, coloca-se como um tema central, em sua defesa deste Novo Paradigma Rural (NPR), a incorporação competitiva das áreas rurais às dinâmicas de uma economia globalizada, por meio da valorização de diferentes tipos de capitais a serem ativados na integração das atividades econômicas, desenvolvidas no espaço rural, aos fluxos globais de comércio (OCDE, 2006). As referências, nos textos oficiais da organização, ao declínio do PIB agrícola, à diminuição e envelhecimento da população residente nas áreas rurais e às inúmeras dificuldades de acesso das populações rurais aos serviços públicos, encontram-se articuladas a uma leitura bastante negativa em relação à efetividade do protecionismo agrícola e dos subsídios destinados à agricultura, como uma forma efetiva de promover o desenvolvimento das áreas rurais. O investimento na diversificação das atividades rurais, a reforma da política agrícola e a estruturação de formas de governança capazes de fortalecer a competitividade das regiões rurais figuram como soluções de política a serem incorporadas pelos Estados e pelas organizações multilaterais. Aponta-se, assim, para a transição: de uma política para o rural fundada em investimentos no setor agrícola, para uma abordagem integrada dos investimentos, baseada nos lugares.

Como obsevam Atterton e Rowe [2012], em sua comparação acerca das revisões feitas pela OCDE em relação às políticas agrícolas da Inglaterra e da Escócia, esse Novo Paradigma Rural busca dar suporte à exploração e à valorização dos recursos locais, à

identificação das necessidades e oportunidades das diferentes localidades, de forma a promover a competitividade dessas regiões através da identificação de novas funções econômicas e do apoio ao empreendedorismo rural. O objetivo, manifesto pela OCDE nesta afirmação da necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento rural, é contribuir para a construção de uma nova agenda política. Foram elaborados, pela organização, uma série de estudos nacionais de avaliação das políticas direcionadas ao rural e implementadas por diferentes países vinculados à organização, incluindo França, Inglaterra, Itália, Espanha, México, China, Finlândia, Alemanha, entre outros¹⁴.

O quadro seguinte, elaborado pela própria OCDE, busca sistematizar a mudança proposta de paradigma, apresentando, de forma sintética, os principais eixos estruturadores da metanarrativa incorporada pela organização.

OCDE – O Novo Paradigma Rural

	Velha abordagem	Nova abordagem
Objetivos	Equalização, renda das unidades produtivas, competitividade	Competitividade das áreas rurais, valorização dos recursos locais, exploração de recursos não utilizados
Principal setor-alvo	Agricultura	Vários setores das economias rurais, exploração de recursos não utilizados
Principais ferramentas	Subsídios	Investimentos
Principais atores	Governos nacionais, agricultores	Todos os níveis de governo (supranacionais, nacionais, regionais e locais). Vários atores locais (stakeholders) – públicos, privados, ONGs

Fonte: OCDE, 2006

As dimensões normativas deste novo paradigma ficam evidenciadas quando a organização apresenta os desafios relacionados à sua implantação, argumentando em favor de mudanças intragovernamentais, com a implementação de estruturas de governança multinível e novos arranjos envolvendo o setor público, o setor privado e a sociedade civil. São apontados ainda, como focos prioritários de intervenção das políticas de desenvolvimento rural, as seguintes áreas: (i) desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação, tendo como objetivo principal a acessibilidade das áreas rurais e sua ligação com as economias nacional e global; (ii) a implementação de serviços públicos nas áreas rurais, com possibilidade de estruturação de parcerias público-privadas;

14 Versões completas desses diferentes estudos podem ser encontradas em: http://www.oecdilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-rural-policy-reviews_19909284. Consultado em: julho de 2013.

(iii) valorização das amenidades e de sua vinculação com atividades comerciais; (iv) desenvolvimento dos negócios rurais, com suporte à intermediação e à construção de redes.

É relevante destacar que não apenas no caso da OCDE, mas nas políticas de intervenção do Banco Mundial e da União Europeia, a defesa deste novo paradigma orientador das políticas destinadas ao rural será acompanhada da construção de tipologias que buscam produzir uma nova cartografia do mundo rural nos diferentes países.

O Banco Mundial também investiu, nos últimos dez anos, na afirmação de uma nova imagem do mundo rural, assumindo um protagonismo na construção de uma nova agenda política, focada não mais no “agrícola”, mas, sim, no “local”. Preocupações relacionadas à competitividade das economias rurais, à erradicação da pobreza e à degradação ambiental, sustentam argumentos contrários ao protecionismo e às políticas de subsídio à agricultura. O documento *Beyond the City: the rural contribution to development*, elaborado por Ferranti *et al* (2005), reforça a visão de que o considerável e discricionário sistema de proteções ao setor agrícola existente nos países da América Latina e do Caribe prejudica o desenvolvimento rural e nacional, devendo estes mesmos países darem sequência ao processo de liberalização de suas agriculturas, beneficiando produtores e consumidores. Esse mesmo documento dedica uma seção inteira à análise dos avanços e limites das abordagens espaciais ou territoriais do desenvolvimento postas em prática em diferentes países da América Latina e do Caribe, mostrando-se, em certa medida, cauteloso em relação aos benefícios de uma política para o rural baseada estritamente no âmbito local ou regional, apontando para a necessidade de coordenação entre necessidades e interesses locais e estratégias econômicas de alcance nacional.

Essa rápida comparação entre as análises efetuadas pela OCDE e o Banco Mundial, permite-nos vislumbrar, se não diferenças, pelo menos algumas nuances, no modo como uma mesma metanarrativa calcada na crítica ao protecionismo agrícola e na defesa de uma política baseada no local é expressa nas políticas dos organismos multilaterais. Como veremos, especialmente nas seções 3, 4 e 5, a seguir a comparação entre os oito casos analisados na pesquisa torna evidente a diversidade de formas por meio das quais as diferentes narrativas que emergem da crítica ao rural agrícola e produtivista são incorporadas pelas políticas públicas, apontando para processos de mudança que dificilmente poderiam ser percebidos como uma transição do setorial ao local.

Cabe observar, ainda, que os novos significados do rural e da ruralidade não são resultado, unicamente, de descolamentos discursivos produzidos em nível global. E se é verdade que estruturas de poder, historicamente consolidadas, condicionaram a capacidade dos camponeses, agricultores familiares, povos indígenas, entre outros grupos sociais econômicos, sociais e culturalmente vinculados ao rural de disputar visões alternativas na definição do espaço rural, cabe ressaltar que em contextos históricos particulares estas disputas efetivamente aconteceram, traduzindo-se em demandas específicas pelo acesso à terra, à água e aos direitos sociais e pela afirmação de diferentes identidades tornadas invisíveis nos referenciais dominantes de ruralidade.

1.3 Concepções de ruralidade, políticas públicas e a construção de tipologias de delimitação dos espaços rurais: um olhar integrador

Cabem, ainda, ao final desta primeira seção do relatório, alguns comentários sobre os processos de tradução de concepções de ruralidade na construção de tipologias de delimitação dos espaços rurais adotadas pelos diferentes países. Nosso interesse, aqui, é discutir essas tipologias, não tanto como instrumentos de análise dos espaços rurais, em sua diversidade, mas como possíveis

ferramentas de planejamento, articulação e direcionamento de políticas públicas. O termo “tipologia” merece, neste caso, alguma atenção, de modo a esclarecer o alcance de sua utilização ao longo do texto.

Segundo Cox e Zanaras (s/d), a elaboração de esquemas classificatórios, espacialmente referenciados, que buscam articular um conjunto mais ou menos complexo de atributos, envolve, necessariamente, operações de agregação, simplificação ou redução. Estas abstrações, mais do que uma simples descrição, tendem a constituir determinados ordenamentos cognitivos, influenciando processos de conhecimento e formas de intervenção sobre a realidade. Análises críticas no campo da geografia têm chamado atenção para o fato de que as classificações de cunho espacial e as representações cartográficas daí derivadas enfrentam hoje uma série de limitações decorrentes da complexificação dos espaços funcionais, das novas formas de mobilidade, da diversificação dos atores espaciais e das novas definições tempo-espaço, o que faz com que a definição de espaços pertinentes a serem representados não seja (e talvez nunca tenha sido) autoevidente (Levy, 2008). Frente aos desafios abertos, na contemporaneidade, para a representação cartográfica o par rede/território ganha uma crescente importância na própria definição do espaço (Haesbaert, 2007).

Outro ponto a ser enfatizado é que o mapa é uma expressão da relação da sociedade com sua espacialidade. “O imaginário cartográfico e as representações do território passaram, assim, a recortar o real para descrevê-lo, defini-lo e simbolicamente possuí-lo” (Acselrad e Coli, 2008). O poder de ordenamento da realidade, das tipologias, mapas e instrumentos de zoneamento, não pode ser esquecido. Os mapas precisam, portanto, ser pensados social e politicamente, em seus conceitos, suas técnicas e seus usos pela sociedade.

Neste trabalho procuramos nos debruçar sobre os instrumentos de delimitação dos espaços rurais incorporados pela ação governamental, tentando compreender os possíveis efeitos destas delimitações na formulação e implementação de políticas públicas dirigidas aos espaços rurais. Como e quando os conceitos de rural e urbano que informam as políticas públicas foram instituídos? Que atores participaram desse processo? Como estas definições foram sendo transformadas ao longo do tempo? Qual a relação destas tipologias com um conjunto mais amplo de instrumentos de políticas públicas? Em que medida essas definições foram tensionadas, em momentos históricos específicos, por visões alternativas de ruralidade e de suas possibilidades de representação espacial?

Quando mencionarmos as tipologias utilizadas pelas políticas públicas, estaremos nos referindo, na grande maioria das vezes, a definições empregadas pelos organismos governamentais responsáveis pelas estatísticas, baseadas, geralmente, em categorizações que buscam distinguir, a partir de diferentes critérios (densidade demográfica, concentração de endereços postais, relevância econômica da atividade agrícola), as áreas rurais das áreas urbanas, a partir de uma visão dicotômica ou utilizando um conjunto de critérios capaz de permitir a identificação de gradientes. Vale a pena observar, no entanto, que essas definições nem sempre possuem particular relevância para a formulação e a implementação, setorial ou intersetorial, de políticas públicas.

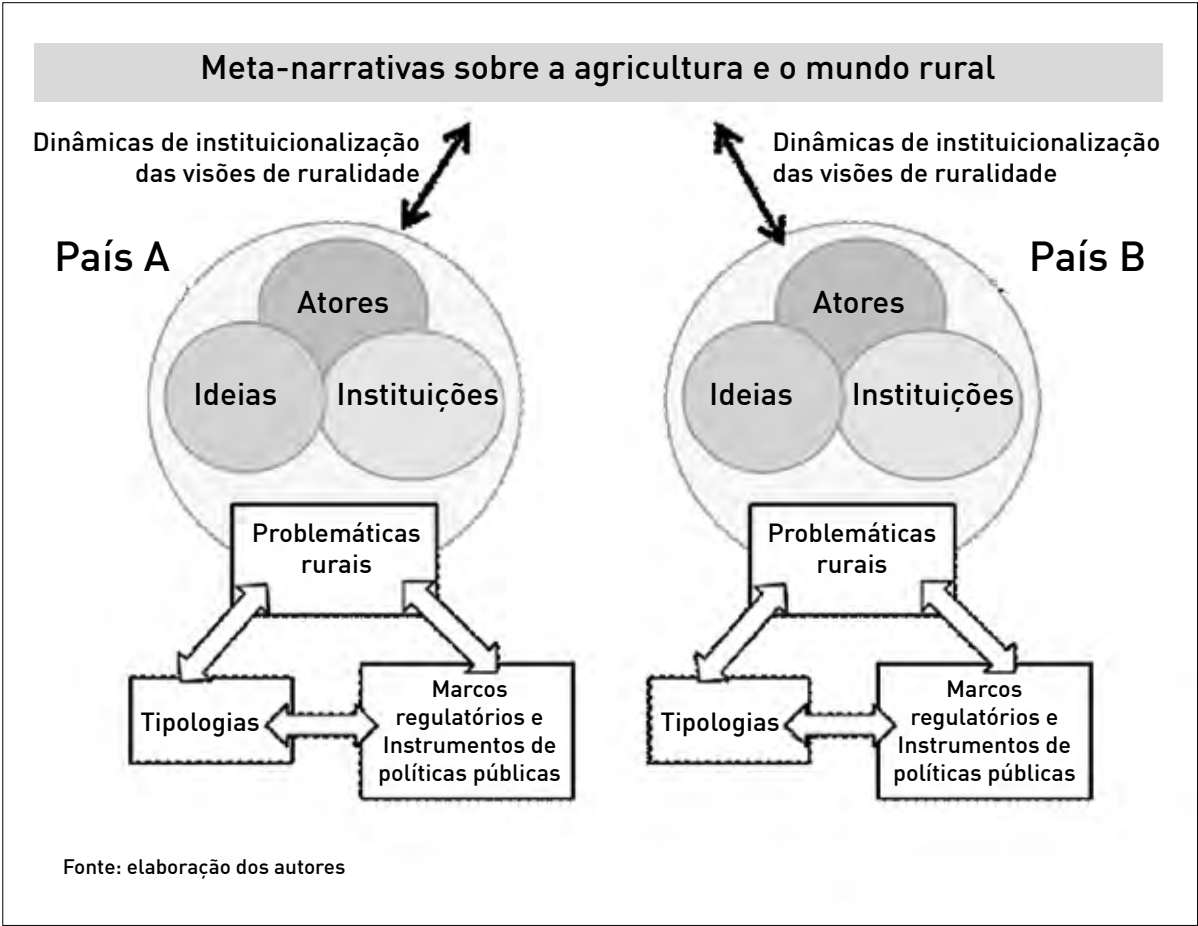
A existência de mecanismos intersetoriais de planejamento, capazes de articular os distintos programas e ações dirigidos aos espaços rurais, revelou-se pouco frequente na estrutura política e institucional dos países pesquisados, com exceção, talvez, do caso da Holanda. Políticas setoriais nem sempre utilizam o “rural” como uma categoria relevante de planejamento, trabalhando com outras classificações ou concepções julgadas mais relevantes para a focalização de suas ações. No período mais recente,

foi possível observar, em diferentes países, um fortalecimento de abordagens territoriais, que implicam um novo olhar sobre as relações rural-urbano, as quais passam a ser consideradas e analisadas a partir de um novo recorte.

Do ponto de vista explicativo, o trabalho buscou articular a trajetória de construção e operacionalização dessas tipologias a um quadro analítico mais amplo, procurando estabelecer relações entre: (i) as metanarrativas, que embasam as interpretações sobre a agricultura e o mundo rural; (ii) as dinâmicas de institucionalização dessas visões de ruralidade influenciadas, por sua vez, pelas relações que se estabelecem entre ideias, atores e instituições; (iii) o modo como as tipologias interagem com marcos regulatórios e instrumentos de políticas incorporando, ou não, problemáticas emergentes desde o rural.

O diagrama seguinte busca sistematizar essas diferentes dimensões analíticas que orientaram a construção do trabalho.

Concepções de Ruralidade e Políticas Públicas na América Latina e na Europa: Quadro de Interpretação



A partir dessa perspectiva, a elaboração do estudo esteve permanentemente preocupada com a consideração de três elementos indispensáveis à consecução de seus objetivos:

- 1) A interpretação das tipologias como instrumentos de política, ou seja, [...] como um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações específicas entre o Estado e aqueles a quem se dirige, de acordo com as representações e sentidos que carrega. Trata-se de um tipo de instituição, um dispositivo técnico que carrega um conceito concreto das relações entre a política e a sociedade, sustentado também por um conceito de regulação (Lascoumes e Les Gales, 2007, p. 4).
- 2) A compreensão do papel desempenhado por esses dispositivos na construção das políticas públicas para a agricultura e o meio rural nos países considerados, atentos às suas inter-relações ou mesmo desconexões com o conjunto da intervenção governamental para o rural, em suas diferentes escalas.
- 3) A comparação entre os países selecionados da América Latina e da Europa, tentando evitar os riscos de generalizações excessivas que possam obscurecer as importantes heterogeneidades observadas a partir dos estudos de caso.

2. Análise comparada, trajetórias de políticas e transformações no meio rural: uma aproximação aos contextos europeu e latino-americano

Esta seção tem por objetivo introduzir algumas questões-chave subjacentes à comparação, implícita no desenho desta pesquisa, entre países latino-americanos e europeus e realizar uma análise desses dois contextos, especialmente quando examinados os processos, as políticas e as principais transformações ocorridas no ambiente rural ao longo dessas últimas quatro décadas.

O tratamento das concepções sobre formas de ruralidades possui trajetórias distintas nos dois continentes, cabendo destacar, no entanto, a influência da produção europeia sobre o debate latino-americano relacionado ao tema no campo das Ciências Sociais. Destaca-se, nas últimas décadas, a emergência, em ambos os continentes, ainda que de maneiras distintas, de uma importante discussão envolvendo a concepção de novas ruralidades¹⁵.

Na Europa, a percepção do rural como um espaço crescentemente diferenciado, não redutível ao agrícola, ganha força, sobretudo, nas décadas de 1980 e 1990, gerando um conjunto expressivo de trabalhos que analisaram esse campo temático sob distintos ângulos¹⁶. A pluriatividade, o turismo rural, o deslocamento de habitantes tradicionalmente urbanos que passam a fixar residência em áreas rurais, a “descoberta” do rural como um espaço de lazer e consumo de “amenidades”, aparecem nesse período como novas áreas de pesquisa.

15 O referencial de análise que norteia o trabalho aqui desenvolvido parte do entendimento de que os distintos conceitos de ruralidade existentes num país têm sua origem em processos, muitas vezes conflituosos, que articulam e contrapõem diversos atores e nos quais se entrelaçam diferentes ideias, interesses e instituições. Por conseguinte, os instrumentos de intervenção pública, inclusive no meio rural, não são gerados de maneira isolada no âmbito restrito das instâncias governamentais, como resultado apenas de decisões circunscritas ao campo das análises técnicas. Eles também refletem, em geral, disputas políticas travadas por atores sociais que defendem interesses diversos e que implementam ações estratégicas e são portadores de distintas concepções sobre o meio rural e sobre seu papel no desenvolvimento econômico e social.

16 Ver Lower et. al. (1993), Losh (2004), Brouwer (2004), Laurent e Maxime (2003), entre outros.

Na América Latina, como observa Kay (2008), a referência a uma nova ruralidade só repercute na produção acadêmica em meados dos anos 1990. Segundo o autor, os anos 1980 foram marcados, no continente, pela implementação dos programas de ajuste estrutural e por mudanças bastante expressivas na conformação dos Estados Nacionais. Em alguns países, as taxas de crescimento do setor agrícola caíram drasticamente, acompanhadas de um aumento significativo da pobreza rural que cresceu de 59,9%, em 1980, para um patamar de 65,4%, em 1990 [Kay, 2008: 918]. A globalização neoliberal aprofundou, segundo o autor, a diferenciação entre tipos de agricultura, contrapondo, de um lado, uma agricultura empresarial voltada para os mercados de exportação e, de outro, uma agricultura camponesa dedicada sobretudo ao abastecimento de mercados domésticos, competindo, nesse espaço, com produtos agrícolas importados dos países ricos e altamente subsidiados. As transformações estruturais ocorridas no período reforçaram, também, a proliferação de atividades não agrícolas no meio rural, a flexibilização e a feminização do trabalho rural, a intensificação das interações entre o urbano e o rural, as migrações e o envio de recursos adquiridos por esses imigrantes para suas famílias instaladas no campo.

Não obstante as inúmeras convergências, existem diferenciações importantes no debate contemporâneo sobre as novas ruralidades na Europa e na América Latina. Essas diferenças remetem não apenas às visões de ruralidade em disputa, mas, também, às relações que se estabelecem entre o debate acadêmico e o processo de construção de referenciais de política pública. Cabe considerar, além disso, que o ambiente institucional em que são formulados e implementados os programas governamentais é bastante distinto nos dois continentes. Na Europa, as estruturas de governança da Comunidade Econômica Europeia (CEE) possuem um poder normatizador sobre as políticas de ordenamento espacial, implantadas pelos diferentes países, e sobre a implementação das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, especialmente por meio da Política Agrícola Comum (PAC). No caso da América Latina a capacidade de intervenção de estruturas supranacionais, como no caso do Mercado Comum do Sul (Mercosul), é consideravelmente mais reduzida.

Uma discussão mais cuidadosa sobre o assunto impõe uma revisita a esses distintos processos e contextos no sentido de resgatar os principais elementos que caracterizam essas transformações nessas duas grandes regiões. No entanto, tratando-se de análise comparada, é desejável que façamos antes algumas observações importantes sobre os casos aqui estudados, além de indicar, ao final, os alcances e os limites dessa empreitada comparativa. Assim, o próximo item busca apreender os aspectos comuns a essas duas grandes regiões em termos de questões e processos que informam as mudanças e as interpretações sobre o mundo rural. Nessa mesma direção é apresentada uma periodização geral de longo prazo, tomando como referência os últimos 60 anos. Os tópicos seguintes aprofundam os casos observados, buscando captar – tanto para o contexto europeu como para o latino-americano – as particularidades que condicionam a compreensão e as ações desenvolvidas no setor agrário. Finalmente, a última parte da seção levanta alguns desafios – em termos de alcances e limites – da análise comparativa, tendo como referência o “exercício” realizado nos itens anteriores.

2.1 Meio rural latino-americano e europeu em perspectiva comparada

É comum encontrar na literatura especializada referência ao fato de que – sobretudo a partir da década de 1930 com a vigência de uma política agrícola ofensiva nos Estados Unidos (Veiga, 1994) – poder-se-ia pensar na construção de um sistema internacional de relações comerciais agrícolas e agroalimentares melhor estruturado, definindo em cada contexto nacional e/ou regional um conjunto de instrumentos de intervenção direcionado ao setor rural. De certa forma, o estabelecimento e a gestão de políticas agrí-

colas domésticas, num ambiente de prevalência das políticas agrícolas “modernas”, constituíram-se numa tarefa extremamente delicada, particularmente para os países em desenvolvimento (Leite, 2005).

Como apontam Friedmann e McMichael (1989), os Estados Unidos apresentavam-se como o único caso capaz de implementar autonomamente um modelo acabado de política agrícola, sobretudo após a consolidação da sua estratégia de desenvolvimento rural e de aplicação dos mecanismos regulatórios e financiadores da atividade agropecuária durante a década de 1930. Esse modelo se caracterizou, entre outros traços, pela determinação de um padrão tecnológico aplicado ao agro (calcado no binômio mecanização/química mineral) e pela expansão de um regime agroalimentar em nível mundial fundado na trilogia leite-carne-cereais, o que, para sua análise e compreensão, contou em boa medida com o aporte regulacionista (cf. Goodman e Redclift, 1989; Tubiana, 1985). A Europa assistiria algo mais organizado nessa direção sob a Itália num cenário de ascensão fascista (Fabiani, 1995) e, muito tempo depois, no período de vigência da PAC, os países com forte participação na produção agropecuária, como a França e a Alemanha, passaram cada vez mais a apresentar uma produção superior à demandada pela Comunidade Europeia.

A América Latina também foi alvo da configuração desse padrão internacional, particularmente após a década de 1950 (Burbach e Flynn, 1982), cuja implantação influenciou decisivamente a transformação da base técnica dos estabelecimentos rurais, a forma como se deu o processamento agroindustrial e a modificação do padrão alimentar. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que a própria gestão de uma política-chave, como foi o caso, por exemplo, do crédito rural em distintos países da região e os mecanismos de financiamento a ela adstritos estavam condicionados, em última instância, à operacionalização daquele modelo da *green revolution* (Leite, 2005).

Não obstante o êxito desse padrão, a conjuntura recessiva internacional do final da década de 1970 e o consequente “encarecimento” da operacionalização dessas políticas intervencionistas levaram a um contexto crítico durante a década de 1980, ao longo da qual a estratégia anterior foi questionada – mesmo que de forma diferenciada – nesses dois grandes blocos (Europa e América Latina), seja quanto à sua adequação aos novos parâmetros ambientais vigentes, seja diante das dificuldades de escoamento das superproduções de alimentos que se traduziram em ferrenhas guerras comerciais entre os principais *fair traders* (no caso europeu), seja com relação ao aumento da pobreza e exclusão no meio rural (no contexto latino-americano) (Friedmann, 1991; Goodman e Redclift, 1989; Kay, 2008). Observou-se, ademais, que os Estados Unidos perdiam sua condição hegemônica consolidada anteriormente, redimensionando os “espaços” possíveis no comércio exterior entre os demais parceiros, entre eles a Argentina e o Brasil¹⁷, para o contexto latino-americano e os países da Comunidade Econômica Europeia, no âmbito europeu, que se tornaram ao longo da década de 1980 exportadores líquidos de bens agropecuários para o mercado norte-americano (Tubiana, 1985).

Associado ao reposicionamento dos países líderes na condução do padrão agrário internacional, os impactos experimentados pela produção agropecuária em função das transformações políticas, financeiras e tecnológicas desse “novo mundo globalizado” se

¹⁷ Vale mencionar a conjuntura “favorável” do mercado internacional durante os anos 1970 (aumento dos preços relativos, crise da economia e agricultura norte-americana, apogeu do euro-mercado etc.), possibilitando uma inserção mais ofensiva das *commodities*, em especial, das cadeias de produtos com forte apelo agroindustrial, como é o caso do suco de laranja e da soja. A conquista de uma fatia significativa do mercado internacional, por parte de países como Argentina e Brasil, redimensionou a hegemonia dos Estados Unidos para alguns produtos e fundou os alicerces necessários para a manutenção e o enfrentamento da conjuntura internacional adversa da década seguinte (Tubiana, 1985). No caso da soja, a disputa do comércio internacional para a soja em grão e processada (óleo e farelo), mostrou-se bastante eficiente, como argumenta Jaffee (1993), atingindo em 1990 (Brasil e Argentina juntos), 25,6%, 48% e 54,5% do mercado mundial, respectivamente.

fizeram sentir em diversos campos: emprego, tecnologia disponível, financiamento etc. (Buttel e Goodman, 1989). Ao examinar mais detalhadamente o caso europeu, Bonanno (1989) situa em três níveis as principais modificações: a) nível econômico: emergência das formas flexíveis de produção; ocorrência de desemprego e crise fiscal do Estado; b) nível social: mudanças na estrutura familiar e nas relações de trabalho no campo; similaridades entre o contexto rural e urbano no tocante à regularidade do emprego de mão de obra, à remuneração do trabalho e ao objeto do emprego; c) nível político: crise das organizações políticas dos trabalhadores; ressurgimento do neoconservadorismo. Segundo o autor, essas transformações acompanhariam as grandes tendências do meio rural europeu, tais como a inserção no processo de integração econômica e comercial da Comunidade Europeia, financiamento das políticas agrícolas em meio à crise fiscal, concentração das unidades produtivas, redefinição da identidade rural e questões alusivas à problemática ambiental (Leite, 2005).

A preocupação com a relação entre a agricultura e seus movimentos espaciais permitiu que a análise do setor ganhasse relevo nos debates sobre o processo de globalização e reestruturação tecnológica. Essa é a perspectiva adotada por Bonanno *et al.* (1994) que tratam das manifestações da globalização na relativização do significado do Estado-Nação nos tempos atuais; das diferentes composições entre ganhadores e perdedores no contexto da internacionalização econômica (nações/grupamentos regionais; Estado/empresas transnacionais); da vigência de novos procedimentos na estrutura produtiva (tanto agrícola como industrial) pautados pelo *global sourcing* e por modificações nas relações de trabalho. Em alguns casos, como o europeu, a dimensão regional ganha relevância em detrimento de uma hegemonia nacional (que continua operando na regulação do deslocamento físico-espacial das empresas transnacionais, inclusive porque não surgiu outra instância política alternativa à altura). No entanto, para o setor agrícola, o Estado se mantém como um *locus* privilegiado para os produtores resolverem seus problemas, embora novos “mediadores”, como a OCDE, tenham despontado com força nesse *tournant* liberal do contexto agrícola ao longo da década de 1990 (Delorme, 2004).

Diferentemente da posição assumida por Goodman e Watts (1994),¹⁸ Bonanno *et al.* (1994) argumentam que se tratava, no contexto dos anos 1990, da vigência de uma era “sloanista”,¹⁹ não rompendo frontalmente com a análise fordista, mas, pelo contrário, mostrando que a economia ainda mantém duas de suas características: a produção em massa (ainda que em uma nova e pequena escala produtiva) e o fato de que o aumento da renda para boa parte da população pode ser transferido para o consumo de bens. Nessa nova composição globalizada, o setor agrícola também se insere no processo de “glocalização”, ou seja, a produção de bens e serviços globais com especificidades locais, contornando o dilema entre consumo de massas *versus* nichos, incorporando-se à passagem do *global market* para a vigência do *global production system*, no qual a padronização das *commodities* cederia lugar à diferenciação de produtos e à segmentação de mercados (Bonanno *et al.*, 1999). Nesse sentido, a relação entre perdedores e ganhadores não reside necessariamente no tamanho das empresas (inclusive rurais), nem na sua estrutura internacionalizada, mas sim na capacidade de adaptação às novas condições do sistema.

18 Para fugir das armadilhas do debate acerca do caráter fordista ou não da agricultura, os autores concluem que é preciso atentar para os movimentos de territorialização/desterritorialização, nos níveis local, regional e nacional, e para as estruturas que poderiam convergir para esses objetivos, expressas por cadeias de produtos ou mesmo por meio do *agrofood system*. Assim, para elencar os pontos-chave dessa revisita ao tema, Goodman e Watts retornam à questão clássica posta pelos economistas políticos do século XIX: qual a diferença que a diferença/especificidade da agricultura produz? Para os autores, a resposta estaria centrada no fato de que a produção agrícola é essencialmente *land based*; de que há uma demanda fisiológica do consumo humano por bens agroalimentares, e, para além deste último ponto, é a confirmação do significado cultural da prática social da alimentação.

19 “This new dimension of globalization should not be characterized by the term ‘Fordism’ but rather by ‘Sloanism’, after Alfred P. Sloan. Sloan took five basic models of automobiles and introduced the possibility of an almost unlimited augmentation of accessories. This differentiating of the automotive market into an almost infinite number of segments could, at same time, force consumers to the very top of their discretionary range in purchasing automobiles” (Bonanno *et al.*, 1994: 14).

Se, de um lado, tal reestruturação do sistema agroalimentar sinalizava novos processos de recomposição de cadeias globais de valor, integração diferenciada com mercados consumidores e valorização de inovações tecnológicas importantes, de outro, ganhavam cada vez mais espaço questões alusivas às “novas funções” do meio rural, circuitos de produção e consumo específicos, valorização dos atores e das regiões produtoras, etc. (Bonnal *et al.*, 2004; Wilkinson, 2003).

No entanto, a crise agroalimentar de 2007 (agravada pela crise financeira de 2008) recolocaria o caráter produtivo da agricultura, e seus correlatos incentivos de aumento de produtividade, na ordem do dia, especialmente diante de uma alta contínua dos preços internacionais dos alimentos. Mesmo entre economistas progressistas não faltaram elogios à dinâmica e ao empreendedorismo do agronegócio, que passa a integrar parte considerável das análises sobre os estilos de crescimento dos países latino-americanos e do leste europeu (Castro, 2010; Furtado, 2008; Hervieu, 2011).

Essa rápida visita às questões que informaram as análises sobre o meio rural nesses dois grandes blocos permite-nos, agora, pensar numa trajetória comum de processos e políticas que poderíamos subdividir em quatro períodos, respeitando o intervalo temporal do presente estudo. Este exercício comparativo, longe de impor um tratamento “pasteurizado” aos contextos específicos de cada continente e, no seu interior, de cada país e/ou região, serve aqui para uma proposta de periodização mais geral na tentativa de construir um quadro ampliado de referências que possam posteriormente ser acionadas quando do exame particular desses dois blocos, objeto dos tópicos seguintes. Seguindo nessa direção, teríamos, portanto, quatro momentos a serem destacados: a) 1950 a 1980; b) 1980 a 1990; c) 1990 a 2000; d) o período posterior a 2000. Estaremos enfatizando, na nossa análise, os períodos mais recentes.

2.1.1 Período 1950-1980

Este primeiro grande período poderia ser caracterizado como aquele no qual se afirmará, tanto na Europa (anos 1950) como na América Latina (anos 1960 e 1970), o chamado processo de “modernização agrícola” que, invariavelmente, contou com políticas governamentais para sua concretização (o programa de preços agrícolas na Europa e a política de crédito rural no contexto latino-americano). No caso europeu, como voltaremos ao assunto adiante, é importante registrar que o período marca a construção da PAC no início da década de 1960, estabelecendo um padrão de governança supranacional de políticas setoriais, com forte caráter produtivista (Benedictis, 1990), e provocando uma reestruturação radical do setor rural, incluindo a emergência da categoria de “agricultor profissional” (com direitos e deveres trabalhistas e previdenciários correlatos) em substituição àquela anterior de “camponês”²⁰.

É comum observarmos na literatura especializada, no intervalo aqui abordado, referências à denominada “industrialização da agricultura”, onde o setor agrícola viu-se cada vez mais subordinado às estratégias e inovações tecnológicas (físico-mecânicas, químico-farmacêuticas, biotecnológicas) gestadas na indústria (à montante – insumos, equipamentos, sementes; e à jusante – agroindústrias

20 Um resumo dessas mudanças pode ser encontrado em Bonnal *et al.* (2004: 64): “*Cette révolution agricole a provoqué des recompositions considérables, d'ordre social, économique, territorial et politique. Sur le plan social, on a assisté au basculement très rapide de sociétés rurales vers des sociétés urbaines et à un certain nivellement des niveaux de vie et de consommation entre les ruraux et les urbains. Sur le plan économique, les progrès ont permis le passage d'une agriculture paysanne à une agriculture familiale, très intégrée au marché, et ont contribué efficacement à structurer les secteurs amont et aval: transformation agro-industrielle et services (approvisionnement, distribution, conseil). Ils ont permis d'achever le transfert de main-d'oeuvre vers les secteurs secondaire et tertiaire et leur consolidation. Sur le plan territorial, la recherche de productivité a donné lieu à une spécialisation et à une différenciation para bassins de production, selon les dotations en facteurs naturels et les trajectoires historiques, ainsi qu'au réaménagement des structures agraires et des paysages agricoles (remembrement et agrandissement des exploitations)* [...]».

de primeiro e segundo processamento)²¹, além da ideia, muito em voga nas análises e nas orientações de política, de que a agricultura deveria atender às seguintes funções no processo de desenvolvimento (leia-se industrialização) desses países: a) produção de alimentos e de matérias-primas para a indústria; b) geração de divisas; c) liberação de mão de obra; d) transferência de renda e recursos para o setor industrial; e) constituição de um mercado de consumo para bens manufaturados²² (Leite, 2005; Moyano, 1989).

Segundo Ellis e Biggs (2001), além da ideia de “modernização”, prevaleceriam ao longo desse período, especialmente para os chamados países em desenvolvimento (entre os quais os latino-americanos), processos que se caracterizariam pela vigência de um modelo econômico dual (indústria/agricultura; urbano/rural; moderno/atrasado, etc.), guiado pelos impulsos da industrialização e da urbanização, onde o setor rural seria cada vez mais objeto de programas de transferência tecnológica (via extensão rural) baseados no “pacote” da revolução verde (mecanização/química mineral)²³. Os segmentos excluídos desse movimento viriam a constituir no final desse período e durante o início do intervalo seguinte, o público dos programas de desenvolvimento rural integrado (PDRIs), numa tentativa das agências multilaterais, particularmente o Banco Mundial, de promover políticas de caráter compensatório destinadas, em boa medida, aos pequenos produtores (Binswanger, 1994).

Em suma, poderíamos dizer que prevaleceu, nesse primeiro momento, um referencial de desenvolvimento centrado nos aspectos nacionais (para os países latino-americanos) e/ou regionais (para os países da Europa ocidental), com uma orientação explicitamente direcionada ao contexto doméstico, caracterizado por um maior fechamento das economias nacionais e para uma tendência a um maior intervencionismo do Estado. Neste contexto, o Estado é percebido como o catalisador do desenvolvimento nacional e, portanto, do desenvolvimento agrícola e rural. A agricultura era interpretada como um setor funcional à industrialização (europeia e latino-americana²⁴) e, portanto, destinatário de políticas de modernização visando o aumento de produtividade física dos estabelecimentos. A leitura do meio rural aqui, não raro, era feita de uma perspectiva setorializada e, portanto, fortemente associada à dimensão agropecuária *stricto sensu*. O desenvolvimento rural confundia-se com o desenvolvimento agrícola.

21 Esse processo de integração intersetorial receberá da literatura especializada as mais diferentes denominações, no sentido de caracterizar o novo *modus operandi* do meio rural: complexo agroindustrial, *agribusiness*, *filière*, sistemas agroalimentares, agronegócio etc. Para uma sistematização dessas diferentes abordagens, consultar Graziano da Silva (1991) e Leite (1990). O primeiro autor, corroborando a interpretação de Moyano (1989), chega a apontar modificações na forma de operar as distintas cadeias agroindustriais, bem como no modelo de representação política dos diferentes atores envolvidos e sua relação com o Estado.

22 Uma atualização desse repertório de “funções da agricultura”, mantidas as mesmas prerrogativas das análises daquele período, incluiria certamente a produção de matérias-primas para geração de energia (biomassa).

23 Poderíamos aplicar de forma geral para o contexto latino-americano a sistematização que Leite (1998: 23-24) realiza sobre o contexto brasileiro. Diz o autor: “em suma, um balanço da literatura especializada permitiria afirmar que o processo de modernização da agricultura brasileira consubstanciou-se, sobretudo, nos seguintes aspectos: a) a adoção do padrão tecnológico calcado basicamente no binômio química mineral-mecanização, com consequências adversas deflagradas a partir da sua utilização massiva; b) não obstante essa última observação, constatou-se um aumento da produção e da produtividade, ainda que a estrutura fundiária permanecesse inalterada no período, chegando mesmo a atestar uma ligeira concentração da posse da terra; c) a consolidação das cadeias e dos complexos agroindustriais, imprimindo uma dinâmica à produção agropecuária que implicou na sofisticação e diferenciação do produto processado, bem como numa integração a montante com a indústria químico-farmacêutica e de bens de capital; d) a ingerência da esfera financeira nas atividades produtivas do agro, promovendo a integração de capitais agroindustriais e agrocomerciais, bem como fortalecendo a valorização especulativa do imóvel rural e a transformação de ativos reais, como terra e gado, em ativos financeiros. Nesse último ponto é importante fazer menção ao processo conhecido como ‘territorialização’ da burguesia, onde verificou-se uma aplicação maciça de capitais industriais e financeiros em imóveis rurais, sobretudo em operações abonadas por fartos incentivos fiscais patrocinados pelo Estado”.

24 Aqui é necessário que façamos obrigatoriamente uma diferenciação desses “estágios” da industrialização nesses dois blocos, visto que alguns países latino-americanos recém-ingressavam na etapa denominada por Mello (1986) como *industrialização pesada*, caracterizando-os como economias retardatárias, em referência àquelas originárias e atrasadas, marcadamente representadas pelos países da Europa ocidental, Estados Unidos e Japão.

Se na América Latina esse esforço produtivista resultou numa ampliação da área cultivada com produtos exportáveis (como é evidentemente o caso de países como Brasil, Colômbia, Costa Rica etc.), na Europa tal resultado deu-se, especialmente, pela brutal elevação da produtividade física das culturas e criações praticadas e na diminuição do número de estabelecimentos agropecuários e consequente aumento da área média dos mesmos (Bonnal *et al.*, 2004; Medeiros *et al.*, 1994)²⁵.

2.1.2 Período 1980-1990

A década de 1980, vulgarmente conhecida como “década perdida”²⁶ no continente sul-americano, por conta da crise econômica que atingiu em cheio a região (alta da inflação, endividamento externo, desaceleração do crescimento, comprometimento dos gastos públicos etc.), também marcou o contexto europeu, em particular o setor rural, por meio do custo fiscal crescente da PAC, mesmo após a recuperação econômica dos países no início do período, terminada a crise internacional que começara no final dos anos 1970. É o momento também da emergência de processos democráticos no continente sul-americano e de revisão das políticas intervencionistas de desenvolvimento operadas no período anterior, sinalizando para o forte processo de liberalização que atingiria em cheio um conjunto não desprezível de países em ambos os continentes na década seguinte. É também um período no qual surge com força a ideia de “globalização”, que passa a comandar uma série de estratégias e, por tabela, de análises sobre a capacidade ou não dos diferentes países em se integrarem nesse processo²⁷.

Opondo-se à ideia de que o processo de intensificação das relações econômicas internacionais reflita, pura e simplesmente, a eliminação das barreiras para o livre trânsito de bens e serviços entre as diversas economias²⁸, Coutinho (1996: 224-5) elenca alguns pontos, que em seu conceito, definiriam processos efetivamente inovadores, com fôlego suficiente para transformar o curso das relações econômicas internacionais:

- 25 Como afirmam Bonnal *et al.* (2004: 67): *“L’effet de ces politiques est contrasté. Comme en Europe, la production agricole a cru de façon très significative au cours des quatre dernières décennies. Mais à l’inverse de la situation européenne, cet accroissement n’est généralement pas dû à une révolution technique mais plutôt à une extension de la frontière agricole permise à la fois para la poursuite de la croissance – en terme absolu – de la population active dans l’agriculture et par celle des superficies mises en valeur. Ainsi, les principaux systèmes d’exploitation bases sur l’agriculture familiale qui prévalaient dans les années 50 ont perdu sans véritable transformation structurelle tout en subissant l’influence des mesures de désengagement de l’Etat et la baisse tendancielle du prix des produits de base sur les marchés internationaux [...]. Ils sont plus que jamais aujourd’hui associés au phénomène de pauvreté rurale. En revanche, un phénomène de segmentation agricole s’est affirmé parallèlement avec l’émergence ou le renforcement d’une agriculture spécialisée à l’exportation caractérisée para des nouvelles techniques de production (mécanisation, intrants agricoles), le recours aux améliorations foncières (amendement du sol, irrigation) et le développement des moyens de conditionnement et de mise en marché. Cette agriculture d’exportation a bien évidemment largement bénéficié de l’ouverture commerciale et des périodes de change favorable”*.
- 26 Para Sola e Paulani (1988) a década de 1980, muito mais do que o estereótipo da “década perdida” [expressão cunhada pelos economistas para caracterizar a drástica queda nas taxas de crescimento], representou um grande aprendizado – especialmente por parte da burocracia que assumia o Estado após o fim do regime militar em diferentes nações sul-americanas – para lidar simultaneamente com uma situação de crise econômica e abertura democrática, incluindo a experimentação de novas formas de participação social e a descentralização de alguns mecanismos de políticas.
- 27 No que tange à suposta inevitabilidade da globalização econômica, fartamente divulgada naquela época, é preciso distinguir exatamente quais argumentos referem-se à retórica de um discurso ideológico-liberal (Martins, 1996; Wade, 1995), e quais argumentos prendem-se à observação de processos realmente novos. Além disso, é necessário também definir seu significado econômico, tendo em vista a utilização indiscriminada do termo globalização. Para Baumann (1996: 34 e segs.), por exemplo, estão presentes diversas perspectivas: financeira (aumento do volume e velocidade dos recursos e seu impacto sobre as diversas economias); comercial (alteração do eixo focal da competição de concorrência em termos de produtos para competição em tecnologia de processos); produtiva (convergência das características do processo produtivo nas diversas economias); institucional (semelhanças crescentes na configuração dos diversos sistemas nacionais e convergência dos requisitos de regulação em diversas áreas); e de política econômica (perda de diversos atributos de soberania econômica e política).
- 28 Perspectiva que, aliás, informa boa parte das teorias de comércio internacional, sobretudo entre os pesquisadores do setor agrícola (Josling, 1995).

a) aceleração intensa e desigual da mudança tecnológica entre as economias centrais; b) reorganização dos padrões de gestão e de produção de tal forma a combinar os movimentos de globalização e regionalização; c) difusão desigual da revolução tecnológica, reiterando os desequilíbrios comerciais e de balanço de pagamentos, resultando em um policentrismo econômico que substitui a bipolaridade nuclear do pós-guerra e se expressa na fragilização do dólar vis-a-vis o fortalecimento do iene e do marco; d) significativo aumento do número de oligopólios globais, dos fluxos de capitais e da interpenetração patrimonial (investimentos “cruzados” e aplicações financeiras por não residentes) **dentro** da tríade; e) a ausência de um padrão monetário mundial estável, no contexto de taxas cambiais flutuantes, magnifica a especulação, e os mecanismos de neutralização (derivativos) não são, entretanto, capazes de prevenir a possibilidade de rupturas sistêmicas”.

Na América Latina, ganham visibilidade, ainda, os processos de concentração de renda e de elevado endividamento (primeiramente externo e, depois, interno) do setor público, levando a uma reavaliação do papel do Estado, bem como à adoção pelos diversos países de pacotes de ajuste econômico preconizados por organismos internacionais (o Fundo Monetário Internacional (FMI) em particular). Assim, nesse novo período as políticas públicas e as prescrições para o desenvolvimento sofrem uma inflexão e passam a se centrar na tentativa de equilíbrio macroeconômico e estabilização monetária.

A perspectiva de um desenvolvimento “voltado para dentro”, com forte presença do Estado, foi interrompida na virada dos anos 1970 para os anos 1980 (com diferenças de tempo e intensidade dependendo do país considerado), pelo esgotamento do padrão de financiamento do modelo de substituição de importações, pela eclosão dos choques do petróleo e pelas mudanças nas políticas macroeconômicas dos Estados Unidos que abalaram a economia mundial e inauguraram um período de crise e de endividamento em boa parte dos países latino-americanos²⁹. Para os países da região selecionados por este estudo, a ruptura maior se deu com a adoção dos programas de ajuste estrutural impostos pelas instituições financeiras internacionais no âmbito daquilo que viria a ser chamado de Consenso de Washington, ou seja, o receituário estabelecido para o ajuste dessas economias à crise externa e sua integração ao processo de globalização financeira. Como consequência da adoção dessas políticas recessivas e de “austeridade” fiscal, os países foram empurrados para uma crise na década de 1980 sem precedentes no pós-guerra, com estagnação, desemprego, concentração da renda e inflação (Fiori, 1992)³⁰.

No meio rural esse novo horizonte acarretou mudanças consideráveis nas políticas públicas e, ao mesmo tempo, nas visões de rural subjacentes. Os dispositivos de intervenção de política agrícola foram reduzidos e subordinados às políticas macroeconômicas e aos programas que buscaram desregular mercados agrícolas e conectá-los aos mercados globais (Delgado, 2011). Isso se tornou mais evidente no contexto latino-americano do que europeu.

29 O novo contexto de instabilidade externa, marcado pela eclosão do segundo choque do petróleo e a elevação das taxas de juros norte-americanas em 1979, já tivera início, na realidade, no final dos anos 1960 (com o *credit crunch* norte-americano) e em especial com a ruptura do padrão-dólar e do regime de câmbio fixo em 1971-73.

30 Foi neste contexto de restauração conservadora que ganhou força no plano político e econômico a ideologia denominada de neoliberalismo, fortalecida pela crise – em boa parte aguçada pelas medidas adotadas, interna e externamente, pelos Estados Unidos para retomar sua hegemonia econômica e política no sistema mundial – de três diferentes manifestações de intervencionismo estatal que predominaram no pós-guerra: o Estado socialista, o Estado desenvolvimentista e, em menor proporção, o Estado do Bem-Estar Social. A derrocada do bloco socialista e o descrédito da existência de uma via alternativa à economia capitalista fortaleceram ainda mais a consolidação das políticas neoliberais. Nesta perspectiva, o papel do Estado passou a ser interpretado como o oposto do período anterior – passando de “solução” à “causa” dos malefícios do capitalismo – circunscrevendo-se apenas à proteção da ordem espontânea do mercado, embora, como no século XIX, sua importância para a consolidação internacional do princípio do (neoliberalismo tenha sido decisiva (Evans, 1993; Santos, 2002).

Como ressaltou o estudo de Carvalho (1995), o macrocontexto comercial e econômico, no plano internacional, marcou decisivamente as diferenças e as possibilidades de ampliação do espaço conquistado pelo setor agrícola entre as décadas de 1970 e 1980. No plano da produção de *commodities*, os anos 1980 assistiram ao coroamento do resultado das políticas de incentivos à produção e exportação de produtos agropecuários patrocinados pelos Estados Unidos e pela CEE, aumentando a participação deste último bloco no comércio internacional, em detrimento da produção norte-americana, cada vez mais dependente das exportações aos países em desenvolvimento. Além de um considerável acréscimo na oferta agrícola mundial, a participação dos países desenvolvidos na exportação total desses produtos também aumentou. Esse cenário, como é sabido, desembocou numa crise de caráter estrutural, pautada pelo aumento desproporcional dos estoques internacionais; baixa nos preços praticados, cuja instabilidade tornava-se mais evidente; custo fiscal da manutenção das políticas setoriais, aliado ao término do ciclo de crescimento da economia mundial, 1983-1990 (Delgado 1997, Leite, 1998).

No que tange aos produtos agroindustrializados, Delgado (1997) e Wilkinson (1995) destacam que, a partir dos anos 1980, o aumento da sua participação nos mercados internacionais e domésticos passa a ser pautado pela maior diferenciação desses bens em relação ao mercado de *commodities* (via qualidade, marca, especificação, ou atendimento às normas voltadas ao padrão de saúde alimentar e à preservação do meio ambiente, e aquelas contrárias ao *dumping* social). Observa-se, nesse processo, o aumento do valor agregado e a diminuição da quantidade de matérias-primas incorporadas na produção das mercadorias em pauta. Tal direcionamento fortaleceu o elo distributivo na composição das cadeias agroalimentares, bem como expandiu o peso dos produtos agroindustrializados no rol dos mercados domésticos, onde a dinâmica econômica se pautou muito mais pelo caráter dos novos investimentos no setor (marcados por fusões, *joint-ventures*, alianças etc.) do que necessariamente pelos fluxos do comércio.

Com a crise, as políticas agrícolas (e, em alguns casos, os organismos públicos nos quais estavam assentadas) na América Latina foram em boa parte desmontadas e diluídas em políticas macroeconômicas mais amplas. Foram fortalecidos, no entanto, os programas de incentivo à produção de mercadorias comerciáveis (*tradables*, cujos preços são determinados no mercado internacional), especialmente para exportação, inclusive por meio da desvalorização da taxa de câmbio, forçando um redirecionamento da produção para as exportações (e, conseqüentemente, a geração de superávits da balança comercial). Ao mesmo tempo, cresceram no meio rural as ações e programas compensatórios para o enfrentamento da pobreza, intensificada como consequência das políticas de ajuste à crise externa, além de programas pontuais de apoio à agricultura familiar (Ellis e Biggs, 2001). Esse modelo produziu importantes efeitos espaciais, na medida em que estimulou e consolidou os espaços da grande agricultura, altamente conectados com o mercado internacional e com os centros urbanos, e dotados de uma melhor infraestrutura de escoamento, em contraposição às regiões mais isoladas e com menor infraestrutura e disponibilidade de serviços públicos, com predomínio da agricultura familiar menos modernizada.

O meio rural europeu, além da crise fiscal da PAC, passou por mudanças importantes, entre as quais poderíamos lembrar, como adiantamos no tópico anterior: o aumento do desemprego e a emergência de novas formas de ocupação da mão de obra em atividades não agrícolas (agricultura *part-time*, pluriatividade etc.), a crise das organizações tradicionais de representação política do setor, o fortalecimento da dimensão ambiental das políticas e das atividades rurais (o *Livro Verde* da PAC, em 1985, é um bom exemplo nessa direção) e a produção de excedentes de bens agropecuários (os famosos “rios de leite” e “montanhas de manteiga”) com repercussão na queda dos preços das *commodities* agrícolas no nível internacional (Bonnano, 1989).

2.1.3 Período 1990-2000

No plano macroeconômico mais geral, a partir de 1989, a adoção de uma política monetária unilateral pelos Estados Unidos (EUA) força o término do processo de coordenação administrada no nível do G-3 (Alemanha, Estados Unidos e Japão) essencial para enfrentar as crises ocorridas em 1985 e 1987. Com efeito, a baixa na taxa de juros promovida pelas Autoridades Monetárias americanas (no sentido de desvalorizar o dólar em relação ao iene e ao marco), rebateu no aumento e na internacionalização dos mercados futuros de juros e câmbio, provocando um levante dos fundos de pensão daquele país em busca de opções mais atrativas em praças como aquelas sediadas na América Latina.

Passado o constrangimento de um curto período recessivo internacional (1990-92), a retomada do crescimento econômico, recompondo a hegemonia norte-americana, se faz com a expansão do fluxo de investimento – agora pautado por alianças estratégicas, *joint-ventures* e, sobretudo, *hot money* – para economias ajustadas (ou em processo de ajuste) na “periferia” do capitalismo, pondo em evidência uma nova situação de “liquidez” internacional, da qual economias, como a brasileira e a mexicana, passariam a beneficiar-se para promoverem seu ajuste e, posteriormente, programas de estabilização (Batista Jr., 1996; Tavares e Melin, 1997). A Europa, por sua vez, rumo em direção à consolidação do seu mercado comum, a partir do Tratado de Maastricht, em 1992, que desembocará na institucionalização da União Europeia (UE), incluindo a introdução de uma nova unidade monetária, o euro, que passa a circular efetivamente em janeiro de 2002.

Os “países do Sul”, embora assistissem a um processo de estabilização monetária e controle da inflação, não escaparam de turbulências macroeconômicas, manifestas em crises cambiais e bancárias, entre as quais a moratória mexicana no final de 1994 e início de 1995, as crises asiática e russa em 1997-1998, e as turbulências na Argentina e no Brasil em 1998 e 1999, entre outras situações (Miranda, 1997).

Resumidamente, poderíamos dizer que a década de 1990 acentuou, em ambos os blocos aqui analisados, os *processos de liberalização comercial e financeira*, estimulou a *reforma administrativa do Estado* (especialmente nos países latino-americanos, visto que, no caso europeu, uma reestruturação do setor público tomaria maior vulto na década seguinte com a crise financeira) e consolidou os *mecanismos de integração econômica regional*, embora com diferenças de intensidade e escopo.

Na área do comércio internacional, o período foi marcado pelo movimento acentuado de liberalização e de desregulamentação dos mercados no contexto das negociações da Rodada Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) entre 1986 e 1993, que redundaram no Acordo Agrícola e na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1994³¹. O período de negociações em torno das regras do GATT coincide, por assim dizer, com o processo de reforma da PAC em 1992, aproximando-a cada vez mais dos instrumentos empregados na política agrícola americana (ou seja, uma “americanização da PAC”) e levantando uma polêmica sobre causas e efeitos entre as mudanças no GATT/OMC e a reestruturação da política agrícola europeia (Anania, 1996; Gohin e Roger, 1999).

31 No protocolo assinado em Marrakesh, em 15 de abril de 1994, foi firmado o Acordo Agrícola, constitutivo do terceiro capítulo do apêndice 1A da parte do documento que institui a OMC. Nestes termos o Acordo Agrícola previa: a. redução do nível de sustentação e apoio interno; b. maior abertura do mercado interno às importações; c. redução da política de subsídio às exportações. Para os países em desenvolvimento foi estabelecido uma proporção de 2/3 das metas e um período 66% superior para sua concretização, se comparado aos objetivos fixados para os países desenvolvidos. No entanto, mesmo com condições diferenciadas, o Acordo preservou o tratamento desigual que marcou o GATT desde o seu início, ao direcionar para o mesmo vetor estratégico nações produtoras com porte e capacidade de negociação explicitamente discrepantes (Anania, 1996; Anania *et al.*, 1995).

Na realidade, a PAC – sob pressão de fatores internos, dos conflitos com os Estados Unidos e das negociações agrícolas no GATT (De Benedictis *et al.*, 1994; Guyomard *et al.*, 1994) – sofreu importantes mudanças com impactos significativos sobre os países europeus. Os balanços iniciais da PAC, já no início da década de 1970, refletiam importantes conquistas, como o crescimento da produção, o avanço do progresso técnico e científico aplicado à agricultura e a consolidação de uma política de preços. Esses resultados permitiram que a Europa alterasse sua posição no comércio de produtos agrícolas, passando a ser exportadora líquida de um bom número deles. Contudo, outros problemas foram se acumulando. A política de preços e a política comercial nos moldes da PAC não pareciam apresentar soluções duráveis e satisfatórias para os problemas da agricultura europeia, o que levou ao debate³² sobre a necessidade de torná-la uma política estrutural e de desenvolvimento sustentável (Carisio, 2006; Bonnal *et al.*, 2004).

Ao proteger excessivamente certos produtos, a PAC, no formato original, acabava por financiar as disparidades existentes entre setores, regiões e Estados-membros, sem enfrentar as causas dos problemas das agriculturas envolvidas. Com a chegada dos anos 1980 os problemas se agravaram: excedentes de produção elevados, devido à disparidade entre oferta crescente e demanda estagnada de certos produtos, como cereais e lácteos; concorrência mais acirrada e intensificação dos conflitos comerciais com os Estados Unidos; e impactos ambientais negativos, resultantes do elevado grau de mecanização e do uso de produtos químicos.

No início da década de 1980 iniciaram-se as negociações para a reforma da PAC, sob forte influência da crítica ao protecionismo excessivo, das pressões pela inclusão da agricultura no GATT, em função da crise do comércio mundial de *commodities* agrícolas então em curso, do debate ambiental etc. As discussões passaram a se concentrar, de modo geral, em torno dos seguintes objetivos principais: assegurar a competitividade, ampliar os mercados internos, controlar a produção e o crescimento dos gastos, mas também contribuir para a organização do território e para a preservação do meio ambiente. Adicionalmente, com o crescimento do debate ambiental na década de 1990, em 1997 o Conselho Europeu de Luxemburgo propôs um modelo agrícola europeu segundo o qual a agricultura precisava ser multifuncional, sustentável e competitiva.

No caso do mercado de *commodities*, que continuava a responder por parte considerável das transações comerciais internacionais do setor rural, como para o mercado de produtos processados, as condições vigentes na década de 1990 passariam a estar condicionadas pela reforma das políticas agrícolas dos países desenvolvidos, a finalização da Rodada Uruguai, a diminuição dos estoques internacionais e seu reatamento no aquecimento da demanda asiática (em especial o caso chinês) e a elevação dos preços dos produtos. Adicionalmente, como apontado por Abreu e Loyo (1993), tornou-se importante, ainda, acompanhar as estratégias de integração regional e de posições multilaterais, que impactaram a definição de políticas voltadas ao comércio exterior (nas áreas cambial, comercial e aduaneira).

Como bem argumentou Josling (1995), o comércio intrarregional dos blocos comerciais aumentou significativamente a partir dos anos 1990, resultado de um conjunto variado de movimentos e tratados de livre-comércio que pontuaram diferentes contextos e regiões. Como nos referimos acima, a Europa a partir de 1992 iniciava um processo de união econômica, política e institucional que, além de incluir novos países no final dos anos 1980 (nos referimos à Espanha, Grécia e Portugal) em relação à composição

³² Em 1968, por exemplo, o então Comissário de Agricultura Sicco Mansholt apresentou ao Conselho um relatório que defendia a alteração da Política Agrícola Comunitária. O comissário alegava que, não obstante os elevados gastos da PAC, o aumento do nível de vida dos agricultores não estava acompanhando o observado nos demais setores da economia, indicando a necessidade de mudanças na política com o objetivo de criar mecanismos que aumentassem a produtividade e a renda rural. Outro ponto também levantado nas críticas sobre a PAC dizia respeito à disparidade entre os benefícios gerados para cada país, pois os produtores e exportadores de *commodities* mais subsidiadas recebiam da CEE mais do que contribuíam para o orçamento comum (Carisio, 2006: 64).

mais antiga do bloco, rumará para um alargamento da sua base de nações integrantes, resultando em 28 países em 2013, com a adesão da Croácia. Tal ampliação repercutirá significativamente no aumento da participação de atividades e pessoas ligadas ao campo, dada a composição demográfica e econômica desses novos países.

No continente americano, por sua vez, devem ser ressaltadas pelo menos três iniciativas regionalmente específicas, ademais da tentativa relativamente frustrada de promover acordos comerciais mais robustos e com escala mais ampla, como foram os casos da Associação Latino Americana de Integração (ALADI) – que substitui a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) criada em 1960 –, celebrada pelo Tratado de Montevideu de 1980, envolvendo 12 países e promovendo Acordos de Complementação Econômica (ACEs) específicos; e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que não passou de uma proposta deflagrada pelo governo americano em 1994, paralisada desde 2005 na quarta reunião da Cúpula das Américas. Ou seja, diferentemente do caso europeu, não foi possível estabelecer no continente americano (e latino-americano em particular) um nível supranacional de governança que refletisse efetivamente um processo de construção regional mais duradoura.

No entanto, como mencionamos, três iniciativas poderiam ser destacadas, todas elas vigentes efetivamente a partir da década de 1990. A primeira, que se inicia no final dos anos 1980 na América Central, resulta numa tentativa de retomar os acordos da década de 1960 e estabelecer, progressivamente, protocolos que permitissem um melhor entrosamento comercial, social e político entre diferentes países da região. Assim, foram estabelecidos o Plano de Ação Econômica para a América Central (PAECA) em 1990, a Carta de Organização dos Estados Centro-Americanos e o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA) em 1991, e a Aliança para o Desenvolvimento Sustentável em 1994, para ficarmos em alguns marcos de referências mais importantes (Arauz, 2003).

A segunda iniciativa a ser lembrada aqui, refere-se ao Tratado de Assunção, firmado em 1991, que cria o Mercosul, vigente a partir de 1995, composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, além das participações posteriores de Bolívia, Chile e Venezuela. Como assinalam diversos autores, entre os quais Henz (1995), tal iniciativa não ultrapassou o estágio de uma união aduaneira, embora a pretensão desses países fosse construir um efetivo mercado comum. Finalmente, limitando-se a um tratado de livre-comércio, deu-se, em 1992, o estabelecimento do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, na sigla em inglês), associando Canadá, Estados Unidos e México. Apesar de aumentar a corrente de comércio intrabloco e de permitir o estabelecimento de novos acordos comerciais entre os mesmos e terceiros países (ou mesmo com a União Europeia), essas iniciativas passaram longe da experiência europeia de instituir políticas comuns aos países-membros, inclusive no meio rural, à semelhança do que ocorrera com a PAC na década de 1960.

Outro fenômeno que destacamos acima se refere ao processo de reestruturação do Estado. Na América Latina, em diversos países do Leste europeu (pós-queda do muro de Berlim, em 1989) e em alguns países asiáticos, houve um significativo movimento de reforma do Estado, incluindo a desregulamentação de diversos setores e serviços, a privatização de empresas estatais, a terceirização de atividades e a recomposição (incluindo a extinção) de órgãos públicos. Isso ficou evidente no contexto latino-americano pós-ajuste estrutural, atendendo diversos pontos daquilo que se convencionou chamar Consenso de Washington (Bresser Pereira, 1996; Fiori, 1992).

Na Europa ocidental, esse movimento foi bastante pontual, com algumas mudanças administrativas na Alemanha, como apontam Medeiros *et al.* (1994), e na região meridional (Maravall, 1996), visto que parte considerável das políticas de *welfare* e de

promoção do crescimento/desenvolvimento ainda permaneceram vigentes ao longo desse período. Fazemos essa lembrança aqui, pois entre os impactos dessas reformas está o processo de reestruturação, redução, desmonte etc., de órgãos e políticas direcionados ao setor rural, especialmente aqueles voltados ao exercício de políticas distributivistas (como crédito rural, por exemplo) e de fomento direto à produção e à comercialização de bens agropecuários (como os setores de assistência técnica, armazenagem etc.).

Na América Latina, em particular, ganharam ênfase, por um lado, as políticas orientadas a estimular a competitividade agrícola de bens exportáveis, atuando especialmente na redução de encargos (sociais, trabalhistas, fiscais etc.), nas áreas de câmbio e comércio externo e no setor de infraestrutura (especialmente na área de transporte). É bastante evidente nesse período a forte expansão do setor que se convencionou chamar de “agronegócio”, seja pelo estímulo à produção de bens que poderiam gerar um número maior de divisas para estes países, seja pela intensificação tecnológica que modificou em boa medida as condições de produção desse segmento (incluindo inovações na área da biotecnologia e dos organismos geneticamente modificados, como é o caso da Argentina, por exemplo). Por outro lado, ensaiaram-se políticas diferenciadas para atender segmentos até então pouco frequentados – como a agricultura familiar e populações tradicionais – pelos programas governamentais (especialmente nos casos brasileiro e mexicano), bem como políticas sociais, sobretudo aquelas orientadas ao alívio e redução da pobreza, especialmente no meio rural e na área de segurança alimentar (Ellis e Biggs, 2001; Kay, 2008; Pérez e Sumpsi, 2002).

Ainda nos anos 1990, alguns fatores fizeram com que surgissem em processos distintos, mas em algum grau sincronizados, duas importantes noções para o entendimento da forma como o meio rural e a agricultura passaram a ser interpretados nas estratégias de desenvolvimento: as noções de *multifuncionalidade da agricultura* (MFA), na Europa, e de *nova ruralidade* (NR), na América Latina³³.

É importante destacar que, em ambos os casos, o impulso ao emprego dessas noções na caracterização e análise dos processos rurais, bem como suas implicações em termos de políticas públicas não partiu exclusivamente do ambiente acadêmico. Na realidade, tais iniciativas ganharam guarida no âmbito das agências multilaterais, que emergem no contexto dos anos 1990 como os novos “mediadores” no campo das políticas públicas, apresentando receituários, indicadores, noções e categorias que, em maior ou menor grau, afetam o ambiente rural nos países dessas duas regiões (Delorme, 2004). Nos casos que estamos tratando aqui, a noção de multifuncionalidade, numa de suas interpretações correntes à época, foi fortemente amparada por estudos técnicos da OCDE (Bazin e Kroll, 2002; Delorme, 2004, Blachemarche *et al.*, 2000). Já a ideia de nova ruralidade ganhou a adesão de agências como o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e do Banco Mundial (IICA, 1999; Perez e Caballero, 2003).

A entrada, por assim dizer, dessas organizações como “mediadoras” no processo de construção de novos referenciais e de elaboração de políticas públicas é algo que mereceu atenção da literatura especializada, sobretudo quando o resultado dessas atividades passou a determinar e, em alguns casos a substituir, as próprias ações governamentais. Por outro lado, não foram poucas, também, as experiências de cooperação promovidas pelas agências que buscaram abrir um diálogo sobre a orientação

33 Duas coletâneas editadas por Edelmira Pérez e colegas devem ser aqui lembradas como importantes contribuições nesses exercícios comparativos entre América Latina e Europa, tendo como referência especialmente os anos 1990. Consultar Pérez e Sumpsi (2002) e Pérez e Farah (2004). Para uma referência particular ao contexto latino-americano ver também o conjunto de artigos organizados por Giarraca (2001).

de políticas e processos rurais com setores governamentais e não governamentais, distanciando-se de uma postura mais impositiva (Fouilleux, 2011). Voltaremos ao assunto no item final dessa seção³⁴.

Lançando um olhar crítico e, ao mesmo tempo, investigativo sobre a ideia de uma nova ruralidade, Kay (2008) chama atenção para o fato de que esta noção, inicialmente restrita aos círculos acadêmicos, foi crescentemente incorporada pelas agências multilaterais de desenvolvimento, organizações não governamentais (ONGs) e programas governamentais, como forma, inclusive, de obter financiamentos junto à comunidade internacional. Trata-se, no entanto, de um termo polissêmico e que foi interpretado de forma distinta pelos diferentes atores sociais envolvidos em sua disseminação.

Uma primeira linha de interpretação compreende esta nova ruralidade como parte de um quadro analítico que busca captar processos emergentes de transformação na agricultura e nas áreas rurais, desencadeados pela globalização neoliberal. Trata-se de fundamentar a existência, ou não, de uma nova ruralidade, avaliando a capacidade demonstrada pelos “velhos paradigmas” no sentido de dar conta dessas transformações. Uma segunda vertente do debate sobre novas ruralidades na América Latina apresenta, por sua vez, um caráter mais normativo, caminhando no sentido da incorporação de novos objetivos (erradicação da pobreza, conservação ambiental, equidade de gênero, entre outros) à agenda do desenvolvimento. Kay (2008) menciona ainda os autores que, inspirados pelo marxismo e suas distintas vertentes, utilizam a ideia de nova ruralidade para propor mudanças “desde abaixo”, vislumbrando as comunidades rurais como um *locus* de construção de relações pós-capitalistas³⁵.

Bonnal *et al.* (2004), por sua vez, consideram que a emergência da noção de nova ruralidade, além de reconhecer a permanência da dualidade da agricultura e do espaço rural latino-americano e o aumento da pobreza rural como resultado dos processos de modernização agrícola, afirma-se como uma resposta crítica às mudanças provocadas pelo processo de liberalização que atingiu o meio rural e aos instrumentos de intervenção do Estado de corte populista, propondo como alternativa uma reestruturação das políticas públicas.

Kay (2004: 86) destaca, corretamente, que:

34 Como já mencionamos, o Banco Mundial havia assumido um papel importante na implementação em diversos países dos Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRIs) ao longo das décadas de 1970 e 1980, substituídos posteriormente pelos Programas de Combate à Pobreza Rural (PCPRs). Alguns tropeços dessas iniciativas foram objeto de autocrítica de um dos mais destacados dos seus funcionários (Binswanger, 1994). Na década de 1990, o Banco volta a exercer novo e significativo papel na disseminação da chamada “reforma agrária de mercado”, que recebeu um conjunto não desprezível de críticas de estudiosos e de movimentos sociais (ver Barraclough, 1998, entre outros). Ainda na década de 1990, a OCDE destacou-se como uma das principais agências na construção de indicadores e na mensuração do desempenho do setor rural e das políticas agrícolas de um número importante de países, inclusive daqueles não filiados à Organização (Delorme, 2004; Fouilleux, 2011).

35 Para Bonnal *et al.* (2004: 73) no balanço da literatura sobre esse tema são destacados aspectos relativos sobre a concepção de território, o peso das instituições e o papel do Estado. Assim, “*si le territoire est conceptualisé de façon unanime comme un espace d’initiatives pour des acteurs économiques entre lesquels il s’agit d’organiser une coopération efficace, certains auteurs soulignent que le territoire est également un construit social dont il convient de comprendre la genèse et la structuration (Sepulveda, 2002). De même, si la mise en place de conditions favorables à l’émergence de nouvelles institutions territorialisées est reconnue comme un préalable aux dynamiques territoriales, d’autres auteurs soulignent l’importance de comprendre de façon précise le fonctionnement des institutions présentes (règles et conventions informelles) et les raisons de leur existence (Gordillo, 2003). Ou encore, si le niveau local et régional son les échelles privilégiées des processus de développement territorial, d’autres auteurs pensent que le maintien d’un système d’arbitrage au niveau national est indispensable pour éviter qu’une articulation directe entre les niveaux régional et international ne contribue à accroître encore plus les inégalités territoriales (IICA, 1999). L’objectif de rééquilibrage des territoires permettrait ainsi de renforcer la cohésion nationale [...]*».

[...] cuando la NR se utiliza como estrategia para construir una nueva ruralidad rural es cuando presenta mayores problemas. En este caso, muchas veces se persiguen objetivos que son contradictorios; además, no se examina suficientemente la viabilidad de la propuesta. Por ejemplo, es posible combinar la sustentabilidad ecológica con la competitividad? En qué medida es compatible esta visión de la NR con la liberalización? Y cuán factible es la propuesta de la NR dentro de la globalización? Muchas veces tampoco se explica con suficiente claridad el apoyo estatal e internacional que requerirían tales propuestas y, menos aún, se calcula el costo económico y las fuentes de financiamiento para tales medidas. Lamentablemente, el sector rural de América Latina no tiene el mismo apoyo gubernamental y financiero que tiene en la UE y no es factible que lo tenga en un futuro previsible.

Por sua vez, a noção de MFA surge no contexto europeu, em meio ao debate sobre estratégias de sustentabilidade, fazendo referência aos produtos, serviços e externalidades criados pela atividade agrícola com impacto sobre a economia e o desenvolvimento da sociedade. Essa noção teve um papel importante no marco das negociações de reformulação da PAC (em particular no acordo de Berlim, em 1999, que preparou a agenda para a década seguinte), com grande influência sobre os países europeus e suas políticas públicas direcionadas ao meio rural, em especial a Lei de Orientação Agrícola francesa de 1999 que, mesmo sem fazer referência explícita ao termo, elaborou um conjunto de dispositivos que atendiam aos preceitos da ideia de valorização dessas “novas funções” da agricultura, cuja expressão mais destacada foram os Contratos Territoriais de Exploração (Laurent, 2002; Laurent *et al.*, 2002; Perraud, 2004, Rémy, 2002).

Bonnal *et al.* (2004) alertam, ainda, para as diferentes concepções atribuídas ao emprego da MFA. Se, por um lado, ela passou a ser defendida (pela OCDE, por exemplo) como um instrumento de correção das falhas de mercado, assumindo um caráter fortemente positivo e dual; por outro, assumiu uma dimensão efetivamente normativa, com um enfoque global abrangendo o meio rural como um todo. Os autores chamam atenção, adicionalmente, ao fato de que para as lideranças do empresariado rural latino-americano as medidas pró-MFA na Europa soaram como uma espécie de barreiras à entrada das *commodities* agrícolas oriundas dos países exportadores, fazendo com que tal noção fosse objeto de duras críticas e contestações nos fóruns internacionais de negociações comerciais.

Adicionalmente, de acordo com Bonnal *et al.* (2004), observaram-se diferenças significativas no que concerne às respostas que foram dadas em cada contexto aos desafios da agricultura. No caso europeu, prevaleceu a visão de uma agricultura mais integrada nas suas dimensões econômicas, sociais e ambientais, com impactos significativos nas políticas públicas. No caso latino-americano observou-se, *grosso modo*, uma segmentação nas políticas, com a adoção, por um lado, de instrumentos que estimulam o livre jogo do mercado e, de outro, de políticas sociais e ambientais que são implementadas para responder às consequências do avanço da liberalização econômica (Leonard *et al.*, 2009). Como observa Kay (2004: 87):

[...] ya se viene construyendo una NR europea, pues la MFA está siendo incorporada en la política de desarrollo rural de la UE. En América Latina, por el contrario, predomina la NR que surge de la crisis, y no aquella que se traduce en una nueva concertación social y política, en la construcción de políticas públicas renovadas que permitan eliminar la pobreza y lograr la equidad, la sustentabilidad y la revitalización de la economía campesina. Sin embargo, debe reconocerse que en algunos países de América Latina se observan esfuerzos parciales para lograr esta NR, aunque no llegan a ser dominantes o a cambiar aspectos centrales de las acciones públicas, las cuales siguen marcadas por medidas neoliberales y no contrarrestan las desigualdades producidas por la globalización.

2.1.4 Período após 2000

De modo geral, a partir dos anos 2000, mas principalmente após a crise alimentar de 2007 e financeira de 2008, observamos uma certa retomada do papel do Estado na garantia do funcionamento do mercado e na correção das externalidades negativas produzidas pelas políticas neoliberais exacerbadas no período anterior. Esse retorno do Estado correspondeu a um resgate e renovação do reconhecimento do papel das instituições e das políticas públicas na conformação das trajetórias de desenvolvimento e, em particular, na redução das desigualdades sociais e na preservação do meio ambiente. É nesse contexto que emerge, especialmente nos países latino-americanos, o debate sobre a proposta do “novo desenvolvimentismo” (Bresser Pereira, 2007; Sicsú *et al.*, 2007) como alternativa ao padrão neoliberal predominante no período anterior, como veremos adiante.

Por ora vale registrar os movimentos observados de ampliação do Mercosul (com a aproximação de Bolívia, Chile e Venezuela), embora os resultados efetivos do bloco tenham sido tímidos em termos de harmonização de políticas e construção de uma arena institucional supranacional. Na realidade, no comércio exterior os países da região apostaram em estratégias e parcerias que envolveram, por exemplo, o reforço com o mercado norte-americano no caso do México e da América Central e a drástica ampliação das transações comerciais com a China (especialmente por meio da exportação de produtos básicos, como minério de ferro e soja em grão), no caso do Brasil.

Na Europa, em particular, assistimos um movimento ao longo da década que parte da consolidação da União Europeia como um bloco econômico, político e social e a circulação efetiva da nova moeda (euro) no início do período, passando por uma forte ampliação dos seus países-membros³⁶ e sucumbindo à crise financeira de 2008 que, mesmo tendo sua origem no mercado de subprimes norte-americano, afetou dramaticamente a região desde então. Além de pôr em xeque um conjunto de políticas herdadas do *welfare state*, a crise revelou a frágil capacidade do Banco Central Europeu (BCE) em administrar as turbulências monetárias enfrentadas por países como Grécia, Itália, Irlanda, Espanha e Portugal e consolidou a posição assumida pela Alemanha à frente do bloco (Orlean, 2009).

Na virada dos anos 2000, foi implementada, como adiantamos, mais uma reforma na PAC, designada de Agenda 2000 (2000-2007). A nova política deveria reforçar a competitividade, trabalhar com uma perspectiva multifuncional para a agricultura e garantir a sustentabilidade das práticas agrícolas da União Europeia. Com o objetivo de cumprir com a multifuncionalidade e os princípios da sustentabilidade da agricultura a PAC manteve seu apoio em dois grandes pilares: o de mercados, com a reforma dos instrumentos originais de sustentação de preços, e o de desenvolvimento rural. Com relação à dimensão da produção, a reforma consolidou o processo anterior de desvinculação dos benefícios e dos instrumentos de manutenção da renda dos agricultores da quantidade produzida. Os principais objetivos da reforma foram a aplicação e o respeito a requisitos legais de boas condições agrícolas e ambientais (ecocondicionalidade), tendo em vista o crescimento das críticas ao modelo produtivista pelos seus impactos ambientais, e o reforço às medidas de apoio ao desenvolvimento rural, por meio da proteção ao meio ambiente, do controle da qualidade e da sanidade dos alimentos e da manutenção da paisagem (Boulanger, 2007; Guerrero *et al.*, 2013; Sumpsi, 2002).

As orientações da Agenda 2000 foram objeto de revisão parcial em 2003, quando alguns instrumentos sofreram uma correção de rumos, sedimentando o caminho para uma nova reforma da política que passaria a vigir no período 2007 a 2013 (Kroll, 2010). Entre

³⁶ Depois da entrada da Áustria, Finlândia e Suécia na década de 1990, a UE passa a incorporar nos anos 2000 os seguintes países: Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República Checa e Romênia (cf. Portal oficial da UE: <http://europa.eu>).

as principais modificações poderíamos destacar a substituição do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA), que financiou os instrumentos da PAC ao longo dos seus mais de quarenta anos, por dois novos fundos: o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) – responsável por financiar os mecanismos convencionais de apoio à produção; e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) – criado especialmente para reforçar o chamado segundo pilar da PAC, financiando atividades estruturais de desenvolvimento. Mesmo com essas mudanças em curso, a distribuição dos recursos permaneceu concentrada no primeiro pilar (cuja dimensão produtivista foi reforçada pela crise alimentar de 2007) e dentro dele num número restrito de agricultores (Boulanger, 2007).

Na América Latina, ao longo da década de 2000, diversos governos passaram a ser ocupados por setores e partidos políticos da esquerda, centro-esquerda ou de base popular, como foram os casos da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Ainda que isso não tenha significado o rompimento com os compromissos de estabilidade macroeconômica, observou-se nesse período uma progressiva ampliação no espaço de atuação do Estado, em particular no que concerne à promoção e à condução do desenvolvimento.

A questão da governança, juntamente com as observações de assimetrias de poder e das externalidades geradas pelas políticas neoliberais, ganharam um destaque crescente. O novo período, portanto, apresentou como principais características: i) a demanda por uma reabilitação do papel do Estado; ii) a defesa de uma participação maior da sociedade civil nos processos políticos. Os temas da participação e da democracia, em particular no contexto latino-americano, assumiram uma dimensão-chave dos processos de desenvolvimento, renovando a necessidade do estabelecimento de pactos entre o Estado e atores da sociedade civil sobre bases mais territorializadas (Leonard e D'Hôtel, 2008). A emergência e a consolidação das questões ambientais como um problema social e, portanto, campo de atuação do Estado desde a década de 1990, podem ser consideradas como outro aspecto relevante, inclusive no espaço europeu.

Para Ellis e Biggs (2001), a virada dos anos 1990 para os anos 2000 contribuiu, no meio rural, para a emergência de políticas que valorizam o processo de participação social e a sustentabilidade como suprarreferido, mas também acentuam o retorno das políticas protecionistas, os mecanismos de descentralização (e territorialização) dos programas governamentais e a vigência de políticas de redução e erradicação da pobreza³⁷. No momento, gostaríamos de registrar que a participação dos segmentos da sociedade civil na discussão e formulação de programas setoriais foi ganhando peso desde o início da década de 1990, com a criação de conselhos, câmaras, comissões etc. em diversas áreas afeitas ao setor rural em distintos países latino-americanos. Nesse sentido dois aspectos devem constituir objeto de uma reflexão mais acurada: a) o real poder decisório e consultivo, variando de acordo com o caso, dessas arenas, bem como o “grau de centralidade” das políticas aí traçadas no contexto de uma armação institucional maior; b) a “multiplicidade” de comissões voltadas ao tratamento da questão agrária em geral, abrindo para a possibilidade da superposição de programas paralelos e para a fragmentação da representação institucional.

Num conjunto menor de países, Brasil à frente³⁸, instituiu-se um novo formato de política, optando-se pela construção de uma nova institucionalidade para abranger a dimensão territorial do desenvolvimento, privilegiando a representação dos interesses sociais

37 Segundo os autores é nesse período também que ganham evidência os programas de microcrédito e de economia solidária na área rural (Ellis e Biggs, 2001).

38 A dimensão territorial do desenvolvimento rural ganhará espaço igualmente em países como o Chile, o México e aqueles da região centro-americana (Berdegue, 2012; Echeverri, 2013).

e econômicos da agricultura familiar e envolvendo a coordenação e a articulação de um grupo de municípios, mantida uma identidade coletiva, em torno de uma estratégia comum (Leite e Delgado, 2011). Além de buscar superar os limites ao desenvolvimento existentes nos municípios, a nova política buscou uma estratégia para “driblar” o controle local, visando à superação das amarras do poder das prefeituras e das oligarquias locais. Essa mudança no enfoque de desenvolvimento rural operado pela política pública pode ser compreendida dentro de um contexto de mudança na forma de pensar os próprios processos de desenvolvimento regional. Representa o abandono do foco exagerado no “localismo” e no isolamento das iniciativas locais – estimulado, em parte, pelo processo de descentralização – e a retomada da discussão sobre o papel do Estado como principal indutor e promotor dos processos de desenvolvimento, especialmente nas condições de acentuadas desigualdades espaciais (e sociais).

Pode-se assumir que a adoção dessa abordagem, seja pelos órgãos governamentais, seja por agências multilaterais, como o IICA, por exemplo (Sepulveda *et al.*, 2003), partiu também da reflexão crítica acerca das políticas públicas de desenvolvimento (especialmente no meio rural) até então implementadas. Ainda que tenham logrado algum dinamismo econômico em certas regiões, tais políticas pouco contribuíram para a resolução dos principais obstáculos à conformação de um processo de desenvolvimento, como a pobreza, a fome e a permanência de elevados índices de desigualdade social.

Por outro lado, ampliou-se a percepção de que boa parte da população dos pequenos municípios possuía economias que dependiam essencialmente das atividades rurais (agrícolas ou não) para a geração de empregos e a manutenção de sua identidade e sobrevivência, o que por si só já “justificaria” a implementação de ações de desenvolvimento que tivessem como recorte específico os municípios e a população rurais. Cresceu também o reconhecimento de que as áreas rurais passaram por mudanças importantes nos últimos anos, em boa parte derivadas de suas articulações com os centros urbanos próximos e da intensificação dos processos de globalização, que ajudaram a configurar uma nova ruralidade, formada por múltiplas articulações intersetoriais, associada à percepção de que o meio rural não mais se restringia apenas às atividades primárias.

Nesse sentido, a emergência da abordagem territorial como marco dessa nova década para o contexto latino-americano³⁹, envolveu a construção e o desenvolvimento das capacidades locais para a articulação das políticas públicas e dos atores sociais em torno das principais demandas e potencialidades percebidas nos territórios como obstáculo ou como contribuição para seu desenvolvimento, conjugando essas ações em um plano que conformaria um projeto coletivo e negociado de desenvolvimento, que, no Brasil, ficou conhecido como Plano de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR). Sua operacionalização se dá principalmente pela formação de arenas de participação e pela seleção e articulação de projetos nos diferentes territórios rurais (Leite e Delgado, 2011).

Ainda no contexto latino-americano é importante destacarmos a promoção e a difusão de processos e políticas que tiveram como foco a dimensão da segurança alimentar, informando – ainda que em graus diferenciados – e redimensionando a dimensão rural

39 Embora o contexto europeu, com as reformas da PAC, indicasse momentos e configurações socioeconômicas muito distintas, o debate sobre territorialização também ganhou certa importância, seja pelo emprego da ideia de territórios e economia de proximidade, pela tentativa – frustrada – de implementar os Contratos Territoriais de Exploração na França (Rémy, 2002); pela territorialização de alguns instrumentos do segundo pilar da PAC, pela reorientação dos fundos estruturais e a implementação do Programa LEADER que marcarão os anos 1990 (Champetier, 2002 e Saraceno, 2002) ou, como ficou evidente no caso espanhol, pela iniciativa de uma política agrária alternativa que valorizasse a dimensão territorial/regional como espaço privilegiado de políticas (Guerrero *et al.*, 2013; Vieira *et al.*, 2010).

(e urbana) num conjunto diferenciado de países (Maluf *et al.*, 2009)⁴⁰. Nessa abordagem ganharam relevo questões como aquelas relacionadas aos direitos humanos, à soberania dos países, ao acesso aos alimentos por parte da população mais pobre e aos circuitos de comercialização e à qualidade dos produtos alimentares, o que demandou o desenho de políticas diferenciadas para o enfrentamento desses desafios, como foi o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil.

Embora os países europeus possuíssem um quadro bastante distinto da situação latino-americana, a questão alimentar também aflorou com maior ímpeto naquela região, especialmente tendo em vista as questões relacionadas à dimensão fitossanitária (especialmente depois das famosas crises da “vaca louca”, da “gripe aviária” etc.), à valorização do processo de certificação (social, ambiental etc.), dos produtos orgânicos e daqueles resultantes dos selos de identificação geográfica. Pesou, ainda, a mudança nos hábitos de consumo da população e a emergência de mercados segmentados, como é o exemplo do *slow food*, de cadeias de produção e consumo final de alimentos (Wilkinson, 2010).

O tema alimentar ganhou ainda projeção internacional, especialmente na segunda metade da década de 2000, por conta da forte expansão da produção dos agrocombustíveis (etanol e biodiesel), especialmente nos casos em que tal movimento afetava diretamente a área cultivada com alimentos (como foi o caso do aumento da produção de cana-de-açúcar no Brasil e na Colômbia) ou mesmo quando subtraía parte da produção alimentar para a produção de biomassa (aqui o exemplo do milho norte-americano parece ser o mais evidente). Embora em menor escala, o debate afetará igualmente o contexto europeu, não só pela destinação de áreas agricultáveis à produção de agroenergia, mas especialmente pelos investimentos patrocinados pelos grupos empresariais da região em países localizados fora da Europa ocidental, como aqueles do Leste europeu, da América Latina e da África (Villette, 2011; Wilkinson, 2008).

Seja pelo estímulo oferecido por meio da crise alimentar de meados da década de 2000, seja pela (nova) demanda crescente por biomassa, seja pela presença marcante da China no comércio internacional, o setor agrícola – particularmente o latino-americano – assistirá novo movimento de expansão das áreas destinadas à produção de *commodities* (produção vegetal e animal), reforçando a ideia do produtivismo agrícola praticado em grande escala sob um patamar tecnológico cada vez mais sofisticado e custoso (Castro, 2010). Essa valorização do chamado “agronegócio” latino-americano (Guibert e Velut, 2011) abrirá uma nova frente de conflitos (sociais, ambientais etc.) no meio rural e tensionará as concepções de ruralidade que se apoiavam no fortalecimento da agricultura familiar e/ou na dimensão territorial.

2.2 Europa e América Latina frente às transformações do setor rural: trajetórias e particularidades de ambas as regiões

Se o exercício feito até aqui priorizou a abordagem dos dois blocos em perspectiva, tratando de observar semelhanças e diferenças em ambos os casos e valendo-se para tanto de uma periodização específica, é necessário agora, mesmo que numa rápida revisita, recuperar algumas particularidades que parecem importantes para o nosso estudo.

⁴⁰ O que levou também ao encaminhamento de campanhas e conferências nacionais, como aquelas verificadas no México (“sin maíz no hay país”) e no Brasil (o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional e as sucessivas Conferências – municipais, estaduais e nacionais – de Segurança Alimentar e Nutricional).

Desnecessário lembrar ainda que embora estejamos tratando geralmente dessas duas regiões como um todo, elas congregam países com características e percursos muito distintos e que somente para efeitos comparativos mais amplos estão sendo tratados aqui em conjunto. Daí a importância dos estudos de caso, ao abordar com maior precisão a trajetória de oito países em particular, cuja análise foi realizada por consultores contratados para tal.

Vejam, então, algumas das principais questões que informaram as transformações no ambiente rural nos contextos europeu e latino-americano.

2.2.1 Políticas públicas e transformações rurais em 50 anos de vigência da PAC: um rápido resgate do contexto europeu

Na Europa do pós-guerra tornou-se evidente o reconhecimento da importância do setor agrícola na economia e no desenvolvimento social dos países, consolidando uma visão de que os produtos agrícolas não deveriam ficar à mercê do comportamento errático do mercado mundial, tendo em vista salvaguardar o interesse nacional, o que justificava o desenho de políticas específicas para o setor. Essa perspectiva, juntamente com as negociações para a criação da CEE, embasaram as discussões acerca de uma política comum para o setor, a ser implementada gradualmente no bloco europeu. Tal negociação foi bastante difícil, determinando que o Tratado de Roma original, quando assinado em 1957, só contivesse objetivos e não políticas ou orientações operacionais mais definidas, que deveriam ser negociadas *a posteriori* em rodadas de negociações mais específicas (Casirio, 2006: 35).

Os anos seguintes foram marcados por negociações dos seis países que compunham à época a CEE em torno da PAC. Para a França, um entendimento em relação ao setor agrícola era central e devia incluir os interesses dos exportadores que, após algumas décadas de políticas francesas protecionistas, tinham que lidar com grandes estoques de produtos que precisavam ser subsidiados para se tornarem competitivos no mercado externo. Os agricultores franceses, portanto, tinham interesse na abertura dos mercados regionais aos seus produtos e na sustentação de preços mais elevados que permitissem que suas mercadorias fossem competitivas.

A Holanda também teve uma forte influência nas negociações do formato da PAC. Diferentemente da França, os holandeses praticavam preços domésticos mais competitivos, em particular em lácteos e carnes. De sua perspectiva, portanto, não soava interessante um sistema de preços em patamares muito elevados, pois isso tornaria a França mais competitiva e criaria para a Holanda um competidor que não existiria em mercados desregulados. Por outro lado, a criação de um mercado comum que colocasse os holandeses em posição vantajosa frente a outros países que comercializavam com a Europa era vista com bons olhos.

O desafio da PAC neste momento era, por conseguinte, o desenho de uma política de preços e de comércio administrado que conciliasse os interesses dos distintos países constituintes da CEE, levando em conta as diferentes realidades nacionais no que concerne à agricultura e ao papel do meio rural nas sociedades. Esse desafio persiste ainda hoje na PAC. Em um contexto em que a organização dos interesses agrícolas no campo político consolidava-se, as negociações práticas em torno da PAC foram altamente influenciadas pelas pressões das associações representativas dos produtores. Como resultado, boa parte dos instrumentos desenhados foram idealizados a partir das fragilidades dos seus constituintes. Em consequência, a PAC no final da década de 1960 estava baseada em preços elevados, compatíveis com os estabelecimentos menos produtivos.

Assim, a PAC, principal referência na estrutura de governança do setor rural da Europa ocidental, nasceu como desdobramento, na área agrícola, do Tratado de Roma, protocolo que inicia o processo de formação da CEE. Em 1962 dava-se o primeiro acerto de

preços, no caso sobre a produção de cereais. Seguiram-se os acordos sobre laticínios (1964), açúcar (1967) e, em 1967, a implantação da tarifa zero. Simplificadamente, nessa primeira fase pré-reforma de 1992, podemos estabelecer três períodos distintos para a PAC: a) aquele vigente nos anos 1960, dado por uma “ordem de mercado”; b) a política estrutural direcionada dos anos 1970; e c) o papel de exportador de alimentos para o mercado internacional nos anos 1980 (Benedictis, 1990).

Na constituição da PAC, como adiantado, foi notável a influência de programas anteriormente desenvolvidos em países como a França e a Holanda (dois dos nossos estudos de caso), que defendiam uma postura mais radical no processo de integração; e a Alemanha, apoiada na política de “harmonização de interesses nacionais” (Medeiros *et al.*, 1994). Basicamente tratava-se de concatenar um padrão de vida razoável para os produtores rurais com um nível de preço dos produtos agrícolas sustentado, acima daquele vigente no mercado internacional.

Os principais objetivos da PAC, na época de seu lançamento, eram:

- a) Criação de um mercado comunitário único (ou seja, preços comuns entre os estados-membros);
- b) Garantia aos países-membros de acesso preferencial ao mercado comunitário, mediante um mecanismo de proteção que, pela aplicação de direitos compensatórios variáveis sobre importações, isolaria os preços vigentes nesse mercado dos preços internacionais;
- c) Um sistema de subsídios às exportações (“restituições”) capaz de garantir que os excedentes comunitários fossem exportados;
- d) Solidariedade financeira, consubstanciada com a constituição do FEOGA, na transferência do processo decisório relativo ao financiamento da política agrícola do nível nacional para o comunitário (Benedictis, 1990; Gohin e Roger, 1999).

O sistema comunitário é mantido basicamente por fundos subsidiados advindos do consumo, diferentemente da política americana. Para se ter uma ideia, a PAC respondia, através do FEOGA, por 70 a 80% do orçamento geral da comunidade. A reforma de 1992 acarretou um crescimento das despesas orçamentárias com o programa agrícola. Por sua vez, o montante financeiro a cargo do FEOGA é utilizado basicamente (cerca de 95%) com as duas principais diretrizes da PAC⁴¹: a sustentação de preços no mercado interno e o apoio às exportações (Gohin e Roger, 1999; Sumpsi, 2002).

No primeiro caso, os direitos variáveis acabavam por isolar o mercado comunitário do restante do mundo, impondo pesadas tarifas aos supridores de produtos a baixo custo no mercado internacional, que geralmente definem o nível médio de preços. Assim os preços de mercado dentro da CEE oscilavam num intervalo definido entre o preço de referência, fixado bem acima dos preços internacionais, e o preço de intervenção, garantido aos produtores. No que tange às exportações, o mecanismo dá-se pelo sistema de restituições, compensando os exportadores pela diferença entre o preço no mercado comunitário e o preço no mercado internacional.

A sustentação desta custosa política transformou a CEE em exportadora líquida de alimentos. Dos 90% de autossuficiência do final dos anos 1960, passou-se ao crescimento anual de 2% da produção, enquanto que o consumo interno (comunitário) crescia apenas 0,5% ao ano.

41 Se, por um lado, a aplicação das medidas contidas na PAC – e o seu financiamento – se dava de forma extensiva, capilar, o mesmo não se passava no processo de elaboração das mesmas, extremamente centralizador na formulação, condução e implantação dos programas agrícolas-agrírios que, regulados internacionalmente no nível da CEE, delegavam pouca margem de manobra aos diversos países que compõem a região para exercerem suas próprias e específicas diretrizes, atrelando as definições estratégicas de políticas setoriais (como do setor agrícola) ao contexto internacional (Boulanger, 2007; Medeiros *et al.*, 1994).

Essa busca pelo crescimento do excedente alimentar levava a uma postura contraditória: ao aumentar o volume de excedentes no mercado comunitário, induzia-se o crescimento das exportações, requerendo para tanto novos aportes monetários para o programa de restituições. O aumento do volume de produtos exportáveis, por sua vez, favorecia o rebaixamento do nível de preços do mercado internacional, que implicava para manter no mesmo patamar os preços do mercado comunitário era necessário que o governo desembolsasse um volume maior de recursos, visto que o diferencial entre o preço de referência e o preço médio do mercado internacional era, agora, maior. Ou, como diria De Benedictis (1990), o “fracasso da PAC derivou do seu sucesso”.

Tal direcionamento acabou redundando em crise de superprodução, forçando a adoção de medidas (reforma de 1992), como a redução da área plantada em 15% e redução dos subsídios em 30%, ao mesmo tempo em que se davam as negociações em torno do Acordo Agrícola do GATT no âmbito da Rodada Uruguai, como vimos anteriormente (Anania, 1995). No entanto, como a fixação do corte de 15% da área, que avaliza direito ao subsídio (indenização) da PAC, não garante, de fato, uma redução proporcional da produção, esse objetivo seria facilmente derrubado pelo aumento da produtividade dos estabelecimentos agrícolas mais aparelhados (Medeiros *et al.*, 1994).

Finalmente, vale lembrar que o Estado, ao definir a modalidade de intervenção, leva em conta as características da área onde se localiza a propriedade. Por exemplo, em regiões beneficiadas pelo acesso turístico, onde a conservação da propriedade camponesa cumpre uma função no contexto mais geral, chega-se a obter um montante razoável ao ano, por hectare. Tal constatação não desautoriza uma evidência dramática: 80% do volume total de subsídios repassados pelos diversos programas governamentais são concedidos a 20% do total de produtores rurais e até o momento não se conseguiu impor mecanismos que favorecessem a transparência desses repasses (Boulanger, 2007).

A instituição da PAC teve uma importância decisiva nas políticas nacionais dos países europeus e também no significado de ruralidade predominante nessas sociedades, como é o caso da França e da Holanda e, um pouco mais tarde, da Espanha (1986). Fora da CEE, a PAC também teve, juntamente com outros acordos internacionais, importância decisiva, na medida em que acabou afetando os mercados internacionais, principalmente a partir do final da década de 1970, e as condições enfrentadas pelos países nos mercados agrícolas, em particular de cereais, intensificando os conflitos, em especial com os Estados Unidos, a partir da crise mundial do início dos anos 1980.

É ainda nos anos 1980 que a PAC será objeto de revisão por parte dos governos europeus. Além da dimensão fiscal, a que já nos referimos, a segunda metade da década marca ainda a introdução da dimensão ambiental, especialmente por meio da edição do *Livro Verde* da política, em 1985. Dimensão que estará presente nas futuras reorientações da política, especialmente acoplada à ideia de desenvolvimento rural sustentável, que se iniciam basicamente a partir de 1988, com a publicação da comunicação “O Futuro do Mundo Rural” (Champetier, 2002; Guerrero *et al.*, 2013)⁴².

O Quadro 2.1, a seguir, extraído de Guerrero *et al.* (2013), resume, de certa forma, as transformações operadas no meio rural europeu a partir do final dos anos 1980 até o período atual, buscando explicitar as concepções que marcaram esses diferentes momentos, bem como as políticas daí resultantes.

42 De forma um tanto quanto simplificada, poderíamos dizer que, se a partir dos anos 1980 a questão do desenvolvimento rural não se resumia mais à dimensão agrícola do crescimento, a partir da década de 1990 o tema do desenvolvimento sustentável não se aplicava somente ao universo rural, mesmo quando o objeto de suas ações estava localizado no campo. É nesse sentido, por exemplo, que o debate sobre a ideia de MFA, já referida anteriormente, passou a ser disputada também por grupos de ambientalistas, organizações de consumidores e associações de caça, por exemplo.

Quadro 2.1 - Síntese de Conceitos e Políticas Predominantes no Rural Europeu

Períodos	Conceitos	Políticas de Desenvolvimento Rural
1989 1993	Convergência Coesão econômica e social Desenvolvimento rural Território Unidades territoriais estatísticas (NUTS) e sua orientação à planificação e desenvolvimento de políticas Bem-estar local Planificação plurianual Grupos de Ação Local (GAL) Aquisição de capacidades Utilização complementar de distintos fundos estruturais Complementaridade de políticas	1988: Integração do Desenvolvimento Rural na Política Regional 1991: Iniciativa Comunitária LEADER I 1992: Reforma da PAC
1994 1999	Multifuncionalidade Enfoque multissetorial e integrado da economia rural Subsidiariedade Concertação Diversificação Modelos ascendentes Infraestrutura de dados espaciais Cultura de avaliação Sistema de indicadores Aprendizagem social compartilhada Complementaridade de políticas de distintas dimensões	1994: LEADER II 1999: AGENDA (2000), integração do Desenvolvimento Rural como segundo pilar da PAC 1990's: Adoção do Euro como moeda comum
2000 2007	Planificação estratégica Transversalidade das atuações territoriais Governança multinível Integração das consultas públicas Cooperação entre territórios	2000: LEADER + 2003: Segunda reforma da PAC, Desenvolvimento Rural como decisão estratégica 2005: criação do FEADER orientado a: (1) Aumentar a competitividade da agricultura mediante ajuda à reestruturação, desenvolvimento e inovação (2) Melhorar o meio ambiente e o meio rural mediante ajudas à gestão das terras (3) Melhorar a qualidade de vida nas zonas rurais e fomentar a diversificação da atividade econômica Redução dos objetivos dos fundos estruturais

2007 2013	Institucionalidade público-privada	2007: Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável (Espanha) 2012: Estratégia 2020 2013: Política de desenvolvimento rural sustentável Modificação das estruturas de organização das administrações públicas, agricultura+ambiente+território 2008: Crise econômica e financeira
2014 2020	Especialização inteligente de territórios Valor compartilhado Políticas de compromisso Inovação como motor de desenvolvimento Integração de políticas	Marco Estratégico Comum (MEC) Contratos de compromissos Fomentar a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento econômico na área rural, especialmente para i) facilitar a diversificação, a criação de pequenas empresas e a de emprego; ii) promover o desenvolvimento local no meio rural; iii) melhorar a acessibilidade às tecnologias de informação e comunicação (TIC), assim como o uso e a qualidade delas nas áreas rurais

Fonte: Extraído e adaptado de Guerrero et al. [2013: 26-29]

Se a década de 1980 registrou mudanças importantes nas relações e nos processos agrários do continente europeu, como já nos referimos anteriormente a partir das observações trazidas por Bonanno (1989), os anos 1990 poderiam ser lembrados por, pelo menos, quatro aspectos: o início e a consolidação do processo de unificação europeia (ao qual nos reportamos no tópico anterior); a reforma da PAC em 1992 (também supramencionada); a edição dos programas LEADER - Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (I, II e Plus) e o peso crescente da dimensão do desenvolvimento rural nas normativas da política, resultando na introdução da noção MFA no final dessa década (Guerrero *et al.*, 2013).

O Programa LEADER⁴³, apoiado numa reformulação das orientações de gastos dos fundos estruturais da política de coesão econômica e social europeia, inicia-se em 1991 envolvendo 217 territórios rurais numa estratégia de desenvolvimento territorial ascendente e integrado, elaborada e executada pleos Grupos de Ação Local (GAL), associações compostas por entidades públicas, privadas, etc. Ao longo de suas diferentes etapas, o programa incorporará mais de mil territórios nas suas diferentes ações (Cham-petier, 2002: 243). Como detalham Guerrero *et al* (2013: 5):

Las aportaciones de LEADER a la definición de un modelo rural europeo giran en torno a lo que se ha denominado como las especificidades de LEADER: el enfoque territorial, la creación de un partenariado horizontal, la participación de la población, la innovación, el enfoque integrado, la gestión descentralizada y la cooperación en Red (Sumpsi, 2000). Leader I contó con una fuerte movilización de los agentes económicos y sociales y una amplia participación de la población en el proceso de desarrollo de las comarcas y en la búsqueda de soluciones a los problemas locales. Sin embargo, también se produjo un cierto dualismo entre, por un lado, la población y las actividades económicas tradicionales y, por otro, los proyectos innovadores y los actores económicos y

43 O sítio oficial da União Europeia informa detalhadamente os objetivos, as normas e os procedimentos adotados na implementação desse programa nas suas três diferentes fases: Leader I (1991-1994); Leader II (1994-1999) e Leader + (2000-2006). Ver http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/provisions_and_instruments/g24208_pt.htm

sociales que los promovían y los ejecutaban. No obstante, el éxito alcanzado tras la aplicación de Leader I fue, precisamente, la respuesta del sector privado frente a las ayudas públicas.

En el año 1994 se aprueba una nueva edición de la Iniciativa Comunitaria LEADER (LEADER II), que amplía y consolida la experiencia de la edición anterior. Esta edición se caracterizó fundamentalmente por la búsqueda de la innovación en todos sus aspectos, con el objetivo de luchar contra el declive que se observaba en numerosas áreas rurales europeas. Cabe destacar la puesta en marcha en este periodo del Observatorio Europeo Leader, dependiente de la Comisión Europea, con una labor centrada en el trabajo en red, como su predecesor el Centro de Animación Rural de Leader I, y en la cooperación, que en España significó la creación de la Unidad Española del Observatorio Europeo Leader.[...]

Finalmente, se aprueba una tercera edición de esta Iniciativa Comunitaria, denominada LEADER+, para el período 2000-2006, que se dirige a diversificar las actividades económicas de las zonas rurales a través de la puesta en práctica de estrategias innovadoras de desarrollo territorial, integradas y participativas.⁴⁴

Assim, além da iniciativa LEADER propriamente dita, a dimensão do desenvolvimento rural passou a se constituir um objetivo – e até uma “necessidade” como bem argumenta Saraceno (2000) – que informará as sucessivas reestruturações da PAC em 1999, 2003 e 2007⁴⁵ (além das discussões que se encontram em curso, como salienta o Quadro 2.1).

De acordo com Guerrero *et al.* (2013: 11):

[...] simultáneamente a la aplicación de la Iniciativa Comunitaria LEADER y a la Política de Cohesión, la PAC sigue evolucionando e incorporando aspectos complementarios a los tradicionalmente vinculados con la regulación de precios y mercados. Así, destaca en este proceso la incorporación en el año 1992 de las ‘Medidas Agroambientales’ y sobre todo, debe señalarse la aprobación en el año 1999 de una reforma sustancial para la consideración del Desarrollo Rural en la Unión Europea. Esta Reforma es la denominada Agenda 2000, que convirtió al Desarrollo Rural en el segundo pilar de la PAC. Sus principios fundamentales fueron: 1) la Multifuncionalidad de la agricultura, 2) el Enfoque multisectorial e integrado de la economía rural, 3) la flexibilización de las ayudas al desarrollo rural basándose en el principio de subsidiariedad para favorecer la descentralización de las decisiones, la consulta con las regiones y la concertación con ellas como método de trabajo, y 4) la Simplificación.

⁴⁴ Ao final de 2006 encerra-se a experiência do LEADER. Como argumentam Guerrero *et al.* (2013: 7): “en el actual periodo de programación 2007-2013 y transcurridos tres periodos de programación, las instituciones comunitarias estimaron que la iniciativa comunitaria Leader había alcanzado el suficiente grado de madurez como para aplicar el enfoque propio de la misma en el marco de la programación general de desarrollo rural, con lo que los principios básicos del enfoque Leader pasaron a incluirse en los propios Programas de Desarrollo Rural, convirtiéndose en un eje específico y metodológico de la política de desarrollo rural”.

⁴⁵ Segundo Guerrero *et al.* (2013: 11), “en el año 2003 se reforma de nuevo la PAC, reforzando tanto las medidas como el presupuesto destinado al desarrollo rural, a través de la denominada “modulación” de las ayudas agrarias. Puede afirmarse que con las sucesivas reformas de la Política Agraria Común, el desarrollo rural va posicionándose estratégicamente en el seno de la PAC (Gallardo y Ramos, 2009). Tras la reforma de la PAC en 2003, el Consejo de Agricultura adoptó, en septiembre de 2005, una reforma fundamental en la Política de desarrollo rural para el periodo 2007-2013. Se introdujo un nuevo marco normativo que insistía en los objetivos de la Estrategia de Lisboa, para el crecimiento y el empleo, y de la Estrategia de Gotemburgo, para el desarrollo y sostenibilidad. Así, en la etapa actual, la Política de Desarrollo Rural en la UE gira en torno al Fondo Europeo de Agricultura y Desarrollo Rural (FEADER) y en España se complementa con los inicios de la aplicación de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural que se comentará posteriormente. Los objetivos de la nueva Política de Desarrollo Rural financiada por el FEADER son: 1) Aumentar la competitividad de la agricultura y la silvicultura mediante la ayuda a la reestructuración, el desarrollo y la innovación (Eje 1), 2) Mejorar el medio ambiente y el medio rural mediante ayudas a la gestión de las tierras (Eje 2), 3) Mejorar la calidad de vida en las zonas rurales y fomentar la diversificación de la actividad económica (Eje 3)”.

Como já argumentamos, a noção de MFA emerge com significativo impacto nos processos e nas políticas agrárias europeias no contexto da segunda metade dos anos 1990 e primeira dos anos 2000. Segundo Delorme (2004), tal concepção envolveria três distintas interpretações possíveis. Uma primeira de corte “liberal” na aplicação das modulações previstas sem alterar significativamente a estrutura de distribuição dos recursos financeiros da política (ilustrada, por exemplo, pelo caso inglês); uma segunda interpretação (cujo exemplo poderia ser encontrado na experiência italiana), conferindo à MFA um caráter de política compensatória *vis-à-vis* a forte concentração de recursos que caracteriza os instrumentos de garantia agrícola e de transferência de renda aos grandes produtores (uma espécie de aplicação dos *deficiency payments* americanos); e, finalmente, uma terceira interpretação, verificada no governo Jospin na França por meio da Lei de Orientação Agrícola de 1999 (Rémy, 2002), que alterou estruturalmente as modalidades de financiamento e impôs taxações graduais às grandes transferências de renda embutidas no primeiro pilar da PAC.

A década de 2000, além de confirmar essa abordagem do desenvolvimento rural (ver Quadro 2.1, acima) e modificar a constituição dos fundos que financiam os pilares da PAC, como argumentamos no tópico anterior, atestará novo balanço da política (Kroll, 2010), expresso em documento publicado em 2007 (“Agricultura: balanço de saúde para racionalizar a PAC e sublinhar os novos desafios”), onde se tratou de refletir sobre o ajuste das reformas de 2003 e definir as novas estratégias para o período 2007-2013 (Sotte e Chiodo, 2010). Além de reconhecer algumas fragilidades da política, como a ambiguidade de sua natureza econômica e a difícil justificativa das transferências (pagamentos) praticadas, ou ainda a ausência de um mecanismo de *accountability* que reforce sua legitimidade (Boulanger, 2007; Sotte e Chiodo, 2010), foi também motivo de análise a definição de novos objetos a serem perseguidos pela PAC na sua dimensão de *desenvolvimento rural*, entre os quais aqueles relacionados às mudanças climáticas e seus efeitos no meio rural, ao crescente peso dos agrocombustíveis, à gestão dos recursos hídricos, ao manejo da biodiversidade e aos processos de inovação tecnológica e sua aplicação à produção agropecuária (Guerrero *et al.*, 2013)⁴⁶.

Como estratégia futura, e mantendo um forte caráter normativo-positivo, definiu-se um conjunto de prioridades (crescimento inteligente, sustentável e integrador) que fazem parte do documento denominado “Estratégia Europa 2020”, onde o meio rural estaria igualmente envolvido nos objetivos relativos a assegurar níveis desejáveis de competitividade, sustentabilidade e coesão social⁴⁷.

⁴⁶ É interessante observar, *en passant*, a ausência (ou quase) de referências à crise financeira de 2008 e seus reflexos no continente europeu, seja nos documentos oficiais, seja nos estudos acadêmicos especializados na análise da PAC.

⁴⁷ “*Así pues, La Estrategia Europa 2020 propone tres prioridades fundamentales que se refuerzan mutuamente: i) Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación como impulsores de nuestro crecimiento futuro. Esto requiere mejorar la calidad de nuestra educación, consolidar los resultados de la investigación, promover la innovación y la transferencia de conocimientos en toda la Unión, explotar al máximo las TIC y asegurarse de que las ideas innovadoras puedan convertirse en nuevos productos y servicios que generen crecimiento y empleos de, y que ayuden a afrontar los retos derivados de los cambios sociales en Europa y en el mundo; ii) Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva, que acelere el desarrollo de redes inteligentes en la UE y refuerce las ventajas competitivas de nuestras empresas, particularmente de nuestras PYME, y que también asista a los consumidores a dar valor al uso eficaz de los recursos. Este enfoque ayudará a la UE a prosperar en la cohesión económica, social y territorial. iii) Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial, invirtiendo en cualificaciones, luchando contra la pobreza y modernizando los mercados laborales y los sistemas de formación y de protección social para ayudar a las personas a construir a una sociedad cohesionada, de tal forma que los beneficios del crecimiento y del empleo lleguen a todos, siendo esencial que los beneficios del crecimiento económico se difundan por toda la Unión, incluso en sus rincones más remotos, reforzando así la cohesión territorial*” (Guerrero *et al.*, 2013: 21).

Para finalizar, poderíamos recorrer a uma longa passagem de Guerrero *et al.* (2013: 1-2), onde os autores buscam resumir as características que informaram as mudanças nas concepções sobre ruralidade na União Europeia em três diferentes momentos⁴⁸:

La **primera etapa** abarca desde la década de los años 50's hasta finales de los 80's. Durante estos años la ruralidad se entendía como imagen claramente identificada con lo agrario. Así, la agricultura era el concepto que abarcaba y definía la naturaleza y los valores que penetraban todo el espacio rural. El desarrollo rural se identificaba completamente con el desarrollo agrario. En esta etapa, como no podía ser de otra forma, las políticas públicas hacia el medio rural eran políticas agrarias, fundamentalmente de regulación de mercados. En el año 1972 se aprueban las primeras directrices estructurales agrarias sobre modernización de la agricultura, formación de los agricultores y jubilación anticipada. Las medidas de transformación de las estructuras agrarias, cuyos beneficiarios son los agricultores y las empresas agrarias, apuntan a la modernización técnica, social y ambiental de los procesos de producción agrícolas y pecuarios. Se trata de un conjunto amplio de medidas sectoriales introducidas a comienzos de los años 70 a raíz del Plan Mansholt.

La **segunda etapa** se extiende desde 1988 hasta finales de los años 90's. En esta etapa la ruralidad se aborda como "localidad". Durante los años 80's se producen variaciones importantes que están relacionadas con procesos de diversificación de la economía y la sociedad rural más allá de la agricultura. Se observa un cambio de signo de los saldos negativos de la población y la localización de nuevas actividades económicas. Así, la ruralidad es ahora autónoma de la agricultura y además abarca "el conjunto de regiones o zonas con actividades diversas (agricultura, artesanía, pequeña y mediana empresa, comercio, servicios...) en las que se asientan pueblos, aldeas, pequeñas ciudades y centros regionales, así como espacios naturales y cultivados, depositario de recursos naturales y hábitats, lugar de ocio y clave para el equilibrio de los ecosistemas" (Comisión Europea, 1988). Por tanto, la ruralidad se caracteriza en esta etapa por la heterogeneidad de las actividades y de los espacios, por la diversidad de recursos endógenos disponibles en el medio rural y por algo que comienza a ser novedoso como es el "consumo externo de lo rural". La agricultura y lo rural se han ido diferenciando entre sí durante el proceso de desarrollo económico y de modernización y ya no coinciden, y por lo tanto, necesitan de políticas que responden no sólo a los agricultores sino también a las otras funciones que se han desarrollado en este tipo de territorios con el desarrollo [...].

Finalmente, la **tercera etapa** se extiende desde la década de los 90's hasta nuestros días, entendiendo la ruralidad como una "construcción social". En esta etapa, lo rural es algo que puede considerarse como simbólico y transformable. En este contexto, el territorio rural pasa de ser el soporte de las relaciones sociales y funcionales a convertirse en agente de transformación social. Este territorio se contempla como un recurso específico y como un actor principal del desarrollo económico, y no únicamente como mero espacio o marco de las actividades económicas o sociales.[...] En esta etapa, podemos afirmar que el territorio rural es el resultado de un proceso en el cual los actores llegan a acuerdos institucionales que permiten poner en valor recursos específicos (o incluso crearlos). Como consecuencia de esta definición, el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural es el proceso de movilización de actores que conduce a elaborar una estrategia de adaptación a las restricciones exteriores, sobre la base de una identificación colectiva a una cultura y un *territorio* (Gallardo *et al.*, 2008). Esta transformación en el concepto de ruralidad se observa claramente en la evolución de las políticas diseñadas, que incorporan de lleno el enfoque territorial del desarrollo que se apoya en esta concepción del territorio rural como construcción social [...].

48 Saraceno (2001: 169-170) também se refere a três etapas para caracterizar o quadro rural europeu até os anos 2000: "la primera, de acompañamiento a las políticas de mercado, hasta fines de los años 80, con una lógica sectorial; la segunda, de diversificación económica de las áreas rurales, durante los años 90, con un enfoque territorial; la tercera y actual en la que ambos enfoques se han integrado, privilegiando nuevamente una lógica sectorial".

2.2.2 Transformações no contexto latino-americano: Estado, agricultura, industrialização, drive exportador e novas ruralidades

A caracterização do padrão de desenvolvimento adotado pelas sociedades latino-americanas, no período compreendido entre meados da década de 1940 e o início dos anos 1980, recebeu da literatura especializada a denominação de projeto *nacional-desenvolvimentista* na tentativa de compreender uma trajetória comum das diversas experiências nacionais. É certo que o termo encerra contradições, sobretudo se confrontados sua matriz teórica, de cunho cepalino, com o projeto militar-nacionalista, dominante em boa parte dessas sociedades num razoável hiato temporal.⁴⁹

Desse conjunto, poucos países mantiveram o projeto de desenvolvimento nacional ao longo do período considerado. A crise internacional, que abalou as estruturas intervencionistas do capitalismo europeu e norte-americano durante a década de 1970, pôs também em xeque o receituário latino-americano de industrialização, exceção feita ao México e ao Brasil. Este último logrou manter, de certa forma, a concepção básica do projeto até meados dos anos 1980, ainda que mergulhado numa profunda crise (Fiori, 1992; Hirschman, 1987). As transformações da agricultura latino-americana não fugiram à regra, permanecendo subordinadas às estratégias industrializantes, corroborando uma rápida modificação do quadro demográfico, invertendo as participações das populações rural e urbana nos países da região (Leite, 2005)⁵⁰.

Fazendo uma simplificação extrema, é possível dizer que o que prevaleceu na região, em particular em países como Argentina, Brasil e México, entre os anos 1940 até o início da década de 1980:

[...] foi a ideia de construção da nação, baseada na industrialização via substituições de importações, tendo o Estado como demiurgo, vários matizes de nacionalismo como ideologia e o populismo sob suas diferentes formas como sustentação política. Foi a isso que se convencionou chamar 'nacional-desenvolvimentismo', que não chega a ser um conceito, mas descreve e sintetiza um projeto político e um estilo de ação (Martins, 1991: 3).

Na América Latina, o referencial intervencionista assumiu traços específicos. O cenário latino-americano, do final da primeira guerra mundial até os anos 1960, foi marcado por profundas modificações nas estruturas sociais e econômicas dos países, em grande parte conduzidas ou estimuladas pela ação do Estado. Os efeitos da primeira guerra, somados à crise de 1929, fortaleceram uma maior preocupação com o desenvolvimento nacional, fomentado através de políticas de estímulo à industrialização⁵¹. Foi se consolidando, assim, a partir de 1930, o chamado modelo de "substituição de importações": o Estado passou a assumir um papel ativo na economia, como executor de políticas econômicas que buscavam proteger setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional, estimulando a internalização de indústrias substituidoras de importações. Este processo não se deu de maneira homogênea ou simultânea em todos os países da América Latina: no caso da maioria dos países da América Central, por exemplo, só foi observado a partir dos anos 1960.

⁴⁹ É nesse sentido que Furtado (1995: 103) refere-se, ao comparar o regime militar à proposta de industrialização cepalina pré-64, à "*profunda antinomia entre desenvolvimento e projeto social*" no Brasil.

⁵⁰ Como pode ser constatado no Anexo 1 deste trabalho, essa performance continuou vigente entre os anos 1980 e 2010, onde a população urbana da América Latina praticamente dobrou e a população rural sofreu uma redução de 3,5% dos seus valores absolutos.

⁵¹ Como já adiantamos, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) teve um papel central na conformação de uma escola de pensamento latino-americana, no diagnóstico das raízes históricas do subdesenvolvimento e na construção de uma ideologia da industrialização como projeto de desenvolvimento da região.

Embora o debate em torno do desenvolvimento opusesse muitas vezes as visões que defendiam a primazia da industrialização e as visões que destacavam a centralidade do projeto agroexportador, os defensores da industrialização atribuíam à agricultura um papel estratégico no desenvolvimento latino-americano, por exemplo, como liberadora de mão de obra para a indústria, provedora de poupança para a acumulação industrial ou ofertante de alimentos a baixo preço. Nesta etapa, o desenvolvimento latino-americano era identificado com a intensificação do processo urbano-industrial e a política para a agricultura era definida desta perspectiva.

A partir de meados da década de 1960 e início da seguinte, ganhavam força as políticas públicas voltadas para a modernização da agricultura com a difusão de pacotes tecnológicos e a ampliação do crédito rural. Além do fato de que representavam uma intensificação da integração da agricultura latino-americana ao sistema agroalimentar mundial e às empresas multinacionais que dominavam esse sistema.

Assim, uma possível periodização para o processo conhecido como *modernização conservadora*⁵² da agricultura brasileira, encontrada em Delgado (1985), poderia ser estendida ao contexto das principais nações latino-americanas. Segundo este autor, teríamos três períodos: a) *modernização agropecuária*, ou seja, a alteração do padrão tecnológico no início da década de 1950, dada sobretudo pela utilização (mediante importação) de máquinas e fertilizantes; b) *industrialização dos processos de produção rural* – com a instalação no país do departamento de bens de produção e insumos para a agricultura, a partir do final dos anos 1950, com o apoio dos incentivos patrocinados pelo Estado; c) *fusão ou integração de capitais intersetoriais* – constituição e desenvolvimento do capital financeiro na agricultura sob o comando do grande capital, especialmente a partir da década de 1960 com a ampliação da política de crédito rural.

Como já antecipamos, o coroamento da crise internacional no início dos anos 1980 trouxe aos países latino-americanos a esdrúxula situação de exportadores de capitais em função de sua crescente dívida externa, aliada à dramática ausência e/ou falta de visibilidade política de outros projetos nacionais, sufocados pela hegemonia do receituário neoliberal, num contexto de globalização crescente das relações econômicas, políticas e financeiras. Não só as transformações internacionais atuavam no sentido de colocar o padrão nacional-desenvolvimentista na berlinda. Também a crise dos seus próprios postulados e a entropia política comprometendo sua racionalidade e lógica econômica interna indicaram o esgotamento estrutural do modelo, bem como da ação estatal que o sustentou (Martins, 1991).

No que tange à problemática do Estado desenvolvimentista latino-americano e brasileiro, a crise, segundo Fiori (1992: 85), refletiu um retrato fiel e cruel do seu *modus operandi*:

[...] forte enquanto arbitrou com certa autonomia o valor interno do dinheiro e dos créditos. Fraco toda vez que quis ir além dos limites estabelecidos pelos seus compromissos constitutivos. Movendo-se sempre no fio da navalha de uma aliança liberal-desenvolvimentista entre interesses extremamente segmentados e heterogêneos, acabou sucumbindo às contradições que o acionaram e instabilizaram constantemente, sendo levado em sua trajetória crítica à mais completa entropia de sua face schumpeteriana.

52 O termo *modernização conservadora* foi frequentemente empregado para designar o perfil das políticas públicas voltadas para a meio rural, sobretudo no período 1960-1980, privilegiando “apenas algumas culturas e regiões, assim como alguns tipos específicos de unidades produtivas (médias e grandes propriedades). Nunca uma transformação dinâmica, autossustentada; pelo contrário, uma modernização induzida por meio dos pesados custos sociais e que só vinga pelo amparo do Estado” (Graziano da Silva, 1982: 40).

Foi sobre esse quadro de um “desenvolvimentismo” relativamente bem-sucedido (do ponto de vista de seus objetivos industrializantes) que impactou, de forma diferenciada e específica, a crise financeira internacional do final dos anos 1970. Do ponto de vista econômico, o choque internacional dos juros, seguido do endividamento externo, multiplicou o passivo dos países latino-americanos (Argentina, Brasil e México à frente), corroeu a estrutura patrimonial e decretou a crise financeira do Estado e de toda a economia, erodindo a capacidade de reprodução do paradigma desenvolvimentista (Batista Jr., 1996). Do ponto de vista político, por outro lado, a crise do autoritarismo começou antes mesmo da crise econômica em algumas dessas nações (vide o caso argentino, brasileiro e uruguaio). Sucessivos eventos políticos e eleitorais criaram o caldo de cultura que corroeu a coalizão autoritária e abriu portas ao processo de redemocratização (Bresser Pereira, 1996; Fiori, 1992).

No caso do setor rural, em especial no primeiro quinquênio da década de 1980, em função das mudanças nas condições de financiamento da dívida externa, coube sobretudo às atividades agrícolas e agroindustriais o papel de gerar divisas para o pagamento dos serviços da dívida, inclusive nos países que haviam passado por um intenso processo de industrialização, como era o caso da Argentina, do Brasil e do México (Leite, 2005).

Na realidade, a conjuntura das décadas de 1980 e 1990 (quando uma abordagem mais complexa sobre as transformações do meio rural deu lugar ao discurso em prol do produtivismo, renovado agora em bases – financeiras, tecnológicas e institucionais – diferentes daquelas que vigeram ao longo do período anterior) atestaria uma forte orientação liberalizante imposta à atividade agropecuária como resultado dos ajustes operados nas variáveis de políticas macroeconômicas, particularmente após 1990 (e mais especificamente após 2000). Momento em que o *drive* exportador retoma com força um papel estratégico na condução das políticas de crescimento de um conjunto variado de países da região, exceto aqueles nos quais esse tipo de orientação fora historicamente importante na segunda metade do século XX, como é o caso exemplar do Chile.

Em resumo, a conjuntura de ajuste da década de 1980, acompanhada pela escassez de recursos, levou ao acirramento das disputas pelo erário público, não sem antes esgotar as antigas fórmulas e mecanismos de política agrícola (sobretudo o crédito rural, prevalecente nos anos 1970; e, em alguns países, a política de preços agrícolas, em evidência no decênio seguinte). A internacionalização da agroindústria tornou mais importante as políticas macroeconômicas, que tratavam dos temas da taxa de câmbio, do comércio exterior etc., do que propriamente as políticas setoriais *stricto sensu*. Por outro lado, algumas investidas na chamada “área social” da agricultura serviram muito mais como “colchões amortecedores” de conflito do que efetivamente como uma ampla política de reestruturação agrária do país. A propriedade da terra permaneceu intocada e, quando muito, questionada em relação ao cumprimento das suas funções sociais (Leite e Ávila, 2007).

Não obstante esse “estado de coisas”, a questão agrária voltou à cena nos anos 1990, por meio da atuação de movimentos sociais (sem terra, como no Brasil; indígenas, como no México, Chile, Bolívia e Equador, por exemplo), ou mesmo no contexto da disputa pelo projeto de “agricultura familiar” encampado por movimentos sindicais de trabalhadores rurais (como no caso argentino, com a organização da Federación Agrária, ou no Brasil, por meio da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG). Ambas as investidas exigiram reações e respostas por parte do Estado, quer em programas específicos de atuação, quer no seu reaparelhamento burocrático, reforçando a “dualidade” da política setorial, colaborando para o surgimento, como já mencionamos no primeiro tópico dessa seção, das interpretações que advogavam uma nova ruralidade para a caracterização do meio agrário latino-americano (Pérez, 2001; Pérez e Farah, 2004; Wanderley, 2001).

Longe de se tornar obsoleto, o tema das relações entre Estado, desenvolvimento e agricultura ganhou cores inesperadas pelos analistas da década de 1990: uma multiplicidade de atores, com dinâmicas as mais variadas, a emergência de “novas” questões postas pelos diferentes contextos regionais (desenvolvimento territorial, segurança alimentar, sustentabilidade, expansão da monocultura agroexportadora, entre outros) e o redesenho dos instrumentos acionados pelo poder público.

Este processo de reformulação das funções do Estado, tratado pela literatura como “reforma do Estado”, ou ainda “reforma dos aparelhos do Estado”, levou, como nos referimos no primeiro tópico, à redefinição da sua ossatura interna. A proposta que esteve em voga privilegiava uma transformação do que é denominado de Estado Social, com sua administração pública burocrático-legal, num Estado Social-Liberal, com a participação de uma administração pública gerencial-estratégica (Bresser Pereira, 1996).

As atividades relativas à produção de bens e serviços, outrora desenvolvidas por agências estatais, estariam fadadas à privatização, bem como suas atividades auxiliares, encarregadas à contratação de empresas terceirizadas. A noção segundo a qual o excesso de intervencionismo do Estado Social se constituiu numa das principais causas da crise do próprio Estado, para além de todo o receituário neoclássico-conservador, mais do que justificou tal medida para os defensores dessa proposta (Bresser Pereira, 1996). No outro polo, as atividades exclusivas de Estado (fiscalização, tributação etc.) permaneceriam na sua estrutura formal, redimensionadas quanto ao seu tamanho e qualidade de intervenção, buscando diferenciá-las quanto ao lócus onde são desenvolvidas: núcleo estratégico, agências formuladoras, agências executivas e agências reguladoras.

Os programas de estabilização monetária adotados na década de 1990 por países como Argentina, Brasil, Chile e México, entre outros (Batista, 1996), contavam, na realidade, com ajustes temporários (e sucessivamente renegociados) para o tratamento do saneamento das contas públicas. A estratégia então definida de combate à inflação com desequilíbrio externo rebateu nos seguintes fatores: a) exitoso controle da inflação, que proporcionava, além do mais, ganhos eleitorais preciosos, como ensinaram tais experiências na América Latina; b) valorização do câmbio; c) desequilíbrio do balanço de pagamentos, notoriamente da conta em transações correntes, para o qual a diminuição do ritmo das exportações e o aumento abrupto das importações (dado o processo de abertura comercial pós-1990) tiveram um peso especial; d) elevação dos juros, na tentativa de recompor a crise do balanço de pagamentos, pela conta de capital, aproveitando-se da “liquidez” internacional do período. Pode-se dizer que, de certa forma, tal orientação permaneceu válida para boa parte da década de 2000, inclusive para países como o Brasil e o México, onde tais medidas viram-se acompanhadas por um crescimento significativo – no grau de cobertura e no volume de recursos – do conjunto de políticas de seguridade social (Cardoso Jr. e Jaccoud, 2005).

No caso do setor rural, como nos informa Delgado (2005), uma rápida sistematização das transformações do setor agropecuário brasileiro nos últimos vinte e cinco anos, e que de resto poderia ser genericamente aplicada ao contexto do cone Sul, seria caracterizada pelos seguintes momentos:

- a) 1981-1993: crise econômica, ajuste externo e geração de saldos comerciais na balança agrícola;
- b) 1994-1999: estabilização macroeconômica, déficit público, liquidez internacional e liberalização comercial;
- c) 2000-2005: remontagem do agronegócio, nova crise de liquidez, geração de superávits e a retomada da questão agrária no debate atual.

Tais momentos poderiam condicionar, segundo o autor, o conjunto de ideias, interesses e políticas que dariam concretude às transformações operadas setorialmente. Nesse sentido, o terceiro período aponta a construção/compreensão de um “modelo dual” (agricultura empresarial x agricultura familiar) que informa o conjunto de interpretações possíveis sobre o processo de desenvolvimento rural latino-americano, com forte repercussão no contexto institucional que dá suporte ao mesmo. Se, por um lado, houve espaço ao longo dos anos 2000 para a introdução de novos temas, como aquele do desenvolvimento territorial exposto a seguir, também foi notório o avanço das fronteiras do agronegócio: seja na expansão das áreas cultivadas dentro de países como Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Paraguai etc.; seja na expansão dos investimentos agrícolas e agroindustriais (incluindo aquisição de terras) de capitais domésticos em regiões de países vizinhos, como é o caso de investimentos brasileiros na Bolívia, na Costa Rica, no Paraguai e na Venezuela; ou argentinos no Brasil, na Bolívia, no Paraguai (Guibert e Velut, 2011). Além disso, a América do Sul passou a ser objeto de aplicações em terra de capitais estrangeiros de uma forma geral (Borras *et al.*, 2011; Piñeiro, 2013).

Como informado no primeiro tópico desta seção, uma das características importantes da década de 2000 no meio rural latino-americano foi a emergência da abordagem territorial como processo de desenvolvimento e formulação de políticas públicas. Tal orientação buscou definir um espaço mais adequado para a intervenção governamental descentralizada e impulsionar a construção de institucionalidades territoriais mais democráticas para a articulação de atores sociais e de políticas públicas tendo em vista o desenvolvimento rural dos territórios. Esse processo ganhou, como adiantado, relevância em países como Brasil, Equador, Guatemala e México, entre outros (Echeverri, 2013; Leite e Delgado, 2011)⁵³.

Em geral, a abordagem territorial passou a ser justificada por vários aspectos, entre os quais:

1. O rural não se resume ao agrícola. Mais do que um setor econômico, o que define as áreas rurais enquanto tal são suas características espaciais: o menor grau de artificialização do ambiente quando comparado com áreas urbanas, a menor densidade populacional, o maior peso dos fatores naturais.
2. A escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento. E, ao mesmo tempo, a escala estadual é excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa.
3. Necessidade de descentralização das políticas públicas, com a atribuição de competências e atribuições aos espaços e atores locais.
4. O território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições que possam ser mobilizadas e convertidas em um trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento.

Assim, a intenção dos programas de desenvolvimento territorial era garantir que os processos sociais envolvessem múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira, para o conjunto do território em diferentes áreas, como a econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental, articulando políticas e atores num determinado espaço e contexto administrativo. O

53 Existe hoje uma ampla e variada literatura especializada a respeito do assunto, que ultrapassa os limites e os objetivos deste texto. Para uma aproximação ao tema consultar, entre outros, os volumes da série Desenvolvimento Rural Sustentável do IICA (www.iica.org).

resultado desses programas foi bastante variado, alguns deles restringindo-se ao detalhamento de normas e procedimentos legais necessários à execução dessas políticas, porém com resultados concretos muito tímidos; e outros conseguindo efetivamente implantar, mesmo que com toda a sorte de dificuldades e contradições, um conjunto importante de iniciativas e instâncias decisórias, como foi o caso brasileiro em particular (Leite e Delgado, 2011). De qualquer maneira, o que pretendemos ressaltar aqui é que, ao dar visibilidade a configurações rurais diferenciadas daquelas das áreas de expansão do agronegócio, essa abordagem fez emergir novos questionamentos sobre o significado do rural latino-americano e suas implicações em termos de políticas públicas (Araujo, 2010).

De modo complementar, a visibilidade crescente obtida pelo tema e pelo enfoque da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e a atuação de conselhos nessa área, como arenas estratégicas de debates e proposições de política, também foram conquistas imprescindíveis para o avanço na construção de um novo modelo de desenvolvimento rural na região, incluindo a criação de novos marcos legais, como se verificou, por exemplo, no Brasil na segunda metade da década de 2000 e no México já no início da mesma com a aprovação da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável (Maluf *et al.*, 2009; Leonard *et al.*, 2009).

Apesar de essas e outras iniciativas, no entanto, o apoio dado ao agronegócio fortaleceu o modelo de desenvolvimento agrícola herdado, ao mesmo tempo em que as políticas de apoio à produção da agricultura familiar viabilizaram o acesso de novos agricultores, aumentando a inclusão social sem contudo lograr construir um novo modelo de desenvolvimento, especialmente em relação às suas dimensões tecnológica, ambiental e fundiária.

No entanto, no âmbito mais geral das sociedades latino-americanas, e na tentativa de repensar as estratégias de desenvolvimento após um longo período de estagnação da economia, alguns autores, em particular os economistas brasileiros, passaram a valer-se da ideia de um “novo desenvolvimentismo” como um conjunto de aspectos envolvendo basicamente, segundo Bresser Pereira (2007) e Sicsu *et al.* (2007), os seguintes pontos: (i) uma maior abertura da conta comercial do país, que deve ser feita de forma negociada e com reciprocidades; (ii) um novo papel do Estado, com um planejamento mais estratégico; (iii) preocupação com a estabilidade macroeconômica, incluindo não só estabilidade de preços como também equilíbrio do balanço de pagamentos e busca do pleno emprego; (iv) uma nova política macroeconômica, que permita inverter a equação perversa juros elevados e câmbio apreciado; (v) não aceitar a estratégia de crescimento com poupança externa, visando alternativamente financiar o desenvolvimento com recursos próprios de cada nação⁵⁴.

Todavia, a experiência observada no conjunto das economias latino-americanas na última década está ainda distante das proposições acima. Particularmente, no que tange ao meio rural, mesmo reconhecendo os limites e as precauções a serem observados no *front* externo (como a vulnerabilidade crescente em função do processo de reprimarização da pauta de exportações⁵⁵), os autores novo-desenvolvimentistas parecem atribuir à dinâmica do setor agrícola (leia-se aumento da produção e produtividade do agronegócio) um importante papel nessa equação de retomada do crescimento, reforçando o caráter produtivista do meio rural (Furtado, 2008).

Assim, a passagem do contexto institucional vigente no período de industrialização e crescimento rápido para um momento de crise, liberalização, reforma e reestruturação da administração pública marcou, certamente, o lugar e o peso atribuídos às políticas

⁵⁴ Não pretendemos aprofundar a discussão sobre este tema aqui. Para um balanço das propostas em pauta ver Carneiro (2012).

⁵⁵ Uma visão crítica da forma pela qual o ajuste macroeconômico incorporou as estratégias de expansão do agronegócio nessa última década pode ser encontrada em Delgado (2010).

setoriais (cada vez mais subordinadas às políticas macroeconômicas) e às atividades realizadas no meio rural; e condicionou os espaços de atuação dos gestores dos diferentes órgãos do setor agrícola (e seu enfrentamento com a burocracia encarregada da política econômica, tanto no período anterior como naquele da estabilização monetária).

Diante das experiências observadas nos últimos 20 anos, a manutenção de estrutura dual na administração de políticas e/ou na condução das questões atinentes ao meio rural de vários países da região (agricultura familiar/ agronegócio; crescimento agrícola/ desenvolvimento rural ou sustentável etc.), embora aparentemente anacrônica, vem sendo legitimada pelas diferentes políticas e redes estabelecidas, aumentando a disputa por espaços e recursos orçamentários, como é o caso das arenas que envolvem as negociações agrícolas internacionais, dos recursos para o crédito rural, da orientação conferida à assistência técnica e extensão rural e, mais recentemente, da pesquisa agropecuária.

2.3 Alcances e limites do exercício comparativo entre o contexto rural europeu e latino-americano

O exercício comparativo que realizamos até aqui, ao contrapor a experiência de transformações rurais verificada no contexto europeu com aquela observada na América Latina, pautou-se por três movimentos em particular:

- a) O primeiro foi buscar apreender e sistematizar, com base no farto material bibliográfico e documental disponível, o conjunto de eventos que caracterizaram as mudanças, continuidades, políticas e processos sociais e econômicos no meio rural desses dois grandes blocos nos últimos 60 anos⁵⁶;
- b) Com base no levantamento acima, procuramos definir uma periodização possível suficientemente abrangente para tratar ambos os casos, tentando alinhar nesse processo as semelhanças e diferenças existentes, tratando de destacar não só as políticas e os processos propriamente ditos, como também as principais interpretações surgidas sobre o significado e a dimensão do setor rural nesses dois espaços. Assim foram estipulados – e justificados – quatro grandes períodos: 1950 a 1980; 1980 a 1990; 1990 a 2000; 2000 em diante. Dadas as prerrogativas desse estudo, procuramos nos deter, em especial, nos dois últimos intervalos. É importante sublinhar que a periodização adotada, definida pelo estudo e certamente arbitrária, pareceu-nos adequada para marcar os pontos de inflexão que, sem necessariamente romper com o período anterior, apontou novos processos e/ou manifestações fundamentais para caracterizar o momento seguinte. Obviamente as datas de início e término dos intervalos adotados foram empregadas aqui muito mais como parâmetros gerais de aproximação para uma periodização do que uma rígida definição de marcos temporais.
- c) Finalmente, sabendo que o movimento acima implicou em tratar os dois blocos de uma forma geral, aprofundamos um pouco mais nosso olhar – sem a pretensão de esgotar o assunto – para um resgate relativamente rápido da trajetória de cada uma dessas regiões, sublinhando a dimensão agrícola e/ou rural das mesmas. Mesmo reconhecendo que esse “mergulho” não é suficiente para retratar as especificidades intrarregionais (trajetórias e transformações experimentadas pelos países ou regiões em particular), que serão apresentadas para nossos estudos de caso na seção seguinte, o objetivo aqui foi elencar de forma mais ou menos concatenada os momentos, marcos e narrativas que informaram esses dois con-

⁵⁶ Embora não tenha sido nosso objetivo empregar aqui os procedimentos próprios à análise do neo-institucionalismo histórico, parece-nos apropriado registrar, no entanto, que tal abordagem serviu de inspiração para o nosso exercício, sem que com isso estivéssemos obrigados a uma aplicação rígida dos seus conceitos. Entre a extensa bibliografia a respeito, consultar Mahoney (2001), que ilustra sua argumentação a partir do setor agrário centro-americano, e Mahoney e Telen (2010), onde uma flexibilização da caracterização dos momentos críticos e das mudanças observadas nas políticas é sugerida.

textos que, embora possam oferecer características de alguma forma semelhantes, possuem uma bagagem histórica completamente distinta (que, obviamente, não pôde ser recuperada exaustivamente aqui dados os limites deste trabalho).

O Quadro 2.2 resume, “grosso modo”, o que vimos até o momento, informando para cada um dos blocos e dentro de cada período definido, as questões e/ou temas prevaletentes, especialmente aqueles referentes ao meio rural. Se, por um lado, o exercício praticado nesta seção permitiu colocar em perspectiva essas duas grandes regiões e sugerir uma periodização possível para caracterizar os processos agrários prevaletentes em cada uma delas e – em alguns casos – nas duas regiões, simultaneamente ou não⁵⁷, ou mesmo estabelecer as influências de uma região sobre a outra⁵⁸; por outro lado, essa *démarche* possui algumas limitações, que são importantes de serem destacadas para uma melhor compreensão de nossos procedimentos metodológicos.

Quadro 2.2- Sinopse comparativa entre os contextos latino-americano e europeu

PERÍODOS	AMÉRICA LATINA			EUROPA		
1950 - 1980	modernização da agricultura (produtivismo) expansão da área cultivada crédito rural	industrialização por substituições de importação intervenção do Estado		modernização da agricultura (produtivismo) aumento da produtividade preços agrícolas	construção da PAC intervenção do estado	
1980 - 1990	fortalecimento da produção para exportação	crise econômica democratização ajuste estrutural		início da Rodada Uruguai do GATT	crise fiscal da PAC produção excedentária	
1990 - 2000	nova ruralidade segurança alimentar	expansão do agronégocio (<i>commodities</i> agrícolas)	liberalização comercial e financeira reforma do Estado	multifuncionalidade da agricultura		questão ambiental reforma da PAC/ acordo agrícola do GATT
APÓS 2000	desenvolvimento territorial soberania alimentar		novo contexto político novo desenvolvimentismo	crise financeira e alimentar	reorientações da PAC/ território	desenvolvimento rural e sustentável

Fonte: elaboração dos autores com base na bibliografia especializada

57 Como, por exemplo, o “modelo” de modernização agrícola em voga na Europa dos anos 1950/1960 e na América Latina nos anos 1960/1970.

58 Poderíamos lembrar aqui, a título de ilustração, a tentativa de aplicar ao contexto latino-americano, brasileiro em particular, a noção de multifuncionalidade, cuja matriz era basicamente, como vimos, europeia. Ver, sobre o assunto, Maluf [2003], entre outros.

Como bem alerta a bibliografia que trata da análise comparada de políticas e processos na área das ciências sociais⁵⁹, não são poucos os limites existentes no exercício de contrapor políticas públicas e processos sociais experimentados em contextos históricos e espaciais distintos. Como nos lembra Hassenteufel (2005), tais análises invariavelmente redundam em alguns problemas que podem mais prejudicar o exercício comparativo do que auxiliá-lo.

Entre os problemas enumerados pelo autor poderíamos apontar: a) a busca por identificar modelos que serviriam de referência para replicação em situações diferenciadas que não apresentassem necessariamente os mesmos pressupostos do exemplo original. Esse procedimento é bastante comum entre as agências multilaterais por meio da ideia de *best practices* que gerariam “lições” a serem aprendidas e replicadas, às vezes, indistintamente⁶⁰. Longe de rejeitar as possibilidades de aprendizado que uma experiência em particular possa oferecer, o autor se refere aqui aos exageros das generalizações e suas aplicações nem sempre oportunas em contextos muito diferentes, constatação que é compartilhada também por Dolowitz e Marsh (2000); b) o predomínio da análise quantitativa, pelo emprego de dados estatísticos de fontes secundárias, nem sempre construídos com a mesma metodologia, secundarizando o levantamento de informações qualitativas, o conhecimento empírico das realidades objeto da comparação. Geralmente, nessas situações, são privilegiadas as variáveis econômicas tendo como referência um grande número de casos, valendo-se de técnicas estatísticas para o exercício comparativo; c) a valorização de informações que indicam *resultado* das políticas e/ou experiências observadas em detrimento dos processos propriamente ditos que informam, condicionam e/ou determinam tais resultados e das possíveis interações existentes entre essas políticas e/ou processos que tomados separadamente encobrem elementos que auxiliariam a compreensão desses *outputs*; d) o emprego usual da justaposição dos casos objeto da análise apresentados de forma estanque, sem que, contudo, seja efetivamente realizada uma comparação entre eles; e) a ênfase, especialmente quando se comparam políticas públicas, nas continuidades dos programas e a pouca atenção conferida às mudanças verificadas nos mesmos; f) a indicação, por vezes involuntária, de que o plano internacional e/ou regional representaria a somatória dos casos nacionais (ou intrarregionais), quando existem diferenças importantes que somente podem ser observadas quando se comparam escalas diferenciadas (bloco a bloco, país a país, região a região etc.). Ou seja, determinados processos e/ou políticas são passíveis de exame comparativo quando se tomam casos com escalas mais ou menos similares, que não significam necessariamente o resultado da soma das situações infra ou supraespaciais (Hassenteufel, 2005).

Além dessas advertências, a análise comparada implica também em precisar o que se está comparando. Num ensaio dedicado especialmente aos estudos que possuem como objeto o setor agropecuário, Cochet (2012) destaca que ao abordar uma atividade que se desenvolve e reproduz sob um conjunto muito particular de condições (edafoclimáticas, cíclicas etc.), é importante não somente definir os “casos” a serem observados (e suas especificidades que condicionam o processo de comparação) como também os diferentes “momentos” no contexto de um mesmo caso. Ou seja, poderíamos ter uma comparação mais “horizontal”, tratando de estabelecer continuidades/rupturas entre diferentes fases de um processo de transformações registradas numa única região (ou país), como também outro tipo de análise que trataria de considerar vários casos num mesmo período de tempo. Ou, ainda, poderíamos acrescentar aqui, um procedimento que “cruzasse” esses dois enfoques, como tentamos realizar nesta seção.

59 Há uma imensa literatura sobre o tema que não é o caso de recuperar aqui. Para uma análise das principais questões, períodos e problemas relativos ao assunto, bem como dos limites e alcances dos processos de *policy transfer*, consultar Dolowitz e Marsh (2000), Hassenteufel (2005), James e Lodge (2003) e Théret (2011).

60 É comum, nesses casos, rejeitar ou ignorar as “experiências fracassadas”, como se as mesmas também não gerassem conhecimentos importantes para o aprendizado de processos e políticas no âmbito da análise social.

Na mesma direção, e tomando igualmente como objeto de análise as transformações operadas no meio rural (e respectivas políticas públicas) norte-americano e europeu ao longo do século XX, Veiga (1994), apoiando-se em Lindert (1991), argumenta que determinadas trajetórias podem demandar aportes diferenciados para sua compreensão, dependendo do momento/fase do processo que se toma para o estudo. Assim, para explicar a construção do padrão norte-americano de modernização da agricultura e de formulação de um repertório de instrumentos de políticas agrícolas ativas desde a década de 1930, Veiga (1994) aciona ferramentas teóricas que o auxiliam a definir um modelo *protetor* de políticas setoriais (similar ao que foi posteriormente construído na Europa por meio da PAC), que sustenta o processo de expansão e o incremento da produtividade obtidos pelo setor.

No entanto, para entender como esse modelo se reproduziu nas últimas décadas do século XX, onde já havia consolidado sua capacidade produtiva (voltada tanto para o mercado doméstico como para o mercado externo) e passava a ser objeto da crítica de organizações ambientalistas e de consumidores, além da questão fiscal, o autor, assim como Lindert (1991), recupera o arsenal das abordagens sobre grupos de interesses e suas formas de pressão sobre o Estado para justificar a *manutenção* do padrão/modelo. Mesmo não concordando, necessariamente, que o arsenal teórico empregado seja o mais adequado para tratar esses dois períodos distintos da agricultura dos Estados Unidos, a *démarche* realizada pelos autores acima são úteis para pensar como determinadas concepções sobre o rural são construídas e modificadas, passando a moldar um conjunto de instrumentos de políticas setoriais, bem como para problematizar o emprego dos referenciais de análise, que talvez precisem ser readequados para a melhor compreensão de cada um dos períodos tratados.

No caso da comparação de políticas públicas propriamente ditas e a posterior transferência de conteúdos e/ou mecanismos por elas previstos, Dolowitz e Marsh (2000, Tabela 1) alinhavam um conjunto de questões que devem ser obrigatoriamente respondidas (não necessariamente afirmativa ou negativamente, mas provavelmente apresentando um repertório de situações intermediárias e complexas) para que a empreitada possa ser “levada a cabo” com algum sucesso. São elas: i) qual o motivo da transferência desses conteúdos de políticas em perspectiva comparada? ii) quais os atores envolvidos nesse processo? iii) o que é transferido exatamente? iv) a transferência se dá a partir de qual contexto (regional, nacional, internacional etc.)? v) qual o tipo de transferência que se faz uso (replicando simplesmente o programa ou promovendo adaptações etc.)? vi) quais os constrangimentos observados nesse processo? vii) como se dá a divulgação desse movimento de replicação de políticas nos contextos envolvidos? E, finalmente, viii) qual o êxito e/ou fracasso desse procedimento e os motivos que o explicam?

Retomando nosso “exercício” realizado nesta seção, em vez de tomar os blocos regionais aqui retratados (Europa ocidental e América Latina) para situar o contexto mais geral no qual se inserem os oito casos estudados nesta pesquisa (Chile, Costa Rica, Equador, México, Uruguai, Espanha, França e Holanda), poderíamos, por exemplo, reagrupá-los de outra maneira, diferenciando os países integrantes da OCDE (Espanha, França, Holanda e México) daqueles não filiados à essa organização. Esse novo recorte poderia indicar, para alguns dados e informações em particular, mais semelhanças entre o México e os casos europeus do que entre aqueles situados no contexto latino-americano. São, portanto, escolhas metodológicas empregadas nas análises comparativas que devem ficar evidentemente claras para que os resultados apresentados possam ser compreendidos no contexto em que foram gerados. Para os nossos propósitos pareceu-nos mais oportuno manter a diferenciação entre os blocos continentais, por exemplo.

Para além dos dados quantitativos relativos a um variado conjunto de indicadores socioeconômicos sobre a situação de cada um dos blocos aqui analisados (cujos resultados e respectiva análise podem ser consultados no Anexo 1 do capítulo, privilegiamos

aqui, considerando as precauções de Dolowitz e Marsh (2000) e Hassenteufel (2005) elencadas acima, uma referência aos processos e narrativas que informaram os diferentes contextos examinados em cada um dos períodos definidos. Cabe-nos assim, por fim, ressaltar alguns aspectos que nos pareceram relevantes nesse movimento de análise comparada.

Embora não tenhamos nos preocupado neste estudo com o tema específico do *policy transfer*, pareceu-nos de qualquer forma importante registrar a extensão do chamado pacote da “revolução verde”, originário dos Estados Unidos, aos contextos europeu e, na sequência, latino-americano, que informou uma série de mecanismos comuns e conteúdos tecnológicos empregados nas políticas de modernização da agricultura nesses dois universos (Gohin e Roger, 1999; Graziano da Silva, 1992).

O mesmo poderia ser dito com relação ao papel cada vez mais influente das agências multilaterais na proposição, formulação, financiamento e, em alguns casos, implementação de políticas destinadas ao setor rural, especialmente a partir dos anos 1980⁶¹, com a crise (fiscal, política etc.) que afeta a capacidade dos Estados nacionais (especialmente os latino-americanos) de implementar programas governamentais setoriais⁶². Além da forte participação do Banco Mundial no receituário e na adoção de políticas “diferenciadas” destinadas ao setor rural dos países em desenvolvimento (PDRIs, PCPRs, reforma agrária de mercado etc.), sem sombra de dúvidas é a OCDE que despontará como a grande instituição mediadora na definição de padrões de referência para o desempenho das atividades e das políticas no setor agrícola (Fouilleux, 2011), abrangendo não apenas os seus países-membros (que, no nosso estudo, incluem Espanha, França, Holanda e México, como salientamos), mas também aqueles sobre os quais a Organização possui especial interesse, dada sua importância estratégica no cenário global, como são os exemplos da China e do Brasil (OCDE, 2005).

Entre as diversas medidas adotadas pela agência para a mensuração da agricultura estão os indicadores de subsídios implícitos (tanto aos produtores como aos consumidores) na produção agropecuária e possíveis “distorções” provocadas pelos mesmos no mercado doméstico e internacional dessas mercadorias. Como já registramos, é também a OCDE que patrocinará uma das leituras possíveis da noção de multifuncionalidade da agricultura, com forte caráter normativo na tentativa de estabelecer mecanismos compensatórios às falhas de mercado (Bonnal *et al.*, 2004; Delorme, 2004; Laurent *et al.*, 2002).

No caso latino-americano, como já observamos nos tópicos anteriores, a noção de *novas ruralidades*, por exemplo, ganhará sustentação e será disseminada ao longo dos anos 1990 por agências como o IICA (1999) e a FAO (Perez e Caballero, 2003). Particularmente, no caso do IICA, tal categoria é acionada como resposta aos desequilíbrios constatados no meio rural, como mecanismo impulsionador de novos processos de geração de renda e combate à pobreza, potencializando as oportunidades de desenvolvimento para o setor rural. Para reforçar e chegar a essa concepção específica de ruralidade, o Instituto buscar caracterizar as concepções que marcaram os decênios anteriores, pois, segundo o documento, nas décadas de 1950 e 1960 a agricultura esteve subordinada ao modelo de industrialização substitutiva e à ampliação do mercado interno; nos anos 1960 e 1970, a ruralidade foi afetada positivamente por mecanismos de diversificação produtiva (especialmente para as exportações), aumento da produtividade e o aprofundamento da

61 Embora com uma ação não diretamente ligada ao setor agrícola, é imperioso reconhecermos aqui, para o caso da América Latina, a enorme contribuição da CEPAL na defesa de políticas econômicas orientadas ao processo de industrialização por substituição de importações que impactará um número significativo de países da região. Para um rápido resumo dessa contribuição, consultar a Introdução do livro de Mello (1986), além de uma extensa bibliografia especializada no assunto, que não é o caso de reproduzirmos aqui.

62 Um tratamento específico sobre as concepções e tipologias sustentadas por um conjunto significativo de agências e organismos internacionais referentes à noção de *rural* foi objeto de estudo anterior dos autores. Consultar Delgado *et al.* (2012).

revolução verde no âmbito das políticas desenvolvimentistas; na década seguinte (1980) a crise econômica, os preceitos do Consenso de Washington e os processos de globalização resultaram num incentivo ainda maior às exportações agrícolas, às desgravações tarifárias, à importação de alimentos e ao desenho de políticas compensatórias aos segmentos mais pobres do campo (IICA, 1999: 13).

É, portanto, a partir desse cenário que a emergência de uma *nova* ruralidade se coloca, trazendo consigo duas ideias-forças que seriam intensificadas nos anos seguintes: o desenvolvimento rural sustentável (DRS) e o desenvolvimento territorial. Ambas as noções passariam a condicionar as atividades no meio rural e ganhariam um amparo significativo nos programas de cooperação (especialmente aqueles estabelecidos com os diferentes governos nacionais da região) patrocinados pelo IICA.

Interessa-nos aqui, em particular, ressaltar a difusão que o Instituto promoverá da abordagem territorial ao longo da década de 2000⁶³, tanto em termos de processos rurais, como em termos de articulação de atores e de políticas públicas, por meio da construção de novas institucionalidades que passariam a operar esses programas de desenvolvimento centrados nos territórios (Sepulveda *et al.*, 2003).

Já fizemos referência ao tema anteriormente, mas é importante agora refletirmos sobre o papel assumido por esse tipo de agência na definição de determinadas concepções de ruralidade. Assim, numa leitura cognitivista da ação pública, poderíamos dizer que o Instituto introduz, já no final dos anos 1990, um novo “referencial” para emprego nas atuações de diferentes agentes, sejam aqueles oriundos dos movimentos sociais, sejam aqueles que figuram nos órgãos governamentais responsáveis pelos programas de desenvolvimento. Com isso, o IICA torna-se, simultaneamente, um “mediador” por excelência no tratamento dessa questão em diferentes espaços da América Latina.

O caso brasileiro, no entanto, assumirá especial importância na agenda institucional, quer pela sua dimensão e diversidade, quer pelo peso do país – no continente e na esfera internacional de forma geral – numa década (2000) em que se destacam os chamados BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul); quer ainda pelo fato de o governo Lula, que se inicia em 2003, ter assumido explicitamente programas governamentais de corte territorial, redesenhando inclusive a própria ossatura da administração pública em alguns ministérios específicos, como é o caso do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que contou, desde então, com uma Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). A experiência brasileira será lembrada como um exemplo a ser replicado, ou transferido, para outros contextos nacionais latino-americanos (Araujo, 2010; Leite e Delgado, 2011)⁶⁴.

As referências acima nos parecem importantes para mostrar como a construção de novas concepções sobre o rural passou a contar com o peso decisivo das agências multilaterais, rebatendo inclusive na produção de dados estatísticos organizados segundo

63 Entre as diferentes iniciativas na área, poderíamos lembrar das seguintes: a) publicação e divulgação de ensaios, estudos, notas técnicas e informações a respeito do tema, resultantes do esforço do próprio corpo de funcionários do Instituto; b) demanda de novos estudos sobre o assunto junto a especialistas, consultores e instituições acadêmicas e de pesquisa; c) realização de debates, discussões e diálogos que assumiram os mais diferentes formatos (jornadas, fóruns etc.) para aprofundamento desse eixo temático; d) atuação direta junto aos setores governamentais (em diferentes níveis – federal e estadual) responsáveis por políticas dessa natureza; e) apoio e articulação de redes e atores tanto ao nível nacional como ao nível internacional, especialmente latino e ibero-americano; f) realização de cursos de atualização sobre o assunto, tendo como público atores governamentais e não governamentais brasileiros e latino-americanos.

64 O tema das dinâmicas territoriais foi objeto igualmente de outra organização latino-americana sediada no Chile, o RIMISP, que passou a ter, cada vez mais, um papel importante na difusão e conceitualização da abordagem territorial como estratégia de desenvolvimento do setor rural (Berdegue, 2012). Para uma exposição dos principais aspectos defendidos pela instituição, consultar Delgado *et al.* (2012).

indicadores definidos pelas mesmas organizações, como é exemplarmente o caso da OCDE. Se, por um lado, tal procedimento homogeneiza a base de referências estatísticas facilitando os exercícios de análise comparativa no nível internacional, por outro lado indica a influência crescente que tais agências (em maior ou menor grau) passam a ter na montagem de um repertório de evidências cada vez mais utilizadas pelos diferentes atores, incluindo especialistas, agências governamentais e não governamentais, movimentos sociais etc.

É digno de nota, ainda, o fato de que vários órgãos públicos nacionais encarregados da produção de dados estatísticos e geográficos, além de servirem de fonte de consulta para as agências multilaterais, passam a organizar seus dados segundo orientações definidas por estas últimas, condicionando em alguns casos, como exemplificaremos adiante, as definições estabelecidas para caracterizar o que é e o que não é rural num determinado contexto espacial.

3. A diversidade do campo político e econômico, políticas públicas e ruralidade: os estudos de caso do Chile, Costa Rica, Equador, México e Uruguai

Tendo em vista a abordagem selecionada e os objetivos da pesquisa explicitados nas seções anteriores, revisitaremos, nesta parte do trabalho, alguns momentos da trajetória político-econômica e institucional dos países selecionados na América Latina – Chile, Costa Rica, Equador, México e Uruguai –, utilizando fundamentalmente os estudos de caso elaborados para a pesquisa, complementados por bibliografia adicional, quando possível e necessário.

Nosso objetivo é explicitar, no contexto das limitações deste trabalho, como as diferentes fases do processo de desenvolvimento econômico, social e político desses países, a partir da década de 1950, repercutiram sobre a institucionalidade, o padrão e o *mix* de políticas públicas para o meio rural e sobre as concepções de rural (e de agricultura) predominantes. De conformidade com o estabelecido na seção 2, esta análise será realizada, por país, considerando quatro períodos históricos: 1950 a 1980; 1980 a 1990; 1990 a 2000; e anos 2000.

3.1 O estudo de caso do Chile

Alguns antecedentes	1950-1980	1980-1990	1990-2000	2000 ...
• Crise de 1929. Instituição do Modelo de Industrialização por Substituição de Importações. • 1930: Contínua urbanização dos campos. • 1938/1952: Frente Popular. Governo com foco na industrialização, na criação das instituições do Estado e na realização de reformas sociais.	• 1964: Governo Montalva. Realizou a reforma agrária, que foi aprofundada no governo de Allende. Incorporação político e social do campesinato na sociedade chilena. • 1962: Organização social, política e econômica do setor rural - hacienda e latifúndios • 1964/1973: Montalva e Allende. Reforma agrária e nacionalização de setores estratégicos para a economia chilena" • Setembro de 1973: Golpe de Estado e implementação do neoliberalismo. • 1974/1983: Realização de uma contrarreforma agrária e extinção das leis sindicais e de cooperativas.	• 1980: Privatização da água. • 1982/1983: Crise da dívida, liberalização do setor agropecuário • Década de 1980: Crise econômica e aumento da pobreza, principalmente rural. • Setor agropecuário teve um papel central no modelo econômico do período. Crescimento e concentração no setor de fruticultura, recursos florestais e celulose. • Década de 1980: Governo chileno por conta da crise econômica vivenciada passou a adotar medidas de intervenção no setor agropecuário com o objetivo de ampliar e acelerar as exportações. • 1989: Plebiscito, fim da ditadura. Realização da primeira eleição: inaugurado período da Concertación. • 1984: Enfraquecimento da política chilena de assistência técnica, com desmonte do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agropecuário (INDAP) • 1986: Lançamento do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural. O rural não é pensado como uma categoria para realização de políticas de desenvolvimento	• 1990: transição democrática • Retomada das políticas setoriais e emergência de temas importantes na agenda política, como os indígenas. • Mantido compromisso com o equilíbrio macroeconômico, mas combinado com uma ação mais ativa do Estado na correção dos efeitos sociais do modelo econômico implementado no período anterior, com ampliação de políticas sociais • Setor agropecuário: fomento às exportações e implementação de políticas públicas em alguns setores.	• 2000: Retomada do planejamento/papel Estado. • 2000: Lançamento da Política de Estado para a Agricultura Chilena: 2000-2010. • Setor agropecuário não possui peso político. Setores mais importantes são o setor mineral, indústria manufatureira, comércio e construção civil. • A visão setorial do meio rural perde força no período recente, há uma valorização de novas ruralidades.

3.1.1 Período de 1950 a 1980

No **Chile**, segundo interpretação de Olmos e Silva (2010), foi ainda nos primeiros anos do século XX que foram lançadas as bases para a constituição do Estado desenvolvimentista. Em 1925 foi promulgada uma nova Constituição que estabeleceu o regime presidencialista democrático e que instituiu como dever do Estado zelar pela saúde pública e o bem-estar da população. A nova carta, segundo os autores, introduziu as bases institucionais para um Estado mais intervencionista e responsável pela democratização política, pela proteção social e pela promoção do desenvolvimento (idem, 2010, p. 3). Nesse período, contudo, o modelo de desen-

volvimento econômico que prevaleceu no país era voltado para fora, baseado em uma lógica primário-exportadora. O setor mineral (salitre e cobre) era o principal setor da economia.

Para Olmos e Silva (2010), foi com a crise de 1929 que efetivamente se observou a mudança no modelo de desenvolvimento econômico chileno, com a institucionalização da industrialização por substituição de importações (ISI)⁶⁵. A partir dos anos 1930, assumiu o poder político no Chile a Frente Popular (1938 - 1952) que “levou a cabo” uma política de esquerda moderada, combinando a promoção da industrialização com a redução do poder das oligarquias. Entre 1940 e 1953, a indústria chilena cresceu em média 7,5% ao ano, chegando a aumentar a sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) de 7,9%, em 1929, para 23%, em 1955 (idem, 2010, p. 3). Este modelo de desenvolvimento nacional manteve-se até o final dos anos 1950 e desempenhou um importante papel na transformação social e econômica do meio rural chileno (Olmos e Silva, 2010, p. 3).

Olmos e Silva (2010, p. 4) observam, entretanto, que a partir de 1955 o modelo de substituição de importações chileno começou a mostrar sinais de enfraquecimento. Isso se deu no mesmo momento em que a base de apoio ao governo popular de Ibañez se fragilizava. Em 1958, houve o retorno de um governo de direita que paralisou as políticas desenvolvimentistas. Foi eleito, em 1964, Eduardo Frei Montalva, que comandou um governo de reformismo moderado, implementando importantes ações nas áreas de moradia e educação, no fortalecimento das organizações de base e na realização da reforma agrária. A reforma agrária era considerada uma mudança estrutural importante, do ponto de vista econômico, para garantir a ampliação da produção de alimentos e de matérias-primas e, com isso, reduzir o gasto de divisas com importações (principalmente após 1940-50). De alguma forma, esta interpretação facilitou o apoio inicial da burguesia industrial às políticas de reforma agrária, tornando-as possíveis (Bosi, 1994).

O governo de Frei foi seguido pela vitória de Salvador Allende, com o projeto de implantar o socialismo no Chile por vias democráticas. O governo Allende levou adiante uma ampla reforma agrária e implementou um programa robusto de estatização de empresas consideradas estratégicas para o desenvolvimento chileno, como os setores de mineração de cobre. Além disto, fortaleceu um discurso anticapitalista, introduzindo instrumentos redistributivos e de nacionalização de setores estratégicos, em particular do cobre, salitre, iodo, ferro e carbono, bem como de ampliação das políticas sociais (Olsmo e Silva, 2010).

O meio rural chileno, que até o ano 1962 tinha sua organização social, política e econômica predominantemente dominada por grandes fazendas (*haciendas* e latifúndios), cercadas por minifúndios empobrecidos, passou por uma transformação acentuada após a década de 1960. Esta transformação ocorreu, principalmente, com a realização da reforma agrária que constituiu a maior intervenção político-social da história do Chile e alterou a estrutura social e econômica do meio rural (Barril, 2013, p. 13-14). Entre 1965 e 1973, estima-se que tenha sido expropriada uma superfície equivalente a 58% da terra irrigada do Chile (Guanziroli, 1997). O modelo centrado nas grandes fazendas e no latifúndio foi substituído por formas de produção coletivas (Barril, 2013). Por outro lado, ocorreu, desde 1930, um processo crescente de urbanização do meio rural, acompanhado, em médio e longo prazos, pelo envelhecimento da população.

65 Olmos e Silva (2010, p. 2) destacam que a crise de 1929 teve repercussões violentas na economia chilena. Em grande parte, a crise chilena esteve associada também à criação, em 1913, na Alemanha, do salitre sintético que afetou diretamente o mercado do mineral que era o principal produto da economia chilena. A crise econômica e comercial já em andamento foi, portanto, acentuada pela crise financeira de 1929. A crise fez o Estado abandonar o modelo de crescimento voltado para fora e adotar uma estratégia baseada no intervencionismo do Estado, ou seja, a Industrialização por Substituição de Importações. Inaugurava-se, assim, um período de implementação de políticas keynesianas *avant la lettre* e no qual foram criadas muitas empresas estatais fomentadoras do desenvolvimento industrial chileno, como a Empresa Nacional de Eletricidade (ENDESA), a Empresa Nacional de Petróleo (ENAP), a Companhia Siderúrgica do Pacífico (CAP), a Empresa Nacional de Telecomunicações (ENTEL) e a Indústria Açucareira Nacional (IANSA).

Em 1960, por meio do Decreto nº 294, o Ministério da Agricultura do Chile definiu como seu objetivo a perseguição do crescimento da produção nacional, a proteção, conservação e melhoria dos recursos naturais renováveis e o crescimento das condições de nutrição do povo chileno (Barril, 2013, p. 7). Surpreende a visão ampliada do Ministério da Agricultura sobre o meio rural, neste período, que vai além de objetivos puramente setoriais e funcionais e inclui em sua abrangência a consideração da dimensão ambiental e da preservação dos recursos naturais, bem como a garantia da qualidade de vida do povo chileno. Apesar disso, no entanto, o Ministério limitou-se a agir essencialmente por meio de instrumentos setoriais que priorizavam a dimensão funcional da agricultura e, portanto, as funções econômica e agrícola dos espaços rurais (Barril, 2013).

Neste período, em especial com os governos de Frei e Allende, o meio rural, segundo Barril (2013), foi influenciado por valores que estavam muito distantes das preocupações dominantes em outros países, disputando significados mais amplos e estimulando a reflexão acerca da sociedade a ser construída tendo como base o socialismo e a democracia. As políticas públicas estatais eram entendidas e operadas como elementos catalisadores da transformação, buscando intervir nas relações econômicas e sociais fundamentais da estrutura social, o que reforçava e justificava a importância dada à reforma agrária. Mais do que uma política redistributiva, os objetivos da reforma agrária apontavam para uma nova proposta de organização do campo, tendo como sustentação atores sociais que até então estavam excluídos de todos os direitos (os camponeses), que seria a base para a democratização da sociedade chilena.

O desenvolvimento rural, neste contexto, não tinha como objetivo, ao contrário das experiências de outros países da época, transformar o tradicional no moderno. Seu propósito não era apenas a melhoria da produtividade das culturas e a modernização agrícola, mas alcançar a democratização da sociedade por meio da intervenção na estrutura fundiária. A ruralidade, ainda que associada à agricultura e aos grupos que dela viviam, tinha uma dimensão de transformação social, sendo a base para a construção democrática do país. Barril (2013, p. 13) chama atenção para a importância desse período, que representou a incorporação política e social do campesinato chileno à sociedade e à economia do país. Com grande apoio do Estado foi incentivada a sindicalização camponesa, o cooperativismo, a organização social em comitês de base, a formação de associações de produtores e de juntas comunitárias que, combinadas, transformaram o panorama social do meio rural chileno. Os sindicatos camponeses, que eram 24 em 1964, passaram para 870 em 1973; as cooperativas, que eram inexistentes antes de 1964, somaram 239 unidades no final de 1972; os assentamentos (resultantes da reforma agrária) chegaram a 1.013 etc.

3.1.2 Período de 1980 a 1990

Em 1973, o golpe militar liderado pelo general Pinochet, que derrubou o governo Allende, inaugurou, no **Chile**, um período de forte repressão política e de implementação de medidas econômicas e sociais que viriam a ser chamadas posteriormente de neoliberais. O governo militar adotou um modelo econômico centrado na repressão e na desproteção do trabalho, na liberalização e na desregulamentação da economia, e no discurso do mercado autorregulado como alocador eficiente dos recursos e como corretor dos desequilíbrios introduzidos na sociedade por força da intervenção estatal anterior. Segundo Baer e Maloney (1997, p. 41), os principais traços do modelo e das políticas neoliberais foram: ajuste fiscal, privatização, liberalização e ajuste de preços, desregulamentação do setor financeiro, liberalização do comércio, incentivo ao investimento externo, reforma no sistema de seguridade social e reforma no mercado de trabalho.

Em relação às políticas públicas, Barril (2013, p. 14) classificou o regime militar chileno em duas fases principais. Uma fase que vai de 1974 a 1983, quando foi realizada a contrarreforma agrária, com a devolução de terras, e foram extintas leis sindicais e cooperativas. Nesse período, segundo o autor, houve uma priorização das exportações, acompanhada de um reforço da visão tradicional das vantagens comparativas, da desregulamentação dos fatores produtivos e da promoção do livre mercado, em explícita negação e oposição à perspectiva do planejamento do desenvolvimento econômico e social, que prevaleceu no período anterior ao golpe militar. A segunda fase correspondeu ao período subsequente, de 1983 a 1989, quando o Chile entrou em profunda crise econômica, com a quebra de bancos, empresas e indústrias, e quando a pobreza e a extrema pobreza mostraram claros sinais de elevação, em particular no meio rural. Em 1989, a ditadura foi finalmente derrotada por um plebiscito.

No campo agrícola, o avanço neoliberal resultou na redução das políticas públicas setoriais, com a mudança de atuação do Estado, e a reversão da reforma agrária, com a devolução de terras anteriormente redistribuídas a fazendeiros que reclamavam sua posse. Foi nesse período que se deu também o enfraquecimento da política de assistência técnica chilena, implementada pelo Instituto Nacional de Desenvolvimento Agropecuário (INDAP), o qual, a partir de 1984, teve suas atividades privatizadas ou terceirizadas. Na medida em que avançava a implementação das políticas neoliberais, a função principal do setor agropecuário passou a ser a produção para exportação. Barril (2013, p. 10) ressalta o papel desempenhado pelo setor silvoagropecuário, que se tornou a vedete do modelo agrícola dos anos 1980. Cresceu e fortaleceu-se a presença de grupos econômicos na agricultura, especialmente nos setores de fruticultura, recursos florestais e celulose. E, em outras áreas, permaneceram agricultores familiares ou camponeses mais empobrecidos, produzindo para o mercado interno (Barril, 2013, p. 15).

Embora as medidas implementadas pelo governo militar não tenham sido suficientes para garantir o retorno dos latifundiários à terra (Bosi, 1994; Barril, 2013), elas estimularam, no entanto, a transferência de muitas terras de pequenos produtores para modernas empresas agrícolas⁶⁶, dando origem à estrutura atual do campo chileno que combina grandes empresas modernas e pequenas propriedades mais tradicionais, não raro vivendo em condições de pobreza. Em situação de crescentes dificuldades e de redução do apoio público, os proprietários mais empobrecidos acabaram vendendo suas terras a particulares e, principalmente, a empresas. Dos 10 milhões de hectares que haviam sido expropriados e redistribuídos pela reforma agrária no período anterior, por exemplo, um terço foi devolvido ou comercializado no governo militar (Bosi, 1994, p. 256). Com isso, foi constatado um processo de concentração da terra (Barril, 2013, p. 16), que foi acentuado pela divisão e venda das terras mapuches e pela privatização da água, que funcionou como mais um elemento de incentivo à venda de pequenas propriedades. Muitas terras pequenas e sem acesso à água acabaram tendo sua produção comprometida e, em consequência, foram vendidas.

Neste contexto, podemos afirmar que o significado da ruralidade na sociedade chilena e o sentido das políticas de desenvolvimento rural sofreram uma inflexão radical se consideradas à luz das propostas do período anterior (Barril, 2013): as políticas setoriais foram desmontadas e pulverizadas em uma política econômica nacional orientada pelos princípios do neoliberalismo.

Em 1986, foi lançado o Plano Nacional de Desenvolvimento Rural, produzido por uma comissão assessora do presidente. Contudo, este plano tinha uma visão muito limitada do rural e do setor agrícola, associando-os ao combate à pobreza, entendida como uma situação de necessidades insatisfeitas. A pobreza, como um efeito indesejado das políticas de ajuste

66 Além da divisão interna dos lotes que eram da reforma agrária, nesse período observou-se a modificação de uma lei chilena que permitiu a divisão e a venda das terras mapuches (Barril, 2013, p. 16).

neoliberais, deveria ser enfrentada por meio de políticas focalizadas implementadas pelo Estado ou tercerizadas para outros atores, como ONGs.

Segundo Barril (2013, p. 15-16), essa política tinha duas implicações principais. Por um lado, expressava a nova governança que se estabelecia no meio rural. De um arranjo prévio fortemente centralizado no Estado nacional passava-se agora a um novo formato, no qual o Estado tinha o papel de coordenação e os mecanismos de mercado e os atores privados eram responsáveis pela execução, por meio de processos de descentralização. Por outro lado, refletia uma concepção que associava o rural não modernizado ao atraso, a um problema social, ao qual deveriam ser atribuídas apenas políticas sociais de combate à pobreza, esvaziando, conseqüentemente, o desenvolvimento rural de qualquer significado transformador.

Para Barril (2013, p. 16), o período neoliberal foi caracterizado por completa ausência de vontade política para planejar o desenvolvimento, na medida em que, para esta concepção, a “energia desenvolvimentista” deve vir das forças do mercado e da integração à globalização. Além disso, o rural deixou de ser considerado um *locus* de transformação social, como no período anterior, e passou a ser entendido como mais um espaço, uma frente para a expansão dos capitais nacionais e/ou multinacionais. Destaca-se, nesta perspectiva, a visão da modernização e do rural moderno associado à grande produção voltada para a exportação, cujos principais atores foram empresas, agroindústrias e complexos agroindustriais que surgiram no campo chileno após o golpe de Estado e se consolidaram com a abertura da economia. Ao mesmo tempo, avançou a urbanização da vida rural, pela expansão da cobertura dos serviços, da infraestrutura e das comunicações, acompanhada pela redução acentuada da população rural.

De 1982 a 1983, no entanto, o Chile enfrentou uma profunda crise econômica interna que levou a economia do país ao debacle. Com a crise, o governo militar foi obrigado a mudar o modelo de desenvolvimento agrícola e rural, flexibilizando sua política neoliberal. Assim, passou a intervir no setor por meio da instituição de bandas de preços, de concessão de pequenos subsídios e de alteração da política cambial, com o objetivo de potencializar a produção no campo e ampliar as exportações chilenas. Os produtos agropecuários exportados passaram a ser, então, a grande saída para o equilíbrio das contas externas do país durante a crise (Barril, 2013, p. 10). Como consequência, o setor agropecuário expandiu-se consideravelmente, em particular na fruticultura, nos cultivos anuais (como trigo, milho, hortaliças), na silvicultura (com produção de madeira para celulose) e, em menor proporção, na pecuária e na pesca, consolidando-se efetivamente como um setor voltado para a exportação (Barril, 2013, p. 11).

No final da década de 1980, foi realizado um plebiscito que optou pela redemocratização do Chile. Os novos governos democráticos assumiram como principal tarefa o objetivo de transformação produtiva com equidade, mantendo os equilíbrios macroeconômicos, buscando corrigir os efeitos sociais do modelo econômico. A postura prevalecente foi a de aprofundamento do modelo neoliberal, mas com a correção de suas principais externalidades.

3.1.3 Período de 1990 a 2000

No **Chile**, o primeiro governo democrático depois de Pinochet foi o de Patricio Aylwin, inaugurando o período da *Concertación*, aliança política de centro-esquerda, que se manteve no poder até 2009. Arancibia (2010, p. 115) salienta que ainda que o Chile (ao contrário de outros países da América Latina) não enfrentasse nenhuma crise econômica na transição democrática, dois problemas se colocavam para o novo governo que, de certa maneira, condicionariam sua atuação. O primeiro era conduzir o país de modo a lidar com a massa de excluídos resultante do regime militar neoliberal e que contabilizava, segundo levantamento do Ministério

Nacional e Política Econômica (MIDEPLAN), cerca de 5 milhões de pessoas (ou 44% da população). O segundo era administrar a redemocratização lidando com o emaranhado de restrições institucionais e de enclaves autoritários herdados do regime ditatorial, como senadores designados, sistema eleitoral binominal etc. Diante desse contexto, o novo governo optou pela adoção de uma política de negociação de “consensos”, que o levou a uma postura mais pragmática em sua ação.

No que concerne ao modelo de desenvolvimento, portanto, o período da *Concertación* não rompeu com todas as políticas implementadas pelo regime autoritário, o que ficou particularmente claro no caso das políticas macroeconômicas e agrícolas (Olmos e Silva, 2010, p. 9). Algumas políticas características da administração anterior foram mantidas, como o compromisso com os equilíbrios macroeconômicos, a estabilização monetária, a geração de superávit fiscal, a abertura para o exterior, o aproveitamento de vantagens comparativas, a flexibilização da legislação trabalhista e a intervenção nos setores agroexportadores. Essa agenda, contudo, seria complementada por uma ação mais ativa do Estado na correção dos efeitos sociais do modelo econômico, através da ampliação das políticas sociais. Neste campo, Olmos e Silva (2010) mencionam a retomada de alguns temas clássicos, como acesso a educação, justiça e saúde, com a diferença de que esses objetivos deveriam ser alcançados por meio da formulação de projetos e programas abertos aos mais distintos arranjos institucionais, incluindo atores governamentais e não governamentais, em uma lógica de modernização do Estado e de maior participação dos beneficiários em sua operacionalização.

Com relação à agricultura, Arancibia (2010, p. 122) reconhece um distanciamento entre o diagnóstico realizado pelo governo, ainda no início do primeiro mandato pós-ditadura, e as políticas que foram executadas na prática. O diagnóstico do governo para o setor, elaborado nos anos 1990, criticou a sujeição excessiva da política agrícola à política macroeconômica. Assim, concluía que, não obstante a agricultura chilena ter apresentado um quadro de evolução positiva ao longo dos anos 1980, estes ganhos não tinham resultado na consolidação de um desenvolvimento equitativo para o setor rural. Ao contrário, o novo governo diagnosticava que a operacionalização da política teria contribuído para a agudização das desigualdades no campo. Ademais, chamava atenção para outros problemas produzidos pela política agrícola, a saber: o descompasso entre produção e necessidades de consumo da população (segurança alimentar), o crescente endividamento dos produtores e, como não poderia deixar de ser, as consequências da modernização da agricultura para a deterioração do meio ambiente, com a destruição de recursos naturais.

No discurso, a nova administração elencou três grandes temas que deveriam ser priorizados para o estabelecimento de uma agricultura economicamente viável, tecnicamente factível e ambientalmente sustentável: a continuidade do crescimento sustentável, a desigualdade na distribuição da riqueza e o caráter predatório da atividade agrícola realizada pelas empresas privadas. A luta contra a pobreza rural ganhou destaque no marco global de apoio enunciado para a pequena agricultura, ainda que o governo não deixasse de reconhecer em seus documentos a necessidade de melhoria da capacidade produtiva desse segmento e de criação de novas oportunidades no meio rural (Arancibia, 2010, p. 122).

Contudo, ao contrário de avançar nas propostas desenhadas ainda em 1990, as políticas do governo mantiveram-se atreladas às exigências de fomento das exportações por razões de caráter macroeconômico, que estabeleciam os limites à proteção da produção nacional. Assim, os preços agrícolas seguiram definidos pelo mercado, mas o Estado interveio no mercado por meio da criação de uma banda de preços para produtos específicos (trigo, leite e milho), estimulou o financiamento à produção exportável (em particular naqueles empreendimentos que articulassem a agricultura com a indústria), promoveu a valorização do câmbio e manteve algumas taxas impositivas moderadas sobre as importações, com o objetivo de incentivar a produção nacional para o mercado interno (Arancibia, 2010; Barril, 2013, p. 17).

No que concerne ao combate à pobreza, em grande parte concentrada no meio rural, Larrañaga (2010) destacou que o período foi acompanhado de uma ampliação considerável da oferta pública de serviços sociais, de modo que, de 1990 a 2000, o gasto público praticamente duplicou, incluindo um aumento de 178% na educação e de 166% na saúde. Tendo em vista a necessidade de implementação de políticas que combinassem crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ecológica, o governo introduziu algumas modificações institucionais, redefinindo funções de órgãos importantes no apoio ao pequeno produtor (bastante enfraquecidos durante o regime militar), como a Oficina de Estudos e Políticas Agrárias (ODEPA) e o INDAP (Barril, 2013, p. 17).

Na medida em que avançou o processo de redemocratização, a partir de 1990, aumentaram, no âmbito da sociedade civil, as manifestações, principalmente por conta dos Mapuches, que reivindicavam o direito de retomada de suas terras ancestrais. Foi um período no qual o tema dos indígenas voltou à agenda dos debates, embora o Estado chileno seguisse sem desenhar uma solução definitiva para esse conflito social (Barril, 2013). Diversas manifestações de segmentos populares reivindicando direitos ocorreram ao longo dos anos 1990 e 2000, adquirindo proporções consideráveis, como no caso dos estudantes nos anos 2000.

Em virtude das políticas postas em prática no meio rural chileno, a partir de 1990, Barril (2013, p. 20) observou uma mudança nas relações sociais e nas relações de produção no campo, promovidas principalmente a partir da expansão dos serviços sociais. A melhoria da infraestrutura trouxe um resultado surpreendente, pois contribuiu para que a visão do rural associada ao atraso fosse, de modo geral, superada. A abertura de estradas e a construção de pontes e portos foram importantes neste processo e foi acompanhada pela ampliação do acesso à água, à eletricidade e às telecomunicações, que hoje têm uma taxa de cobertura de 90-100% da população chilena. As políticas de educação, saúde e previdência também apresentaram avanços consideráveis, segundo o mesmo autor.

3.1.4 Anos 2000

No **Chile**, a partir dos anos 2000, os governos procuraram manter uma política semelhante ao período anterior, mantendo a combinação de políticas de manutenção/promoção do equilíbrio macroeconômico, com ações do Estado relativas aos segmentos mais empobrecidos da população. Nestes anos, foi desenhada uma política específica para o setor rural: a Política de Estado para a Agricultura Chilena (2000-2010). O novo instrumento de política pública se originou de uma articulação ampliada entre diferentes instâncias governamentais. A nova política do Estado para a agricultura chilena está baseada nas seguintes diretrizes (Barril, 2013, pg. 19):

- Gerar condições para o desenvolvimento de uma agricultura que, em seu conjunto, seja rentável e competitiva e com capacidade de se adaptar de maneira rápida ao processo de abertura e de internacionalização adotado pela economia chilena.
- Fazer com que os benefícios do desenvolvimento setorial alcancem também a pequena e a média agricultura e os trabalhadores rurais, melhorando suas rendas e qualidade de vida.
- Contribuir para o desenvolvimento do setor agropecuário de modo a utilizar plenamente todas as potencialidades e recursos produtivos, no marco da sustentabilidade ambiental, econômica e social.

Atualmente, o meio rural chileno, muito embora tenha sofrido transformações consideráveis, permanece sendo valorizado, sobretudo, a partir de sua dimensão produtiva e voltada para a exportação. Esta valorização, contudo, segundo pondera Barril

[2013, p. 8-9], não se traduz em um maior peso político do setor na definição das políticas públicas chilenas de modo que favoreçam seus interesses. Assim, o autor ressalta que, para além dos discursos, a análise do meio rural no Chile deve ser feita tendo em mente que o setor silvoagropecuário não integra, no plano nacional, o conjunto de atividades econômicas mais importantes para a economia do país. Este “núcleo duro”, digamos assim, é composto pelo setor mineral (em particular a mineração de cobre), que é o setor com maior importância no PIB nacional, seguido da indústria manufatureira, do comércio e da construção civil. O setor silvoagropecuário, incluindo a pesca, só aparece em quinto lugar, o que lhe confere um pequeno espaço político para influenciar os governos e desenhar políticas setoriais favoráveis aos seus interesses (Barril, 2013, p. 9).

Para Barril (2013, p. 19), o tema rural, tal qual identificado de maneira tradicional pelo corte setorial, tem perdido importância no contexto chileno atualmente quando comparado com o espaço que ocupou nas agendas políticas dos anos 1970, 1980 e 1990. Contudo, o autor chama atenção que devido ao avanço das tecnologias de comunicação e deslocamento pode-se perceber o surgimento de “outras ruralidades”.

Assim, as transformações pelas quais tem passado o meio rural levaram a uma superação relativa da visão mais tradicional que julgava o campo como atrasado e conservador. Hoje ganha visibilidade a crescente urbanização da vida rural com a ampliação dos serviços públicos, da infraestrutura e das comunicações no campo, o que tem provocado uma progressiva mudança nas relações sociais e de produção estabelecidas nessas áreas. O acesso à educação básica e média também foi ampliado, viabilizando a maior aproximação dos indicadores de resultados do meio rural daqueles observados no meio urbano (Barril, 2013, p. 20).

Juntamente com a ampliação dos serviços, o meio rural chileno tem apresentado novas dinâmicas econômicas e sociais. Segundo dados oficiais, a população rural chilena tem diminuído, ao mesmo tempo em que nas áreas rurais, em 2005, 40% das famílias que viviam da agricultura tinham residência em cidades e que 53% das rendas das famílias rurais eram provenientes de atividades não agrícolas. A esse fenômeno Barril (2013, p. 20) denomina “ruralização” do trabalho de habitantes urbanos. O autor chama atenção para o fato de que no país, ultimamente, essas “diversas ruralidades” dependem da incidência e da importância de três fatores principais: (1) a situação de integração ou de isolamento no qual se encontram as formas produtivas predominantes em determinadas áreas; (2) a inserção econômica que aquelas áreas tenham (através da mineração, atividade florestal, pesca, aquicultura, horticultura, serviços, microempresas etc.); e (3) a forma de integração rural-urbana prevalecente no âmbito local, regional e territorial (Barril, 2013, p. 20).

Contudo, não obstante a diversidade que se manifesta no meio rural chileno e que abre possibilidades para distintas ruralidades, essas áreas são caracterizadas por uma imensa desigualdade, fruto da trajetória de modernização pela qual passaram e da forma como se inseriram na economia do país (pelas distintas funções desempenhadas) ao longo dos últimos anos. Assim, convivem em proximidade geográfica áreas rurais que atingiram um avançado nível de modernização, na medida em que conseguiram inserir-se proveitosamente nos fluxos internacionais incentivando a produção para exportação, com outras que apresentam ruralidade bastante tradicional, não raro marcada pela pobreza e por um maior isolamento com relação às áreas urbanas próximas.

Deste modo, em uma mesma cidade chilena é possível observar áreas profundamente articuladas aos mercados internacionais e que refletem a existência de uma agricultura muito modernizada convivendo com áreas mais pobres e constituídas por casebres com pouca infraestrutura, onde moram os trabalhadores que prestam serviços para essas empresas agroexportadoras (Barril, 2013, p. 21).

O autor chama atenção para o aumento dos conflitos em torno de distintos projetos de desenvolvimento que são postos em marcha nas áreas rurais e que, não raro, representam conflitos gerados no embate entre distintas formas de uso do território, que se expressam em diferentes concepções de ruralidade. Nesse sentido, Barril (2013) destaca como o setor de extração mineral vem produzindo conflitos crescentes com o setor rural agropecuário, em particular no que diz respeito ao uso da água, tornando a disputa pela apropriação privada das fontes de água um tema explosivo no contexto da “nova ruralidade” chilena.

Por fim, não obstante o meio rural chileno tenha apresentado, ao longo dos últimos cinquenta anos, como vimos, um intenso processo de transformação que desembocou na diversificação e na diferenciação das áreas rurais, com a consolidação de uma gritante desigualdade entre elas, o debate em torno da definição de rural e de ruralidade não ganhou, até agora, destaque na agenda pública nacional, tanto da perspectiva da sociedade ou do Estado ou mesmo das grandes empresas. Assim, as análises de Barril (2013) parecem sugerir a conclusão de que o tema da ruralidade carece, no Chile, de sujeitos sociais que o considerem efetivamente relevante para embasar, conceitual e praticamente, suas demandas por políticas públicas que atendam a seus interesses específicos ou para fortalecer as propostas de desenvolvimento rural com as quais estejam comprometidos.

Barril (2013) aparentemente indica que a discussão mais aprofundada do papel e da importância atuais da agricultura familiar no agrochileno possa ser um incentivo para a clarificação do tema da relevância das concepções de ruralidade para a formulação e a implementação de políticas públicas para o meio rural no país.

3.2 O estudo de caso da Costa Rica

Alguns antecedentes	1950-1980	1980-1990	1990-2000	2000 ...
• 1821: independência. • Final do século XIX: Consolidação do modelo agroexportador, baseado no café e banana. • 1884: assinatura do contrato Soto-Keith. Cancelamento das dívidas do governo com banqueiros ingleses e instalação da United Fruit Co. Finalizada a ferrovia ao Atlântico.	• 1949: nova Constituição: fortalecimento da democracia, ampliação de direitos. Criação do Ministério da Agricultura e Indústria. • 1950/1970: consolidação do ISI. • 1956: criação do Conselho Nacional de Produção (CNP). • 1960: criação do Mercado Comum Centro-Americano. • 1961: emitida a Lei de Sanidade Vegetal e criação do Instituto de Terras e Colonização (ITCO). • 1966: criação do Conselho Nacional Agropecuário (CAN).	• 1980: Crise da dívida. • Década de 1980: negociações com organismos internacionais (Banco Mundial, FMI, Clube de Paris, Agência Nacional de Desenvolvimento dos EUA e o Banco Interamericano). • Década de 1980: implementação de Projetos de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI). • 1982: o ITCO virou o Instituto de Desenvolvimento Agrário (IDA). • 1984: fortalecimento da pesquisa, formalização do convênio MAG e LAICA.	• Etapa de abertura e de liberalização. • 1993/2004: foco da extensão agrícola em metodologias participativas, com adaptação de tecnologias. • 1994: realização de descentralização do Ministério da Agricultura e Pecuária (com apoio do Banco Mundial). • 1995: o MIRENEM vira o Ministério de Ambiente e Energia (MINAE).	• 2002 a 2006: MIDEPLAN abriu escritórios regionais e retomou sua tradição no planejamento regional. • 2002: Lançada a Zona Econômica Especial (ZEE) em Huetar Norte. • 2006: Lançada a Lei do Desenvolvimento, Promoção e Fomento da Agricultura Orgânica.
• 1917: Golpe de Estado do general Federico Tinoco. • 1928: criação da Secretaria de Agricultura (que, mais tarde, se tornará o MAG) vinculada à Secretaria de Fomento • 1933: criação do Instituto de Defesa do Café. • 1937: regulamentação das Juntas Rurais de Crédito, que ampliou o crédito a pequenos produtores. • 1948: Guerra (ou Revolução) de 1948. Presidência de José Figueres Ferrer.	• Década de 1970: choques do petróleo no mercado internacional. 1974/1982: esgotamento ISI. • 1972: criação Ministério Nacional e Política Econômica (MIDEPLAN). • 1973/1978: extensão agrícola para fomento da produção de grãos - Revolução Verde. • 1974: Lei de Planejamento Nacional. • 1976: criação da Secretaria Executiva de Planejamento Setorial da Agropecuária (SEPSA).	• 1985: Primeiro Programa de Ajuste Estrutural, US\$ 80 milhões. • 1986: o Serviço de Parques Nacionais passa a ser parte do Ministério de Recursos Naturais, Energia e Minas (MIRENEM). Criação do Instituto do Café da Costa Rica (ICAFFE). • 1987: promulgação da Lei de Fomento do Desenvolvimento Agropecuário (FODEA). • 1989: Segundo Programa de Ajuste Estrutural de US\$ 200 milhões.	• 1996/2012: Aprofundamento da abertura e liberalização da economia. • 1997: criação do Fundo Nacional de Financiamento Florestal (FONAFIFO). • 1999: instituição de Centros Agrícolas Cantonais.	• 2008: Lançado o Plano Nacional de Alimentos. • 2008... Assistência técnica e extensão rural com foco nas agrocadeias, na extensão e assistência para pequenos e médios produtores e conservação do meio ambiente. • 2013: IDA se transformou em Instituto de Desenvolvimento Rural, que vem adotando no último ano a perspectiva territorial

3.2.1 Período de 1950 a 1980

Desde 1521, a **Costa Rica**, que era colônia espanhola, integrou junto com os demais países centro-americanos a Capitania Geral da Guatemala. Ainda que o país já nessa época tivesse traços de uma economia rural e agrícola, Díaz (2013, p. 5) entende que foi a partir da independência, em 1821, que se fundamentou o modelo agroexportador ligado à produção de café, instituindo uma produção que marcaria sua economia por quase todo o século XX.

Em 1832, com a realização da primeira exportação de café para a Europa, a fronteira agrícola do país expandiu-se para o Vale Central e o café se tornou o primeiro produto de exportação e a base do modelo agroexportador que dominaria a economia do país até os anos 1940. As classes dominantes na época estavam todas relacionadas aos setores agroexportadores, incluindo, ademais, grupos mercantis e importadores e grupos bancários. Apesar da predominância da grande propriedade, o contexto existente de escassez de mão de obra viabilizou a sua convivência, ao longo do tempo, com a pequena propriedade.

Díaz (2013) ressalta que foi em 1884, com a assinatura do contrato Soto-Keith, que se consolidou efetivamente o modelo agroexportador costa-riquenho. Nesse período observou-se também a agregação de um novo produto à pauta de exportações e a incorporação de novas áreas à produção agrícola. A negociação Soto-Keith viabilizou a finalização da estrada de ferro até o Atlântico, cancelou dívidas do governo com banqueiros ingleses e, em troca, concedeu 300 mil hectares para serem administrados pela *United Fruit Company*. As plantações de bananas conformaram um modelo de produção de enclave com participação de uma empresa transnacional. Ao lado da agricultura para exportação sobreviveu uma produção agrícola menor, mais empobrecida e fragilizada, que produzia para o mercado interno. Ao longo do século XX, a Costa Rica desenvolveu um modelo baseado na agroexportação de produtos, como o café e a banana e, em menor grau, a cana e a carne (Díaz, 2013, p. 5).

Em 1940, o governo de Rafael Ángel Calderón Guardia chegou ao poder, tendo como base uma aliança entre a Igreja Católica e o partido comunista costa-riquenho, e implementou uma série de mudanças sociais cujos maiores símbolos foram: a abertura da Universidade da Costa Rica; a criação da Caixa Costa-riquenha de Seguro Social; a aprovação do Código de Trabalho e a inclusão na Constituição de um capítulo voltado para garantias sociais (Molina e Palmer *apud* Díaz, 2013). Em um contexto difícil, em função do cenário internacional associado ao pós-segunda guerra mundial e de denúncias de corrupção, estourou uma guerra civil na Costa Rica que ficou conhecida como a Revolução de 1948. Com esta chegou ao poder uma junta de governo de transição liderada por José Figueres Ferrer (com duração de 18 meses). A junta fortaleceu a democracia, manteve os avanços sociais anteriores e assumiu como objetivo a modernização da economia do país (Díaz, 2013, p. 6).

Segundo a leitura de Díaz (2013), dentre as mudanças mais importantes realizadas nesse período, estão: a abolição do exército com a destinação de fundos para a criação de centros educativos nas zonas rural e urbana que trabalhassem na alfabetização; a nacionalização do setor de energia (mais tarde se tornaria o Instituto Costa-riquenho de Eletricidade) que permitiu a expansão do serviço de energia elétrica e telefonia para muitas áreas do país, em particular as áreas rurais; a nacionalização de bancos que possibilitou a oferta de crédito barato para o desenvolvimento agroindustrial, bem como a busca pela diversificação produtiva no campo. Uma nova Constituição foi aprovada, a qual instituiu o voto feminino e outorgou plena cidadania à população afro-caribenha.

Entre os anos 1950 e 1970, tal como se passou em outras experiências latino-americanas, o modelo costa-riquenho aproximou-se do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI). Díaz (2013, p. 7) sublinha que o padrão de desenvolvimento da

Costa Rica, neste período, organizou-se em torno de dois eixos principais. Em primeiro lugar, este período permitiu a diversificação produtiva da economia do país, na medida em que estimulou o fortalecimento do setor agrícola e a expansão do setor industrial. No caso do setor agrícola, a produção agroexportadora foi mantida, com a incorporação do açúcar e da pecuária na pauta de exportações. Nesse período também se observou o desenvolvimento de agroindústrias, em particular por meio da criação de cooperativas de produtores (de café, leite e banana).

O outro eixo correspondia à definição de um novo papel do Estado, que passou a participar mais direta e continuamente da transformação da estrutura produtiva, estimulando a atividade privada por meio de gasto público crescente, direcionado para obras de infraestrutura, para a ampliação de crédito barato e para a expansão da assistência técnica aos produtores rurais. As mudanças iniciadas nos anos 1940 e sua intensificação nos anos 1950 levaram ao surgimento do Estado interventor, cuja ação notabilizou-se pela universalização dos serviços básicos para quase todos os rincões do país, bem como pela criação e/ou estatização de uma grande quantidade de empresas, nos setores de eletricidade, água, telefonia, seguros, saúde. Ademais, pela ampliação da oferta de crédito barato, essas transformações permitiram a aceleração do desenvolvimento agroindustrial no campo (Díaz, 2013, p. 6).

No setor agrícola, foi mantida a vocação agroexportadora, com a incorporação, ao lado do café e da banana, do açúcar e do leite à pauta exportadora. Ao mesmo tempo, foram fomentadas a criação de cooperativas de produtores que, junto com a ampliação de políticas públicas de apoio à produção, permitiram a incorporação desses produtores às cadeias exportadoras (café, mas na maior parte de leite e de banana) e impulsionaram o desenvolvimento agroindustrial.

Em todo esse período, a concepção de ruralidade na Costa Rica tinha um significado estritamente setorial, com o meio rural sendo interpretado como o espaço para a expansão da produção agropecuária, tanto em escala como em produtividade, considerado um pressuposto indispensável para a industrialização nacional. Houve, portanto, o fortalecimento da institucionalidade voltada principalmente para o fomento produtivo daqueles produtos importantes para a pauta de exportações. Em 1933, foi criado o Instituto de Defesa do Café, com o objetivo de resolver problemas relacionados com a cadeia deste produto. Com a meta de ampliar os serviços financeiros no plano nacional e ter um maior controle sobre os mesmos, o Banco Internacional foi convertido, em 1936, em Banco Nacional da Costa Rica, passando a monitorar os créditos no país. Em 1937, ele regulamentou as Juntas Rurais de Crédito, ampliando a oferta de crédito para os pequenos produtores (Díaz, 2013, p. 5).

Na Costa Rica, o rural e sua institucionalidade estiveram sempre associados à trajetória do Ministério da Agricultura e da Pecuária (MAG em espanhol), cuja origem remonta a 1928, quando era chamado de Secretaria de Agricultura. Desde então, e principalmente a partir da mudança do modelo de desenvolvimento da Costa Rica da estratégia agroexportadora para a de industrialização por substituição de importações (ISI), o MAG foi ganhando densidade institucional. Em 1942, a Secretaria de Agricultura passou a denominar-se Secretaria de Agricultura e Pecuária e, em 1949, com a nova Constituição, passou à categoria de Ministério da Agricultura e Indústria, que dentre outras funções ficava a cargo dos Centros Agrícolas Cantonais e de Agrônomos, que permitiriam a centralização dos serviços agrícolas com a intensificação das atividades de pesquisa aplicada e da oferta de serviços de extensão agrícola.

De 1960 em diante, na medida em que o modelo de industrialização por substituição de importações tornava-se mais denso, o Ministério da Agricultura deixou de se responsabilizar pela dimensão industrial e passou a denominar-se apenas Ministério da

Agricultura e Pecuária. Em 1961, foi instituída a Lei de Sanidade Vegetal, que tinha o objetivo de controlar pragas e enfermidades que afetavam os cultivos agrícolas e que dispunha sobre o uso de equipamentos e produtos químicos. Em 1966, foi criado o Conselho Agropecuário Nacional (CAN), órgão assessor do ministro da agricultura, que era responsável pela coordenação das organizações do setor agropecuário. (Díaz, 2013, p. 52). A partir da década de 1970, algumas leis atuaram no sentido de fortalecer ainda mais o MAG no cenário nacional, principalmente no que concerne à sua capacidade de planejamento do setor agropecuário. Em 1976, por exemplo, foi criada a Secretaria Executiva de Planejamento Setorial Agropecuário (SEPSA) e, em 1977, foi criado o Serviço de Parques Nacionais (SPN) que, numa etapa posterior, foi transformado no Ministério dos Recursos Naturais, Energia e Minas (MIRENEM).

Durante o período de industrialização por substituição de importações e com uma atuação muito próxima do MAG, surgiram algumas das principais instituições atuantes no meio rural e na agricultura: o Conselho Nacional da Produção (CNP - 1956) e o Instituto de Terras e Colonização (ITCO - 1961). Esses órgãos, que ainda hoje encontram-se ativos, foram ao longo do tempo modificando suas orientações de modo a adaptarem-se às mudanças ocorridas no modelo de desenvolvimento da Costa Rica (Díaz, 2013, p. 49).

O CNP, no período de industrialização por substituição de importações, atuou no fomento produtivo e na estabilização de preços e o ITCO agiu no processo de reforma agrária e de titulação de terras, ambos fatores condicionantes do avanço da modernização da agropecuária. O CNP, por sua vez, teve um papel fundamental na comercialização e na estabilização de preços dos bens de consumo básico, no fomento da produção agrícola, pecuária e pesqueira, no fomento ao processamento de produtos agrícolas e na coordenação de organismos de crédito e de assistência técnica e extensão agrícola. Chama atenção o importante papel do CNP na estabilização de preços de artigos importantes na alimentação da população e de matérias-primas utilizadas pela indústria nacional (Díaz, 2013, p. 64).

A partir da década de 1960, segundo Díaz (2013, p. 44), há um contínuo movimento de fortalecimento da capacidade de planejamento do Estado costa-riquenho. Assim, em 1972, o Escritório de Planejamento Nacional (OFIPLAN), fundado em 1962, foi transformado em Ministério do Planejamento Nacional e Política Econômica (MIDEPLAN). Este ministério apresentou uma trajetória que o aproximou da temática do desenvolvimento rural, na medida em que nos anos 1970 incorporou o subsistema de desenvolvimento regional, com a definição de regiões prioritárias. Em 1980, elas se tornariam as Direções Regionais.

De acordo com o mesmo Díaz (2013, p. 45), um momento-chave para a planificação regional ocorreu em 1975, quando foram estabelecidas as seis primeiras regiões prioritárias, selecionadas a partir do cruzamento de dados físicos e socioeconômicos. Com o tempo, em 1985, os aspectos físicos foram abandonados e as seis regiões foram estabelecidas com o objetivo de identificar e superar problemas físico-biológicos e socioeconômicos. Alguns autores, como Meoño (2011 *apud* Díaz, 2013, p. 46), sinalizam que, a partir da década de 1970, houve um processo gradual de ampliação da participação social nas decisões públicas. Assim, desde 1976, foram criados subsistemas de planejamento setorial e regional que contavam com conselhos voltados para pensar o desenvolvimento e que, em 1978, foram instituídos, com a Lei Geral de Administração Pública (LGAP), subsistemas de direção e planejamento setorial e regional que permitiram experiências participativas e de concertação política.

Na década de 1970, reforçando a lógica modernizante da agricultura, o enfoque geral da extensão agrícola esteve baseado no sistema convencional, cujo papel era fomentar o avanço da produção de grãos básicos e introduzir as técnicas típicas da Revolução Verde. Foi um período de promoção do trabalho em grupo com agricultores e de abertura de muitas Agências de Ex-

tensão Agrícola (Díaz, 2013, p. 55). Ainda que nesse período o foco das políticas fosse nitidamente produtivista, já era perceptível alguma interferência das questões ambientais no campo agrícola (Díaz, 2013) com a criação do Serviço de Parques Nacionais e do Serviço Nacional de Águas, Risco e Drenagem.

No plano regional, a partir da década de 1950, aconteceu a ampliação e a consolidação de uma robusta infraestrutura para escoamento da produção e, principalmente, para facilitar o transporte de bens exportados e importados. Destacam-se aqui os serviços ferroviários e portuários, a cargo do Instituto Costa-riquenho de Portos do Pacífico (INCOP - 1953) e da Junta de Administração Portuária e de Desenvolvimento Econômico da Vertente Atlântica (JAPDEVA, criada em 1963), que operavam com o propósito de facilitar o comércio internacional (Díaz, 2013, p. 77).

Em suma, nota-se, em todo o período 1950-1980, que a ruralidade era concebida basicamente de uma perspectiva setorial, agrícola, o que se expressava na forma assumida pela estrutura institucional voltada para o meio rural e para a agricultura, quase toda estruturada em torno do MAG. A partir da criação de instituições de apoio à cadeia dos produtos agrícolas destinados à exportação, principalmente o café, as políticas públicas costa-riquenhas dessa época foram pouco a pouco concentrando-se no objetivo de modernização e de ampliação da produção agrícola, a fim de garantir as exportações, sem dúvida, mas também de permitir a produção a baixo custo para dar suporte ao processo de industrialização nacional em curso.

A consolidação da estratégia de industrialização por substituição de importações provocou, aos poucos, ajustes no papel que a agricultura deveria desempenhar na economia do país, o que obrigou a institucionalidade a adaptar-se aos novos processos de fomento e de apoio à produção agrícola e vice-versa. As políticas públicas operacionalizadas deram grande ênfase à extensão agrícola, baseada sobretudo no modelo convencional e nos pacotes da Revolução Verde, bem como à implementação de políticas de colonização para avançar na chamada fronteira agrícola do país (Díaz, 2013, p. 16).

3.2.2 Período de 1980 a 1990

Na **Costa Rica**, o modelo de industrialização por substituição de importações chegou à década de 1970 com fortes desequilíbrios que sinalizavam problemas para sua continuidade. Díaz (2013, p. 7) destaca alguns elementos que contribuíram para esses distúrbios: 1) agudização dos desequilíbrios na balança de pagamentos, em particular, na balança comercial; 2) crescimento contínuo dos preços internos, em particular a partir de 1973; 3) crescimento do endividamento governamental nos últimos anos da década; 4) geração insuficiente de empregos e aumento do subemprego; 5) desaceleração do crescimento, com grande impacto sobre o setor agropecuário (o que mais empregava na época) etc.

Essa situação pela qual passava a economia costa-riquenha foi agravada pela crise dos mercados internacionais no final da década de 1970, o que afetou diretamente as exportações agrícolas (Díaz, 2013, p. 8). Na mesma época, a crise do petróleo atingiu a Costa Rica em cheio, o que foi agravado por uma queda no preço do café nos mercados internacionais. A crise avançou nos anos 1980, quando o governo efetivamente mudou de estratégia de desenvolvimento, passando a recorrer ao ajuste estrutural e à liberalização da economia. Para se ter uma ideia do estrago causado pela crise, o PIB *per capita* diminuiu 2% entre 1979 e 1980, 4% entre 1980 e 1981 e nada menos do que 11% entre 1981 e 1982. A taxa de desemprego chegou a 10% em 1982 e os salários reais caíram cerca de 40% entre 1979 e 1982, com a inflação alcançando patamares de 80% a.a. (Díaz, 2013, p. 9). O contexto de crise levou o governo costa-riquenho a recorrer cada vez mais ao endividamento externo para sustentar a indústria doméstica.

A partir de 1982, como ocorreu com boa parte dos países latino-americanos, o governo costa-riquenho começou a negociar empréstimos com organismos internacionais para enfrentar a crise. Recorreu ao Banco Mundial, ao Fundo Monetário Internacional, ao Clube de Paris (representante dos bancos que haviam realizado empréstimos para o país), ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e à Agência Internacional para o Desenvolvimento (AID) dos Estados Unidos. Diante da fragilidade do país, o padrão de negociação adotado introduziu condicionalidades importantes e deixou a Costa Rica com pouco espaço de barganha, tendo em vista a difícil situação de sua economia (Díaz, 2013, p. 9).

Uma das principais exigências dos organismos internacionais foi a mudança de modelo de desenvolvimento, o que levou o governo a abandonar a proteção da economia e sua postura de Estado interventor para assumir o modelo de um Estado mais “neutro”. Outras imposições incluíram: a redução dos gastos do governo, a privatização de algumas empresas estatais, a eliminação das barreiras às importações, a promoção das exportações, em particular de produtos agrícolas não tradicionais, e o estímulo à expansão da iniciativa privada em diferentes setores (Díaz, 2013, p. 9). Essas condicionalidades fizeram parte do receituário neoliberal para a América Latina, que ficou conhecido como Consenso de Washington.

O primeiro Programa de Ajuste Estrutural, negociado em 1985, envolveu US\$ 80 milhões. O segundo, abrangendo US\$ 200 milhões, foi acordado em 1989. Exigiam as seguintes condicionalidades (Díaz, 2013, p. 9-10):

- 1) Políticas de exportações, comércio e industrialização, destinadas ao fortalecimento das exportações, redução das proteções, eliminação de impostos às exportações, utilização do Mercado Comum Centro-Americano como plataforma para exportações, e isenção de impostos sobre as matérias-primas.
- 2) Reforma do sistema bancário, dotando-lhe de mais flexibilidade e de uma orientação mais comprometida com o mercado.
- 3) Formatação dos projetos públicos com ênfase na rentabilidade e no fomento às exportações.
- 4) Melhoramento da administração pública e controle dos gastos, especialmente em relação ao emprego e aos salários no setor público.

Reestruturação do CNP, em particular com redução da sustentação de preços, tendo em vista reduzir os déficits da instituição; expansão do serviço de assistência técnica e direcionamento das atividades de pesquisa para as culturas de exportação.

As principais medidas de ajuste estrutural na Costa Rica foram adotadas no período 1988-1996 e implicaram, de modo geral, em reforma do Estado, por meio do saneamento financeiro e da venda de ativos; em reforma financeira para a flexibilização e liberalização dos mercados financeiro e bancário; em adoção de uma política econômica de abertura e de liberalização (eliminação de subsídios e proteções); e em privatização de empresas públicas. Em termos políticos, o período foi marcado pelo apoio financeiro norte-americano à Costa Rica no conflito com a Nicarágua e pela criação da Iniciativa da Bacia do Caribe, que abriu espaço para a promoção das exportações nacionais. Ainda segundo Díaz (2013), as políticas de liberalização adotadas nesse período foram acompanhadas por políticas de compensação aos efeitos sociais e econômicos negativos do ajuste, como políticas salariais de recuperação do poder de compra, ações para a dinamização e ampliação do mercado interno e iniciativas voltadas ao salvamento de empresas.

No campo rural e agrícola, as políticas de ajuste estrutural resultaram em redução da importância do Estado, no desmonte de políticas públicas de apoio à agricultura, na abertura dos mercados agrícolas domésticos para produtos importados – com o alinhamento dos preços nacionais aos internacionais – e na promoção das exportações de produtos não tradicionais. Essas medidas

tiveram graves consequências sobre as cadeias produtivas nacionais e sobre os grupos sociais rurais, em particular os pequenos e médios produtores (Díaz, 2013).

Durante o ajuste estrutural, o CNP, de um papel de fomento produtivo e de estabilização de preços, passou a desempenhar a função de agente fomentador da reconversão produtiva. Dessa forma, segundo Díaz (2013, p. 49), afastou-se de sua origem de agente fomentador de grãos básicos para o mercado interno, tornando-se um incentivador da produção para exportação⁶⁷. O ITCO, por sua vez, mudou de nome em 1982, passando a chamar-se Instituto de Desenvolvimento Agrário (IDA), acrescentando a seus objetivos o desenvolvimento de assentamentos e desempenhando um importante papel na concessão de títulos de terras nos anos 1990.

Quanto às políticas agrícolas no período, as atividades de assistência técnica e de pesquisa ganharam peso, em particular naquelas culturas voltadas para exportação, ao mesmo tempo em que a extensão agrícola e a participação dos produtores na orientação de suas atividades foram perdendo espaço. Assim, Díaz (2013, p. 52) destaca que ao mesmo tempo em que as atividades de pesquisa foram fortalecidas em 1984, voltadas especificamente para produtos, como o café, a cana e o arroz, houve um processo progressivo de integração dessas pesquisas com a extensão agrícola no âmbito da execução de programas de desenvolvimento rural integrado, os famosos PDRIs. A assistência técnica, por sua vez, caracterizou-se pela prática de recomendações de caráter produtivista, com instruções bastante padronizadas e homogeneizadoras em tecnologias e sistemas, incapazes de serem adaptadas ao conjunto heterogêneo de produtores e de áreas rurais. O foco principal dessas ações era o aumento de produtividade (Programa de Aumento da Produtividade Agrícola, PIPA em espanhol) (Díaz, 2013, p. 55).

Os PDRIs foram uma grande marca do período. Postos em prática a partir dos anos 1980, esses programas tinham como objetivo agir no meio rural para resolver o problema do desemprego e reduzir a migração rural - urbana. Evidentemente enfatizavam a dimensão produtiva, mas buscavam integrar ações de cunho social. Assim, muito embora esses programas tenham trabalhado com temas como reforma agrária, eles priorizavam aspectos da produção e da comercialização. Seu público-alvo era composto por trabalhadores e famílias rurais sem terra, normalmente em áreas consideradas marginais. Os componentes dos PDRIs eram, em geral, assistência técnica, pesquisa, comercialização, infraestrutura, educação e saúde (Díaz, 2010, p. 78).

Não obstante as rápidas e acentuadas transformações pelas quais passou o meio rural no processo de ajuste estrutural e abertura econômica, é neste período que os espaços rurais e a noção de ruralidade foram perdendo gradativamente sua associação exclusiva com a agricultura e a dimensão produtiva. No final dos anos 1990, já podiam ser percebidas no meio rural dinâmicas que se baseavam na valorização de outras dimensões da ruralidade, como a identidade territorial, a cultura e o turismo, contribuindo para a emergência de novas leituras acerca do desenvolvimento desses espaços (Díaz, 2013, p. 12). Mas essas mudanças refletiam-se muito lentamente na institucionalidade voltada para o rural.

Desta forma, a agricultura deixava de ser a atividade produtiva exclusiva no meio rural, abrindo espaço para atividades econômicas com maior dinamismo baseadas na identidade nacional, na cultura territorial e no desenvolvimento local, fazendo com que o rural deixasse, aos poucos, de ser assunto e objeto de disputa apenas dos atores ligados à agricultura (idem, 2013). "Em 1987, foi promulgada no âmbito governamental, a Lei de Fomento do Desenvolvimento Agropecuário (FODEA) que tinha como objetivo

67 Posteriormente, sua atuação foi reduzida devido a problemas de financiamento.

a maximização dos esforços institucionais em torno do setor agropecuário. Nesse período, de forma lenta, a agricultura deixava de ser a atividade produtiva exclusiva no meio rural, abrindo espaço para atividades econômicas baseadas na identidade nacional, na cultura territorial e no desenvolvimento local, fazendo com que o rural deixasse, aos poucos, de ser assunto e objeto de disputa apenas de atores ligados à agricultura (idem, 2013)."

No âmbito do Estado, este foi um período de descentralização de funções em favor de instâncias locais e da desconcentração de autoridades e recursos. Tal processo foi fortemente incentivado e financiado pelo Banco Mundial, provocando o reordenamento do setor agropecuário e culminando na modificação da estrutura orgânica do MAG, em 1994, com vistas a promover a melhoria da eficiência na prestação de serviços, por meio da privatização de algumas funções e da eliminação da duplicidade de atividades. O campo das políticas públicas para o rural deixou de ser área de domínio exclusivo do Estado, com o crescimento da atuação de ONGs em atividades de capacitação, de fortalecimento organizacional, de acesso a serviços de crédito, de produção de informação e de apoio técnico, que antes ficavam reservadas à ação pública.

Neste contexto, a estrutura institucional do Estado foi alterada, com o objetivo de incorporar, aos poucos, a preocupação com os recursos naturais. Primeiro, ainda em 1977, as mudanças caminharam na direção de uma ênfase na conservação e na visão turística do meio rural, refletindo-se principalmente na criação dos Serviços de Parques Nacionais. Mais tarde, este departamento foi incorporado ao MIRENEM, criado em 1986. E, mais adiante, o Ministério dos Recursos Naturais, Energia e Minas (MIRENEM) aglutinou outras áreas antes alocadas no MAG, como a de Parques Nacionais e Vida Silvestre (Díaz, 2013).

A partir dos anos 1980 é perceptível uma maior estruturação de ações e de iniciativas voltadas para a promoção do comércio exterior. Estas preocupações institucionalizaram-se no Conselho Nacional de Investimentos (1984) e na Coalizão de Iniciativas para o Desenvolvimento (CINDE), que foram criados com o objetivo de impulsionar as exportações. Essa institucionalidade ganhou ainda mais robustez, com a criação do Ministério das Exportações (MINEX), em 1986.

3.2.3 Período de 1990 a 2000

Durante este período, no marco das negociações com organismos financeiros internacionais, várias reformas foram realizadas na Costa Rica para a liberalização de sua economia. Díaz (2013, p. 10-11) sintetiza as principais áreas nas quais essas reformas foram concretizadas.

A primeira dizia respeito à reforma do Estado, por meio do saneamento financeiro, da venda de ativos e da realização de mudanças institucionais para isso. Foi um período de privatizações, de redução de subsídios e neutralização das políticas públicas de controle de preços, em especial aquelas concedidas no âmbito do CNP. A segunda consistiu no avanço da reforma financeira orientada para a flexibilização e a liberalização do banco estatal costa-riquenho, com destaque para sua perda do monopólio da intermediação financeira dos empréstimos estrangeiros e do monopólio das contas correntes, culminando com a abertura da conta de capitais, em 1992. A terceira foi o aprofundamento de uma política econômica de abertura e de liberalização, com a eliminação de subsídios e proteções comerciais e com o estímulo às exportações de produtos não tradicionais. Nesse movimento destaca-se o estímulo à produção agrícola e agroindustrial destinada ao mercado externo, por meio da atração de investimentos para ampliar a produção de produtos não tradicionais e a reconversão de unidades produtivas.

Assim, desde 1990, a plataforma de desenvolvimento do país seguiu privilegiando os investimentos estrangeiros, a expansão de serviços financeiros, turísticos e tecnológicos e a promoção de exportações, incluindo aí principalmente as exportações agrícolas. Segundo dados da Ministério do Comércio Exterior (COMEX), nos últimos dez anos as entradas de investimentos estrangeiros diretos (IDE) cresceram 16,7% ao ano. Se no ano 2001 o IDE foi de US\$ 460 milhões, em 2011 alcançou US\$ 2,157 milhões. A política econômica seguiu privilegiando o controle da inflação e dos juros, a fim de primar pela estabilidade econômica. Adicionalmente, não obstante o discurso da redução do Estado, foram criadas algumas instituições públicas com o objetivo de regular os mercados. Por exemplo, de 1990 a 2003 surgiram 36 novas entidades públicas, das quais dez eram entidades de supervisão de mercados, atuantes principalmente nos setores de infraestrutura, na área financeira e nos serviços públicos (Díaz, 2013, p. 15).

A partir do final dos anos 1980, de acordo com Díaz (2013, p. 85), a política agrária consistiu na chamada “agricultura de troca”, ou seja, uma estratégia que buscava adaptar a agricultura nacional à agricultura voltada para exportação e produtora de bens não tradicionais. Tal política foi largamente impulsionada pelo Banco Mundial e pelo FMI e afetou fortemente um grupo considerável de pequenos produtores, sobretudo de grãos básicos voltados para o mercado interno. Como não estavam preparados para competir com os preços internacionais, essas medidas impactaram em particular aqueles mais empobrecidos. Ademais, a produção interna de produtos tradicionais – como milho e feijão – entrou em crise, com grandes repercussões sobre algumas áreas rurais produtoras.

O resultado foi esvaziamento do campo, proletarianização e concentração de terras nas mãos de pequenas e médias empresas que conseguiram se adaptar e reverter sua produção para exportação. Em contrapartida, os produtores e áreas que conseguiram se ajustar à abertura vivenciaram períodos de intensa reestruturação produtiva, com a introdução de novos cultivos não tradicionais para exportação, como frutas tropicais, flores e tubérculos e/ou a participação em outros setores, como o turismo e o lazer (com maior intensidade no início dos anos 1990) (Díaz, 2013).

Esses processos levaram, segundo Díaz (2013), à consolidação de uma dualidade socioeconômica no meio rural. Por um lado, ganhou importância um grupo de empresários agrícolas e agroindustriais e alguns agricultores que conseguiram reconverter suas unidades produtivas, somados ou associados a novos investidores nacionais e internacionais. Tais atores conseguiram se apropriar e se beneficiar dos instrumentos de apoio às exportações e aumentaram seu volume de lucros. Por outro, tornou-se progressivamente visível um setor de produtores familiares excluídos desses processos e que, por não terem recursos e condições para enfrentar a abertura econômica e para competir com as importações, acabaram caindo em crise e na pobreza, e, em alguns casos, foram obrigados a abandonar o meio rural. Esses produtores permaneceram em uma condição de elevada vulnerabilidade social, convivendo com situação de pobreza persistente.

Diante da crescente crítica ao processo de reconversão produtiva, o governo instituiu, em 1986, o programa *Um Diálogo Permanente*, com o objetivo de estimular a produção de produtos tradicionais, apoiar a produção de produtos não tradicionais para exportação, garantir crédito adequado e aumentar a dotação de terras para os pequenos produtores. Com o tempo, este projeto acabou sendo apropriado pelos grandes empresários agrícolas, ainda que em sua origem tenha surgido como uma resposta estatal aos desafios vivenciados pela pequena produção (Díaz, 2013, p. 85). Contra o crescente fortalecimento da agricultura empresarial voltada para exportação, no final da década de 1980 os agricultores agrupados na União Nacional de Pequenos e Médios Agricultores (UPA-NACIONAL) defendiam a concessão de garantias aos pequenos e médios agricultores que zelassem pela autonomia alimentar do país (Díaz, 2013).

Ao mesmo tempo, foi na década de 1990 que aconteceram algumas transformações na institucionalidade das políticas públicas para o rural que permitiram a ampliação da participação de atores da sociedade civil nas políticas públicas. Em 1999, no âmbito do MAG, foram instituídos os Centros Agrícolas Cantonais, que eram organizações de produtores sujeitos ao direito privado e sem fins lucrativos, com personalidade jurídica e patrimônios próprios. O objetivo desses espaços era fomentar a participação dos produtores e da população local no melhoramento das atividades agropecuárias, agroflorestais, pesqueiras e na conservação dos recursos naturais, bem como prover capacitação, créditos, transferência tecnológica e outros benefícios que pudessem contribuir para o desempenho da atividade produtiva (Díaz, 2013, p. 56). A maior participação dos atores locais nas políticas públicas também ocorreu na assistência técnica. Assim, elas passaram a incorporar metodologias que permitiam uma maior participação dos agricultores, em uma perspectiva de combinar o conhecimento científico com o saber tradicional dos mesmos.

Por outro lado, a partir do final da década de 1990, a Costa Rica, fiel ao propósito de ampliação da abertura econômica do país, iniciou muitas negociações de tratados de livre comércio pelo COMEX, que culminaram na assinatura de tratados comerciais com diversos países. Tais acordos cobriram cerca de 70% do total comercializado internacionalmente pelo país naquele período (Díaz, 2013, p. 12).

De acordo com Díaz (2013, p. 15), ainda que a política de abertura comercial, atração de investimentos estrangeiros e orientação para uma economia de serviços possa ter gerado crescimento econômico, diversificação produtiva e aumento das exportações, o desempenho dos indicadores sociais não parece ter sido, de modo geral, auspicioso. Desde 1995, por exemplo, os indicadores mostram que cerca de 20% das residências não conseguiam satisfazer suas necessidades mais básicas. Ademais, as investigações realizadas sugerem que o nível de pobreza no meio rural é mais elevado do que nas áreas urbanas. Para Díaz (2013), essas pessoas são as perdedoras do sistema, aquelas que não possuíam nem recursos nem qualificação suficientes para se incorporarem a um mercado de trabalho transformado.

No que concerne à agricultura, observou-se uma queda progressiva de sua participação na economia do país, em paralelo ao aumento das participações dos setores secundário e terciário. Chama atenção nos últimos anos o crescimento do setor terciário, que passou a ter um peso superior ao da indústria na economia nacional. Além disso, as atividades terciárias deixaram de ser atividades urbanas apenas e intensificaram sua expansão também no meio rural (Díaz, 2013, p. 17). Um aspecto que se destaca nesta direção foi o desempenho do turismo, que quadruplicou entre 1991 e 2009.

Nas áreas rurais costa-riquenhas que ainda apresentavam economias pautadas pela agricultura, as dinâmicas se tornaram mais diferenciadas. Nos últimos anos, a Costa Rica apresentou uma queda considerável nas áreas tradicionais cultivadas com feijão e café, ao passo que cresceram as plantações de abacaxi e de dendê, ambos com orientação para os mercados externos (Díaz, 2013). Dentre aquelas áreas interconectadas com os mercados nacional e internacional, observa-se, de uma maneira geral, a consolidação da agricultura assentada em grandes propriedades. Nessas áreas há o alargamento da fronteira agrícola, com abertura de novos espaços para a pecuária ou para outros cultivos para exportação.

Como já ocorre em outros países, esse movimento pode entrar em grande conflito com a preservação das áreas naturais. Díaz (2013) chama atenção para o fato de que nas áreas de expansão da fronteira agrícola pode haver a transformação massiva de bosques em pastagens, com um grande prejuízo ambiental. Na Costa Rica, o auge do desmatamento de florestas e bosques se

deu em 1977 e essa devastação parece ter suavizado nos últimos anos. A recuperação de bosques na Costa Rica tem respondido a um conjunto de fatores, como a aplicação de leis, de políticas e de programas florestais e de conservação executados a partir dos anos 1980, mas também a mudanças estruturais no mercado internacional de carne, que tornaram essa atividade menos atrativa.

Díaz (2013, p. 25) sinaliza que, em alguns casos, a conversão de bosques em pastagens tem sido amenizada ou reduzida também pelo crescimento do mercado de serviços ambientais no país, com grande impacto sobre as áreas rurais. O autor menciona experiências, como o Fundo Nacional de Financiamento Florestal (FONAFIFO), embora reconheça que essa alternativa ainda seja tímida e que 668 mil hectares de bosques em terras privadas na Costa Rica seguem sem incentivos para a sua conservação.

Como exemplo da importância atual desta perspectiva, em 1995 o MIRENEM passou a ser denominado Ministério do Meio Ambiente e Energia (MINAE). Com esta lei, iniciou uma nova forma de administração dos recursos naturais na Costa Rica, mais integradora, sistemática e descentralizada e que deixou maior poder de decisão para as regiões. Os espaços rurais, da perspectiva territorial, tiveram suas dinâmicas e seus significados constantemente alterados, na medida em que mudam suas relações com áreas vizinhas com o restante do território nacional e, em alguns casos, com os mercados internacionais. Assim, o desenho de políticas públicas territoriais de desenvolvimento rural enfrenta atualmente o desafio de conjugar sinergias externas com processos endógenos do desenvolvimento, por meio de estratégias de ação que articulem as diferentes políticas públicas setoriais (Díaz, 2013).

Em suma, nesse período, o sentido atribuído ao rural na Costa Rica começou a complexificar-se, com a atribuição de novos significados associados às alterações nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas ocorridas em torno desses espaços. Há uma tendência, segundo Díaz (2013), de que a abordagem territorial predomine sobre a setorial, pelo menos no discurso do governo e das organizações internacionais.

3.2.4 Anos 2000

Entre os anos de 2002 a 2006, o MIDEPLAN reabriu oito escritórios regionais, retomando em parte a tradição no planejamento regional e contribuindo para uma descentralização das atividades para os municípios, que passaram a ter maior possibilidade de atuação. Nos últimos anos, principalmente a partir de 2010, o MIDEPLAN vem afirmando em seus objetivos estratégicos o reposicionamento do planejamento nacional, setorial e regional, procurando dar às ações do Estado uma perspectiva de longo prazo (Díaz, 2013).

O MAG vem fortalecendo sua estrutura para assistência técnica, vinculada a três componentes: trabalhar com o enfoque de cadeias produtivas; fortalecer o Programa Nacional de Alimentos, que procura pensar alternativas para que a extensão agrícola efetivamente chegue aos pequenos produtores; e, no nível regional, enfatizar a conservação do meio ambiente nas atividades de assistência e extensão rural. Até 2004, o programa contava com 141 projetos apresentados por 91 organizações, beneficiando 84.030 produtores. Em 2002, foi lançada a Zona Econômica Especial (ZEE), em Huetar Norte, com um caráter participativo e aberto a todos os setores sociais da região e que institucionaliza um plano para o fomento da competitividade regional. Seus instrumentos se orientam para quatro pilares principais: infraestrutura, incremento do valor agregado na região, ações de educação e iniciativas no mercado financeiro, todos orientados para a geração de empregos de qualidade e a melhoria das condições de vida da população local.

Após a crise dos alimentos, na segunda metade dos anos 2000 foi lançada a Política de Estado para o Setor Agroalimentar e de Desenvolvimento Rural Costa-Riquenho. Seu objetivo era fomentar o desenvolvimento sustentável e equilibrado dos territórios rurais, com resgate da agricultura familiar, o que seria concretizado por meio de duas áreas estratégicas. A primeira seria trabalhar a economia rural dos territórios, com a priorização da agricultura familiar. Os instrumentos mobilizados seriam o acesso a recursos e financiamento, o fortalecimento da capacidade associativa comercial e de redes de cooperação territoriais, do tecido social e de redes de cooperação local. A segunda estaria centrada na agricultura familiar, com o propósito de favorecer esses atores sociais e garantir a soberania alimentar. Os instrumentos previstos seriam a inserção em circuitos comerciais diferenciados e um programa de financiamento, tecnologia e assistência técnica, com equidade de mulheres e jovens (Díaz, 2013).

No que concerne à agricultura, aconteceu, neste período, uma maior institucionalização de formas alternativas de agricultura, ou seja, que se contrapõem, em alguma medida, ao modelo produtivista predominante. Neste sentido, em 2006, foi promulgada a Lei do Desenvolvimento, Promoção e Fomento da Agricultura Orgânica que pretende regular, desenvolver e promover a atividade orgânica (Díaz, 2013).

Uma mudança recente observada na Costa Rica, segundo Díaz (2013), foi a transformação do IDA em Instituto do Desenvolvimento Rural (INDER), mantendo a função de titulação de terras e de desenvolvimento de assentamentos, mas ampliando a perspectiva territorial de suas ações. Entre as mudanças mais recentes observa-se a introdução do arrendamento, com o objetivo de impedir ou reduzir a quantidade de venda de terras e a criação de um fundo de desenvolvimento dos Conselhos Regionais Territoriais, que possuem natureza público-privada e têm como dirigentes os representantes dos territórios. Essa adoção do enfoque territorial do desenvolvimento em suas estratégias vem ocorrendo com o apoio de consultores brasileiros e de instituições internacionais, como o IICA, tendo selecionado, até o momento, 26 territórios para a implementação de suas ações.

Díaz (2013) também chama atenção para potenciais situações de conflito entre distintas funções que as áreas rurais desempenham ou possam vir a desempenhar. Na medida em que as áreas rurais assumem e são valorizadas por novos atributos que as diferenciam das atividades primárias tradicionais, tais como serviços ou outras funções relacionadas com a natureza e com um ambiente cultural específico, novos conflitos podem surgir entre atores sociais portadores desses distintos papéis e que envolvem disputas pelo uso do território. Em alguns casos, essas diferentes demandas podem ser conciliadas, mas em outros não, uma vez que determinadas funções podem inviabilizar ou bloquear outras. Assim, a definição de políticas públicas para o espaço rural passa a estar influenciada e condicionada pelo confronto de visões e interesses acerca das formas de uso dos territórios. Díaz (2013) sinaliza, neste aspecto, que pode haver casos nos quais existam contradições entre a visão global da sociedade sobre uma área rural específica e a visão que é construída a partir desses territórios, levando a situações de conflito, como nos casos de competição com explorações minerais, com atividades agrícolas e/ou com a retenção de terrenos agrícolas meramente para efeitos especulativos ou tributários.

Por fim, Díaz (2013, p. 83) conclui que as transformações observadas no meio rural, ao longo do período considerado, deram origem a novas formas de governança nas áreas rurais, as quais devem ser levadas em conta para pensar o papel e os caminhos do desenvolvimento para essas áreas. O processo de redemocratização, no final dos anos 1980, foi seguido por um crescente processo de descentralização das atribuições do Estado e pela ampliação da abrangência das políticas públicas para outros atores até então não incluídos. Ao ser reconhecida uma concepção de ruralidade mais ampla do que a agricultura, os debates em torno das políticas públicas para o meio rural passaram a incorporar, progressivamente, outros atores públicos, privados e da sociedade civil,

cuja consideração é indispensável para repensar os atributos da ruralidade e suas implicações para a implementação das políticas públicas. Estão entre eles, conselhos territoriais/regionais, órgãos governamentais em suas diversas instâncias, pequenos empresários, associações, organizações de produtores, empresas privadas, ambientalistas, associações de consumidores, entre outros.

3.3 O estudo de caso do Equador

Alguns antecedentes	1950-1980	1980-1990	1990-2000	2000 ...
• 1830: Independência. • Século XIX e XX: Modelo agroexportador, baseado no cacau e, posteriormente, na banana.	• 1954: Criação da Junta Nacional de Planejamento. • 1963 (até 1966): Instauração do regime militar. • 1964: Reforma agrária. • 1972: Golpe militar. • 1979: A Junta Nacional de Planejamento se tornou o Conselho Nacional de Desenvolvimento (CONADE). • 1979: Processo de democratização. • - 1979: Implementação de Projetos de Desenvolvimento Rural Integral, com o objetivo de aumentar a produtividade e a produção para o mercado.	• Década de 1980: Adoção de políticas de ajuste estrutural. • Empréstimos assumidos junto ao FMI: 1983, 1985, 1986, 1988, 1989, 1991, 1994 e 2000 e outros assumidos junto ao Banco Mundial. • Década de 1980: Processo de desruralização da população. • Implementação de PRIs.	• 1994: Lei de Desenvolvimento Agropecuário. • 1991 (até 2000): Projeto Nacional de Desenvolvimento Rural (PRONADER), do Banco Mundial, com objetivo de combater a pobreza e promover o desenvolvimento socioeconômico em áreas rurais selecionadas.	• 2000: A economia do Equador foi dolarizada. • 2002 (até 2006): Projeto de Redução da Pobreza e de Desenvolvimento Regional Local (PROLOCAL), do Banco Mundial, cujo objetivo era fortalecer o empoderamento local, promover a melhoria dos serviços locais e melhorar o acesso a recursos produtivos e o bem-estar da população pobre. • 2003: O Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (INEC) mudou a definição de cidade, incluindo assentamentos com 2.000 habitantes ou mais (até então, se considerava cidades aqueles superiores a 5.000). • 2007: Plano Nacional de Desenvolvimento (Plano para a Revolução Cidadã) • 2008: Aprovação da nova Constituição do país, que introduz o conceito de direitos da natureza. • 2009 (até 2013): O Plano Nacional para o Bem Viver estabelece novos desafios para a materialização e a radicalização do projeto da Revolução Cidadã, para construção de um Estado plurinacional e intercultural e para, finalmente, alcançar o bem-viver dos equatorianos. • 2010: Promulgação da Lei Orgânica do Regime de Soberania Alimentar (LORSA).

3.3.1 Período de 1950 a 1980

Como os demais países latino-americanos, o **Equador** adotou, ao longo de sua história, modelos de desenvolvimento que refletiram de perto os ciclos das economias capitalistas centrais. Após a independência em 1830, foi instaurado progressiva-

mente um modelo primário-exportador, no país, com diferentes ciclos, como o do cacau (auge em 1908 e 1914), da banana (1950 a 1960) e, mais tarde, do petróleo (1980 a 1990). De modo geral, estes ciclos de produção e de exportação de *commodities* não serviram para diversificar a estrutura produtiva do país e nem possibilitaram a reconversão completa da estrutura produtiva para a indústria (Acosta, 2005).

Ainda no início do século XX, o governo de Alfaro, antes mesmo da proposição formulada pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), já defendia a inserção do Equador no mercado internacional de uma maneira que combinasse protecionismo e livre-cambismo. Assim, nas primeiras décadas do século XX, além de algumas medidas de proteção da indústria de açúcar, houve esforços para a substituição de importações de óleos e graxas. No entanto, essas tentativas pioneiras ainda não podem ser consideradas como um processo de industrialização por substituição de importações, o que só vai acontecer efetivamente em período posterior (década de 1960) (Acosta, 2005).

A primeira guerra mundial inaugurou um período no qual a demanda internacional por produtos primários caiu bruscamente, colocando o país em dificuldades monetárias e levando-o à crise. Nos anos 1920, o setor caucueiro entrou em crise provocando o mais longo período de instabilidade política do país. A redinamização só ocorreu a partir dos anos 1940, com a introdução da produção de banana como um cultivo voltado para exportação (Acosta, 2005). A economia equatoriana, principalmente durante o ciclo da banana, vivenciou um período de ampliação da fronteira agrícola, de expansão da infraestrutura viária, de criação de cidades e de ativação de fluxos de migração. Houve, de modo geral, aceleração das obras públicas e diversificação da economia. Destaca-se o papel ativo do Estado que, por meio de políticas públicas, forneceu o apoio necessário a alguns produtos agropecuários, montou a infraestrutura e criou instrumentos para a ampliação da competitividade dos produtos equatorianos.

Desde 1954, foi ganhando forma no país, como nos demais países da América Latina, um Estado desenvolvimentista, o que culminou na criação da Junta Nacional de Planejamento, que passou a denominar-se, em 1979, Conselho Nacional de Desenvolvimento (CONADE). A partir deste período, a dimensão produtiva do Estado foi fortalecida. Em 1963 instalou-se no país um regime militar, que durou até 1966. Foi realizada, em 1964, uma ampla reforma agrária, em nome não de seu conteúdo social, redistributivo, mas da necessidade de introdução de inovações tecnológicas para aumentar a produtividade do setor. Acosta (2005) assinala que o objetivo era garantir a produção agrícola e, ao mesmo tempo, compelir o capital latifundiário a deslocar-se para setores mais lucrativos da economia, como comércio, construção civil e indústria. Além da reforma agrária, o projeto modernizante do país também promoveu, em 1970, a abolição do trabalho precário na agricultura e a reforma tributária (Acosta, 2005).

A política de industrialização por substituição de importações, deslanchada mais tarde, não foi capaz, contudo, de criar condições para a consolidação de suas conquistas: não dinamizou o mercado interno, não gerou redistribuição de renda, não garantiu o deslocamento de fluxos de capital entre os setores, nem implementou políticas públicas que protegessem a indústria nativa. Como consequência, esta tentativa de industrialização não se mostrou capaz, de modo geral, de alterar o padrão tradicional de acumulação primário-exportadora, que marcou a trajetória do Equador ao longo de boa parte do século XX (Acosta, 2005).

No final da década de 1960 acentuou-se a perspectiva de exportação de petróleo como principal pilar da economia nacional e, em 1972, houve um golpe militar que passou a utilizar a riqueza do petróleo e a estratégia do endividamento progressivo do Estado para colocar em prática seu projeto político-econômico. Suas principais pautas eram avançar com a reforma agrária com vistas à

modernização, sustentar um programa de industrialização nacional e manter os subsídios ao consumo interno, que só acabaram em 1979 com a redemocratização. Nesse período, a agricultura seguiu como um campo estratégico para viabilizar o desenvolvimento industrial e o crescimento urbano acelerado.

Contudo, cada vez mais este processo viu-se comprometido pelo aumento das dificuldades financeiras e fiscais e pelo sobreendividamento do Estado equatoriano (Acosta, 2005). A partir de então, entra em crise a estratégia de industrialização por substituição de importações, levando a um retorno ao esquema liberal, agora rebatizado de neoliberalismo. A queda das exportações, a crise econômica, os créditos contingentes e as receitas de política econômica do FMI passaram a marcar a vida do país. Adicionalmente, problemas ambientais colocaram o setor petrolífero em risco, contribuindo para novas crises no setor. E ganhou força o movimento indígena que, a partir dos anos 1990, se transformará em um ator social com importância crescente na vida nacional.

No meio rural, a ligação das regiões da costa e da serra, consolidada ao longo de todo o período, provocou uma diferenciação entre as fazendas tradicionais e as modernas, melhorando em algumas localidades o nível tecnológico no campo e mantendo um sistema minifúndio-latifúndio que convivia com formas de produção pré-capitalistas. Ao mesmo tempo, as políticas agrícolas, em conformidade com o modelo agroexportador, assumiram caráter protecionista de produtos considerados estratégicos para a manutenção do crescimento econômico. A leitura do mundo rural e da ruralidade adquiriu uma conotação basicamente setorial, como sinônimo de agricultura e de atividade agropecuária, justificada pelo papel que a agricultura deveria desempenhar no processo de industrialização em curso (Acosta, 2005).

Em grande parte, essa leitura foi favorecida pela importância que o setor agroexportador adquiriu na economia do país ao longo de boa parte do século XX (Martínez, 2013, p. 6). Tendo em vista, inicialmente, o modelo primário exportador e, mais tarde, o receituário da industrialização por substituição de importações, as políticas públicas voltadas para o meio rural confundiram-se com instrumentos que visavam ampliar as exportações de produtos agrícolas e, ao mesmo tempo, avançar em ganhos de escala e de produtividade, inclusive por meio da construção da infraestrutura indispensável para a redução dos custos de produção e de comercialização (Acosta, 2001, p. 61).

Apesar disso, segundo Martínez (2013, p. 6) sempre existiu, por parte do Estado equatoriano, preocupação com a pobreza rural e, principalmente, com os camponeses, pelo menos no discurso. Essa preocupação pode ser percebida nas políticas iniciais de reforma agrária e, mais recentemente, nos diferentes projetos de desenvolvimento rural implementados no Equador, ainda que, na prática, boa parte desses projetos tenham sido apropriados pelos agricultores mais capitalizados e, portanto, com menores problemas de adaptação à nova fase liberal da economia equatoriana.

3.3.2 Período de 1980 a 1990

A partir do final da década de 1970, o **Equador**, como a maior parte dos países latino-americanos, enfrentou um processo crescente de endividamento externo, o que obrigou o país, nos anos 1980, a adotar os programas de ajuste estrutural do Banco Mundial. Nesta fase, é claramente perceptível o avanço das ideias neoliberais na economia do país, marcando o início do período em que, segundo Acosta (2005, p. 151) “*o Equador se integrou no funcionamento da economia internacional dentro de um esquema passivo que precipita e consolida a transnacionalização*”.

O processo de ajuste estrutural foi resultado das ações de sucessivos governos, impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial, com os quais o país seguia mantendo negociações desde a década de 1980. As principais medidas adotadas pelo governo do Equador não fugiram à regra do receituário do Consenso de Washington: liberalização comercial; desregulamentação do mercado financeiro; abertura aos capitais externos (com políticas para facilitar sua entrada e ampliar a atratividade do Equador); privatizações e modernização do Estado; reforma tributária (eliminação dos subsídios e ampliação dos impostos); reformas na política cambial e monetária; e pagamento do serviço da dívida externa.

Desde 1983 até os anos 2000, o Equador assinou cartas de intenções com o FMI, garantindo a concessão de oito créditos *stand by*⁶⁸, bem como recorreu a inúmeros empréstimos do Banco Mundial com o objetivo de avançar no ajuste estrutural.

Como resultado das mudanças implementadas na economia equatoriana neste período, observa-se uma sobreposição da lógica internacional sobre a lógica nacional. Por um lado, no âmbito das políticas públicas, houve um desmonte das políticas de estímulo à agricultura, que foi obrigada a responder fundamentalmente às políticas cambiais e fiscais. Por outro, o ajuste promoveu os setores primários orientados para o exterior com base na exploração de suas vantagens comparativas naturais, abandonando as ações voltadas para a transformação e a agregação de valor. Como consequência, este processo culminou, no limite, na reprimarização da economia e na desindustrialização de alguns setores e produziu, como nos demais países da América Latina em que ocorreu, concentração de renda e riqueza e exclusão social (Acosta, 2005).

Martínez (2013, p. 18) ressalta que o Equador ao longo desses anos converteu-se em um verdadeiro laboratório de experiências de PDRIs, com a implementação de projetos de diversas tendências e liderados pelos mais distintos atores (instituições financeiras multilaterais, Estado, organizações da sociedade civil, entre outros). Os primeiros projetos foram implementados no final da década de 1970 (17 projetos que procuraram beneficiar 465 pessoas).

Ainda que os projetos mencionassem objetivos de combate à pobreza e à marginalização social, a maior parte foi implementada em áreas de camponeses capitalizados, tendo como metas o incremento da produção e da produtividade, por meio da incorporação de novas tecnologias, e visando, em grande parte, à exportação. Como não contemplavam redistribuição de terras e nem tampouco maior participação social, esses projetos acabaram beneficiando camponeses mais capitalizados dotados de recursos, como terra e capital, e que conformavam uma minoria nos territórios de intervenção. Em suma, é possível dizer que o objetivo das políticas públicas no Equador, neste período, foi incorporar os camponeses capitalizados à produção para o mercado interno, à agroindústria e, em alguns casos, às áreas voltadas para a exportação.

Predominou na política pública, portanto, uma dimensão setorial e “projetista” da agricultura/agropecuária, que não reconhecia os fluxos estabelecidos entre áreas rurais e urbanas, nem as relações intraterritoriais (Martínez, 2013).

3.3.3 Período 1990 a 2000

O governo de Ballén (1992-96) marcou o período no qual o discurso neoliberal foi implementado de forma mais acentuada, ainda que tenha encontrado, em alguns campos – por exemplo, nas privatizações –, significativas resistências sociais e políticas para avan-

⁶⁸ Em julho de 1983, março de 1985, agosto de 1986, janeiro de 1988, setembro de 1989, dezembro de 1991, maio de 1994 e abril de 2000.

çar. Iniciou um período em que o equilíbrio macroeconômico assumiu o lugar das preocupações com a busca do desenvolvimento econômico e social (Acosta, 2005, p. 178).

No plano do comércio internacional, o país efetuou a liberalização econômica, chegando a 1996 com quase todos os tipos de restrições comerciais eliminadas. Além dos produtos tradicionais exportados (petróleo, banana, camarão, café e cacau), notou-se nesse período o crescimento do dinamismo de outros produtos não tradicionais, como flores e frutas exóticas, resultado da maior inserção do Equador no mercado internacional. Mesmo assim, no entanto, a balança comercial do país ainda permaneceu bastante dependente do petróleo. Houve, também, abertura da conta de capitais, com a criação de pacotes de concessões para atrair investimentos estrangeiros (Acosta, 2005).

Na virada do século XX, a economia equatoriana vivenciou uma enorme crise devido a múltiplas causas: os estragos do El Niño, os efeitos da crise financeira internacional, a queda no preço do petróleo em 1998, o crescimento dos serviços da dívida externa etc. (Acosta, 2005). A queda no PIB em 1999 foi de 7,3%, medida em sucres, e de mais de 30% se avaliada em dólares. Neste ano, o Equador foi, segundo Acosta (2005), o país que sofreu o maior e mais severo retrocesso econômico da América Latina. Entre 1998 e 2000, o PIB caiu 31%, provocando, segundo a UNICEF, um rápido e acentuado empobrecimento da população, com a duplicação do número de pobres entre 1995 e 2000. Esse fenômeno foi acompanhado pela tendência à concentração da renda nacional, pois enquanto em 1990 os 20% mais pobres recebiam 4,6% da renda, em 1999 eles passaram a deter apenas 2,5%⁶⁹. Os efeitos da crise foram tão devastadores que, em agosto de 1999, com o apoio do FMI e do Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, o governo equatoriano decidiu declarar a moratória da dívida externa e, em 2000, a dolarização da economia (Acosta, 2005).

No campo agrícola e rural, a adoção do receituário econômico do pacote neoliberal determinou que somente o setor da agricultura para exportação fosse dinamizado e considerado importante do ponto de vista governamental, dado seu papel estratégico no equilíbrio da balança comercial, fortemente pressionado pelo aumento das importações. Essa visão centrada na agricultura comercial orientada para as exportações tornou praticamente invisível, para o governo, o setor da agricultura camponesa, que produzia para o mercado interno e cuja redinamização necessitava, na época, uma política ativa de redistribuição de renda e de reforma agrária (Martínez, 2013).

Nas áreas já integradas ao comércio exterior, esse processo foi intensificado. Ao mesmo tempo, as áreas que tradicionalmente eram voltadas para o mercado interno, como a região da Serra, tornaram-se mais atrativas às oportunidades do mercado internacional e atraíram investidores interessados em sua exploração. Isso aumentou a demanda por terras e gerou um processo de concentração da terra e de expulsão de pequenos produtores. Assim, desde 1980, observou-se um intenso êxodo rural no Equador, com a consequente desruralização da população, o que foi agravado, nos anos seguintes, pelo maior crescimento demográfico das cidades. O meio rural e o desenvolvimento rural perderam importância, nesta conjuntura, nas ações e nas intenções governamentais (Martínez, 2013, p.).

Nessa perspectiva, era inevitável que os projetos de desenvolvimento e as políticas voltadas para a agricultura tivessem uma perspectiva mais setorial e produtivista, relacionada com a expansão das exportações e com o aprofundamento da agroindustrialização. Ao mesmo tempo, a liberalização da economia e o enxugamento do Estado provocaram uma completa mudança nos processos de governança do meio rural, com a presença de novos atores que até então estiveram menos presentes nessas áreas,

69 Em 1999, os 20% mais ricos detinham 61,2% da renda nacional.

como empresas multinacionais e transnacionais, organismos financeiros internacionais, representantes da cooperação internacional e uma constelação de organizações não governamentais, nacionais e internacionais (Martínez, 2013, p. 18 e 35).

No período 1990-2000, buscando controlar o processo de exclusão social e promover o desenvolvimento rural, foi implementado o Projeto Nacional de Desenvolvimento Rural (PRONADER). Tratava-se de um típico projeto agrarista desenhado para camponeses com boas terras, voltados para o fomento de cultivos mercantis e detentores da capacidade de adoção de tecnologias. Ou seja, segundo Martínez (2013, p. 19), o projeto atuava justamente naqueles segmentos que possuíam melhores condições produtivas e que normalmente localizavam-se na região da costa do país. Essa experiência teve bons resultados junto aos produtores mais capitalizados e mercantis, mas seus efeitos sobre o enfrentamento da pobreza foram medíocres, de modo que o Projeto foi encerrado sem que os objetivos de redução da desigualdade, de mitigação da migração e de criação de empregos rurais tivessem sido alcançados. Também não foi capaz de dinamizar as capacidades empresariais ou empreendedoras locais e nem fomentou um trabalho conjunto com as organizações sociais locais que possibilitasse uma maior sustentabilidade das ações (Martínez, 2013, p. 20).

Tendo em vista todos esses fatores, a partir dos anos 1990, as áreas rurais do Equador passaram por uma transformação considerável, que alterou seu perfil produtivo e estimulou o crescimento de atividades não agrícolas, reduzindo a participação relativa da agricultura em suas economias. Essa mudança, segundo Martínez (2013, p. 13), refletiu o crescimento de um processo de mercantilização não apenas da produção, da terra e da mão de obra camponesas, mas também do patrimônio, da cultura e dos recursos naturais desses territórios. Assim, nos últimos anos, ocorreu um processo de ampliação do espaço social que incluiu um alargamento da presença do mercado e um aprofundamento da mercantilização de elementos que até então pertenciam às formas de vida do mundo camponês.

Neste movimento, foi observado, principalmente entre os grupos sociais rurais mais pobres, sem terra ou com propriedades menores, o crescimento da participação de atividades não agrícolas em sua renda. Essas características colocaram em xeque a capacidade de as políticas agrícolas tradicionais atingirem as populações mais empobrecidas. Para que as políticas públicas façam algum sentido para esses grupos sociais, é necessária a recuperação das potencialidades das atividades realizadas pelos habitantes do meio rural, sejam agricultores ou não (Martínez, 2013, p. 16).

Martínez (2013, p. 34) destaca que no Equador, em especial a partir da inflexão neoliberal, as políticas públicas implementadas no setor rural equatoriano não responderam à pressão dos atores sociais, a não ser de forma esporádica e conjuntural. Neste sentido, em boa parte da história, as políticas públicas, segundo o autor, foram desenhadas tendo como prioridade o enquadramento do país no comércio internacional e a reação à pressão dos setores empresariais vinculados aos principais produtos para exportação. Nas décadas de 1980 e 1990, acresceu-se a pressão feita pelos organismos multilaterais, como o Banco Mundial, o BID, o FIDA e a FAO, apoiados por ONGs nacionais e estrangeiras.

Esse padrão de resposta do Estado equatoriano, segundo Martínez (2013), foi mantido mesmo diante do crescimento, na década de 1990, dos movimentos sociais, em particular o indígena, críticos ao governo. De acordo com o autor, mesmo nesse período, a resposta do Estado equatoriano foi de manter suas políticas, sem inverter a lógica que privilegiava os setores empresariais e o mercado. Essa constatação fica clara no lançamento da Lei de Desenvolvimento Agropecuário, em 1994, que não beneficiou nem os camponeses e nem o movimento indígena, mas, ao contrário, consolidou os interesses do empresariado agrícola.

A leitura que Martínez (2013) faz dessa situação identifica como causa principal o debilitamento organizacional que os atores sociais do campo, não empresariais, sofreram a partir dos anos 1990. Com a avalanche neoliberal, a velha matriz sociopolítica baseada no papel dos sindicatos e dos partidos políticos foi substituída por uma nova matriz mais diversificada, mas que encontra enormes dificuldades para construir um sujeito social hegemônico. Garretón (2001 apud Martínez, 2013, p. 35) identifica pelo menos três fatores que dificultam a construção desse(s) ator(es) social(is). O primeiro está relacionado à segmentação crescente que a lógica neoliberal propaga e que separa e segrega os grupos, entre aqueles que estão dentro do sistema socioeconômico e aqueles que estão fora. O segundo diz respeito à emergência de uma nova matriz sociopolítica. E o terceiro tem relação com as mudanças culturais e as novas demandas mais diversificadas e subjetivas. Assim, ao mesmo tempo em que esse processo implica no surgimento de uma variedade de formas de luta, mobilizações, que não existiam ou não tinham força no período anterior, esta fragmentação cria dificuldades consideráveis para a construção de atores sociais coerentes e estáveis e para a unificação de suas reivindicações.

Segundo Martínez (2013), existe outro elemento explicativo importante para a dificuldade de organização dos atores sociais no Equador, a partir dos anos 1990, que tem a ver com o baixo patamar de capital social construído no meio rural. Assim, a permanência de práticas clientelistas agravam esse quadro e tornam mais difícil a consolidação de práticas efetivamente democráticas junto aos atores do meio rural, bem como o estabelecimento de laços associativos e colaborativos com outros grupos do território.

Por fim, Martínez (2013, p. 37) ainda chama atenção para as transformações ocorridas na sociedade nos últimos anos que fizeram com que fosse construída uma visão bastante negativa sobre o rural, que enfatiza sua contínua desvalorização frente às cidades (constantemente valorizadas). Esta desvalorização tem se manifestado de diversas formas, entre as quais o progressivo esvaziamento do campo e a redução na demanda por terra.

3.3.4 Anos 2000

Nos anos 2000, a economia do **Equador** foi dolarizada. Esta medida representou o aprofundamento do modelo neoliberal, inspirado no Consenso de Washington. Segundo Acosta (2001, p. 223), era a realização do sonho tecnocrático de “despolitizar a economia”. A crise prolongada e a dolarização trouxeram muitas consequências negativas para o país, com graves impactos sobre as camadas mais pobres. Já no final da década de 1990 aumentaram as manifestações sociais, principalmente por parte dos indígenas e de outros grupos insatisfeitos com as medidas tomadas até então pelo governo (Acosta, 2005).

Foi nesse contexto que de 2002 a 2006 foi implementada mais uma experiência de desenvolvimento rural no país, intitulada Projeto de Redução da Pobreza e Desenvolvimento Regional Local (PROLOCAL). Diferentemente dos projetos anteriores, este contemplou os encadeamentos produtivos e os serviços financeiros como base do desenvolvimento local, bem como procurou incluir os atores e governos locais nas decisões e nas dinâmicas do projeto. Concentrou-se em seis áreas que anteriormente já haviam sido objeto de intervenção do Pronader e de outros projetos de DRI, tendo como um dos objetivos principais a redução da pobreza.

Em 2007, acompanhando o momento de crescimento de governos de oposição ao neoliberalismo na América Latina, Rafael Corrêa assumiu o poder, adotando uma postura mais nacionalista e a favor de maior participação do Estado na economia e instituindo uma nova Constituição para o país. Sua candidatura recebeu amplo apoio de partidos de esquerda e de movimentos sindicalistas e indígenas equatorianos. A nova constituição, elaborada por uma Assembleia Constituinte, introduziu reformas de inspiração progressista, como a garantia de saúde e de educação públicas e a proibição de instalação de bases estrangeiras no país.

Uma inovação de extrema importância da Constituição de Corrêa foi a introdução em seu texto dos "direitos da natureza", que significou um rompimento radical com a concepção predominante de natureza como mero recurso produtivo e passou a representar um desafio para a noção de ruralidade, de viés fundamentalmente produtivista, incorporada nas políticas públicas para o meio rural, mesmo antes da ascensão do modelo neoliberal ao poder. A instituição dos "direitos da natureza" deixou registrada, na Carta Magna do país, que a terra (*Pacha Mama*) tem direitos e que, por isso, deve ter sua existência respeitada e preservada, de modo que todos os seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos devem ser garantidos e mantidos. O cumprimento desses direitos pode ser exigido, a partir de então, por qualquer autoridade pública, pessoa, comunidade, povoado ou nacionalidade (Martínez, 2013).

A promulgação da nova Constituição legitimou e deu força, então, às reivindicações de que as políticas públicas para a agricultura e para o rural sejam formuladas de uma perspectiva multifuncional, que valorize tanto a natureza como os povos e populações que vivem nos territórios rurais. Exemplos disso são: a Lei Orgânica do Regime de Soberania Alimentar e a Estratégia Nacional para o Bem Viver Rural (ainda sem vigência legal). Dessa perspectiva, o que está em jogo na avaliação de tais iniciativas não é apenas a quantidade produzida e exportada de produtos agrícolas, mas sim o papel das atividades agrícolas na manutenção e no fortalecimento da agricultura familiar, na autonomia e nos níveis de vida dos povos e populações tradicionais, na garantia de produtos e alimentos de qualidade para a soberania alimentar, na conservação da natureza etc. Em suma, ela trata, segundo Martínez (2013), de uma nova proposta de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura.

A nova Lei Orgânica do Regime de Soberania Alimentar (LORSA) é voltada para microempresários e pequenos e médios produtores e busca construir uma agricultura agroecológica, uma economia social e solidária, melhorar a nutrição dos equatorianos e incentivar a participação social nas decisões públicas e na implementação de políticas públicas. Martínez (2013, p. 23) sinaliza, contudo, que a lei apresenta lacunas, como a ausência de uma análise das inter-relações rural-urbano e de suas potencialidades para a estratégia de desenvolvimento e a incorporação de temas que não são consenso na sociedade equatoriana, como é o caso das sementes transgênicas. Mesmo assim, o autor reconhece que ela incorpora temas estratégicos para o desenvolvimento rural, como conservação do meio ambiente, acesso à terra, produção e comercialização agropecuárias, abastecimento, acesso a capital e incentivos, e a questão do consumo e da nutrição. Por fim, Martínez (2013) assinala uma contradição importante entre a LORSA e o Ministério da Agricultura: ambos propõem visões de ruralidade inteiramente opostas e conflituosas.

Outra iniciativa recente e relevante para o rural foi a elaboração da Estratégia Nacional para o Bem Viver Rural (ENBVR), que abre espaço para a consolidação da agricultura familiar como tema central das estratégias de desenvolvimento para o meio rural. Cumpre, assim, o importante papel de preencher o vazio institucional existente no Equador em relação às políticas públicas que atribuem aos camponeses e aos agricultores familiares o protagonismo principal no processo de desenvolvimento rural. Este vazio, como aponta Martínez (2013, p. 28), contrasta com o grande peso que as políticas e as instituições voltadas para o fomento da agricultura empresarial sempre tiveram. Contudo, até o momento, a lei ainda não possui vigência legal, pois ainda não foi aprovada.

A política é composta por três elementos principais, embora não exista uma visão de como se relacionam, de modo que cada um deles dependerá das políticas específicas que serão implementadas nos diferentes ministérios e organismos encarregados da ENBVR. O componente da Revolução Agrária e Economia Territorial Rural privilegia o melhoramento da capacidade produtiva, significando, por isso, o acesso a mercados, fatores de produção, serviços financeiros, conhecimento e informação. O discurso da política destaca também a importância da diversificação produtiva e dos encadeamentos territoriais. O componente da Sustenta-

bilidade Ambiental e dos Direitos da Natureza privilegia a proteção do patrimônio natural, a paisagem e a biodiversidade. Prevê, ainda, o manejo de agroecossistemas e a regulação do crescimento da fronteira agrícola, o uso de tecnologias limpas e de ações de mitigação de mudanças climáticas. O componente da Emancipação Social concentra-se na diminuição da desigualdade social e na construção da cultura da solidariedade. Para isso, salienta a relevância do acesso a educação, saúde, moradia e infraestrutura social.

Não obstante a importância política da ENBVR, Martínez (2013, p. 33) observa que a mesma ainda possui uma visão bastante agrarista e setorializada do meio rural, tratando-o como um território isolado dos demais fluxos que entrecruzam o país. Em muitos aspectos, apresenta uma visão centrada na pobreza e na agricultura familiar que impede que sejam percebidas as conexões entre esses atores e condições e o mundo urbano.

3.4 O estudo de caso do México

Alguns antecedentes	1950-1980	1980-1990	1990-2000	2000 ...
• 1821: Independência mexicana • 1917: Promulgada nova Constituição. • 1934: Governo de Lázaro Cárdenas que consolidou no plano institucional os avanços logrados com a revolução. • 1940: Industrialização por substituição de importações.	• 1965: Criação da Companhia Nacional de Subsistência Popular (CONASUPO). • 1970: Implementado o Programa de Investimentos Públicos para o Desenvolvimento Rural (PIDER). • 1977: Criada a Coordenação Geral do Plano Nacional de Áreas Deprimidas e Grupos Marginalizados (COMPLAMAR) que tinha o objetivo de combater a pobreza rural pela focalização de políticas (combate à marginalização).	• Década de 1980: Crise da dívida. • 1982: Moratória mexicana. • 1984: Criado o Conselho Nacional Agropecuário. • 1986: México aderiu ao GATT. • Década de 1980: Acordos estabelecidos com a América do Sul. • Década de 1990: Acordos estabelecidos com a União Europeia. • 1980: PIDER foi substituído pelo Programa de Desenvolvimento Rural Integrado (Pronadri). • 1989: Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol), do Banco Mundial, que tinha o objetivo de fornecer infraestrutura e alimentos para grupos sociais vulneráveis.	• 1990 (até 1994): Instaurado o Programa Nacional de Modernização para o Campo. • 1990 (até 1992): Congresso Agrário Permanente que abriu debates sobre propostas alternativas ao modelo neoliberal (organizações camponesas puxaram). • 1991: Reforma do artigo 27 da Constituição de 1917. • 1991: Apoio e Serviços à Comercialização Agropecuária (ASERCA). • 1994: Tratado de livre-comércio com os Estados Unidos e o Canadá (NAFTA). • 1994: Implementado o Programa de Apoios Diretos ao Campo (Procampo). • 1995 (até 2000): Programa Nacional de Agricultura e Desenvolvimento Rural. • 1995: Aliança para o campo, objetivo de impulsionar a capitalização de modo a permitir a ampliação à produtividade do setor agropecuário, com priorização dos pequenos. • 1997: O Pronasol virou o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA). • 2000: O Progresa virou o Programa de Desenvolvimento Humano (Oportunidades), programa de assistência social de combate à pobreza pelo pagamento às famílias que respeitam metas nutricionais, de saúde, de educação.	• 2001: Implementação da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, constituiu o novo marco para se pensar o rural, a agricultura e o desenvolvimento no país. • 2002 (até 2006): Lançamento do Programa Especial Concorrente (PEC). • 2007 (até 2012): Lançamento do Programa Especial Concorrente (PEC). • 2007: Implementação do Programa Nacional de Segurança Alimentar (PESA), com apoio da FAO, que tinha o objetivo de garantir a segurança alimentar. • 2013: Criada a Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano (SEDATU), em substituição da Secretaria da Reforma Agrária.

3.4.1 Período de 1950 a 1980

Echeverri (2013, p. 4, 16) destaca que a história mexicana está profundamente marcada pelos processos agrários e camponeses ligados às lutas sociais por direitos e pelas reivindicações dos grupos sociais do campo pelo desenvolvimento rural, das quais a Revolução Mexicana do início do século XX foi um dos principais marcos. O entendimento desses processos, segundo o autor, requer a recuperação dos conceitos e dos valores que mobilizaram as lutas revolucionárias (e as reformas políticas subsequentes) e marcaram a trajetória mexicana desde sua independência até os dias de hoje. Nessa direção, sugere que as discussões e os debates que orientaram as lutas camponesas por direitos e informaram as políticas públicas voltadas para o meio rural, mais do que centrados na disputa pela definição de rural, estiveram, ao longo dos anos, relacionadas à dimensão agrária (distribuição de terras e apoio à consolidação do *ejido*), ao embate em torno de diferentes formas de organização da produção (coletiva ou privada), à luta por direitos sobre a terra e pelo reconhecimento do campesinato mexicano como grupo social.

A independência do **México**, em 1821, depois de anos de guerra civil, muito embora tenha tido um forte apoio popular deu início a um período que manteve, em grande parte, a estrutura de privilégios herdada da colônia espanhola. Macías (2010, p. 27) afirma que “como se repetirá mais tarde na história do México, as lutas são iniciadas por aqueles que têm o afã de justiça social e são terminadas por aqueles que buscam manter e perpetuar o sistema de privilégios”. Em meio a crises econômicas que acompanharam o país ao longo de boa parte do século XIX, o novo regime manteve o essencial da ordem anterior, fortalecendo o poder dos *criolos*, de comerciantes, de industriais, de mineiros, de grandes fazendeiros, do clero e do exército, e, ao mesmo tempo, dando pouco espaço para as classes populares, trabalhadores agrícolas, mineiros, operários e principalmente para os camponeses e os indígenas, que seguiam bastante discriminados. Era um ambiente de crescente desigualdade social, de elevada concentração de terras e de marginalização de uma grande parte da população. Neste período, o México era um país essencialmente agrícola e no qual as fortunas urbanas e industriais estavam ligadas à propriedade da terra e à comercialização de produtos rurais (Macías, 2013, p. 35-38).

Os primeiros anos da independência mexicana foram caracterizados por um ambiente interno permanente de conflitos, entre liberais e conservadores, federalistas e centralistas, entre dominados e dominadores. O período do Porfirismo⁷⁰ (Macías, 2010) foi marcado pelo crescimento da população, pela diminuição do salário real, pela concentração da renda, pelo crescimento do proletariado, pela repressão política, pela pobreza crescente entre os camponeses. Ao mesmo tempo, ocorreu uma ampliação significativa da infraestrutura logística de exportação (ferrovia, portos, mineração), que possibilitou a inserção externa do país sob um modelo primário exportador (Salgado, 2013).

O *ejido* (do início do século XVI) é, ainda hoje, instituição fundamental do campo mexicano. Sua concepção sofreu ao longo dos tempos importantes modificações, fruto de processos de expropriação e concentração, bem como da sua apropriação por distintos atores sociais para pensar e intervir no meio rural. O *ejido* é o território que garantia o sustento de um pequeno povoado, definindo áreas de uso comum e de uso privado que possibilitavam a expansão e a reprodução daquele grupo. Ele se manterá ao longo do tempo como referência de uso e apropriação de território no país, integrando tanto áreas rurais quanto urbanas (Echeverri, 2013, p. 16).

Autores como Macías (2010) destacam que o México, ao longo do século XIX e início do XX, foi mantido como uma sociedade rural, com 80% da população vivendo, em 1910, em cidades com menos de 5 mil habitantes. Após a independência, e em particular

70 Governo de Porfirio Díaz que se alongou de 1884 a 1911.

durante o regime porfirista, o *ejido* sofreu distintos processos de expropriação e de concentração que culminaram na conformação e na consolidação da propriedade privada. A estrutura agrária mexicana chegou ao século XIX refletindo uma das concentrações de propriedade mais elevadas do mundo, na qual 0,2% dos proprietários concentravam 87% do total da terra, segundo Echeverri (2013). Neste cenário, do início do século XX, “as contradições em torno da terra e a profunda exclusão da população camponesa serviram de semente para a primeira revolução camponesa e de trabalhadores vitoriosa da América Latina” (Echeverri, 2013, p. 16). Na ausência de um partido revolucionário, os camponeses, cuja insatisfação era crescente, uniram-se a membros da burguesia, dando origem a um importante episódio da história do país, a Revolução Mexicana (Macías, 2013, p. 56).

A Revolução caracterizou-se pela convergência de diversos interesses e orientações, que conduziram a um processo de redefinição do Estado mexicano (Tobar, 2012; Echeverri, 2013, p. 16). As forças revolucionárias, comandadas por Emiliano Zapata, Pancho Villa, Venustiano Zarranza e Pascoal Orozco, eram bastante heterogêneas em seus posicionamentos políticos. Assim, após a revolução, houve uma intensa luta pelo controle do governo mexicano, que se estendeu por mais de 20 anos e que acabou sendo vencida pela ala mais moderada dos revolucionários. Em 1917 foi promulgada a Constituição que consolidou alguns avanços revolucionários e que, com algumas alterações (como o artigo 27), ainda hoje rege o país (Echeverri, 2013, p. 70).

Após esse período, o México passou por uma fase de estabilização e de consolidação das mudanças resultantes da revolução. O Partido da Revolução Mexicana (PRM), que mais tarde se tornaria o Partido Revolucionário Institucional (PRI), manteve-se no poder durante boa parte do século XX. Em 1934, o governo de Lázaro Cárdenas consolidou, no plano institucional, os avanços logrados com a revolução, em um período que ficou conhecido como a bifurcação cardenista (Léonard & Foyer, 2010, p. 21). Bizberg (2004 apud Léonard & Foyer, 2010, p. 23) atribui ao governo cardenista a adoção de um nacionalismo popular no qual o Estado passou a assegurar o acesso aos recursos nacionais, tornando-se o agente principal do desenvolvimento e da integração econômica e social.

Essa nova orientação foi viabilizada também, pelo menos em parte, pelo cenário de crise do capitalismo mundial, que colocou em questão o modelo de inserção dos países periféricos nos mercados internacionais por meio da produção de matérias-primas, característico do período anterior. A partir de 1938, o governo nacionalizou as indústrias petrolífera e elétrica, iniciou uma ampla reforma agrária que marcaria profundamente a estrutura agrária mexicana, concedeu asilo a refugiados da Guerra Civil Espanhola e instituiu políticas sociais e econômicas (Echeverri, 2013). Entre as consequências deste amplo processo político e social, estão o enfraquecimento das oligarquias regionais e a construção de um Estado corporativista (Léonard & Foyer, 2010).

No período de 1910 a 1930 a estrutura da terra sofreu importantes transformações, em grande parte resultado de iniciativas e ações políticas que procuraram limitar o tamanho da propriedade privada e eliminar o latifúndio (Echeverri, 2013, p. 17). Echeverri (2013) destaca, grosso modo, duas correntes que se destacaram no debate sobre a distribuição agrária, as quais ressurgem, de tempos em tempos, na história mexicana. Por um lado, o movimento liderado por Zapata que influenciou o estabelecimento de um tipo de reforma agrária baseada nos princípios do *ejido* como coletivização e procurou resgatar o sentido público da terra. A terra, de acordo com esses princípios, aproximava-se do sentido encontrado em épocas pré-colombianas, quando era dada em usufruto a povos para sua exploração e garantia de reprodução. Por outro, o modelo preconizado por Francisco Villa que buscava modelos de reforma agrária baseados em pequenas propriedades privadas a serem distribuídas aos camponeses. Essas diferenças de aproximação ao tema agrário conservarão um significativo protagonismo na história do desenvolvimento do campo mexicano (Echeverri, 2013, p. 17).

Echeverri (2013) observa que o fortalecimento do *ejido* não apenas significou o revigoramento de um certo tipo de ruralidade, cuja origem estava nas práticas pré-colombianas, como possibilitou também o aumento da força política das organizações camponesas que se identificavam com essas práticas, favorecendo inclusive sua representação política. O autor ressalta que a defesa do modelo de *ejido*, muito em voga nas primeiras décadas da revolução mexicana, esteve associado a um modelo agrário impregnado de significações culturais e históricas. Esses objetivos acabaram sendo fortalecidos posteriormente, com a formulação das Ligas Camponesas, e permitiram que o sentido coletivo em torno da luta agrária e a reivindicação de direitos indígenas e camponeses, no contexto mexicano, fosse mantido e ganhasse força em diferentes ocasiões da história do país para além do século XIX (Echeverri, 2013).

A Revolução Mexicana produziu mudanças importantes no sistema legislativo do país, procurando refletir no plano institucional a essência da luta social no meio rural. Essas transformações foram consolidadas algum tempo depois na nova Constituição. A nova Carta possibilitou o reconhecimento e a institucionalização de estruturas territoriais importantes, como o Município Livre (Ley del Municipio Libre), que fortaleceu autoridades locais, eleitas por processos participativos, e possibilitou o reconhecimento do espaço institucional do município como instância básica do poder público. Echeverri (2013, p. 17) sublinha que essa iniciativa foi particularmente importante, pois foi a partir daí que as autoridades e poderes políticos locais conseguiram espaço crescente na atual estrutura política mexicana.

Outro aspecto importante foi o pacto social pós-revolucionário relativo à terra, que teve sua maior expressão no artigo 27 da Constituição de 1917, estabelecendo a base do processo agrário e rural do país. Este artigo, observa o autor, constitui até hoje a base da estrutura agrária, das riquezas naturais e do patrimônio estratégico da nação. Ele estabeleceu os princípios básicos da propriedade, o regime de *ejidos*, os direitos dos camponeses, a limitação legal para a criação de empresas rurais para a exploração de terras, instituiu o caráter inalienável da propriedade *ejidal*, bem como estabeleceu que era responsabilidade do Estado a preservação e a promoção dos modelos camponeses como parte essencial e estratégica do campo mexicano (Echeverri, 2013). Esse momento correspondeu a um período de acentuada intervenção do Estado no meio rural, com forte influência governamental nos *ejidos*, na administração e nas decisões produtivas, e também na realização de muitas obras de infraestrutura.

Na análise de Echeverri (2013, p. 18), até os anos 1980, pode-se reconhecer duas principais fases no desenvolvimento do meio rural no período pós-revolução. A primeira corresponde ao processo iniciado imediatamente após a revolução (1915-1934), de grande instabilidade em termos da construção de uma nova institucionalidade. Nesse período, primava a ideia de que o *ejido* seria o caminho para a criação de uma base para a propriedade privada. O autor menciona que, não obstante os avanços institucionais, nesse período o processo de repartição da terra foi lento e que a estrutura agrária não sofreu importantes modificações devido a problemas de governabilidade que fizeram com que prevalecessem os interesses dos grandes produtores sobre os movimentos e as organizações camponesas.

O segundo momento teve início em 1934, com a aceleração da reforma agrária, cuja fase mais importante se deu no governo de Cárdenas (1930) e, mais a frente, com a consolidação do modelo de industrialização por substituição de importações no país. Em princípio, as medidas instituídas com a Revolução promoveram importantes transformações na estrutura da terra, em particular a recuperação do *ejido* como modelo privilegiado de acesso dos camponeses à terra e aos seus meios de sustento. Como consequência dessa profunda transformação social e política, a participação da produção *ejidal* na produção agrícola total passou de 11% para 52%, em apenas uma década.

As mudanças implementadas por Cárdenas resgataram a concepção coletiva do *ejido* e tiveram a capacidade de fomentar diferentes formas de organização no campo mexicano, em particular daquelas organizações ligadas ao partido do governo e à Confederação Nacional Camponesa que aglutinava as Ligas Camponesas (Echeverri, 2013, p. 18). Este período foi seguido de uma estratégia de colonização, com o objetivo de promover a pequena propriedade privada e incorporar novas terras à fronteira agrícola, em detrimento das instituições coletivas, e correspondeu aos governos de Días Ordaz e Echeverría. Essas estratégias fortaleceram uma visão alternativa de reforma agrária, cuja força estava na promoção da pequena propriedade privada e no fortalecimento da capacidade produtiva e empresarial das explorações agrícolas (Echeverri, 2013, p. 19).

Como vimos, as mudanças observadas no meio rural mexicano foram impulsionadas, em grande parte, pela evolução do capitalismo mundial que levou a modificações na estratégia de desenvolvimento do México. Se até a primeira metade do século XX o México experimentou um processo de organização produtiva nacional orientada para o mercado externo, pela especialização primário exportadora, a partir dos anos 1940 o modelo “*hacia afuera*” foi substituído por um novo programa econômico, “*hacia adentro*”, fundamentado na industrialização por substituição de importações (ISI).

Essa nova etapa da economia mexicana representou um período de forte organização interna da economia, com o Estado desempenhando um papel decisivo no desenvolvimento e, principalmente, no fomento da industrialização do país (Salgado, 2010, p. 65). Nesse período, a economia mexicana vivenciou um período de intenso crescimento econômico, especialmente entre 1958 e 1970 (embora já na década de 1960 se tornassem mais visíveis os sinais de esgotamento do modelo). O índice de substituição de importações mexicano, por exemplo, que mede a participação das importações na oferta de bens e serviços domésticos, apresentou uma queda considerável nos primeiros anos da ISI, caindo de 49% para 21% entre 1940 e 1970, e voltando a subir para 28% em 1981.

Segundo Echeverri (2013, p. 19), acompanhando o fortalecimento do setor industrial, observaram-se, no país, importantes mudanças no plano espacial, fruto do crescimento da urbanização. Até o início dos anos 1970, a produção agrícola apresentou um crescimento significativo puxado pelo fortalecimento de empresas comerciais agrícolas. Em paralelo a esse processo, observou-se a transformação gradual dos instrumentos de intervenção pública nos mercados agrícolas e no meio rural. Nesse período, as políticas se direcionaram para o fortalecimento de empresas comerciais agrícolas e para a difusão das inovações da Revolução Verde, tendo como objetivo o crescimento da produção agrícola e a modernização. A política agrícola e rural ficou subordinada à lógica da industrialização (Léonard & Foyer, 2010).

Refletindo essa mudança na lógica do Estado mexicano, a partir da década de 1960, os governos de Dias e Ordaz retomaram o debate sobre o desenvolvimento agrícola e o *ejido*, mas não mais do ponto de vista da concentração da terra, e sim enfatizando a diferença entre o desenvolvimento das agriculturas comercial e camponesa (diferenças em produtividade, organização econômica, formalização e fragmentação⁷¹). Echeverri (2013, p. 19) sublinha que uma das principais estratégias introduzidas pela política agrária nessa época foi a promoção de modelos associativos no interior dos *ejidos*, que tinham como fim dar um sentido empresarial à exploração agrícola ali realizada e permitir uma melhor integração aos mercados, que naquele momento cresciam em grande

⁷¹ A fragmentação, segundo Echeverri (2013, p. 19) era um problema para os *ejidos*, sendo consequência dos mecanismos de cessão inflexível dos direitos de usufruto. Principalmente por conta de processos de herança, esses direitos foram sendo progressivamente subdivididos até situações em que os minifúndios se tornaram um problema estrutural para a produção agrícola camponesa mexicana.

parte impulsionados pelo crescimento do setor industrial e dos centros urbanos. Como indica Echeverri⁷² (idem, 2013, p. 19), “esse aspecto é de significativa relevância no processo camponês mexicano, já que confrontava o modelo tradicional de exploração coletiva do *ejido*, fortemente dirigido pelas políticas públicas e a intervenção de seus aparatos burocráticos, com um modelo baseado em organizações de produtores para o uso associativo das terras parceladas para a exploração individual e de terras comuns com uma orientação mais clara de vínculos de mercado”. Como resultado, esse processo levou a novas formas de organização do *ejido*.

A partir da década de 1960, outros instrumentos de intervenção nos mercados agrícolas e no meio rural foram implementados. Foi implantada uma estratégia de intervenção pública nos mercados de alimentos, a fim de garantir a segurança alimentar das populações mais pobres, tanto rurais como urbanas. Para isso, foi criada a Companhia Nacional de Subsistência Popular (Conasupo), existente desde o final do século passado⁷³. A intervenção do Estado concentrou-se na comercialização de alimentos básicos e nas importações, garantindo a oferta adequada de produtos da cesta alimentar a preços justos.

Nos anos 1970, foi implementado o Programa de Investimentos Públicos para o Desenvolvimento Rural (PIDER), uma estratégia de intervenções públicas nos espaços rurais que procurou direcionar suas ações tendo em vista a melhoria das condições de vida da população rural. Sua ênfase recaía sobre a provisão de bens públicos que permitissem uma maior integração das economias rurais ao desenvolvimento regional, prevendo ações de caráter integral e não apenas setoriais (Echeverri, 2013, p. 44). Em 1977, na medida em que alguns problemas sociais do campo se tornavam mais visíveis, foi implementado um programa, com vigência até 1983, que tinha objetivos mais amplos que o PIDER e que era operacionalizado pela então criada Coordenação Geral de Plano Nacional de Áreas Deprimidas e Grupos Marginalizados (COPLAMAR). Ela permitiu a regionalização das áreas marginalizadas (mapa da pobreza) com base na articulação de critérios de focalização, com o objetivo de melhorar a articulação das ações públicas, priorizando comunidades indígenas, camponesas e populações marginalizadas urbanas (Echeverri, 2013, p. 44).

Durante o período da industrialização por substituição de importações, o Estado consolidou seus contornos corporativistas no campo agrário, levando a um fortalecimento da presença da luta camponesa e das organizações que a encampavam nas discussões sobre os instrumentos de intervenção. Observou-se, assim, a criação de muitas instituições que atuavam como agentes distribuidores de recursos, econômicos e políticos, para os setores sociais estratégicos com maior capacidade de reivindicação e de mobilização. Por meio desses mecanismos, em particular pelo fortalecimento e incentivo à criação de organizações ligadas ao partido do governo e à Confederação Nacional Camponesa (CNC), o Estado administrava mais facilmente as pressões sobre o governo (Echeverri, 2013).

Assim, ao longo de todo o período considerado (até o final da década de 1970), a luta camponesa e os debates em torno dos enfoques da política agrícola, puxados pelos camponeses, ficaram bastante centrados nas discussões em torno da distribuição de terras, na execução de políticas integrais de apoio à produção e na retomada do *ejido* como estrutura básica do meio rural. Essa orientação de luta e de reivindicação era portadora de uma visão de ruralidade bem mais ampla do que a simples leitura setorial. Apesar disso, a produção camponesa permaneceu altamente dependente de recursos públicos e da intervenção governamental. É importante sinalizar que, tendo em vista o modelo econômico predominante no período, a concepção dominante de ruralidade ficou, de um lado, estreitamente associada ao agrícola e às funções que deveria assumir para não obstaculizar a industrialização e,

72 A partir de texto de Gómez (1996).

73 Mantém-se até hoje com o nome de DicolSA.

de outro, comprometida com a percepção do rural como local de atraso e de marginalização. A reforma agrária, tão importante no período pós-revolucionário, foi interrompida. Em contrapartida, o governo procurou estimular a consolidação de uma agricultura produtivista, por meio de pacotes tecnológicos e de irrigação, acompanhada de ações pontuais nas áreas onde a pobreza fosse mais visível.

3.4.2 Período de 1980 a 1990

Com a crise do modelo de ISI e o fortalecimento internacional da ideologia neoliberal, iniciou uma forte pressão, na década de 1980, por parte dos organismos internacionais e das elites nacionais, para a substituição do Estado desenvolvimentista, predominante no período anterior, por um Estado que, sobretudo no discurso, assumia funções mínimas de regulação da economia e de proteção social. No marco de constantes ataques ao presumido “fracasso” do Estado desenvolvimentista, o Estado mexicano iniciou um profundo processo de reformas econômicas de abertura e desregulamentação de mercados, principalmente a partir da crise da dívida (a famosa moratória mexicana) de 1982 (Salgado, 2013, p. 74). Entre 1980 e 1982, o montante da dívida externa do México cresceu quase 70% (Salgado, 2013, p. 71). Essa situação de crise do modelo impossibilitou o país de avançar na industrialização nacional.

Em 1983, o governo mexicano engajou-se em uma política de austeridade negociada com o FMI. As medidas adotadas repetiram o receituário do Consenso de Washington: desvalorização da moeda, liberação de preços, austeridade fiscal, políticas de redução do gasto público com o fim de subsídios e a redução brutal de programas sociais. Como consequência, ao longo desse período houve uma importante e deliberada redução do poder de intervenção do Estado no México. O setor produtivo estatal mexicano, que era composto por 1.555 empresas em 1982, passou por intensa privatização, com a redução do número de empresas para 617, em 1987, e 257, em 1993.

Entre 1983 e 1987, as políticas de ajuste estrutural buscaram alcançar a estabilidade macroeconômica. Em primeiro lugar, o governo mexicano assumiu o compromisso de pagamento dos juros da dívida externa, com o objetivo de reestabelecer a imagem de bom pagador (maculada pela moratória de 1982) e, portanto, garantir o acesso a mais financiamentos estrangeiros. Ao mesmo tempo, optou por uma política de desvalorização cambial, com o objetivo de melhorar os resultados da balança comercial e fomentar suas exportações. A economia, contudo, não parecia reagir. De 1983 a 1987, o baixo nível de investimentos na economia manteve o PIB mexicano estagnado, ao passo que a inflação alcançou o patamar de 159% em 1987 (Salgado, 2010, p. 76). Neste cenário, os grupos sociais mais empobrecidos, bem como as áreas que não estavam conectadas aos fluxos comerciais internacionais, foram penalizados. Essas áreas sofreram constantemente com o declínio de sua atividade econômica e a deterioração da qualidade de vida de seus habitantes.

A inflexão na política econômica mexicana aprofundou-se, em 1986, com a adoção de uma agressiva estratégia de inserção competitiva nos mercados internacionais. Nesta nova etapa, observou-se a adoção de uma política de integração nas cadeias de valor norte-americanas, acompanhada de política econômica interna recessiva. O país aderiu ao GATT e lançou-se, a partir de então, em uma série de acordos comerciais com países da América Central e do Sul, nos anos 1980, e com a União Europeia, em 1990 (García & Muñoz, 2013).

A crise econômica pela qual passou a economia mexicana na década de 1980 atingiu em cheio o setor agrícola. No campo das políticas agrícolas, observou-se o fortalecimento dos grupos empresariais, com destaque para os setores voltados para a exportação,

e uma maior penalização dos segmentos camponeses. Nesse sentido, em 1984 foi criado o Conselho Nacional Agropecuário (CNA) que funcionava como um grêmio de cúpula de empresas agrícolas, reunindo os mais importantes produtores médios e grandes do país. Essa instituição possibilitou a consolidação da maior representação política dos segmentos empresariais no campo da política agrícola. Nas palavras de Echeverri (2013, p. 20) “o CNA teve grande influência nas decisões de políticas públicas, defendendo a livre iniciativa, a proteção da agricultura nos cenários de livre comércio e o investimento público de fomento à agricultura”. Ainda que considerassem a pobreza rural, esses segmentos tinham uma percepção do meio rural bem mais restrita e centrada em interesses setoriais e, em especial, produtivos.

A produção camponesa permanecia dependente de recursos públicos e de instrumentos de intervenção de instituições oficiais. Ao mesmo tempo, esse segmento, segundo Echeverri (2013, p. 20), vivenciava os limitantes e as restrições dos processos anteriores de repartição da terra (em especial a fragmentação), o que se consolidou na persistência de índices elevados de marginalização no interior das terras de propriedade social.

Marcou esse período o crescimento da visibilidade do meio rural como um espaço associado ao atraso e, por conseguinte, espaço privilegiado para implementação de políticas públicas específicas, normalmente sociais, mas também produtivas, com vistas ao alcance da equidade e da justiça social. Echeverri (2013) ressalta que foi na década de 1980 que se implementaram alguns dos principais programas de combate à insegurança alimentar (pobreza alimentaria). Essas políticas, embora não sejam exclusivas desse período, ganharam visibilidade e força nesse momento. Seus objetivos contrastam com as demais políticas por não se centrarem na inclusão produtiva. Eram orientadas por critérios de marginalização, de pobreza, de identificação de sistemas produtivos específicos ou de delimitação de áreas com base num determinado critério econômico, social ou espacial (Echeverri, 2013, p. 43).

No que concerne aos instrumentos de políticas públicas, nos anos 1980 o PIDER deu lugar ao Programa de Desenvolvimento Rural Integral (Pronadri). Desde 1977, a Coplamar seguia implementando ações para áreas rurais e urbanas deprimidas, muito embora sem fazer diferenciação nas suas ações entre rural e urbano. Numa lógica de ações para públicos prioritários, e com o objetivo de combater a insegurança alimentar, foi implementado o Sistema Alimentar Mexicano (SAM) e, mais à frente, o Programa Nacional Alimentar (PRONAL). Seus objetivos eram a recuperação da soberania alimentar, adequando a estrutura produtiva às demandas de consumo, melhorando a comercialização e as condições de alimentação e de nutrição de forma a contribuir com o desenvolvimento social do país (Echeverri, 2013, p. 44).

O SAM era um programa que visava ao estímulo da produção de alimentos básicos, de forma a incentivar o alcance da autosuficiência e a melhoria da distribuição de alimentos, em particular, para públicos prioritários. Em 1983, foi criado o PRONAL, que tendo em vista o avanço das condições do ajuste estrutural, buscava diminuir o gasto público, reduzindo políticas de subsídio ao consumo e fomentando a produção de alimentos. Seus instrumentos de operacionalização visavam ao aumento do consumo de alimentos em áreas consideradas vulneráveis (Barquera *et al.*, 2001).

Nesse período observou-se o abandono da ideologia nacional-popular e, portanto, do papel do Estado como agente principal do desenvolvimento nacional. Ao contrário do observado nos demais países da América do Sul – que enfrentavam sérios desequilíbrios macroeconômicos por conta da crise externa de 1982, mas que seguiram avançando na substituição de importações, como o Brasil –, no México a estabilidade do regime corporativo favoreceu, logo no início, a escolha de uma estratégia de desenvolvimento com

foco exclusivo no ajuste externo. A inserção competitiva em cadeias de valor globalizadas passou a ser o principal motor do desenvolvimento nacional e alterou de forma significativa as políticas públicas voltadas para o meio rural e para a agricultura (Léonard & Foyer, 2012, p. 46-47).

O setor agrícola foi um dos primeiros campos a serem afetados pela mudança na política nacional. De um lado, foi marcado pelo abandono dos referenciais que enfatizavam os direitos sobre a terra com sua substituição por um referencial que priorizava a competitividade produtiva, mas, que ao mesmo tempo, promovia o enxugamento da institucionalidade de apoio à produção; de outro, observou-se a ampliação das políticas direcionadas para populações específicas, normalmente identificadas por critérios de marginalização, que, em grande parte, atuavam sobre o tema da segurança alimentar (Echeverri, 2013, p. 21).

3.4.3 Período de 1990 a 2000

Entre os anos 1980 e o início dos anos 2000, as políticas voltadas para o meio rural no México passaram por reformulações radicais em relação à sua orientação geral, seu conteúdo temático e seus instrumentos de operacionalização (Léonard & Foyer, 2010; García & Muñoz, 2013). De um modelo assentado na industrialização por substituição de importações, o país voltou-se para uma estratégia política e econômica orientada para a competitividade, para a exploração das vantagens comparativas e para o aprofundamento da inserção mexicana nos mercados internacionais, em especial de produtos agrícolas. Dois marcos nesse processo foram a incorporação do país ao GATT, em 1986, e a assinatura do tratado de livre-comércio com os Estados Unidos e o Canadá (NAFTA), em 1994 (Léonard & Foyer, 2012; García & Muñoz, 2013).

O processo de abertura comercial, que tornou o México uma das economias mais abertas do mundo, provocou importantes mudanças no setor agrícola que, em períodos anteriores, estava protegido da competição externa por uma elevada intervenção do Estado, contando com barreiras comerciais, políticas de subsídios e com transferências públicas. Um dos principais reflexos da nova estratégia de abertura comercial foi a substituição de setores básicos, como grãos, oleaginosas, carnes e derivados, pelo cultivo de frutas e hortaliças para exportação (para os mercados norte-americanos) (Salgado, 2010).

Os anos 1990 consolidaram a inserção mexicana nos mercados internacionais, no caso dos mercados agrícolas, com destaque para as transações com os Estados Unidos. Desde 1994, com a entrada em vigor do NAFTA, os grandes produtores conseguiram ampliar sua capacidade produtiva e exportadora. As exportações mostraram-se bastante dinâmicas, ainda que sempre tenham permanecido em patamares inferiores às importações, o que indica uma transferência quase permanente de recursos ao exterior para cobrir os *deficits* comerciais (Idem, 2013, p. 11).

Ao longo da década de 1990, e principalmente até a recessão de 1995, o PIB mexicano apresentou um crescimento moderado, que chegou a 5% em 1996. O PIB agropecuário, no entanto, apesar do crescimento das exportações, decresceu entre os anos de 1989 e 1992. Em 1995, com a crise da economia nacional, o setor agropecuário foi bastante afetado, com o consequente aumento dos preços com impactos na inflação (García & Muñoz, 2013).

O processo de liberalização e de abertura da economia levou à ampliação das desigualdades entre grupos sociais e territórios, entre áreas urbanas e rurais, que foram se tornando cada vez mais visíveis. O aumento das desigualdades entre as áreas rurais esteve usualmente associado à sua maior ou menor inserção nos fluxos internacionais de investimento e de comércio. Como

consequência da progressiva constatação do incremento dessas desigualdades, surgiram pressões para a alteração da forma de intervenção estatal, no sentido do enfrentamento de algumas das chamadas externalidades da aplicação do modelo neoliberal (que tinham a ver com a pobreza, as assimetrias de mercado, as desigualdades territoriais etc.) (Echeverri, 2013).

Echeverri (2013, p. 21) interpreta esse período, como um momento de consolidação de uma nova agenda interna para o setor agropecuário que combinava a competitividade e, em parte, a redução da institucionalidade de apoio à produção. Segundo o autor, esta agenda foi complementada pela reorientação das políticas sociais, que passaram não apenas a considerar critérios de priorização e de focalização, como a obedecer a uma estratégia baseada em modelos de fundos sociais (que previam a redução do Estado).

Nesse contexto, foi iniciado, em 1991, um processo sem precedentes de reforma na legislação agrária com importantes implicações nas estratégias nacionais de desenvolvimento agrário, camponês e rural. Em 1991, o presidente Salinas reformou o artigo 27 da Constituição de 1917, suspendendo o processo de reforma agrária que assegurava o acesso à terra a todos os camponeses, instituiu a expropriação dos latifúndios e garantia a alocação das terras nos *ejidos*. O governo avançava, assim, na eliminação do que era identificado na época como alguns dos principais “obstáculos” para a modernização do campo, os minifúndios. A reforma da Constituição viabilizou a possibilidade de divisão do *ejido* em pequenas propriedades privadas e bloqueou a distribuição de terras, bem como eliminou as restrições à participação de empresas comerciais e de investimentos privados na exploração dos *ejidos*. As modificações foram justificadas em nome da redução da quantidade de minifúndios e da promoção de investimentos para elevação da produtividade nessas áreas.

Simultaneamente, foi lançado o Programa de Certificação dos *Ejidos* (Procede), que delimitou os direitos territoriais dentro do *ejido*, possibilitando a privatização de algumas parcelas e também sua venda (García & Muñoz, 2013). Para Echeverri (2013, p. 21), a reforma do artigo 27 constituiu uma profunda modificação das estratégias de desenvolvimento agrário, camponês e rural no México, em um processo que se manterá em boa parte da década de 1990 e que será concluído com a Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável de 2001.

Entre 1990 e 1992, com o objetivo de fazer frente às mudanças e reformas realizadas na institucionalidade agrária do país, as organizações camponesas instituíram o Congresso Agrário Permanente (CAP), que, segundo Echeverri (2013), procurou fomentar a construção de propostas alternativas às políticas neoliberais. Este momento correspondeu a um período de intenso debate sobre a questão agrária no país e foi marcado por manifestações regionais e locais. De modo geral, seu posicionamento alertava para o risco de concentração da terra e de expulsão de camponeses do meio rural, fruto das novas estratégias governamentais que privilegiavam a propriedade privada nas regiões. Os debates em torno do CAP mostraram-se bastante difíceis e conflituosos, mas culminaram num acordo consensuado pelas organizações camponesas que, embora aceitando um processo de reforma que privilegiava o mercado como ator central do desenvolvimento rural e agrícola, inseria alguns elementos críticos.

Não obstante a existência do CAP, outras organizações, em particular de caráter regional, mantiveram-se em total oposição à reforma do sistema de propriedade social. Essas organizações possuíam visão e demandas reivindicatórias mais profundas e estruturadas e denunciavam que as reformas propostas pelo governo mexicano consolidavam o caráter de mercadoria da terra em contraposição aos direitos da sociedade; fragilizavam o modelo camponês e coletivo de exploração da terra em benefício de

modos capitalistas; possibilitavam a fragmentação do território e a perda de modos tradicionais e ancestrais de produção, em particular dos indígenas; e colocavam em risco os recursos naturais, com perdas importantes para o meio ambiente (Echeverri, 2013, p. 71).

Como resposta imediata às negociações, conflitos e manifestações em torno da reforma, surgiu, neste período, um dos mais significativos movimentos de oposição e uma das mais importantes manifestações independentes da luta agrária mexicana, a Revolta de Chiapas. Em 1994, o Exército Zapatista de Libertação Nacional iniciou um processo de luta armada contra as reformas liberalizantes em curso no México, cujo símbolo emblemático era o Nafta, e pela reivindicação dos direitos indígenas e camponeses. Echeverri (2013, p. 72) reforça que o movimento tornou-se um marco da luta indígena durante os anos 1990, no país e no exterior, e referência-chave para a negociação de um pacto com o governo do Partido Ação Nacional (PAN), que rompeu com a hegemonia do PRI. Com o tempo, o movimento perdeu força de pressão e de mobilização, na medida em que passou a participar em acordos, pactos e programas governamentais específicos (Echeverri, 2013, p. 72).

De acordo com Echeverri (2013, p. 69-70), as reformas neoliberais realizadas no México estiveram profundamente articuladas a mecanismos corporativistas, presentes no cenário político do país, e inauguraram um período que ficou conhecido como neocorporativismo. No que diz respeito ao mundo rural, o neocorporativismo caracterizou-se pela vinculação das organizações e representações de distintos segmentos do meio rural à execução das políticas públicas, que foi progressivamente terceirizada na medida em que se avançava na redução do aparato governamental. Segundo este autor, sua consolidação se deu no processo de reforma do artigo 27 da Constituição de 1917.

Assim, de modo geral, ao longo do avanço das medidas neoliberais no país, as organizações *ejidales* foram progressivamente confrontadas por outras organizações de produtores impulsionadas pelo projeto modernizador, o que, entre outras consequências, reforçou uma determinada interpretação do rural, que o identificava com o setorial e o produtivo, em detrimento de concepções mais amplas vinculadas com os direitos da sociedade, a luta pela terra e a dimensão cultural. A expressão concreta desta derrota é a forma como foi resolvida a disputa histórica entre modernização da agricultura e reforma agrária: ao mesmo tempo em que os governos neoliberais reafirmaram o discurso da modernização como objetivo central das políticas públicas, a possibilidade da reforma agrária foi eliminada da agenda política, através da modificação do artigo 27 da Constituição.

Assim, no âmbito das políticas setoriais e com um forte conteúdo modernizante, foi lançado, nos anos 1990, o Programa Nacional de Modernização para o Campo (1990-1994), seguido pelo Programa Nacional Agropecuário e de Desenvolvimento Rural (1995-2000). Ambos combinavam objetivos de uso mais eficiente dos recursos, visando ao aumento da produção agrícola e ao melhor desempenho da balança comercial, com metas de incremento do bem-estar da população rural. Dentre esses instrumentos de intervenção, Echeverri (2013) ressalta o Programa de Apoio Direto ao Campo (Procampo, 1994), que previa a transferência de recursos públicos aos produtores de cultivos considerados estratégicos, com o objetivo de financiar sua reconversão produtiva e viabilizar sua inserção nos mercados internacionais.

Outro programa que o autor destaca no setor agrícola foi o de Apoio e Serviços à Comercialização Agropecuária (ASERCA), que tinha o propósito de apoiar processos de comercialização e sustentação de renda aos produtores agropecuários de grãos e de oleaginosas. Embora os programas incluíssem também como objetivos o combate à pobreza rural, a conservação dos recursos

naturais e a instituição de melhores formas de uso do solo, as propostas que efetivamente foram postas em marcha eram produtivistas (García & Muñoz, 2013). Assim, na prática, o programa atendeu prioritariamente os produtores mais capitalizados e com maior capacidade de integração aos fluxos internacionais.

E, finalmente, em 1995, foi lançado o programa Aliança para o Campo, com a finalidade de impulsionar a capitalização dos produtores, em especial os pequenos, e permitir a ampliação da produtividade e da produção no setor agropecuário. O programa funcionou em uma lógica descentralizada, que previa a participação dos estados e dos produtores organizados em sua cadeia de implementação (García & Muñoz, 2013, p. 22).

Como reflexo dos efeitos perversos do modelo neoliberal e da pressão das organizações camponesas para enfrentá-los, o governo ampliou também no período o leque de políticas sociais para o campo. Echeverri (2013, p. 44) destaca o Programa Nacional de Solidariedade (Pronasol), que integrou uma estratégia baseada em ações de infraestrutura social e oferta de alimentos com programas de desenvolvimento regional e com programas que são desenhados especificamente para grupos sociais diagnosticados em situação de vulnerabilidade. Neste caso, como em outros já mencionados, os instrumentos de política pública não diferenciam os meios rural e urbano, procurando agir nos espaços privilegiados e mapeados por critérios de focalização e marginalização, sejam eles urbanos ou rurais.

Assim, em 1997, o Pronasol foi substituído pelo Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA) que, na virada dos 2000, deu lugar ao Programa de Desenvolvimento Humano - Oportunidades. Este último teve como elemento central a existência de fundos de subsídios, cuja utilização estava condicionada ao cumprimento de metas nutricionais, de saúde, de educação e de desenvolvimento de infraestrutura social. Echeverri (2013, p. 45) chama atenção para o fato de que, como já observado nas políticas sociais do período anterior, o programa era operacionalizado por meio da abordagem da focalização com base em critérios de marginalização.

3.4.4 Anos 2000

Nos anos 2000 chegou à presidência do país Vicente Fox, democrata cristão, cujo governo representou o término de um período de 70 anos no poder do Partido Revolucionário Institucional (PRI). O México enfrentava, logo nos primeiros anos de 2000, um cenário de crise em grande parte acentuado pela crise dos Estados Unidos (crise da Nasdaq, acelerada pelos atentados de 11 de setembro), principal destino de suas exportações. Devido à grande integração entre as duas economias, acentuada no período anterior, a economia mexicana foi significativamente afetada pela crise norte-americana. A recessão foi generalizada e afetou a maior parte dos setores econômicos, como o agropecuário, a indústria manufatureira, a construção civil, a mineração e o comércio. As exportações mexicanas, em 2001, tiveram uma redução de 4,8%.

Para Echeverri (2013, p. 21-22), o período recente teve como maior expressão, no que concerne ao campo agrícola e rural, a realização de reformas na Lei Agrária (a última reforma foi em abril de 2012) e a formulação da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável (LDRS), em 2001, que viriam a constituir um novo marco para pensar o desenvolvimento rural no país. Uma de suas consequências principais seria deslocar a visão sobre o rural de uma dimensão estritamente agrícola para uma perspectiva mais ampla que o setorial.

A Lei Agrária foi produto do processo revolucionário, dando base para a estrutura agrária mexicana que é caracterizada pelas figuras do *ejido* e das terras comunais. Ela estabelece a base normativa e política do mundo rural, em particular no que concerne aos direitos fundamentais da população camponesa, e apresenta uma concepção ampla do desenvolvimento rural, da produção agrícola e do trabalho rural (Echeverri, 2013, p. 38). O autor destaca que ao longo dos tempos, desde sua criação, a Lei Agrária permitiu que a propriedade social no México evoluísse juntamente com as transformações observadas na sociedade, cujos principais motivadores foram a industrialização e a urbanização. Assim, a lei estabeleceu que a urbanização não significaria o fim dos *ejidos*. Ainda que os mesmos permanecessem bastante ligados ao rural, com o tempo, a lei foi progressivamente admitindo uma concepção mais ampla dos *ejidos* como espaço diversificado e influenciado, de múltiplas formas, pelos processos de urbanização. Outros importantes aspectos da Lei Agrária, com consequências diretas sobre o meio rural, foram a proibição do latifúndio (ao contrário de outros países da América Latina) e a definição da pequena propriedade agrícola⁷⁴ (Echeverri, 2013, p. 41).

A LDRS foi aprovada em 2001, após um longo processo de negociação. Echeverri (2013, p. 27) chama atenção que a LDRS tem potencial para estabelecer uma visão de desenvolvimento rural que ultrapassa os enfoques tradicionais agrícolas e/ou que o associa a populações marginalizadas ou a espaços pouco povoados. O autor menciona que a nova lei, muito embora trate do rural, não institui uma definição explícita do mesmo, adotando em seus instrumentos a definição oficial que trata esses espaços como residuais (áreas fora dos núcleos urbanos). Contudo, ela parte de uma visão integradora do meio rural, reconhecendo que os eixos centrais da realidade do espaço rural são formados e conformados em intensa articulação com os centros urbanos. O reconhecimento dessa “integralidade do desenvolvimento”, segundo Echeverri (2013), implica o reconhecimento de dois importantes aspectos: de que o território rural compreende todas as esferas da vida social para além do econômico e do produtivo (que devem ser consideradas ao se pensar no desenvolvimento) e de que a economia rural deve ser vista de uma perspectiva ampla, que inclui todos encadeamentos gerados a partir da atividade agrícola, e que fazem com que atividades de transformação e serviços se façam cada vez mais presentes nesses espaços (multissetorialidade e diversificação).

No que concerne ao ordenamento e à institucionalidade proposta, a LDRS estabelecia duas estruturas inovadoras (Echeverri, 2013). A primeira ia em direção ao estabelecimento de processos multissetoriais, com a instituição de uma instância de caráter intersetorial com a função de coordenar ações setoriais voltadas para o território. A segunda favorecia a descentralização das funções do Estado, estabelecendo que as ações no âmbito da lei seriam executadas mediante convênios e parcerias entre as instâncias federais e as territoriais (em processos de descentralização) e com maior participação da sociedade civil.

Ainda em 2001, as organizações camponesas e empresariais do México subscreveram um acordo amplo com o governo, que consolidou o que Echeverri (2013, p. 22) identifica como um pacto para o desenvolvimento rural sustentável. O Acordo Nacional para o Campo não diferiu muito do conteúdo presente na LDRS. Ao contrário. Segundo Echeverri (2013, p. 22), devido à amplitude e força política de sua convocatória, o acordo seria complementar à política pública, ao estabelecer um compromisso de participação entre diferentes agentes do setor em prol do desenvolvimento sustentável. Assim, segundo o autor: “Pode-se afirmar que o Acordo é a carta de adesão da sociedade rural à Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável, é o estabelecimento de compromissos do Estado

74 Os latifúndios são considerados superfícies dedicadas à agricultura, pecuária ou atividades florestais que excedam o limite de 25 vezes o tamanho da pequena propriedade individual. A pequena propriedade, por sua vez, tem a sua definição de tamanho estabelecida por cultura realizada, tendo um forte componente agrário.

para colocar em marcha os processos de reordenamento do campo mexicano, mas sobretudo, é o reconhecimento das organizações sociais e civis da legitimidade das orientações da Lei”.

A partir da publicação da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável de 2001, foi estruturado um conjunto de políticas de desenvolvimento em torno do Programa Especial Concorrente (PEC), que articula, em um único instrumento, todas as ações referentes ao espaço rural. Os PECs articulam todas as intervenções para o meio rural, sejam ações no campo social, educacional e de saúde; de infraestrutura; de competitividade; de financiamento; de intervenções agrárias; e/ou de interferência no campo trabalhista. Tiveram duas versões até o momento, os PECs 2002-2006 e 2007-2012, e operam sobretudo sobre o meio rural.

Outras importantes leis incidentes sobre o meio rural mexicano no último período são a Lei Geral dos Assentamentos Humanos, a Lei de Planejamento e a Lei do Equilíbrio Ecológico e Proteção ao Ambiente (Echeverri, 2013). A Lei Geral dos Assentamentos define os modelos de intervenções nos espaços rurais, mas não diferencia em sua normatividade os espaços rurais dos espaços urbanos. Ao contrário, seus instrumentos de ação são definidos em torno de assentamentos humanos, centros de povoados e desenvolvimento regional e territorial, numa visão que pensa o rural numa perspectiva dinâmica, em relação com o urbano e dentro do marco do desenvolvimento regional. A Lei de Planejamento determina os mecanismos de ação do Estado em todos os âmbitos da política pública, regulando processos de formulação e de gestão de políticas públicas e com forte influência no andamento de políticas setoriais e territoriais.

Recentemente, essas políticas de desenvolvimento rural passaram a se ajustar aos PECs. A Lei de Equilíbrio Ecológico e Proteção ao Ambiente é outro importante instrumento de manejo do espaço, de regulação e intervenção pública. A aplicação da lei estabelece um zoneamento, definindo áreas de proteção (núcleos) e de amortização, com um forte impacto sobre as atividades agrícolas. Por fim, no campo da segurança alimentar, Echeverri (2013, p. 45) destaca neste período outra política, o Programa Nacional de Segurança Alimentar (PESA), com apoio da FAO, cujo objetivo era promover modelos de produção agropecuária tendo em vista o alcance da segurança alimentar com foco em áreas de elevada marginalização.

Recentemente, todos os processos que ocorreram na realidade agrária mexicana proporcionaram mudanças na visão do rural, com grande influência sobre as políticas públicas. Segundo Echeverri (2013, p. 41):

“[...] os processos de diversificação das economias agrárias em direção aos modelos multissetoriais, bem como da paisagem agrária da propriedade social, que vivenciou a transição urbana, mudando o destino de muitos *ejidos* até estruturas urbanas, a localização de atividades econômicas secundárias e terciárias, mudanças na essência do campesinato ejidatário na sua concepção fundamental, para povoados rurais diversificados e muitas vezes urbanizados, indicam que a transição alcançou um nível avançado e que requer uma visão profunda da intitucionalidade que a cobre, particularmente sob a perspectiva da política pública.”

Tendo em vista tais processos, o novo governo, em 2013, alterou a Lei de Administração Pública com o propósito de criar um novo marco para atender o tema agrário no México, criando a nova Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano. Suas ações agem no sentido de amortecer o crescimento de assentamentos humanos, de regularizar a propriedade agrária e outras figuras, como os *ejidos*, as terras comunitárias, a pequena propriedade agrícola, florestal e pecuarista, de estabelecer o desenvolvimento urbano com critérios uniformes, entre outras ações. A nova secretaria, segundo Echeverri (2013, p. 42), ao centrar

na busca do desenvolvimento equilibrado e da coesão territorial, reconhece o caráter sistêmico do desenvolvimento rural, onde o agrário, o territorial e o urbano interagem e compõem a integralidade do mundo real. Poderia, portanto, avançar em direção a uma integração dos processos sociais, demográficos, ecológicos e políticos, que estabelecem tipologias territoriais que vão além da dicotomia rural-urbano.

Tendo em vista essas observações, Echeverri (2013, p. 94) conclui que a definição de rural não tem assumido, no México, muita relevância para a caracterização das políticas públicas que incidem sobre o meio rural. Assim, para o autor, não teria sido a definição de rural que teria orientado as transformações ocorridas no campo mexicano. Ao contrário, a evolução e a transição do campo mexicano estiveram ligadas a temas de maior complexidade, como os debates em torno da propriedade da terra, do agrário, do regional e do ambiental, que influenciaram instituições e processos de operacionalização que interferem e provocam transformações no rural. Nesse sentido, a concepção de rural esteve muito mais atrelada a embates e contradições profundas que marcaram a história mexicana – como entre modernização e reforma agrária –, do que a debates sobre sua definição e possíveis tipologias (Echeverri, 2013, p. 6).

Ao analisar a trajetória das políticas que incidem sobre o meio rural mexicano, Echeverri (2013) reconhece que essas têm adotado normalmente a forma de políticas setoriais, voltadas para as atividades agrícolas, ou de políticas compensatórias, que agem sobre grupos considerados marginalizados ou vulneráveis. Nesses casos, as políticas voltadas para o meio rural têm seus objetos definidos a partir de uma perspectiva setorial ou social, por meio da seleção de critérios de identificação de determinados segmentos sociais ou espaços (idem, 2013, p. 93-94). Essas lógicas para se pensar o rural, segundo o autor, refletem e são refletidas no cenário político mexicano (onde a bandeira do rural tem mantido importância significativa dentre a classe política) grosso modo em dois grandes blocos de interesses: aqueles encampados pelos produtores agropecuários e aqueles que manifestam o rural a partir de uma reivindicação histórica por territórios, regiões e populações que, em virtude da implementação de políticas discriminatórias e excludentes com forte viés urbano, acabam associadas ao atraso e à marginalidade (Echeverri, 2013, p. 93). Essas políticas, contudo, por guardarem uma lógica estabelecida a partir do setorial e do social, não colocariam em questão a definição do rural.

Contudo, nos últimos anos, o autor reconhece que algumas políticas vêm crescentemente adotando a transversalidade e a multisetorialidade em seus instrumentos de ação. Nesses casos, os objetos das políticas passam de uma base setorial e social, para uma visão multisetorial (agrícola e não agrícola) e multidimensional (meio ambiente, social, econômico, político, cultural etc.). Echeverri (2013, p. 94) sugere em seu estudo que a consequência direta desse movimento recente no México teria sido o crescimento do reconhecimento da necessidade de revisão do conceito do rural como agrícola, definição que já não mais caberia nessa nova geração de políticas.

Assim sendo, a necessidade de debate e de redefinição do rural no México, segundo o autor, seria derivada de um processo recente de fortalecimento de uma nova “família” de políticas, cuja maior expressão estaria na recém-criada secretaria territorial. Essas políticas são complementares aos tradicionais instrumentos setoriais e compensatórios, mas envolvem uma outra lógica de operacionalização, sendo transversais, integradoras e articuladoras de políticas, com o objetivo de promover o desenvolvimento no território. Essa visão, segundo o autor, estaria sendo reforçada com a LDRS. Ao ter como prioridade o território, e não um setor econômico ou grupo social, essas novas políticas trariam para destaque o debate sobre a dicotomia urbana e rural e sua pertinência para a ação pública nos tempos contemporâneos.

O território, por ser caracterizado por um contínuo que inclui áreas rurais e urbanas, áreas naturais e resultantes da ação e da intervenção humanas, assim, caminharia em sentido oposto a uma reafirmação dos limites rurais e urbanos. Nas palavras de Echeverri (2013, p. 96), *“no caso das políticas territoriais, a definição do urbano e do rural em termos de limites, de cotas, de linhas precisas e de diferenciação em termos de política, se constituem uma barreira, uma limitação e uma contenção para a sua própria formulação, gestão e implementação, restringe, limita, impede”*. Desse modo, o autor constrói sua crítica à dicotomia urbano-rural que, ao delimitar um critério definidor rígido, acabaria desconhecendo ou ignorando a importância das interações e sinergias entre as estratégias de desenvolvimento. Assim, mais do que redefinir o rural, o autor defende a importância de revisitar as razões políticas, ideológicas e culturais que cercam o conceito de rural e que, em muitos casos, restringem as políticas públicas que procuram agir sobre o desenvolvimento.

Atualmente, o México segue com importante participação do rural, contendo 23% da população total localizada em mais de 188 mil pequenas aglomerações populacionais ao longo do território nacional, todas com características rurais. Essas áreas rurais são bastante heterogêneas. Incluem áreas que apresentam características rurais acentuadas e áreas com traços mais próximos do urbano. Ao mesmo tempo, desde 2010, segundo estatísticas nacionais, observa-se o declínio contínuo da população rural. As condições de desenvolvimento e os indicadores de qualidade de vida, por sua vez, indicam que há um claro distanciamento entre as áreas rurais e as urbanas, com a pobreza concentrada de forma significativa nas primeiras (Echeverri, 2013).

Com relação à dimensão econômica, o rural mexicano ainda permanece bastante ligado à realização de atividades agropecuárias. Essas regiões são também bastante diferenciadas com relação à infraestrutura e serviços. Os centros regionais concentram as maiores e mais sofisticadas infraestruturas, como os aeroportos e centrais de abastecimento. No que diz respeito às áreas rurais, aquelas com maiores e melhores infraestruturas correspondem a polos agrícolas mais integrados com os mercados internacionais e responsáveis pela maior parte da produção agrícola voltada para os mercados. Em contrapartida, ainda que a agricultura tenha uma baixa contribuição para o produto nacional, mantém relevância para a geração de empregos no país, o que está relacionado com a importância da agricultura familiar, na qual boa parte dos produtores vive de autoconsumo. Atualmente, os produtores voltados para o autoconsumo chegam a representar 50% do total de produtores e respondem por 39% da produção de alimentos. Importante ressaltar, também, que 43% dos *ejidos* se encontram nos municípios que são polos agrícolas, o que parece sugerir que boa parte da agricultura e da agricultura familiar esteja nos *ejidos*.

3.5 O estudo de caso do Uruguai

Alguns antecedentes	1950-1980	1980-1990	1990-2000	2000 ...
• 1933: Golpe de Estado. • A partir de 1930: Início da industrialização induzida pelo Estado. • 1946: Implementação da Lei de Centros de Povoados que define a criação de centros de povoados, estabelecendo como se subdividem os prédios rurais para esse fim. • 1948: Criação do Instituto Nacional de Colonização.	• 1973: Golpe de Estado no Uruguai.	• Década de 1980: Adoção de políticas da Revolução Verde. • Década de 1980: O agro uruguaio encontrava-se estagnado, ao ser medido por diversos indicadores. • 1982: Crise financeira, endividamento dos produtores rurais. • 1987: Lei de Promoção do Reflorestamento.	• 1990: Liberalização da economia. • 1990: Introdução de organismos geneticamente modificados e favorecimento da produção de grãos • Década de 1990: Recuperação da produção agrícola uruguaia pelo estímulo de políticas monetárias que tonaram-na mais competitiva.	• Anos 2000: Fortes transformações no agro uruguaio - aumento no preço das terras, concentração e estrangeirização da terra. • 2002: Crise econômica no país. • Anos 2000: As cadeias uruguaias se inserem em cadeias de valor global. • 2005: Primeiro governo da Frente Ampla. • 2008: Instalação da primeira planta de produção de polpa de celulose (a segunda entrará em produção em 2014). • 2011: Realização de um Censo Agropecuário.

3.5.1 Período de 1950 a 1980

O estabelecimento formal do **Uruguai**, como um estado-nação, data de 1828-1830, com a instituição de um governo provisório e a promulgação da Constituição dois anos mais tarde (Yaffe, 2001). Análises da história uruguaia (Bertino *et al.*, 2001; Yaffe, 2001) identificam, na primeira metade do século XX, a existência de dois modelos diferentes de crescimento e de desenvolvimento econômicos. As primeiras fases de crescimento vão de 1902 a 1912 e de 1922 a 1930 e se caracterizam pela adoção de um modelo de crescimento para fora. A segunda fase vai dos anos 1930 até 1957 e foi marcada pela adoção de um modelo de crescimento para dentro, ou o modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) (Bertino *et al.*, 2001; Rosell *et al.*, 2012).

Foi no final do século XIX e início do XX que o Uruguai modernizou o Estado (com medidas econômicas, sociais e institucionais), estabelecendo as bases para um Estado mais intervencionista. Neste período, o país avançou em sua inserção no mercado mundial capitalista, sob o modelo agroexportador baseado em couro, lã e carne. A partir de então, a economia uruguaia seguiu bastante dependente do desempenho da economia internacional, traço que se manterá mais ou menos até os dias de hoje (Bertino *et al.*, 2001, p. 12). Contudo, já após a primeira grande guerra, a economia agroexportadora uruguaia começou a dar sinais de desgaste, com queda nas exportações, baixo crescimento econômico e baixa dinâmica tecnológica. Buscando romper com a

crise, o batllismo⁷⁵ impulsionou uma série de medidas econômicas e sociais que tinham como objetivo modernizar, diversificar e nacionalizar a economia, com o Estado desempenhando um papel central (Yaffe, 2001). Ao mesmo tempo, o governo avançou no reconhecimento de direitos sociais, com a instituição de uma ampla legislação social e a extensão da cobertura de serviços públicos.

Boa parte das medidas implementadas foram direcionadas para o setor agropecuário, que contou com instrumentos para a modernização da produção pecuária e para incentivo à agricultura para o mercado interno. O novo impulso à economia, contudo, não conseguiu romper com o modelo agroexportador apoiado na pecuária extensiva, que, segundo (Yaffe (2010)), continuou sendo a forma de produção predominante no campo (em área e valores produzidos). Enquanto isso, a agricultura voltada para o mercado interno, seguiu com uma participação muito pequena no território (cerca de 5% da superfície produtiva), ainda que fosse responsável pela ocupação de mais de 50% da população ativa no meio rural (Bertino *et al.*, 2001, p. 18). Recebeu maior apoio no segundo mandato de Batlle, mas este quadro mudou com o golpe de Estado de 1933 e com o novo contexto resultante da crise de 1929, reduzindo em muito a magnitude da agricultura no campo uruguaio.

O Batllismo foi interrompido brutalmente em 1933, com o golpe de Estado conduzido por Gabriel Terra e que perdurou até 1942, quebrando a continuidade dos avanços conquistados nos períodos anteriores. A crise de 1929 e a segunda guerra mundial inviabilizaram a continuidade do modelo agroexportador nos países periféricos, afetando igualmente o Uruguai. Suas exportações diminuíram bruscamente, após a segunda guerra mundial, o que produziu uma grave crise econômica e levou o governo a alterar o modelo de crescimento (FUSDA, 2010, p. 65-69).

O governo uruguaio, agora sob um regime autoritário, adotou uma série de medidas que visavam à regulação do setor externo e do setor financeiro, com o objetivo de amenizar os efeitos da depressão. Neste sentido, promoveu mudanças nos preços relativos da economia (política cambial), com o objetivo de privilegiar a produção manufatureira local e expandir o mercado interno (por meio de políticas sociais e de elevação dos salários). Rosell *et al.* (2012) destacam, assim, que o modelo de industrialização induzido pelo Estado teria começado cedo no Uruguai, ou seja, por volta dos anos 1930. O novo modelo correspondeu à estratégia adotada pelo governo para contornar os efeitos da crise.

A implantação deste novo modelo foi acompanhada pela ampliação do intervencionismo estatal em distintos campos (comércio exterior, indústria, mercado laboral, comercialização de bens) e do protecionismo da indústria nacional (Bertino *et al.*, 2001, p. 25). No período de 1930 a 1959, a indústria manufatureira uruguaia passou por importantes transformações, apresentando uma taxa média anual de crescimento de 4,4%, mais elevada que a do crescimento do PIB total, de 2,2% no período. O crescimento mais rápido ocorreu de 1946 a 1956, com uma taxa média de crescimento de 7,2% ao ano (Rosell *et al.*, 2012, p. 8-9). A segunda guerra mundial reforçou essa estratégia de crescimento.

Contudo, a partir do pós-guerra, o cenário mudou. Em meados da década de 1950, a crise do setor pecuário e o aumento do protecionismo dos países europeus nos mercados agrícolas provocaram o estrangulamento do modelo de industrialização por

75 O termo Batllista ou Batllismo é derivado de José Batlle, que foi presidente do Uruguai em 1899 (interino), de 1911 a 1915. Sob seus governos firmou-se e expandiu-se um Estado intervencionista, de cunho popular, na área econômica e social. O termo Batllista é empregado usualmente para referência ao primeiro mandato.

substituição de importações, que dependia, para avançar, da obtenção crescente de divisas para a continuidade das importações (Rosell *et al.*, 2012). No caso uruguaio, dadas as dimensões relativamente reduzidas de sua população, o mercado interno não representava uma alternativa suficiente para sustentar o modelo de industrialização (Bertino *et al.*, 2001).

Ao longo deste período, o setor agropecuário uruguaio, em particular a pecuária extensiva, desempenhou um papel importante no modelo de desenvolvimento do país. Observa-se, no meio rural, nesta época, duas formas distintas e mais ou menos permanentes de produção agropecuária, que Piñeiro (2013) caracteriza como uma agricultura a duas velocidades. Por um lado, existiam as propriedades com pecuária, mais capitalizadas e voltadas para exportação, e, por outro, a produção familiar dedicada à agricultura para abastecimento do mercado interno. Ao longo dos dois períodos analisados – o agroexportador e o da industrialização por substituição de importações – a pecuária extensiva ocupou uma posição estratégica em ambos os modelos, sendo objeto de muitas políticas públicas de apoio e proteção. Como consequência, a visão dominante de desenvolvimento rural assumia, é claro, uma perspectiva setorial, produtivista, de desenvolvimento agropecuário.

Outro traço marcante do modelo baseado na pecuária extensiva foi o baixo povoamento das áreas rurais. A pecuária extensiva e a sua expansão resultaram em uma importante dinâmica de migração interna do interior para a capital e de expulsão da população do campo. Esse processo remete ao final do século XIX, mas é mantido em maior ou menor grau em períodos posteriores, de modo que boa parte das pessoas que trabalham na agricultura não habitam no meio rural (Piñeiro, 2013). Yaffe (2001) e Bertino *et al.* (2001, p. 18) sinalizam a existência de um elevado grau de urbanização no Uruguai, marca que será conservada até os dias atuais, não importando o indicador utilizado como referência. Em 1908, 30% dos uruguaios já residiam nas cidades, uma participação bem maior do que a observada em outros países da América Latina. Se Montevideu concentrava, em 1932, ao menos 30% da população do país, em 1942, concentrava 33% e, em 1963, mais de 45% da população total (Bertino *et al.*, 2001, p. 30).

A imagem predominante no imaginário dos uruguaios no final do século XIX era a do campo como um lugar despovoado, extenso e hostil, e não como um local de residência ou de vida. Com o cercamento das propriedades, melhoramento do gado e garantia da propriedade da terra, ao longo do início do século XX, a imagem do gaúcho deu lugar a do peão de estância, trabalhador de modernas fazendas pecuaristas, mas o meio rural, tal e qual imaginado, permaneceu um espaço vazio, com escassa população. A representação do rural, portanto, é mais a de local de produção e trabalho, do que de local de vida (Piñeiro, 2013, p. 23).

3.5.2 Período de 1980 a 1990

A década de 1970 no **Uruguai** foi marcada pelo golpe de Estado que instituiu a ditadura militar que durou até 1985, quando o país iniciou um período de transição democrática. O regime militar adotou uma orientação liberal e lançou o Plano Nacional de Desenvolvimento, pretendendo mudar a lógica produtiva no país por meio de medidas de agregação de valor às exportações.

Em um contexto latino-americano assolado pela crise do endividamento e com a economia uruguaia mergulhada também em crise, o primeiro governo pós-golpe, presidido por Julio Maria Sanguinetti, iniciou o processo de transição para o regime democrático. No campo da política externa, o novo governo canalizou esforços para romper com o isolamento internacional do país, resultado do regime militar, e desenhar uma estratégia de reinserção internacional. Ao mesmo tempo, e principalmente devido ao contexto de crise de endividamento, o período foi marcado pela busca de uma maior autonomia na política externa, aproximando-se de instâncias de concertação e de articulação latino-americanas, como o Mercosul (Clérico, 2006, p. 120).

Blake (1998, p. 9) indica que no Uruguai, no período de 1981 a 1984, o produto interno bruto caiu, em média, 3,9% a.a., o desemprego subiu de 6,7% para 12% e a inflação alcançou uma taxa de 66,1%, enquanto o salário real desabou, caindo quase 34% no mesmo período. Piñeiro (2013, p. 14) assinala que a crise da década de 1980 atingiu os produtores agropecuários, em um processo que duplicou suas dívidas em curto espaço de tempo. Com isso, ocorreram quebras e vendas de propriedades, com o objetivo de saldar as dívidas, e muitos processos de renegociação.

O novo governo assumiu com o objetivo de reativar a economia uruguaia por meio de uma lenta liberalização comercial (idem, 1998). As políticas públicas para o setor agrícola assumiram um forte caráter modernizador, com o objetivo de ampliar a produtividade e tornar a agricultura uruguaia mais competitiva no mercado mundial.

Segundo Piñeiro (2013, p. 5), a Revolução Verde foi adotada no Uruguai a partir 1980. Chiappe (s/d), por sua vez, destaca que as mudanças tecnológicas afetaram mais profundamente os setores produtivos mais dinâmicos, como arroz, cítricos, produção leiteira e cevada. Nesses casos, observou-se a incorporação de tecnologia (maquinaria, equipamentos, uso intensivo de produtos químicos), com aumento na produtividade e nos rendimentos dos produtores. Em outros setores, a aplicação da tecnologia se deu de maneira incompleta, com a incorporação de apenas alguns componentes, como o uso intensivo de insumos e a especialização, o que ocorreu, por exemplo, nas granjas. O processo de modernização de alguns setores da agricultura uruguaia, associado à lenta abertura, conduziram à desapropriação de numerosos produtores familiares, processo que será mantido nas décadas seguintes (Piñeiro, 2013, p. 5).

Com a redemocratização, houve, aos poucos, ampliação do número de atores que participam da vida pública, complexificando o processo de tomada de decisões. Piñeiro (2013, p. 14) chama a atenção para algumas associações representativas dos interesses da agropecuária que ganham destaque neste período, principalmente por negociarem com o governo as políticas públicas para a agricultura. De um lado, a Associação Rural do Uruguai e a Federação Rural do Uruguai que, diante da crise, demandavam do governo o refinanciamento das dívidas, defendendo uma clara visão do rural como espaço de produção. Por outro lado, as associações que representavam os produtores familiares, como a Comissão Nacional de Fomento Rural, que, para além da renegociação das dívidas, solicitavam ao governo a elaboração de políticas públicas diferenciadas para atender especificamente os interesses desses produtores. Inseriam em sua pauta reivindicatória as medidas voltadas para a melhoria dos salários dos trabalhadores rurais, para ativar o mercado interno, ações de regulação dos mercados, isenção de impostos sobre insumos necessários para a agricultura etc. Nenhum desses atores fazia referência explícita, em seus discursos, à questão da ruralidade, ainda que em suas propostas estivessem implícitas diferentes visões acerca do rural e de seu desenvolvimento (Piñeiro, 2013).

Nesse período, o setor agrícola e as políticas públicas adquiriram um forte caráter produtivista, voltados para a modernização, com o objetivo de permitir sua articulação com os complexos agroindustriais ligados aos mercados externos, que naquele momento ganhavam força. A abordagem do desenvolvimento rural foi, assim, orientada por uma perspectiva produtiva-tecnológica, de enfoque exclusivamente setorial, e expressa pela rápida difusão de políticas públicas baseadas nos pacotes da Revolução Verde. Para além das mudanças que provocou nas políticas públicas, a lógica modernizante tinha um forte impacto também sobre as formas de trabalho agrícola, que se tornaram cada vez mais próximas do ritmo industrial. A implantação dos pacotes tecnológicos, por exigência das empresas agroalimentares que exigiam um abastecimento regular de produtos padronizados capazes de serem industrializados, ocorreu acompanhada pela incorporação de sistemas de organização do trabalho nas cadeias agrícolas, com ritmo industrial.

Se o problema rural uruguaio, até este momento, esteve centrado historicamente na estagnação da produção, com o latifúndio pecuarista sendo considerado o principal responsável pela estagnação produtiva (pela sua baixa produtividade e por seu caráter extensivo), a partir dos anos 1980 este diagnóstico foi superado. Ainda que nesse período a pecuária ocupasse 90% do território uruguaio, a dinâmica dos produtos agrícolas mudou tão rapidamente que viabilizou, ao mesmo tempo, a manutenção da pecuária e o aumento significativo de áreas de reflorestamento, a expansão da superfície agrícola e a intensificação produtiva crescente dos cultivos agropecuários. Neste processo, ganharam destaque o arroz e uma agricultura de sequeiro baseada na inclusão do cultivo da soja, além da introdução de novas lógicas no meio rural uruguaio, distintas daquelas observadas no produtor tradicional, que acompanharam as inovações tecnológicas, como cultivos transgênicos e plantio direto (Rossi, 2013, p. 70).

Mais do que uma expansão planejada e resultante de decisões referentes ao desenvolvimento econômico e social, a entrada da soja no Uruguai obedeceu ao avanço do capital (em grande parte financeiro) na produção agrária, impulsionado por mudanças no mercado e no marco regulatório nos anos 1990. Neste cenário, os processos de concentração e de centralização econômica do desenvolvimento capitalista foram acelerados, aumentando a área média das propriedades e as áreas cultivadas, bem como acentuando a marginalização dos pequenos e médios produtores familiares, incapazes de competir com a grande produção. O processo de expulsão desses produtores de suas terras foi intensificado pela expansão de explorações florestais, que deram uma contribuição adicional para a concentração da terra no país. Tais mudanças foram resultado de processos combinados de concentração e de “estrangeirização” da terra, que acompanharam o crescimento da lucratividade das explorações agrícolas no Uruguai (Rossi, 2013, p. 70).

3.5.3 Período de 1990 a 2000

Nos anos 1990, dando prosseguimento ao projeto de liberalização da economia, o presidente Lacalle conduziu seu governo com uma orientação neoliberal, tendo como principais propostas de política a desregulação da economia, privatizações e abertura comercial e financeira, repetindo monocordicamente o receituário do Consenso de Washington. Contudo, o governo encontrou muita oposição à realização das reformas orientadas para o mercado, em especial aquelas relacionadas com o desmonte da previdência social e com as privatizações (Blake, 1998). Simultaneamente, foi estabelecido um programa de estabilização baseado em âncoras cambiais, o que em muitas ocasiões levou a uma valorização da moeda nacional, ampliando a competitividade de suas exportações (Piñeiro, 2013, p. 5).

Os produtos agropecuários mantiveram um papel central em todo o período da liberalização, na medida em que as exportações agropecuárias desempenharam um papel importante no equilíbrio das contas externas, representando, em média, 50% da pauta exportadora uruguaia. Como resultado de uma política monetária que melhorou a competitividade externa, o Uruguai vivenciou um processo de recuperação da produção agropecuária, das exportações e do valor agregado agropecuário. Essa rápida recuperação se manteve até 2002, quando a crise monetária de 1999, no Brasil, e de 2000, na Argentina, colocaram o país em uma das piores crises de sua história (Piñeiro, 2013).

Todos os processos de crescimento da produção e da produtividade agropecuária estiveram acompanhados por mudanças na base técnica da agricultura. Assim, se nos anos 1980 a agropecuária uruguaia experimentou o avanço da Revolução Verde, nos anos 1990 observou-se a introdução dos organismos geneticamente modificados com um grande impacto sobre a produtividade (Piñeiro, 2013).

3.5.4 Anos 2000

No final da década de 1980 e início da de 1990, a economia uruguaia seguiu apresentando um crescimento significativo e constante (até 1998). Contudo, nos anos 2000, passou a enfrentar uma nova crise, que fez com que os índices de desemprego e de pobreza alcançassem níveis que o país não via desde a crise de 1982 (Caetano, De Armas, 2012, p. 42). Após a crise de 2002, o país retomou seu crescimento econômico no segundo semestre de 2003. Desde então, sua economia tem visto o investimento estrangeiro aumentar e seus indicadores econômicos e sociais melhorarem. Em 2004, os uruguaios elegeram Tabaré Vázquez para presidente, dando à Frente Ampla maioria no Parlamento. O novo governo prometeu, de um lado, prosseguir com as políticas de estabilidade e de equilíbrio macroeconômico e, de outro, combater fortemente os problemas generalizados de pobreza e desemprego. Em 2010, José Mujica, ex-guerrilheiro tupamaro, assumiu o governo, dando início ao segundo governo da Frente Ampla.

Dando seguimento à sua análise, Piñeiro (2013, p.5-10) ressalta que nos últimos anos o meio rural uruguaio passou por importantes transformações. Nos anos 2000, o valor agregado agropecuário cresceu rapidamente, duplicando o valor alcançado na década anterior. No entanto, devido ao crescimento de outros setores, principalmente o de serviços, o PIB agropecuário perdeu importância relativa no PIB nacional. As exportações agropecuárias, como foi mencionado, ganharam um forte peso na economia do país, respondendo por mais de metade de todas as exportações nacionais e atingindo na última década o patamar de 70% do total das exportações. As exportações de alimentos e fibras foram multiplicadas por 2,5, nos últimos dez anos, crescendo a uma taxa de 15%. Piñeiro (2013) destaca que, desagregadas, as taxas médias anuais de crescimento das exportações foram: grãos (23%), madeira (19%), lácteos (16%), carnes (15%) e lã (5%). Estes números exemplificam o papel central desempenhado pelo setor agropecuário no crescimento econômico do país, em quase todo o século XX.

O autor (Piñeiro, 2013, p. 11-12) atribui as mudanças ocorridas no meio rural uruguaio nos últimos tempos à combinação de diversos fatores, como: a elevação dos preços dos produtos agropecuários, principalmente após a recente crise dos alimentos e como consequência do crescimento da demanda dos países ditos emergentes, como China e Índia, por produtos agropecuários, em particular grãos e proteína; o aumento dos preços do petróleo; o fomento aos agrocombustíveis; o deslocamento de empresas do norte para o sul, em particular aqueles mais poluentes e que utilizam mais recursos naturais em seu processo produtivo; o fato de o preço da terra e da mão de obra no Uruguai ser bem mais baixos do que o padrão internacional, favorecendo a expansão dos investimentos do capital financeiro em terras, na produção de alimentos etc.

Uma importante transformação sofrida pelo meio rural uruguaio, muito destacada pelo autor, está relacionada com a acentuação da inserção da produção agropecuária nacional em cadeias de valor global, em particular de fibras e alimentos. Essa integração se deu por vários caminhos. Em alguns casos, porque a agroindústria já instalada em território nacional acabou comprada por empresas transnacionais (carne, cevada e arroz). Em outros, porque as empresas multinacionais instalaram-se no país em busca de custos produtivos mais baixos (florestal e celulósica) e incentivadas pelo aumento de preços no mercado internacional. E houve casos nos quais a empresa multinacional instalou-se no país para desenvolver linhas de produção autônomas que cobrissem a produção, a industrialização e a exportação de seus produtos, sem maiores inter-relações com a cadeia nacional (como os lácteos). Em outras situações, as transnacionais compraram terras, aproveitando-se dos baixos preços no mercado uruguaio, desenvolveram a produção agrícola em grande escala e exportaram diretamente para o mercado externo (soja e trigo), com inserção em mercados futuros (Piñeiro, 2013, p. 9). Todas essas situações contribuíram para a consolidação de

um quadro de crescimento da concentração da propriedade fundiária no país e, em alguns casos, para um progressivo processo de estrangeirização da terra.

Assim, Piñeiro (2013) destaca como fenômenos importantes do meio rural uruguaio, na primeira década dos anos 2000, o aumento expressivo no preço e um forte processo de concentração e de “estrangeirização” da terra. Nos últimos anos, segundo Piñeiro (2013), mais de 32% da superfície agropecuária do país já foi transacionada. Além disso, sete empresas de capital estrangeiro controlam cerca de 70% das terras florestadas no Uruguai e dez empresas, quase todas estrangeiras, controlam mais da metade das terras de agricultura de sequeiro. Esse impressionante processo tem, evidentemente, como contrapartida a transformação acentuada da estrutura agrária e social do campo uruguaio e a intensificação do esvaziamento do meio rural. Talvez como nunca, a ruralidade no Uruguai está quase inteiramente reduzida à dimensão produtiva, agropecuária e florestal, caracterizando, aparentemente, uma situação de “rural sem gente”.

Piñeiro (2013, p. 48-49) destaca que essas transformações pelas quais passou o meio rural uruguaio ao longo dos últimos anos colocam importantes desafios para os órgãos governamentais lidarem com esses espaços. Nesse sentido, prossegue o autor, boa parte das dificuldades dos órgãos governamentais em reconhecerem e compreenderem as transformações intensas pelas quais passou o meio rural uruguaio nos últimos anos parte da dificuldade de esses órgãos estabelecerem uma definição adequada deste espaço. Segundo Piñeiro (2013), a utilização do enfoque da interseção pelos órgãos governamentais que, normalmente reduz a população rural a uma população dispersa, tem sido um grande obstáculo nessa empreitada.

O enfoque da interseção, de acordo com o autor, seria aquele que identifica o seu objeto a partir a interseção de dois critérios selecionados, por exemplo, a realização de atividades agrícolas e a baixa densidade dos territórios, o que normalmente associa a população rural somente àqueles segmentos que vivem e trabalham nessas áreas. No lugar desse enfoque, o autor sugere o enfoque da união, que teria se mostrado muito mais eficiente que o anterior. Este procura reconhecer, ao lado da população dispersa, aqueles grupos que moram em localidades nucleadas ou em pequenas cidades, mas que trabalham no setor agropecuário. Segundo o autor (Piñeiro, 2013, p. 48):

[...] [esse último enfoque] é um constructo muito mais eficiente desde o ponto de vista heurístico para tornar acessível o que é central nas transformações das sociedades rurais, bem como para separar o que é o acessório daquilo que é o central, apenas um aspecto do rural, daquilo que desde o ponto de vista conceitual resulta mais relevante, como é o vínculo com o trabalho e com a construção da identidade que esse vínculo habilita.

Uma outra limitação citada pelo autor está relacionada com o enfoque setorial que as políticas públicas uruguaias tradicionalmente operam e que normalmente associam as políticas voltadas para o rural com as políticas agrícolas e com o Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca como o seu operador por excelência. Em associação a esse aspecto, Piñeiro (2013, p. 49) destaca que no Uruguai as políticas agropecuárias teriam se caracterizado ao longo dos tempos por serem muito sensíveis às pressões das representações empresariais agrícolas, que possuem uma grande capacidade para incidir e promover políticas públicas que favorecem essencialmente aos seus interesses. Ao mesmo tempo, o autor destaca a pouca capacidade que as representações da produção familiar e dos sindicatos de trabalhadores rurais têm demonstrado, o que se refletiria no tipo e no desenho das políticas públicas que são direcionadas para a agricultura e que, portanto, agiriam sobre o meio rural.

E, por fim, Piñeiro (2013, p. 49-50) conclui que a pouca repercussão política dos processos de concentração da terra na mão do agronegócio e nas grandes empresas nacionais e estrangeiras que se acentuaram no Uruguai nos últimos dez anos, bem como a pouca vontade política no país para colocar em marcha políticas públicas que pudessem frear esse processo, estaria também relacionada com a luta silenciosa existente no país entre duas diferentes visões e imagens do rural. Segundo o autor, essa luta implica uma disputa entre modelos de sociedade e de paisagem rural.

Assim, de um lado, e com maior força no imaginário dos uruguaios na atualidade, estaria a imagem de um rural caracterizado a partir da fazenda pecuária extensiva, pouco povoado, e no qual predominam o gado, o gaúcho e os cavalos. Um cenário que reflete um rural “sem gente”. Em contrapartida, o autor reconhece a imagem do rural em que predominam as propriedades familiares, os pequenos e médios agricultores e os pequenos povoados ou cidades, onde se centralizam os serviços públicos e se localizam as residências de boa parte da população que trabalha no campo em atividades rurais. De acordo com essa visão, para além das pessoas que trabalham nas grandes fazendas e empresas agrícolas, enfatizadas pela visão do rural associado à grande fazenda pecuária, fariam parte da população rural aquelas pessoas que vivem no campo e as pessoas que, embora vivam nos povoados ou em pequenas cidades, exercem atividades rurais, agrícolas ou não (Piñeiro, 2013, p. 49).

4. A diversidade do campo político e econômico, políticas públicas e ruralidade: os estudos de caso da França, Holanda e Espanha

Tendo em vista a abordagem selecionada e os objetivos da pesquisa explicitados nas seções anteriores, revisitaremos, nesta parte do trabalho, alguns momentos da trajetória político-econômica e institucional dos países selecionados da Europa – França, Holanda e Espanha –, utilizando fundamentalmente os estudos de caso elaborados para a pesquisa, complementados por bibliografia adicional, quando possível e necessário. Nosso objetivo é explicitar, no contexto das limitações deste trabalho, como as diferentes fases do processo de desenvolvimento econômico, social e político desses países, a partir da década de 1950, repercutiram sobre a institucionalidade, o padrão e o *mix* de políticas públicas para o meio rural e sobre as concepções de rural (e de agricultura) predominantes. De conformidade com o estabelecido na seção 2, esta análise será realizada, por país, considerando quatro períodos históricos: 1950 a 1980; 1980 a 1990; 1990 a 2000; e anos 2000.

4.1 O estudo de caso da França

Alguns antecedentes	1950-1980	1980-1990	1990-2000	2000 ...
- Século XIX - XX: Meio rural definido pela agricultura, fortemente povoado e organizado em torno de vilas rurais. Vida marcada pelos ciclos da natureza. - Crise de 1929: Maior intervenção do Estado na economia. 1945: A agricultura francesa apresentava um quadro deficitário (preocupação com segurança alimentar). Agricultura de pequeno porte e baixa produtividade. - Estado central como o principal planejador do espaço: lógica de planificação plurianual. - Proteção ao setor agrícola justificada pela necessidade de abastecimento do mercado interno e produção de matérias-primas para indústria, manutenção de mão de obra no campo, sustentação da renda.	- Avanço da modernização da agricultura e implementação de políticas públicas de cunho produtivista. 1954: Criados Comitês de Expansão Regional e de Ordenamento (CERA). 1955: Criação das 21 regiões-programas no Ministério da Agricultura. 1957: Tratado de Roma - Comunidade Econômica Europeia (CEE). 1960 - 1962: Leis de Orientação Agrícola. 1963: Criação do Departamento de Ordenamento e de Ação Regional (DATAR). 1965: Instituída a Direção de Ordenamento Rural. 1965: Plano Mansholt: políticas agrícolas produtivistas (nacionais e da CEE). 1967: Criação dos parques nacionais regionais. 1970: Criação dos Planos de Ordenamento Rural (PAR). 1970 - 1980: Êxodo rural reduzido. 1975: Diretriz da CEE para compensação de áreas com desvantagens naturais.	- Crise, avanço da descentralização e desconcentração das funções do Estado. 1980: Crescimento das negociações e debates em torno do GATT/OMC. 1985: Lançamento do Livro verde da União Europeia. 1985: Debate sobre artigo 19, institucionalização da questão ambiental na PAC. 1986: Início da Rodada do Uruguai. 1990 (1992): Maior destaque das preocupações ambientais no nível internacional. 1992: Lançamento dos Planos de Desenvolvimento Sustentável. - Ampliação e melhoramento das estradas e meios de comunicação. - Planos de Desenvolvimento Rural (PDR) - decreto 70-487- abria a possibilidade para que um grupo de municípios (território) com vocação rural de decidir as perspectivas desejadas para o seu desenvolvimento.	- Descentralização e desenvolvimento territorial: territorialização progressiva das políticas públicas. - Aumento das críticas ambientais. 1991: Comissão Europeia, preparada a "diretiva nitratos". 1992: Criação da União Europeia. - Primeira reforma da PAC: redução dos preços agrícolas, compensada por apoios diretos por hectare e instituição do pousio (10% das áreas com grãos). - Instituição dos Planos de Desenvolvimento Sustentável pelo governo francês. 1999 Acordos e Berlim: reforma da PAC. Instituição do segundo pilar sobre desenvolvimento rural. - Ato II do processo de descentralização: legislação sobre os projetos territoriais e estabelecimento da intermunicipalidade. 1999 - 2002: Criação do Contrato Territorial de Exploração (CTE)	2000: No âmbito da União Europeia, criação do Segundo Pilar da PAC que sustenta o desenvolvimento rural. LEADER. 2003: CTE substituídos pelos Contratos de Agricultura Sustentável (CAD). - Associação de novos atores nas negociações de políticas públicas, em particular atores não agrícolas. 2002: Elaborada no âmbito do governo francês a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (SNDD). 2003: Compromisso de Luxemburgo no âmbito da União Europeia: institui o objetivo de adequação entre o sistema de apoios aos agricultores europeus e os engajamentos assumidos no âmbito da OMC. 2005: Lançamento da Lei de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (LDTR). 2007: O Ministério da Agricultura publicou sua Estratégia Ministerial de Desenvolvimento Sustentável. 2007: Criação do Ministério do Desenvolvimento Sustentável. - Realização do Grenelle do Meio Ambiente.

4.1.1 Período de 1950 a 1980

Na história da **França**, a visão dominante do rural e as principais formas de valorização e de intervenção nesses espaços quase sempre estiveram associadas à sua vocação agrícola. De fato, a França ainda é hoje o principal país da União Europeia em produção agrícola, e um dos países mais importantes no comércio agrícola mundial (Bonnal, 2013, p. 6 e 18; Roux e Boinon, 2010). Essa vocação deveu-se à dotação de condições ambientais favoráveis (e à pouca expressão ou ocorrência de localidades inapropriadas para a agricultura), à antiguidade de suas áreas rurais e ao seu patrimônio natural, associadas à importância de sua produção agrícola, moldada e fortalecida pela ação de políticas protecionistas mantidas ao longo de todo o século XX e XXI (Bonnal, 2013, p. 6 e 18).

Nos últimos 50 anos, o meio rural francês foi cenário de fortes transformações econômicas, técnicas e sociais (Bonnal, 2013). Elas determinaram que o campo do início do século XXI adquirisse traços distintos e passasse a ser valorizado por razões diferentes daquelas observadas no início do século passado. Assim, se até meados do último século o meio rural francês se confundiu quase exclusivamente com a agricultura, nos tempos mais recentes, e de forma progressiva, outras dimensões passaram a ser ressaltadas, quase sempre associadas a diferentes abordagens e sentidos de ruralidade que ultrapassam a tradicional visão do campo como espaço de produção agrícola. Assim, em tempos recentes, a dimensão setorial, normalmente associada ao desempenho das atividades agrícolas, se fez acompanhar pela valorização de novas funções do meio rural, como as funções residencial, recreativa e ambiental.

Bonnal (2013, p. 13) destaca que essas transformações do rural francês resultaram da interação de diferentes fatores: a transformação profunda pela qual passou a agricultura francesa ao longo do tempo; a evolução das políticas de ordenamento do território nacional; e as reformas nos modos de governança resultantes de dois processos: (i) a descentralização progressiva das funções do Estado, com o fortalecimento de dinâmicas ascendentes e de fortalecimento das instâncias de poder locais, e (2) a construção da PAC, no contexto da CEE e depois da UE, transferindo parte do controle das políticas públicas para Bruxelas.

Desde a Revolução Francesa, o meio rural era caracterizado por pequenas e médias propriedades. O campo francês seguiu se desenvolvendo posteriormente nessas bases e, de modo geral, permaneceu povoado por uma população organizada em torno de vilas rurais, que tinham sua vida marcada pelos ciclos da natureza. A principal atividade econômica desenvolvida nesse período foi a agricultura. Bonnal (2013, p. 22) observa que, nessas mesmas vilas rurais, o ritmo da vida era determinado pelo calendário católico e controlado por elites locais, adquirindo traços bastante tradicionais. Essa organização da sociedade rural francesa, contudo, será posta em questão pelos movimentos de modernização da agricultura e pela transformação da sociedade agrária que iniciará logo depois da Segunda Guerra Mundial (idem, 2013, p. 22).

A Primeira Guerra e a grande depressão de 1929 trouxeram uma queda abrupta nos preços agrícolas, o que favoreceu o aumento da intervenção governamental em toda a Europa e, igualmente, na França. Em um mundo abalado pela “era da catástrofe” e pelo fracasso da utopia do mercado autorregulável, emergiu e ganhou força no cenário internacional o debate acerca de maior regulação dos mercados, em especial, do agrícola.

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, a agricultura francesa apresentava um quadro bastante deficitário, com impactos diretos na garantia da segurança alimentar. O setor agropecuário não era capaz de produzir alimentos suficientes para alimentar a população do país. Roux e Boinon (2010, p. 41) relembram que até 1949 o governo sustentou uma política de cartões de racionamento. Era um período em que dominava a agricultura de pequeno porte adequada de práticas tradicionais e caracterizada por baixa produtividade.

Contudo, sua primazia não era questionada, pois era o setor da economia que mais empregava pessoas, cerca de 7,5 milhões de pessoas ou mais de 1/3 da população ativa do período (Hervieu, 1997 apud. Hespanhol, 2007).

Diante de um quadro em que a busca da segurança alimentar e a reconstrução do território eram centrais, o olhar do governo francês para o meio rural e seu desenvolvimento se deu pela ótica da agricultura. Neste período, foram adotadas medidas para impulsionar a agricultura por meio do reforço de algumas políticas protecionistas que, embora já existissem em algum grau antes da Segunda Guerra Mundial, ganharam peso no novo período (Roux & Boinon, 2010, p. 2). No início do século XX, a proteção ao setor agrícola foi justificada pela incapacidade de abastecimento do mercado interno, pela necessidade de manutenção no campo de uma mão de obra que não seria facilmente absorvida pelo setor industrial, bem como pela importância da atividade agrícola na sustentação da renda, indispensável para garantir demanda para os produtos industrializados e avançar na industrialização.

As políticas implementadas nesse período tiveram um forte componente de modernização de cunho produtivista. A visão setorial, “produtivista”, da agricultura foi incorporada às políticas públicas por meio de um compromisso estabelecido entre o Estado e o setor produtivo (sistema de cogestão). O arranjo de atores que sustentou as negociações e o desenho da política agrícola assentou-se em um compromisso estabelecido entre o Estado e uma fração importante do setor agrícola (sistema de cogestão). Ao final da Segunda Guerra Mundial, quatro grupos asseguravam a representação do mundo agrícola junto aos poderes públicos: duas federações sindicais (a Federação Nacional dos Sindicatos dos Exploradores Agrícolas - FNSEA; e o Centro Nacional de Jovens Agricultores - CNJA), uma confederação de organizações econômicas de crédito mútuo (a Confederação Nacional da Mutualidade, da Cooperação e do Crédito Agrícolas - CNMCCA) e um estabelecimento público (a Assembleia Permanente das Câmaras de Agricultura - APCA) (Hervieu, 1997 apud. Hespanhol, 2007).

Foi na articulação entre os interesses dessas principais organizações e do Estado francês que se deram as principais discussões e disputas em torno de distintas visões e interpretações do rural e do agrícola, cujo resultado negociado seria, mais tarde, corporificado em políticas públicas. A FNSEA, em princípio, defendia um grupo de agricultores mais tradicionais que se opunha à modernização da agricultura. Os demais segmentos da agricultura francesa (socialistas, democratas-cristãos e, principalmente, a juventude), capitaneados pelo CNJA e a Juventude Agrária Católica, com o apoio do Estado, defendiam o projeto de modernização. A resistência da FNSEA foi derrotada quando o CNJA se filiou à FNSEA e acabou com as teses contrárias à modernização da agricultura francesa (Hespanhol, 2007, p. 169).

A visão da agricultura e do meio rural foi legitimada e operacionalizada pelas Leis de Orientação Agrícola de 1960 e 1962. Elas definiram as políticas estruturais que iriam viabilizar a transformação da agricultura por meio do fortalecimento e do estímulo a jovens agricultores. A lei em ação selecionava certos tipos de estabelecimentos agrícolas que estariam aptos a passar por um processo de modernização, com a especialização e intensificação das atividades produtivas, contribuindo para a redução da presença de camponeses idosos, pequenos, que não apresentavam condições para participar do modelo modernizador. A unidade de produção típica passou a ser aquela que empregava dois membros da família em tempo integral (Rémy, 2004, p. 9). Foram implementadas políticas públicas que auxiliaram os agricultores a comprar meios de produção (motorização, fertilizantes, equipamentos) e facilitaram o acesso a outros serviços que melhoraram sua produtividade (pesquisa agrônômica, formação, intervenção no mercado fundiário) (Roux & Boinon, 2010, p. 2).

Para alguns autores, como Mendras (1992 apud. Bonnal, 2013), esse período significou o fim da visão do meio rural dos camponeses, enquanto outros, como Frémont (1997 apud. Bonnal, 2013), destacam que representou a consolidação da visão do campo

associada ao agricultor profissional. Assim, a sociedade camponesa tal qual existia no início do século foi aos poucos dando lugar a uma agricultura profissionalizada. Nesta interpretação, a partir dos anos 1950, as explorações agrícolas foram reconfiguradas em torno da família reduzida (limitada ao produtor, sua esposa e filhos) no exercício de uma atividade agrícola que passou a ser uma profissão. Na França, os mecanismos implementados provocaram o fomento de alguns setores beneficiados (como cereais e, em menor proporção, frutas, legumes e hortaliças) e o desestímulo à implementação de políticas alternativas.

Neste contexto, a Europa, com grande participação da França, fomentou o debate sobre mecanismos regionais de integração de mercados agrícolas. O Tratado de Roma, em 1957, lançou as bases para o estabelecimento de um mercado comum europeu, com o lançamento da CEE. Nesse momento, as políticas nacionais francesas de apoio à agricultura passaram a ser acompanhadas pelas políticas regionais europeias. Principalmente a partir de 1965, com o lançamento do Plano Mansholt, primeira reforma da PAC – que previa a modernização das propriedades por meio do aumento das escalas, pela modernização do processo produtivo e pelo desenvolvimento de mercados –, a modernização passou a dominar a agenda política regional. A partir da conformação desse plano, a modernização da agricultura francesa nos anos 1960 ocorreu por conta de dois fatores: as políticas estruturais realizadas (de solo, tecnológicas, financeiras, de equipamentos e de formação) e a formação do mercado comum, que garantiu a estabilidade dos preços dos produtos agrícolas num nível vantajoso para os produtores (Bonnal, 2013, p. 23).

Esse processo alterou a imagem do rural e do seu papel no desenvolvimento francês (Carísio, 2006), com um grande impacto na organização da produção na agricultura e no meio rural. Os agricultores que não podiam ser inseridos no fluxo modernizante foram absorvidos pela indústria, por meio de um êxodo rural maciço. As paisagens rurais, por sua vez, evoluíram sob o efeito da reordenação do território com concentração de propriedades, melhoramento do solo (drenagem e irrigação) e a multiplicação de estruturas de estocagem e de produção (Bonnal, 2013, p. 49).

Um segundo fator de transformação do meio rural, segundo Bonnal (2013, p. 50), foi a política de ordenamento do território nacional conduzida pelo Estado, que tinha o objetivo de distribuir a atividade econômica no território nacional e de reduzir os desequilíbrios regionais. Essa política, aliada às iniciativas de fomento da modernização da agricultura, tinha uma lógica de ação pública que conduzia à descentralização das indústrias e apoiava o desenvolvimento econômico das diferentes regiões do país. No meio rural, a ação do Estado priorizou, em 1946, a redução dos possíveis estrangulamentos para o desenvolvimento da produção agrícola, com a melhoria das vias de comunicação e de mobilidade e a garantia do acesso à água.

Mais tarde, no âmbito da PAC, a preocupação com os desequilíbrios territoriais derivados do incentivo de um determinado tipo de agricultura (intensiva e modernizada) daria origem, em 1975, à diretiva europeia para compensação de desvantagens naturais, estabelecendo o princípio de auxílios em favor de agricultores de montanhas e de zonas desfavorecidas (Roux e Boinon, 2010).

Em 1955, com o objetivo de facilitar a descentralização e a aplicação das políticas públicas, foram criadas 21 regiões-programas no âmbito do Ministério da Agricultura e, em 1965, foi instituída, no mesmo ministério, a Direção de Ordenamento Rural. Adicionalmente, com o objetivo de fortalecer a ação do Estado foram criados os Comitês de Expansão Regional e de Ordenamento (CERA), em 1954, que reuniam os principais atores econômicos regionais⁷⁶, e o Departamento de Ordenamento e de Ação Regional (DATAR), em 1963, incumbido de conduzir estudos para orientar as políticas de redução das desigualdades regionais. Ao mesmo tempo, numa

76 Incluem representantes de indústrias, câmaras consulares, sindicatos, coletividades locais entre outros.

direção distinta daquela preconizada pelas visões mais “produtivistas” do meio rural, em 1967 foram criados os parques nacionais regionais como uma iniciativa que visava à utilização de áreas ambientalmente importantes a partir de uma perspectiva econômica, turística, social e cultural. Essa política antecipa algumas políticas europeias implementadas a partir de 1990 (Bonnal, 2013, p. 50).

De uma perspectiva geral, percebemos, portanto, que a visão do rural dominante nas políticas públicas francesas dessa época estava ancorada em sua relação com a agricultura, o que implicava que o seu desenvolvimento fosse interpretado pela ótica da modernização agrícola. Contudo, como mencionamos na introdução do texto e é exemplificado pelos casos selecionados, o processo de adoção pelas políticas públicas de certos referenciais do rural não constitui um processo linear, coeso e unificado. Pelo contrário, ele sempre gerou um cenário fragmentado e marcado por processos heterogêneos e simultâneos de incorporação de distintas metanarrativas, não raro conflitivas, em distintos dispositivos de políticas públicas. Assim, chamamos atenção para as políticas de ordenamento territorial, colocadas em marcha pelo Estado francês. Ainda que em proporções bem mais modestas do que as políticas produtivistas voltadas para a modernização da agricultura, essas políticas já continham elementos que atribuíam novas funções e novos sentidos ao rural. Nesse contexto, é importante destacar a criação, ainda nos anos 1970, dos Planos de Ordenamento Rural (PAR) que abriram a oportunidade para que um território com vocação rural, conformado por um grupo de municípios, buscasse perspectivas sustentáveis para o seu desenvolvimento (Bonnal, 2013, p. 52).

Bonnal (2013, p. 23) destaca que essa transformação da agricultura correspondeu a uma completa transformação do meio rural. As aceleradas mudanças que se deram no campo agrícola foram acompanhadas por um êxodo crescente, exacerbado pelo processo de industrialização da economia e pelo fortalecimento de áreas produtivas que se especializavam em culturas intensivas. Essas mudanças foram acompanhadas também pela ampliação da qualidade de vida no meio rural (introdução da irrigação, construção de estradas e vias, desenvolvimento de infraestruturas de mercado, multiplicação de serviços públicos e de instituições profissionais de representação de interesses), fruto da descentralização de serviços e de expansão das vias de comunicação e mobilidade. Foi, por conseguinte, um período de especialização e de relativo esvaziamento do campo, mas de conexão progressiva do meio rural francês com o mercado e o território nacional e de inserção nos fluxos de comércio internacionais (Bonnal, 2013, p. 4).

4.1.2 Período de 1980 a 1990

Neste período, observou-se na **França** o crescimento das críticas e da pressão, interna e externa, pela reforma da PAC; o progressivo esverdeamento da política agrícola, ao menos nos discursos, no final da década de 1980; e a incorporação de visões diferenciadas sobre o rural, defendidas por atores variados, nas políticas públicas francesas (Roux e Boinin, 2010). Adicionalmente, os anos 1980 corresponderam a um período no qual o Estado francês engajou-se em um processo de descentralização e desconcentração progressivas das funções do Estado, procurando amenizar a rigidez da estrutura herdada da Revolução Francesa e que se baseava em três esferas: o Estado central, o departamento e o município. A partir de então, gradualmente, o Estado francês fortaleceu novas territorializações, fomentando espaços descentralizados, corporificados em territórios de projetos ou de governança (Bonnal, 2013, p. 20).

Roux e Boinin (2010, p. 43) ressaltam que, não obstante o alto grau de sucesso das políticas agrícolas do período anterior com relação ao objetivo da autossuficiência alimentar da França e da União Europeia, no final da década de 1980 os impactos negativos da PAC tornaram-se mais visíveis. Essas críticas eram reflexo, principalmente, da crescente internacionalização das economias europeias como resposta à crise econômica dos anos 1970 e às crises nacionais de superprodução agrícola. A França, nesse período,

seguir desempenhando um papel importante nas exportações agrícolas mundiais, ainda que sua produção fosse em grande parte subsidiada, o que incomodava os demais países exportadores, em especial os Estados Unidos.

Até o início dos anos 1980, na França, os efeitos negativos do produtivismo sobre o meio ambiente não eram ainda temas centrais na agenda de debate (idem, 2010). Num contexto de crise econômica derivada dos choques do petróleo e de superoferta nos mercados agrícolas internacionais, o debate público em torno da PAC nos anos 1970/80 se centrou, principalmente nos custos do modelo (crise fiscal) e nos seus possíveis efeitos distorcivos do comércio mundial, de modo que as críticas tinham uma dupla origem: uma interna à União Europeia e outra externa (Bonnal *et al.*, 2003, p. 4). No âmbito da União Europeia, o excedente comercial agrícola provocava um custo crescente no orçamento, ampliando as contestações encabeçadas principalmente pelos países-membros grandes importadores de produtos agrícolas, como o Reino Unido de Margaret Thatcher. Em 1984, a despesa com a PAC alcançou 72% do orçamento da União Europeia (Comissão Europeia, 2012).

No âmbito internacional, no contexto dos anos 1980 de crise do comércio mundial de *commodities*, de aguçamento dos conflitos comerciais agrícolas entre CEE e EUA e de crescimento das negociações e debates em torno do GATT/OMC e de acordos sobre a agricultura, os Estados Unidos, que perdiam mercado para produtos europeus subsidiados, passaram a conceber a política agrícola europeia, principalmente na figura da França, como desestabilizadora do comércio mundial. Assim, as negociações agrícolas em torno da Rodada Uruguai do GATT, que começaram em 1986, foram marcadas pela polarização inicial entre a posição de liberalização comercial adotada pelos Estados Unidos e a firme intenção europeia de resguardar ao máximo a PAC (Delgado e Maluf, 2002, p. 9).

O debate ambiental e as críticas quanto às consequências do modelo de agricultura produtivista se fariam mais presentes no final dos anos 1980, ganhando força no início dos 1990, quando são percebidos sinais efetivos de um primeiro “esverdeamento” da política agrícola europeia (Roux e Boinin, 2010, p. 45 e 46). Neste contexto, em 1985, a União Europeia publicou o *Livro Verde* que introduziu no debate sobre a agricultura as preocupações ambientais. O documento afirmava que a PAC, além da segurança alimentar, deveria zelar pela preservação do meio ambiente (Bonnal, 2013, p. 51).

O debate ambiental em sua interface com a agricultura alertava para os efeitos negativos da agricultura intensiva sobre o meio ambiente, focando na poluição de cursos de água e solos, no uso indiscriminado de agrotóxicos, no desmatamento e na perda de biodiversidade causados pelas políticas anteriores de incentivo à modernização da agricultura. Chamava atenção, portanto, para uma abordagem alternativa de ruralidade que, ao contrário da visão de cunho mais setorial e produtivista, focava no rural como um espaço de natureza, de conservação da biodiversidade e/ou de lazer. Em diferentes graus, foram portadores dessas reivindicações ambientalistas que se preocupavam com a qualidade do meio ambiente e com a conservação da natureza; consumidores, preocupados com a qualidade dos produtos consumidos e com o excesso de agrotóxicos na agricultura modernizada; grupos que consideravam o rural como espaço de segunda moradia ou de lazer; entre outros.

As primeiras medidas europeias relacionadas à agricultura e ao meio ambiente foram introduzidas em 1985 (Roux e Boinin, 2010, p. 47). O artigo 19 foi o primeiro passo para a institucionalização na PAC da questão ambiental, abrindo a possibilidade de que os Estados-membros outorgassem subsídios aos agricultores que se engajassem na exploração de áreas sensíveis do ponto de vista ambiental, o que incentivou a aplicação de práticas de produção agrícola mais compatíveis com as exigências de proteção do espaço natural (Bonnal, 2013, p. 51). A França só lançou as primeiras experiências nesse sentido por volta de 1989.

A introdução da dimensão ambiental no debate da agricultura sofreu muita resistência na França, pois esbarrou no poder consolidado dos segmentos representativos dos interesses dos agricultores franceses. Nesse período para os atores do setor agrícola encabeçados pelo Ministério da Agricultura, não obstante as diretrizes da União Europeia, os agricultores franceses deveriam ter como função principal a produção de alimentos, sendo inconcebível impor-lhes limites ambientais. Também para o sindicato agrícola majoritário francês, a Federação Nacional dos Sindicatos de Agricultores (*Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles*, FNSEA), a proteção da natureza não deveria contrariar a produção, objetivo último da política pública.

Não obstante as desconfianças, em 1989, foi desenhado e implementado um programa experimental de aplicação do artigo 19 na França. O programa foi lançado, em três zonas úmidas de interesse comunitário e uma zona de montanha, por meio do procedimento das Operações Agrupadas de Ordenamento Fundiário (*Opérations Groupées d'Aménagement Foncier*, OGAF), introduzido nos anos 1960 para facilitar a reestruturação fundiária dos estabelecimentos agrícolas, e que a partir deste período passou a denominar-se OGAF ambientais. Em janeiro de 1994 havia 62 projetos em andamento.

Ainda que extremamente pequenas, essas experiências tiveram um papel importante na França, na medida em que permitiram o reconhecimento do papel da agricultura para além da produção, ou seja, da sua importância na gestão do território e na conformação de um ambiente de vida. Assim, à visão dominante do meio rural que o resumia à agricultura se contrapuseram outras abordagens alternativas que valorizavam o meio rural por funções relacionadas com a natureza, com o patrimônio cultural e com as suas funções de recreação e lazer.

Nesse período, foram disseminadas, também, experiências de desenvolvimento rural local. Essas iniciativas eram implementadas pelos atores locais, que procuravam desenhar estratégias de desenvolvimento que valorizavam recursos locais e que buscavam identificar as ações coletivas que efetivamente contribuíam para a qualidade de vida das populações locais, normalmente decididas por meio de mecanismos de democracia participativa. Assim, como um prolongamento dos Planos de Ordenamento Rurais, os primeiros *contratos de país* foram criados sob a orientação do DATAR, com o objetivo de permitir a formulação de respostas locais para a revitalização dos municípios rurais por meio da diversificação de atividades econômicas e da valorização de ativos específicos ao território. Como os parques naturais, eles pensam o desenvolvimento a partir da escala territorial e através da contratualização (Bonnal, 2013, p. 52).

As novas abordagens sobre o meio rural foram fortalecidas pelas mudanças observadas nesses espaços ao longo dos últimos anos. Bonnal (2013, p. 23) destacou que nesse período o meio rural passou por importantes transformações, resultantes da redução do número de agricultores, do crescimento da população não agrícola residente no meio rural, do desenvolvimento de atividades industriais e de serviços e da periurbanização, com a aproximação das dinâmicas rurais às urbanas. O meio rural passou a ser lido, portanto, de uma perspectiva multifuncional, devendo estar apto, a partir de então, a responder a múltiplos anseios e necessidades da sociedade em termos de lugar de vida (qualidade das habitações, oferta de serviços, facilidade de comunicação e de deslocamento), de lugar de trabalho (acesso à mão de obra, a informações, a clientes etc.) e de lazer (qualidade do meio ambiente, qualidade dos serviços turísticos etc.).

Durante os anos 1970-80, o êxodo rural que anteriormente esvaziou o campo inverteu-se, ao mesmo tempo em que o número de explorações agrícolas foi reduzido, anunciando um processo de concentração da propriedade. O saldo migratório para os polos urbanos tornou-se negativo a partir de meados dos anos 1970, ao passo que a migração para as vilas urbanas e as vilas rurais, mais

interioranas, virou positiva. Segundo o Instituto Nacional de Estatística e de Estudos Econômicos (INSEE), com a chegada dos anos 1990, a população de 60% das vilas rurais francesas aumentou pela primeira vez depois de um século de esvaziamento (Bonnal, 2013, p. 24).

Em paralelo, pode-se observar uma maior diferenciação no interior do meio rural francês que adquiriu traços específicos, de acordo com o tipo de relações (produção, lazer, entre outras) mantidas entre esses espaços, os espaços urbanos próximos e os mercados internacionais. E essas relações deixaram de ser dependentes da chamada “vocação agrícola” dos lugares. Ao contrário, Bonnal (2013) observa que a agricultura foi, aos poucos e em algumas localidades, se tornando um setor econ mico secundário. Ainda que em boa parte das áreas rurais as atividades agrícolas ou agropecuárias permaneçam relevantes, atividades industriais e terciárias foram crescendo em importância, disputando espaço com a agricultura no emprego da mão de obra e na conformação da paisagem e alterando as dinâmicas do meio rural em questão.

No que concerne às atividades agrícolas, a busca incessante pelo aumento da produtividade resultou em um duplo processo de especialização e de concentração. A especialização se deu no âmbito das unidades produtivas, que crescentemente foram se concentrando em determinadas culturas, e no nível das regiões, que passaram a ser reconhecidas sob a forma de bacias de produção. A concentração da produção se deu também no âmbito das propriedades e das regiões. As propriedades se tornaram maiores, enquanto o número total de propriedades decresceu significativamente. Em contrapartida, algumas áreas com maior aptidão para a agricultura intensiva foram selecionadas gradativamente, especializando-se em uma determinada produção. Aquelas que não se mostravam atrativas teriam que basear seu desenvolvimento em outros atributos (Bonnal *et al.*, 2003, p. 4).

O processo de repovoamento do meio rural francês foi reforçado pela atração de novos residentes e de novas atividades econ micas não agrícolas. Bonnal (2013, p. 24) avança nessa reflexão e destaca que esse processo não se deu de forma uniforme, mas apresentou um caráter bastante diferenciado no território nacional. Alguns espaços seguiram perdendo população, outros apresentaram crescimentos significativos. A  rea denominada pela DATAR de “diagonal do vácuo”, por exemplo, foi uma região que seguiu num processo de esvaziamento e de envelhecimento da população. Trata-se de uma linha diagonal que corta desde os Pirineus, no Sudoeste do país, até Champagne-Ardenne, no Nordeste. Nessas áreas, a densidade demográfica, que já era bastante rarefeita, reduziu-se ainda mais devido à deficiência na oferta dos serviços privados e públicos normalmente verificada em áreas rurais isoladas, o que as torna ainda menos atrativas.

As áreas rurais que se mostraram mais dinâmicas normalmente apresentam uma maior proximidade com os centros urbanos, sendo influenciadas assim pelas dinâmicas com eles estabelecidas. Isso se acentuou com o deslocamento de empreendimentos industriais e de empresas prestadoras de serviços para essas localidades. Destacaram-se nesse processo os serviços públicos em geral e os serviços relacionados à moradia, ao comércio e ao turismo (idem, 2013, p. 25). Assim, progressivamente, o rural passou a ter suas dinâmicas mais referenciadas e integradas às zonas de influência urbana (Bonnal, 2013, p. 23). Esses investimentos e as rápidas transformações pelas quais passou o meio rural francês refletiram-se em um certo nivelamento dos padrões de vida e de consumo entre as populações urbana e rural (Bonnal *et al.*, 2003, p. 4).

Como consequência da metamorfose do meio rural francês nos últimos anos e da ampliação de seu papel na sociedade, os debates em torno das políticas públicas afins foram abertos para outros atores sociais, tais como ambientalistas, consumidores,

residentes etc., que reivindicam políticas públicas diferenciadas. Ao mesmo tempo, com o esvaziamento relativo do campo pela concentração e especialização da produção e a ampliação da visão do rural para além da agricultura, observou-se a redução do poder político das representações de agricultores na interlocução com o governo francês, que é obrigado agora a dialogar com um leque bem mais diversificado de atores (Bonnal, 2013, p. 6).

Diante dessa conjuntura, o debate acerca da ruralidade e a própria concepção de rural foram se ampliando no país e complexificando-se em relação ao estrito corte setorial. Ainda que o instrumento de modernização produtiva da PAC siga absorvendo a maior parcela do orçamento, pouco a pouco foram ganhando força nas políticas públicas interpretações alternativas do espaço rural, como aquelas que valorizam seu patrimônio, natural e cultural. Para além da produtividade e da modernização, esses novos termos evidenciaram a necessidade de pensar novas formas de desenvolvimento do rural e crescentemente dotaram o significado de ruralidade de outras dimensões, mais amplas que o recorte setorial e relacionadas com os objetivos de desenvolvimento rural (Mondot, 1990, apud. Roux e Boinin, 2010, p. 49).

4.1.3 Período de 1990 a 2000

Durante o período considerado, a **França**, principal receptora dos recursos da PAC, sempre viu com desconfiança⁷⁷ as propostas de reforma da política agrícola comunitária sob a alegação de que as novas medidas poderiam “engessar” ainda mais a política (Carisio, 2006, p. 134). Contudo, na medida em que os problemas do antigo modelo agrícola e as críticas a ele endereçadas se avolumaram, aumentaram as pressões por reformas (idem, 2006). Em paralelo, crescia a visibilidade da questão ambiental no plano internacional.

Segundo Arranz *et al.* (2008, p. 222), os debates sobre a agropecuária na França, na década de 1990, sofreram um giro político conduzido pelo governo socialista de Jospin. A nova administração deslocou o eixo do debate da agricultura de uma perspectiva técnica restrita à modernização para um debate político-social sobre o papel da agricultura de uma perspectiva mais ampla. Ao relativizar a visão de uma agricultura que tinha como função produzir o máximo possível, foi possível abrir caminho para a discussão acerca do tipo de agricultor que deveria ser destinatário de políticas públicas e do modelo de agricultura que deveria ser incentivada na Europa.

Arranz *et al.* (2008) atribuem esta mudança a vários fatores. O primeiro é que em um contexto de debate sobre a viabilidade da PAC, a agricultura que se consolidou na França vinha sendo seriamente questionada por estar associada a um modelo seletivo e elitista que teria produzido a redução significativa da população ativa na agricultura e provocado efeitos nocivos sobre o meio ambiente e a saúde dos consumidores. Em segundo lugar, neste período ficou visível, no campo francês, o fenômeno da pluriatividade, que apareceu polarizado no debate entre aqueles que a questionavam pelos seus efeitos negativos sobre o desenvolvimento agrícola e aqueles que a reconheciam como uma estratégia de diversificação das rendas das famílias rurais que contribuía para a permanência dos agricultores no campo. Em terceiro lugar, a própria Reforma McSharry da PAC introduziu mudanças fundamentais na distribuição das ajudas agrícolas e abriu novas linhas para inovação no que concerne às políticas agrárias e à abordagem territorial (idem, 2008, p. 222-223).

⁷⁷ Ainda em 1968, Mansholt, agricultor e político holandês e principal arquiteto da PAC, lançou um grito de alerta para os excedentes de produção e suas implicações negativas para a política, chamando atenção para a necessidade de intensificação da modernização e de aumento da eficiência da agricultura europeia (Comissão Europeia, 2012, p. 5). O relatório apresentado por Mansholt defendia a urgência de promoção de mudanças na PAC na direção da implementação de uma política estrutural capaz de aumentar a produtividade e a renda rurais, bem como da intensificação do apoio às regiões menos favorecidas (em particular as áreas montanhosas). As propostas de Mansholt foram mal recebidas na França, onde o autor foi chamado de “assassino de agricultores” (Cirisio, 2006, p. 64).

Ainda em 1992, no contexto da Eco 1992, a União Europeia utilizou a noção de multifuncionalidade para harmonizar as legislações relacionadas com a agricultura sustentável (Bonnal *et al.*, 2003, p. 9). Esta noção ganhou importância, pois simbolizou o momento no qual a agricultura passou a ser considerada de uma perspectiva mais ampla que a setorial e produtiva, explicitando seu papel na manutenção do espaço e da cultura no meio rural. A noção de multifuncionalidade refere-se à totalidade de produtos, serviços e externalidades que são criados pela atividade agrícola e impactam diretamente a economia e a sociedade, mas que, no entanto, são mal regulados pelo mercado.

Após a Rio 92, o governo francês iniciou uma experiência inovadora, o Plano de Desenvolvimento Sustentável (*Plan de Développement Durable*), que era um contrato estabelecido entre o agricultor e o Estado com o objetivo de permitir a conversão do seu sistema de produção de modo a torná-lo mais sustentável. Essa experiência durou até 1997 e implicou o estabelecimento de 700 contratos em 1.200 estabelecimentos.

Foi nesse contexto que, em 1992, a Europa adotou a primeira reforma da PAC (McSharry), segundo a qual os apoios deixaram de estar vinculados à produção e passaram a ser repassados ao produtor. Mais tarde, com o lançamento da Agenda 2000 (1999), consolidou-se oficialmente o princípio da multifuncionalidade como um eixo orientador da PAC. A PAC passou a ter dois pilares: o primeiro voltado para pagamentos diretos e medidas de mercado e o segundo com os Programas de Desenvolvimento Rural plurianuais.

Segundo Arranz *et al.* (2008), a partir deste momento o caminho foi aberto para a construção de um novo pacto social em torno da agricultura francesa, que ampliou o seu papel na sociedade para além da segurança alimentar e do abastecimento. O objetivo da reforma consistiu em reduzir os efeitos negativos da agricultura intensiva, encorajando a diminuição do uso de insumos ou a conversão para a agricultura orgânica. Ao mesmo tempo, essas normas buscavam promover práticas agrícolas que assegurassem o espaço natural, a proteção de biótipos raros e sensíveis, a luta contra o declínio agrícola, a proteção de paisagens ameaçadas e a luta contra os incêndios florestais.

Bonnal (2013, p. 53) destaca que o segundo pilar da PAC institucionalizou uma resposta às necessidades diversificadas do meio rural (que iam além da agricultura) em matéria de desenvolvimento, de apoiar as iniciativas econômicas dos territórios rurais e de sustentar as medidas ambientais. Dentro desse segundo pilar, estão incluídos instrumentos diversificados de políticas públicas:

- Pagamentos de compensações segundo as áreas, constituídos por Medidas Agroambientais que pagam aos agricultores que mudam suas práticas agrícolas com o objetivo de reduzir os impactos sobre o meio ambiente.
- Ajudas à operacionalização da Denominação de Origem Protegida (AOP).
- O programa LEADER, que tem o objetivo de deslançar processos de desenvolvimento territorial, alimentados por Grupos de Ação Local, composto por atores governamentais e não governamentais. Os territórios de projetos elaborados no LEADER não estão restritos ao domínio agrícola, mas incluem a dimensão econômica, ambiental, social ou cultural do território.

Ainda que institucionalizado no âmbito da União Europeia, coube a cada país encontrar a melhor forma para adaptá-lo à realidade nacional. Assim, no âmbito do segundo pilar da PAC a França experimentou, de 1999 a 2002, um dispositivo territorializado

e contratualizado que contemplava o caráter multifuncional da agricultura. Este dispositivo foi o Contrato Territorial de Exploração (CTE), celebrado entre o Estado e um agricultor, com uma duração de cinco anos e incluindo dois componentes, um socioeconômico e um ambiental (Bonnal, 2013).

A vertente socioeconômica encorajava os agricultores a melhorar a sua eficácia, criando empregos. A vertente ambiental e territorial favorecia sistemas de produção que tomassem em conta as demandas sociais em matéria de qualidade dos produtos, de respeito ao meio ambiente e de equilíbrio dos territórios. Para desenhar o seu contrato, o agricultor precisava situar o seu estabelecimento numa perspectiva ampliada e coerente com o projeto coletivo desenhado para aquele território (em escala local ou departamental).

Tendo como referência esse período, Rémy (2004, p. 21) destaca como as mudanças nas políticas públicas e nos debates em torno da agricultura no plano nacional contribuíram para a construção e/ou a valorização de novas identidades e práticas profissionais ligadas à agricultura e ao meio rural francês. Nessa nova conjuntura surgem outras referências em torno da agropecuária que se contrapõem diretamente ao *“monolitismo dos modelos orientados para a produtividade agrícola”* (Rémy, 2004, p. 21) e estendem a política pública para outros grupos sociais que nem sempre apresentam uma relação direta com a agropecuária. Assim, a nova governança que se instituiu no meio rural francês passou a reconhecer e a lidar com inúmeros atores que até então não estavam presentes ou eram invisibilizados, tais como: instituições agrícolas, parques naturais, associações de defesa do meio ambiente, grupos cooperativos e até representantes de consumidores e de outras entidades.

4.1.4 Anos 2000

Como reflexo de um maior debate em torno do desenvolvimento sustentável, em 2002 o Ministério da Agricultura francês teve seu nome alterado, com a inclusão do termo desenvolvimento sustentável em seu título. Nesse mesmo período, o governo francês elaborou uma Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, de acordo com os princípios definidos durante a Rio 92. Em 2003, os CTE foram substituídos pelos contratos de agricultura sustentável (*Contrat d'Agriculture Durable*, CAD), o que significou o deslocamento do foco desses instrumentos para as problemáticas ambientais prioritárias. Neste momento, cada departamento redefiniu seus territórios e seus desafios prioritários.

Em 2005, uma nova lei foi promulgada na França para complementar os instrumentos territoriais de desenvolvimento rural: a Lei de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (LDTR), que incide tanto no campo ambiental como no econômico, em especial no acesso a serviços públicos por parte das populações, notadamente naqueles territórios em dificuldade. Nesse mesmo período, o DATAR tentou reforçar a capacidade concorrencial dos territórios franceses, tendo como referência o contexto de competitividade global. Para isso, foram criados polos de competitividade no meio urbano e polos de excelência rural. Ademais, neste mesmo ano, em contrapartida à manutenção dos subsídios, foi instaurado o princípio da condicionalidade, que obrigou os agricultores europeus a obedecerem 19 diretivas ou regulamentos relacionados ao respeito ao meio ambiente, à saúde pública e ao bem-estar animal. Em caso de não cumprimento do princípio, o agricultor receberia penalidades (Roux e Boinin, 2010).

Ao mesmo tempo, mudanças mais recentes no governo francês avançaram na direção de ampliar a discussão da agricultura e sua interface com o meio ambiente e o desenvolvimento das áreas rurais. Em 2007, por iniciativa do governo, foram organizados

encontros, na França, para debater o meio ambiente, a agricultura e o desenvolvimento sustentável, que foram denominados *Grenelle* do Meio Ambiente. Esses debates culminaram na promulgação de uma lei, a *Grenelle* 1, de 2009, que fixou os objetivos e definiu o quadro de ação de uma política para enfrentar as mudanças climáticas, conservar a biodiversidade, preservar e valorizar as paisagens etc. (idem, 2010).

Na década passada, como vimos, o processo de liberalização e de globalização dos mercados agrícolas, somado ao incessante fomento à modernização da agricultura, provocou uma diferenciação crescente, associada à concentração e à especialização, da França agrícola (Bonnal, 2013, p. 26). Bonnal (2013) ilustra como, no mapa francês da agricultura, convivem áreas com exploração de grandes culturas (cereais e tubérculos) situadas nas planícies do Norte, na bacia parisiense, no Berry e em Lauragais, bem como zonas de pecuária correspondentes à Normandia, Bretanha, Vendée. Destacam-se, também, as áreas com culturas vinícolas (Rhône, Loire, Rhin, Garonne, Gironde) e as regiões especializadas em frutas e legumes. O restante do território é preenchido por policultivos, silvicultura e reservas naturais.

Esse movimento de especialização das áreas agrícolas foi acompanhado por um processo de redução no número de explorações agrícolas, que de 1,26 milhão, em 1979, passaram para 490 mil, em 2010. Tal redução foi sentida, principalmente, nas explorações de tamanho reduzido, em particular naquelas menores do que 50 ha. Reforçando esta observação, Bonnal (2013, p. 28) destaca que, enquanto as pequenas explorações quase desapareceram, tendo uma redução de 72% no período 1979-2011, a área cultivada total com produtos agrícolas só caiu 10%, o que sugere que, neste período, as grandes explorações francesas quase triplicaram.

Para além das áreas com especialização agropecuária, as 22 regiões da França metropolitana se mostram bastante distintas por seu tamanho, suas densidades demográficas, suas atividades econômicas, pelas dinâmicas sociais, pelos traços culturais, entre outros. O autor destaca que, no plano macrorregional, um dos principais fatores responsáveis pela reorganização e diversificação do território francês, com grande impacto sobre as áreas rurais, foi o processo de desindustrialização que atingiu o país e, principalmente, a indústria siderúrgica, nos anos 1970. A crise fez com que a região do Havre/Marseille passasse por um processo acentuado de desindustrialização, ao passo que as áreas ao Sul desenvolveram rapidamente competitividade para além das fronteiras nacionais. Este fenômeno de inversão da riqueza entre regiões ficou conhecido como a “*revanche do sul*” (Lacour e Delmarre, 2010, apud Bonnal, 2013).

Bonnal (2013, p. 28), em seu estudo de caso, classifica as regiões francesas em cinco grandes regiões.

A primeira conta com as regiões do norte e o leste, que passaram por uma forte reconversão industrial e que inclui o Nord-Pas de Calais, a Lorraine, a Alsácia e a Franche-Comté. Essa região engloba áreas que apresentam dinamismo econômico ligado à atividade industrial e, ao mesmo tempo, apresentam forte atividade agropecuária de grande magnitude, normalmente intensivas, como cereais e pecuária bovina. Nessas regiões, de maneira geral, o desemprego é baixo.

A segunda corresponde às regiões meridionais que possuem um forte poder de atração demográfico e que incluem as regiões de Provence-Alpes-Côte d’Azur, Languedoc-Roussillon, Midi-Pirineus e Aquitaine. Engloba regiões bastante heterogêneas, mas com centros urbanos bastante dinâmicos, alguns interconectados com mercados globais, e uma agricultura bastante diversificada, normalmente de pequeno porte. Em alguns lugares encontra-se empobrecida e envelhecida, e com tendência de redução do número de produtores.

A terceira é composta pelas regiões oceânicas que apresentam atividades rurais muito dinâmicas e incluem a região Poitou-Charentes, a região Pays de Loire, a Bretanha, a Baía da Normandia e a alta Normandia. Regiões rurais que, em grande parte, se dinamizaram pela proximidade com importantes centros urbanos e polos industriais de pequenas e médias empresas, fomentando a atratividade econômica e dinamizando o mercado de emprego. Possuem atividade agrícola diversificada, que inclui pequenas explorações e empreendimentos mais modernizados e agroindustriais no setor leiteiro, de proteína, cotonicultor, vinicultor, de cereais e de leguminosas.

A quarta é a região que sofre uma influência direta da aglomeração parisiense, que inclui a Picardie, a Champagne-Ardenne e a Île de France. Caracteriza-se por ser, de um modo geral, provida de uma boa malha de comunicação e transportes e apresenta áreas rurais que crescem em virtude de funções de segunda moradia, lazer ou residência de aposentados. Há um avanço da periurbanização nessas áreas. A atividade agropecuária é dinâmica, diversificada em produtos e tamanhos de propriedades, e também está bastante interconectada com a dinâmica empreendida desde Paris.

E, por fim, vêm as regiões interioranas, como a Limousin, a Auvergne e a Bourgogne, que ficavam, mais ou menos, à margem dos fluxos econômicos mais dinâmicos do país. Após terem sofrido um esvaziamento durante vários anos, atualmente possuem populações estabilizadas, embora mais envelhecidas. As produções agrícolas são diversificadas e incluem cereais, pecuária de corte e de leite, vinicultura, entre outros.

Ao longo do período considerado, portanto, foi possível observar na França um crescente distanciamento do significado do desenvolvimento rural em relação ao agrícola, na medida em que se foram fortalecendo no plano nacional visões diversificadas acerca do meio rural e de seu papel no desenvolvimento do país. Deve-se notar, ademais, que no caso francês essa diversificação foi acompanhada pela propagação e pela consolidação da abordagem territorial, principalmente no âmbito das políticas públicas (Bonnal, 2013).

Numa tentativa conclusiva de sistematização, Bonnal (2013, p. 25-26) reconhece pelo menos quatro funções gerais desempenhadas pelo meio rural francês na atualidade. Uma função econômica, que, nos últimos anos, se diversificou para além das atividades agropecuárias e que é fomentada, em grande parte, pela (des)re-localização das atividades industriais e pela atração dos serviços. Uma função residencial, que se exprime com força nas áreas periurbanas, ainda que não se resuma a elas. A população que vive no meio rural e trabalha no meio urbano vem crescendo constantemente depois dos anos 1970, estimulada pelos avanços nos sistemas de transporte e de telecomunicações, por políticas de moradia e pela deslocalização das empresas. Uma função recreativa que é consolidada progressivamente com o fomento dos esportes radicais e ligados à natureza. Essa função está intimamente ligada às atividades de lazer e turismo. E, por fim, uma função de natureza que é cada vez mais afirmada em torno de quatro papéis muito valorizados pela sociedade nos dias atuais: a proteção dos recursos naturais, a conservação da biodiversidade, a preservação contra riscos naturais e a manutenção de amenidades e de um ambiente sadio de vida. Esses papéis tendem a justificar a implementação de dispositivos de conservação da natureza que variam nos seus graus de articulação com outras atividades humanas.

4.2 O estudo de caso da Holanda

Alguns antecedentes	1950-1980	1980-1990	1990-2000	2000 ...
• 1870: Início da urbanização e industrialização. • Entre 1947 e 1992 as Estatísticas Nacionais Holandesas adotaram uma abordagem multidimensional do rural e do urbano, baseada em: (i) distribuição da população por área (residencial); (ii) população por setor de atividade econômica (homens trabalhando na agricultura); (iii) número de pessoas que se deslocam para trabalhar (commuters).	• Pós IIGM: Políticas de recuperação e fortalecimento da agricultura e estímulo à migração de agricultores. • 1950 - 1970: Políticas de planejamento do uso da terra com foco no desenvolvimento da agricultura. • 1950: Políticas de modernização da agricultura para tornar os produtores mais eficientes. 1954: Programa de Consolidação da Terra • 1956: Programa de Desenvolvimento de Áreas Rurais. • 1958 (vigente até 1960): Primeiro relatório da Política Nacional de Planejamento Espacial. Pensado a partir da dimensão econômica (atuar na espacialização das pessoas e das atividades econômicas). • 1965: Ato de Planejamento Espacial. Define as responsabilidades das diferentes esferas de governo. • 1966: Segundo relatório da Política Nacional de Planejamento Espacial. Incluía a dimensão social (limites à expansão urbana, corações verdes). • 1970: Os efeitos negativos da modernização da agricultura se tornaram mais visíveis. Em 1972: Os Limites do Crescimento (Clube de Roma). • 1970 (vigente até 1983): Terceiro relatório da Política Nacional de Planejamento Espacial. Incluía a dimensão ambiental e ecológica. • 1975: Memorando Relação (Relation Memorandum): possibilitou aos fazendeiros atuarem como administradores de áreas naturais.	• Planejamento espacial das áreas rurais (1980-2000): maior foco na natureza e paisagem. • 1980: O Ministério da Agricultura passou a ser responsável pela conservação da natureza. • 1985: Ato de Reconstrução da Terra: consolidação da terra, preservação da natureza, realização de atividades recreativas nas áreas rurais e expansão de cidades. • 1990: Quarto relatório da Política Nacional de Planejamento Espacial (Vierde Nota) deixa de lado a preocupação com o equilíbrio espacial. O foco passou a estar na competitividade da cidades. • 1990: Lançamento da Rede Europeia Natura 2000, com o objetivo de preservar e ampliar a diversidade natural e a paisagem.	• 1991: Lançamento do Vinex. Atualização do Quarto relatório da Política Nacional de Planejamento Espacial. • As estatísticas passam, a partir de 1992, a adotar uma abordagem unidimensional (número de endereços por Km²). Mudança sinaliza uma transição de uma política setorial para uma política baseada no rural. • 1990/2000: Problemas ambientais causados pela agropecuária intensiva se tornam um problema (vaca louca etc.). Criação das zonas especiais para fazendas. • 2000: Lançamento do Quinto relatório da Política Nacional de Planejamento Espacial (Fazendo o espaço, construindo o espaço). Equilibrar o crescimento econômico com a preservação do meio ambiente. • 1989-2002: Maior influência do corpo de ideias neoliberais sobre o planejamento espacial.	• Crescente competição pelo uso da terra: energia, turismo, preservação ambiental, agricultura, residência... • 2004-2006: Lançamento do Programa Político Plurianual Agenda for a Vital Countryside, contendo objetivos com respeito à qualidade das áreas rurais e aos recursos para se alcançar esse fim. • 2006 (até 2020): Estratégia Espacial Nacional (Nota Ruimte, Criando espaço para o Desenvolvimento), a nova estratégia foi acompanhada por um processo de descentralização das responsabilidades do nível federal para os níveis provincial e local. • 2008: Novo Ato de Planejamento Espacial. Define as responsabilidades das diferentes esferas de governo. A esfera federal é responsável por temas relacionados com o interesse nacional. • 2013: Estratégia Política Nacional para Infraestrutura e Planejamento Espacial. Substitui outras políticas como a Estratégia Nacional Espacial e a Agenda Vital Countryside. Descentraliza funções do Estado. Traz as metas para o planejamento espacial até 2040.

4.2.1 Período de 1950 a 1980

A **Holanda**, é um país de área pequena e densamente povoada, com população espalhada de forma desigual pelo território. Trata-se de um país rico em água e cujo território está, em boa parte, localizado abaixo do nível do mar. Para além disso, o país apresenta uma localização estratégica para acessar o território europeu, funcionando como um importante entroncamento logístico para o continente. Essas características fazem com que a Holanda seja bastante sensível da perspectiva ambiental e, ao mesmo tempo, experimente forte pressão e competição entre diferentes tipos de uso do solo nos territórios, alguns bastante conflitivos. O meio rural do país é, assim, caracterizado por sua acentuada diversificação mas, também, pela fragmentação de suas formas de uso (Rooij, 2013, p. 7).

A constituição da PAC no final da década de 1950 teve também influência sobre o contexto **holandês**⁷⁸, muito embora, como na França, a intervenção do Estado na agricultura do país tenha sido anterior à política regional. Um traço diferenciador da Holanda, contudo, é a sua longa tradição na realização de planejamento do uso da terra e da agricultura, de modo que o estabelecimento de uma divisão clara e operacional entre o urbano e o rural sempre ficou a cargo do governo central, que o fazia com o objetivo de monitorar onde cada atividade econômica deveria ser localizada. E, neste caso, as intervenções no meio rural quase sempre estiveram relacionadas com a agricultura (Rooij, 2013).

Segundo Karel (2010, p. 3), até o final do século XIX, a agropecuária desempenhou um papel central na economia holandesa, perdendo importância relativa depois de 1870, na medida em que a industrialização e a urbanização foram ganhando força, como aconteceu em grande parte da Europa.

Ao analisar o processo de modernização da agricultura holandesa, Karel (2010, p. 18) salienta que, muito embora o governo ao longo do século XIX tenha realizado importantes intervenções na agricultura, nenhuma dessas políticas anteriores podem ser comparadas com aquelas postas em marcha a partir da década de 1950, quando o governo assumiu a modernização da agricultura como principal objetivo da política agrícola. Até a Segunda Guerra Mundial o governo holandês interveio três vezes no setor agropecuário: durante a depressão agrária de 1879-1896; durante e após a Primeira Guerra Mundial; e depois da crise de 1929. Contudo, foram as políticas implementadas a partir dos anos 1950 que constituíram marcos para a intervenção do Estado, na medida em que foi a partir delas que as políticas para a agricultura deixaram de ser temporárias e pontuais e passaram a ser sistemáticas⁷⁹.

No pós Segunda Guerra Mundial, o governo assumiu que a recuperação e o fortalecimento da agricultura eram os principais objetivos a serem perseguidos. Naquele contexto, os agricultores holandeses vinham perdendo espaço no mercado internacional e estava claro para o governo a necessidade de ampará-los. Se nos primeiros anos do pós-guerra os objetivos do governo eram coincidentes com os objetivos de produção da agricultura, veremos que, com o tempo, os governos alteraram suas políticas em direção à adoção de medidas ambientalistas e de manejo ecológico (Karel, 2010, p. 3).

⁷⁸ Lembramos que Sicco Mansholt, Ministro da Agricultura holandês após a Segunda Guerra mundial, foi também Comissário Europeu para a Agricultura de 1958 a 1972, tendo sido o principal arquiteto da política agrícola da Europa, lançada em 1962, e que tinha como principais instrumentos a garantia de preços e o financiamento partilhado (Comissão Europeia, 2012).

⁷⁹ No que se segue, nossa leitura do setor agropecuário e do meio rural holandês está, em grande parte, fundamentada no artigo Modernização do sistema agrícola holandês (1950-2010) de Erwin H. Karel, bem como no relatório de Sabine de Rooij (2013).

Na Segunda Guerra Mundial, o país se deparou com um quadro internacional que o colocou numa posição delicada. Durante o conflito, os preços internacionais estavam num patamar elevado, que tornavam os agricultores holandeses bastante competitivos no mercado internacional. Esses produtores assim, não raro, preferiam destinar suas produções para o mercado externo. Contudo, no plano nacional o aumento das exportações de produtos primários tornava-se crescentemente um problema para a economia nacional, uma vez que elevava o preço dos alimentos e encarecia o salário industrial o que, por sua vez, tornava os produtos industrializados menos competitivos no mercado internacional. A confluência desses fatores, na época, colocava como desafio para o governo holandês buscar a segurança alimentar e, ao mesmo tempo, garantir uma agricultura consolidada.

Após a Segunda Guerra Mundial, a agricultura holandesa enfrentava três principais problemas. O primeiro estava relacionado com a competição crescente observada no mercado agrícola internacional. O segundo era o fato de o país ter ainda uma produção interna ineficiente, com agricultores tradicionais que resistiam às inovações e que tinham, de modo geral, baixa produtividade. E o terceiro era relacionado com a estrutura da agricultura holandesa, que era constituída por um número significativo de pequenos agricultores, com menos de dez hectares, que possuíam fazendas mistas (agricultura e pecuária) e para os quais o futuro – com a modernização, o aumento da produtividade e os ganhos de escala – era incerto.

Diante desse cenário, o governo holandês optou por subsidiar os fazendeiros com o objetivo de impedir que os mesmos direcionassem seus produtos para a exportação. Contudo, Karel (2010) sugere que além de garantir o direcionamento da produção de alimentos para o mercado interno, esta política teve um efeito colateral: desestimulou os agricultores a reduzirem seus custos e a investirem na produção. Esse quadro se manteve até os anos 1950, quando, frente à queda dos preços agrícolas no mercado internacional, tornou-se mais evidente a falta de investimentos e a baixa competitividade dos agricultores holandeses. Em paralelo, ocorreu, também, nesta época, o fortalecimento da agricultura no plano político, com a institucionalização do Ministério da Agricultura, com a crescente presença dos sindicatos de agricultores nas negociações com o Estado e com o aumento do número de políticos representantes dos interesses dos agricultores nas esferas decisórias. Todos esses fatores contribuíram para a institucionalização de uma maior influência do setor agrícola no desenho das políticas públicas (Karel, 2010, p. 9).

Nesse período, o número de produtores agrícolas foi reduzido progressivamente, seja pela migração para os centros urbanos para o trabalho nas fábricas, seja pelo estímulo à emigração para outros países. Contudo, segundo diagnósticos do governo, o sistema agrícola holandês ainda enfrentava problemas relacionados com a necessidade de adoção de medidas estruturais que aumentassem a sua competitividade (Karel, 2010). Se até então o Estado tinha como objetivo manter a renda dos produtores, após a década de 1950, por interesses econômicos e políticos, as políticas agrícolas tornaram-se instrumentos para ampliar a capacidade produtiva do setor agrícola. E, evidentemente, essas políticas foram fortalecidas após a entrada do país na CEE e o desenho da PAC (1962).

Depois de 1955, diversos programas de consolidação da terra foram implementados com o objetivo de tornar os agricultores holandeses mais eficientes. Por um lado, o aumento da propriedade ou da exploração agrícola possibilitaria ganhos de escala produtiva e utilização de máquinas e equipamentos de grande porte. De outro, a agricultura e a vida dos agricultores poderia ser melhorada pelo provimento de infraestrutura no meio rural, com a construção de pontes, estradas, canais. Essas medidas contribuíram para uma contínua equiparação do acesso aos serviços e à infraestrutura no meio rural, quando comparados com o meio urbano. Soma-se a isso, em 1960, a introdução da televisão no meio rural, que contribuiu ainda mais para a aproximação cultural desses dois universos.

Contudo, o diagnóstico da agricultura holandesa indicava que os problemas enfrentados pela modernização não se reduziam à questão tecnológica, mas que ela esbarrava em fatores culturais que impediam que os agricultores ampliassem seus investimentos. Para facilitar a modernização da agricultura foi instituído nesse período o Programa de Desenvolvimento de Áreas Rurais (*Rural Area Development Program*, 1956-1970) que teve como objetivo “trabalhar” com pequenos produtores para que fossem “introduzidos” ao mundo moderno da agricultura. O programa fornecia assessoria (técnica e econômica, doméstica e social) aos moradores do meio rural, em sua maior parte agricultores na época, favorecendo a adoção de técnicas de modernização das propriedades, de modo a viabilizar o avanço do projeto de modernização. O instrumento, portanto, não era apenas dirigido à agricultura, mas à família do agricultor.

A modernização das práticas agrícolas foi, como consequência, bastante veloz. Segundo Karel (2010, p. 11), se em 1900 um fazendeiro mantinha uma propriedade de 1 a 2 hectares com o trabalho da família, em 1945 ele precisava de, no mínimo, 4 hectares para manter a mesma família, e, em 1956, ele não poderia fazer o mesmo com menos de 7 hectares. Em 1970, o tamanho mínimo para uma fazenda já era de 20 hectares. Um outro efeito percebido sobre a agricultura holandesa foi a crescente racionalização da produção, com a contrapartida de redução contínua da mão de obra empregada. E, adicionalmente, esse processo foi acompanhado pela crescente especialização das propriedades agrícolas.

Segundo Rooij (2013, p. 39-40), nesse período o discurso utilitarista orientou e embasou boa parte das intervenções sobre a agricultura e o meio rural. Nesse discurso, predominava a dimensão econômica. De acordo com essa interpretação, o meio rural é considerado o espaço por excelência para a produção de uma agricultura especializada. Assim, a ampliação das escalas, a intensificação, a especialização e a padronização da agricultura são vistas como os caminhos para o desenvolvimento do meio rural. Uma imagem ideal desse discurso encontra-se nos *polders*⁸⁰ holandeses, cujos campos espaçosos e de formato retangular circundam fazendas bastante dispersas. Karel (2010, p. 11) destaca três principais efeitos desta visão. Um primeiro efeito dessas políticas foi a ampliação das escalas e a consolidação de uma agricultura mais intensiva. O segundo foi a racionalização da produção. E o terceiro efeito foi uma crescente especialização da produção frente a uma redução brusca da diversificação das fazendas e da paisagem rural.

Até o início do século XXI, a política holandesa voltada para o meio rural foi caracterizada por ter no governo nacional a maior influência no desenho e na implementação do planejamento espacial. Rooij (2013) ressalta em seu texto que políticas supranacionais, planejadas no âmbito da União Europeia, não atuam diretamente no planejamento espacial implementado em nível nacional. Contudo, essas mesmas diretrizes e regulações teriam influência indireta, na medida em que as políticas europeias agrícolas, ambientais e voltadas para a proteção da natureza (como a Natura 2000) são contempladas e consideradas nos instrumentos aplicados no nível nacional.

A Holanda tem a tradição de utilizar diferentes instrumentos para implementar políticas rurais (Rooij, 2013, p. 33). O principal quadro de ordenamento do território tem sido o (Novo) Ato de Planejamento Espacial (nWro), introduzido em 1965 e reformulado em 2008. Desde a década de 1960 a maior atribuição desse dispositivo tem sido regular a forma como os planos espaciais devem ser

80 Terrenos baixos e planos, construídos de forma artificial, que constituem espaços utilizados para agricultura e habitação e são cercados por diques. Eles foram construídos de maneira a permitir que terras antes inundadas fossem utilizadas para agricultura e habitação, por meio de um sistema complexo de bombas hidráulicas que utilizam a energia do vento para retirar a água do interior dos terrenos e secar o solo. Uma vez drenados, foram construídos sistemas de canais que estruturam e moldam o território holandês, servindo de eixos de navegação e sistema de coleta de água.

desenvolvidos, implementados e, eventualmente, ajustados tendo em vista o melhor planejamento da atuação do Estado no território holandês. Ele estabelece a distribuição de tarefas e de responsabilidades relacionadas ao planejamento espacial do território dentre os principais níveis de governo, além de estabelecer o dever de cidadãos, empresas e instituições neste processo. De acordo com este dispositivo, a esfera federal fica a cargo de temas que são de interesse nacional (como infraestrutura, proteção contra inundações, proteção de áreas naturais etc.) enquanto os governos de escalas inferiores – por meio da elaboração de documentos, como a “estrutura de visões” (*structure visions*), planos regionais provinciais (*streekplan*), esquemas de zoneamento municipais e planos de uso da terra – ocupam-se de temas mais próximos da esfera local, como a gestão da paisagem, da preservação e da recuperação de espaços verdes, da expansão imobiliária, dentre outros.

O governo holandês, ao longo do período, procurou produzir Documentos da Política Nacional de Planejamento Espacial que integrassem as ideias básicas e as demandas dos ministérios envolvidos com a política espacial. Neste sentido, Rooij (2013, p. 27) chama a atenção para como o teor e a abordagem desses documentos com relação ao meio rural foram se metamorfoseando ao longo do tempo. Os dois primeiros relatórios, lançados nos anos 1958 e 1966, respectivamente, centravam sua atenção no acelerado crescimento demográfico e econômico do país. Prevendo uma rápida expansão de seus centros urbanos, o governo preocupava-se em manter uma clara separação entre as áreas rurais e as áreas urbanas, com preocupação específica na manutenção de “corações verdes” (*green heart*) e na garantia da qualidade de vida nas cidades, impedindo-as de tornarem-se grandes em demasia. O objetivo do governo era, com a política, criar condições para a consolidação de um “bom” crescimento econômico (Rooij, 2013, p. 27).

O primeiro relatório (1958-1960) estava focado na dimensão econômica. Continha as diretrizes para fortalecer as economias regionais de forma a melhor distribuir a população, com a abertura de novas oportunidades de emprego e moradia em outras áreas do país menos povoadas. Esta estratégia era desenhada também com o objetivo de resguardar o coração verde, servindo de espaço para a produção de alimentos e de área recreativa.

O segundo relatório (1966) foi elaborado de acordo com o primeiro, mas incluía também a dimensão social. Neste documento, o crescimento da população, ainda bastante intenso, e de metrópoles (densamente povoadas e geograficamente interconectadas a cidades) eram considerados ameaças aos “corações verdes”. Pensando nisso, o governo holandês decidiu colocar limites à extensão urbana. Foi decidido que as cidades grandes deveriam sempre manter distância e separação entre elas, de modo a não sacrificar as áreas verdes. Nesse sentido, o governo estabelecia áreas para as quais o crescimento deveria ser direcionado, numa iniciativa de “desconcentração concentrada” (Rooij, 2013, p. 28). Ainda dentro desta política, o governo holandês criou zonas estratégicas por meio da compra de terras em áreas entre cidades e nas quais eram alocadas atividades agrícolas, de recreação e com função de recreação. Mesmo assim, um dos resultados dessas políticas foi a expansão desproporcional de alguns pequenos centros de crescimento (Rooij, 2013, p. 28).

O meio rural da Holanda, como na França, foi incluído nas políticas públicas, neste período, a partir de uma perspectiva predominantemente setorial, tendo no desenvolvimento agrícola, via modernização da agricultura (por meio do ganho de escala, especialização e racionalização), e na construção de infraestrutura de apoio, os principais objetivos do desenvolvimento. Contudo, o caso holandês apresenta um traço interessante e que deve ser destacado. Mesmo neste período, não obstante o predomínio do caráter produtivista corporificado no discurso utilitarista, observa-se uma maior atenção das políticas públicas holandesas com a preservação dos corações verdes e, portanto, com uma visão alternativa do meio rural que valorizava a qualidade de vida proporcio-

nada pelo maior contato com a natureza e a produção de alimentos para os centros urbanos. Ainda que limitada, essa experiência constituiu um diferencial do caso holandês. Rooij (2013, p. 7) destaca, adicionalmente, que, devido à ampliação da infraestrutura, as áreas rurais e urbanas holandesas não apresentam muita diferença com relação à disponibilidade de serviços, ainda que em áreas mais afastadas as deficiências na provisão de serviços de saúde e de educação sejam maiores.

4.2.2 Período de 1980 a 1990

Como na França, na **Holanda** as políticas públicas de apoio à modernização da agricultura foram mantidas nos anos 1970, produzindo importantes mudanças no setor. Os investimentos em eficiência, racionalização e escala, e a elevada aplicação de conhecimento científico em métodos de produção e melhoramento de produtos originaram, ao longo do tempo, um setor de agricultura altamente industrializada e bastante modernizada. Este processo de modernização foi levado a cabo por uma aliança entre os agricultores e suas representações e o Ministério da Agricultura, formando um bloco que até os anos 1970 conduziu a política agrícola, tendo como seu principal objetivo a modernização, e que foi denominado triângulo de ferro/Frente Verde (Karel, 2010, p. 18). Segundo Poppe (2009, p. 18), este arranjo institucional funcionou até os anos 1970 com um objetivo mais ou menos claro: melhorar a produtividade da agricultura e ampliar sua contribuição para a economia por meio do aumento da produção.

Ao mesmo tempo, já nos primeiros anos da década de 1970, tornaram-se mais visíveis os efeitos negativos do processo de modernização. Os projetos de consolidação da terra implementados nas décadas anteriores tinham como contrapartida a extinção da paisagem rural baseada em pequenas propriedades. Com o avanço da modernização no país, essas propriedades menores só permaneceram naquelas áreas que não tinham sido objeto da política pública. Somou-se a isso, o fato de que no final da década também aumentaram, no contexto europeu, as preocupações ambientais, principalmente depois da publicação do relatório *Os Limites do Crescimento*, em 1972 (Clube de Roma).

Na década de 1980, este quadro evoluiu e as preocupações ambientais passaram a estar associadas à prática da agricultura moderna, particularmente em discussões sobre o uso de fertilizantes, adubos e pesticidas e a ocorrência de pragas. Karel (2010, p. 16) entende que foi nesse momento que a poluição dos solos, da água e do ar passou a ocupar a agenda política do país. Tais debates foram intensificados no final do século XX e início do século XXI, quando doenças, como a vaca louca, foram constatadas e representaram sérias ameaças à saúde pública. Assim, durante os anos 1970-1980, as políticas públicas holandesas voltadas para a agricultura e o meio rural foram incorporando aspectos ambientais em seus instrumentos.

Foi neste período que, em um processo semelhante àquele observado na França, o triângulo de ferro/Frente Verde, que era o principal arranjo institucional responsável pela condução da política agrícola holandesa, perdeu seu suporte político. Esse arranjo passou, então, a ser progressivamente pressionado por outros grupos sociais e políticos que não tinham seus interesses representados na antiga aliança político-institucional (Popper, 2009, p. 18).

Segundo análise de Karel (2010, p. 17), vários fatores determinaram esta mudança no ambiente político em torno do setor agropecuário holandês. Em primeiro lugar, os anos 1970/80 foram um período de maior visibilidade dos problemas ambientais e, ao que nos interessa, maiores atenções e críticas foram endereçadas aos impactos negativos do modelo de agricultura produtivista sobre o meio ambiente e, principalmente, sobre a saúde pública. Em segundo lugar, o autor destaca que o próprio processo de modernização teria contribuído para modificar a estrutura e a base de apoio dos setores agropecuários. O processo de modernização da

agricultura causou um grande êxodo de pequenos produtores do meio rural holandês, o que, no médio prazo, acabou contribuindo para a redução da base de apoio dos sindicatos rurais, de produtores e para um menor apoio de partidos, preocupados com sua base eleitoral. E, por fim, o autor enfatizou outro aspecto que teria estimulado este colapso e que seria, também, resultado do próprio processo de modernização: a crescente especialização das fazendas, que teve como efeito a gradual fragmentação dos interesses dos agricultores com a consequente quebra de unidade da organização de suas demandas e agendas.

Um marco na institucionalização da questão ambiental no país foi o fato de que, nos anos 1980, o Ministério da Agricultura passou a ser oficialmente responsável pela conservação da natureza, o que antes era um atributo do Ministério da Cultura. Em 1985, o novo Ato de Reconstrução da Terra, que substituiu o antigo Ato de Consolidação da Terra, passou a incorporar em seus objetivos a preservação da natureza, a realização de atividades recreativas no meio rural e a expansão das vilas (Karel, 2010, p. 16-17). Segundo Karel (2010), esta mudança representou a perda do monopólio da representação do setor agropecuário sobre o rural.

No que concerne às políticas de planejamento espacial, foi lançado, ainda na década de 1970, com vigência até 1983, o terceiro Documento de Política Nacional de Planejamento Espacial, que incluía em seus temas a dimensão ambiental e ecológica e que procurou definir novos centros urbanos, os quais contavam com apoio público para a construção de sua infraestrutura. A partir de 1975, a renovação urbana passou a ser parte do planejamento espacial holandês, bem como a economia regional (Rooij, 2013, p. 29).

No que concerne especificamente às áreas rurais, atenção especial foi dedicada à política relacionada à paisagem, de modo que a qualidade da paisagem e a garantia de um meio ambiente saudável passaram a ser objetivos de política pública. Assim, nesse período, foram implementadas diversas regulações de uso da terra, natureza e paisagem. Enquadra-se neste universo a primeira política pública do governo relacionada à agricultura que continha uma dimensão ambiental (1975), o Memorando de Relação (*Relation Memorandum*), que dava aos fazendeiros uma oportunidade para agir como administradores da natureza e do ambiente em que está inserida sua fazenda. Num primeiro momento, esta política pública encontrou muita resistência por parte dos agricultores que se viam como produtores e não como “guardas florestais” (Karel, 2010).

O quarto documento de política espacial foi lançado em 1990 e denominado *Vierde Nota*, introduzindo importantes mudanças na política espacial holandesa, que deixou de ter como objetivo principal o equilíbrio regional, por meio da melhor espacialização de pessoas e de atividades econômicas, e passou a priorizar a competitividade das regiões frente à crescente internacionalização da economia (expansão da União Europeia, avanço da globalização). Rooij (2013, p. 29), ao analisar essa mudança no planejamento especial, salienta que a nova visão enfatiza a competitividade das regiões pela promoção de redes urbanas (*urban networks*), em particular da “*Randstad*”⁸¹. Segundo a política, os principais pontos de escoamento (como o aeroporto e o porto de Roterdã), associados à boa infraestrutura de transportes do país (estradas, ferrovias, rios), poderiam transformar a Holanda em um importante ponto de logística para a Europa. Isso, segundo Rooij (2013), significou que a migração das áreas urbanas para áreas menos populosas do país deixou de ter a relevância política que tinha anteriormente, pois a prioridade passou a ser a revitalização das grandes cidades, de modo torná-las mais competitivas.

Num documento subsequente chamado *Vinex*, o conceito de “cidade compacta” foi lançado, segundo o qual novos empreendimentos de larga escala deveriam se concentrar perto das áreas construídas das cidades grandes e médias. Com essa regulamentação,

⁸¹ Região no oeste do país que contém as quatro maiores cidades (Amsterdã, Roterdã, Haia e Utrecht) e é a maior aglomeração urbana da Holanda.

as paisagens dos “corações verdes” poderiam ser melhor protegidas contra a construção de casas e escritórios. Juntamente com esses planos, uma política de zoneamento foi anunciada para as áreas rurais.

As áreas rurais passaram a ser divididas em quatro zonas, cada qual com uma função particular que deveria ser prioritária (verde, amarela, azul e marrom). Na zona verde, as qualidades ecológicas seriam proeminentes e a recuperação, preservação e desenvolvimento da natureza foram declarados como os objetivos mais importantes. Na zona amarela, o desenvolvimento da agricultura intensiva deveria ser a prioridade máxima. Na zona azul, concentrava-se a área rural própria para o desenvolvimento rural e para uma agricultura mais multifuncional, ao passo que as zonas marrons correspondiam a um mosaico de áreas voltadas para a agricultura com outras funções (Rooij, 2013, p. 29). Em 1990 foi lançada a Rede Ecológica Nacional (*National Ecological Network*), a qual era uma rede de áreas naturais e rurais (existentes e a serem desenvolvidas) conectadas por zonas ecológicas robustas que funcionavam como elos e que faziam parte da Rede Europeia Natura 2000. O objetivo era preservar e ampliar a diversidade natural e a paisagem. A intenção política era finalizar essa rede em 2018.

Diante desta nova conjuntura, a visão sobre as áreas rurais foi se afastando da concepção que privilegiava quase exclusivamente as atividades agrícolas e de produção, passando a incorporar, em distintos graus, novos valores, em particular noções como sustentabilidade, ambiente saudável e preservação. Ao mesmo tempo, as áreas rurais holandesas foram se tornando pouco a pouco mais atrativas a investimentos não agrícolas, o que progressivamente foi lhes dotando de traços de espaços multifuncionais, tanto em relação à produção como ao consumo. Neste período, portanto, o meio rural holandês passou por importantes transformações, que colocaram em xeque seu antigo papel na sociedade. De um papel centrado principalmente na garantia do abastecimento e da segurança alimentar, o meio rural e a agricultura passaram a ser cobrados também, e de forma crescente, pelos seus impactos na paisagem e no meio ambiente (Rooij, 2013).

4.2.3 Período de 1990 a 2000

Se por um longo período, como vimos, as políticas holandesas voltadas para o meio rural corresponderam às políticas que pensavam apenas na agricultura e em sua modernização, nos últimos anos este quadro vem mudando, com o discurso utilitarista passando por algumas modificações. Tal mudança foi acelerada com a globalização e com o fortalecimento do pensamento neoliberal, associado a processos de liberalização, desregularização e predominância da ideia de livre mercado. Rooij (2013, p. 49) entende que nesse período, gradualmente, a unidade entre o agrícola e o rural desapareceu. As áreas rurais deixam de ser vistas apenas como espaços de produção e passam a ser entendidas também como espaços de consumo.

Ao longo dos anos, principalmente num país densamente povoado como a Holanda, outros grupos de interesse, além dos agricultores, passaram a demandar terras rurais para a realização de investimentos em atividades econômicas não agrícolas, como residência, recreação, transporte, natureza etc. O meio rural tornou-se cada vez mais um mercado, um espaço onde diferentes mercados competem por terra e por outros recursos. Essas atividades passaram a rivalizar mais intensamente com a agricultura e os agricultores, que para sobreviverem ao novo mercado mais liberalizado e globalizado, passaram a depender mais da sua capacidade de adaptação ao novo ambiente mais competitivo (Rooij, 2013, p. 39-40).

Paralelamente, foi ganhando força neste período o discurso hedonista (contraposto ao discurso utilitarista), segundo o qual o meio rural é redefinido de acordo com o seu papel no consumo, reforçado por sua dimensão cultural. Assim, as áreas rurais pas-

saram a ser valorizadas e procuradas pelo espaço que propiciam ao turismo, à recreação, aos esportes, à moradia e à curtação da natureza. Nesta perspectiva, a agricultura moderna passa a ser percebida como uma ameaça aos recursos valorizados no meio rural pelo discurso hedonista. No limite, essa polarização levará as áreas rurais e urbanas holandesas a uma crescente divisão de trabalho, onde zonas específicas ficam destinadas à agricultura enquanto outras permanecem como áreas propícias ao turismo e à recreação (Rooij, 2013, p. 40).

Nessa nova onda, fortalece-se também o discurso agri-ruralista, que enfatiza a dimensão social como um ponto central e entende que o desenvolvimento se dará pela transformação da agricultura por meio de uma nova síntese entre a agricultura, o meio ambiente, a natureza e a paisagem. Procura, portanto, recombinar as preocupações em torno da agricultura intensiva com as demandas para as áreas rurais oriundas do meio urbano. De qualquer modo, a agricultura deixou de ser considerada como monofuncional e passou progressivamente, em especial nos últimos anos, a ser entendida como multifuncional (Rooij, 2013).

Na medida em que cresceram as demandas por planejamento espacial das áreas rurais, vai se constatando, no contexto holandês, um aumento na competição por diferentes usos da terra. Assim, a questão central passou a ser como conciliar os diferentes valores e interesses e como coordenar as distintas funções atribuídas ao meio rural. No que concerne à implementação de políticas públicas, emergiram duas principais estratégias: a separação e a combinação de funções no meio rural (Rooij, 2013). De modo geral, elas consistem em diferentes formas de organização da intervenção nessas áreas, tendo em vista as distintas funções que o meio rural ganhou nas sociedades contemporâneas.

No meio rural, a separação é entendida como a justaposição de funções, o que se transfigura na segmentação das áreas de acordo com diferentes usos e funções. As políticas de zoneamento, neste sentido, dividem as áreas rurais em espaços diferenciados como agricultura especializada e intensiva, natureza, recreação, fonte de água, residência e relocação de indústrias e serviços. Ainda que a segmentação das áreas não seja algo novo, pois as políticas dos períodos anteriores já direcionavam as atividades para certas áreas, ela passa neste momento a ser mais efetiva. Como resultado destas políticas, são visíveis não apenas a segmentação e a fragmentação do espaço, mas a complexificação dos mecanismos de governança.

A segunda opção de políticas é a combinação de funções, dotando as áreas rurais de um caráter de multifuncionalidade, pautada na intersecção de funções no meio rural. É importante ressaltar, no entanto, que normalmente os interesses econômicos se contrapõem aos principais valores atribuídos ao meio rural. Rooij (2013) destaca que essa estratégia é mais fácil de ser concretizada no nível dos estabelecimentos, o que implica a combinação da produção com outras atividades geradoras de renda que não necessariamente se baseiam em atividades produtivas ou agrícolas. Assim, a autora destaca que a cooperação entre estabelecimentos multifuncionais e estabelecimentos com outros *stakeholders*, pode ser uma estratégia valiosa para se alcançar os objetivos nacionais nas áreas rurais. Nos últimos anos, a articulação dessas estratégias tem se tornado uma característica-chave da política rural (Rooij, 2013, p. 51).

Rooij (2013, p. 52) resalta também que nos últimos anos o governo holandês vem avançando em um processo de descentralização do Estado. Assim, o governo nacional estabelece os objetivos a serem perseguidos nas áreas rurais, ao mesmo tempo em que as províncias se responsabilizam pelo desenho, planejamento e implementação dessas políticas. As autoridades das províncias precisam atuar em cooperação com as autoridades municipais e com outros atores que atuam no território. O governo nacional

permanece com o controle, na medida em que é responsável pelo monitoramento e a avaliação, bem como pelo reajuste dos objetivos de desenvolvimento das áreas rurais.

A combinação dessas políticas de descentralização com a segmentação e a combinação tem levado a diversas situações geradoras de conflitos, paralisias, mas também a novas respostas por parte dos atores locais. As políticas de segmentação ou de combinação de funções no meio rural têm amplas possibilidades de geração de situações de conflitos entre diferentes atores detentores de distintos interesses e que projetam diferentes funções sobre o meio rural. A paralisia pode ocorrer quando os conflitos gerados a partir das ações de desenvolvimento no meio rural não conseguem ser solucionados ou negociados, originando um ambiente de paralisia nos programas e projetos de desenvolvimento. E, por fim, as novas respostas surgem quando novas combinações de funções são realizadas e postas em marcha com o objetivo de resolver problemas ou desafios que colocam em risco a qualidade da produção e as diversas funções de determinada área rural. Elas também são expressões de novas relações e laços estabelecidos entre os interesses urbanos e rurais.

Em matéria de política espacial, o quinto documento tentou, entre outras coisas, encontrar respostas para a construção em áreas rurais, para os efeitos negativos na paisagem e na qualidade do meio ambiente, bem como para a manutenção de uma rede de serviços para os centros urbanos. Uma diferenciação foi feita entre três áreas espaciais. As áreas verdes foram definidas como áreas com natureza muito valiosa e com paisagens. Nas áreas verdes só é possível construir em casos excepcionais e segundo muitos condicionantes. A vermelha demarcava áreas a serem construídas nas cidades. Eram permitidas a construção de casas e de parques industriais. E as áreas equilibradas eram localizadas entre as vermelhas e as verdes e deveriam obedecer a um compromisso com relação à construção (condições mais permissivas que nas verdes e bem mais restritivas que nas vermelhas). Devido a uma crise política e a mudanças no governo, com a entrada do governo neoliberal, esse documento jamais se tornou uma política nacional. Neste período, os grupos social-democratas perderam sua liderança no planejamento espacial, marcando o avanço dos grupos e tendências neoliberais que trouxeram para a política de planejamento as ideias de liberalização, desregulação e livre mercado como conceitos políticos orientadores.

No novo documento (o quinto reescrito), o governo expressou a preocupação com as áreas rurais, propondo políticas para a revitalização desses espaços. Os problemas vivenciados foram vistos como reflexos do aquecimento global e das formas de uso e manejo de solo e água, entre outros. A nova visão propunha uma combinação de funções, bem como o incentivo a uma agricultura multifuncional, de forma a ampliar a viabilidade econômica dessas atividades. O objetivo do governo passou a ser o fortalecimento da competitividade no plano internacional, o que de alguma maneira refletiu-se na forma de tratamento das distintas localidades ou territórios do país. A Estratégia Espacial Nacional passou a ser concentrada num único documento, enfatizando uma visão integrada. A maior mudança nessa política foi a descentralização, com a introdução de um novo modelo de articulação para o planejamento espacial dessas áreas, com a redução de abordagens de política *top-down*, que foram substituídas pela descentralização de tarefas e de responsabilidades do nível nacional para as províncias e o nível local. Assim, o governo nacional entrou em acordo com os governos das províncias e com os *stakeholders* locais a fim de negociarem os objetivos compartilhados para o desenvolvimento rural. Essa mudança ficou conhecida como “descentralizar quando possível, centralizar quando necessário” (Rooij, 2013, 31).

O maior objetivo das políticas que atuavam sobre o meio rural na Holanda, assim como as de planejamento espacial, continuou sendo a manutenção de uma agricultura sustentável, mas competitiva. Em geral, o governo tentou implementar esta diretriz, ao

longo do tempo, pelo fortalecimento do complexo agroalimentar e pelo desenvolvimento do agronegócio. Para isso, elaborou uma política de zoneamento que procurava separar áreas para agricultura intensiva, com a finalidade da preservação da natureza, para formas mais extensivas e mais sustentáveis de explorações agropecuárias, para residência e turismo. Ao mesmo tempo, o governo foi assumindo a importância da manutenção de uma agricultura multifuncional sustentável na conservação da paisagem e das áreas rurais. Em adição, um elevado valor foi aos poucos imputado à paisagem e à natureza nas áreas rurais, de modo que a prevenção e a redução da poluição, bem como a preservação ambiental, têm crescido de importância nos objetivos governamentais.

Outro tipo de política relacionada à manutenção de espaços verdes esteve associada ao crescimento da demanda dos cidadãos das cidades por áreas de recreação, que conservem áreas verdes e espaços para lazer. O programa Recreação no Entorno das Cidades pretendeu, assim, criar novas áreas verdes nas adjacências das mesmas. Outro foco que tem sido crescentemente atribuído às políticas voltadas ao meio rural é a revitalização das áreas, por meio de sua dinamização. Uma oferta diferenciada e suficiente de moradias e casas, o acesso a serviços e ao transporte público, bem como a conservação da cultura local, têm sido aspectos cada vez mais valorizados da qualidade de vida no meio rural. Uma contribuição ativa, neste sentido, tem sido dada pelos programas desenhados com o apoio do LEADER (Rooij, 2013).

Essa mudança no plano político e das representações refletiu as grandes transformações pelas quais passou o meio rural e o setor agropecuário holandês nos anos 1990. Deste período em diante, a agricultura e a paisagem rural sofreram importantes transformações, fruto do avanço do processo de modernização da agricultura, de mudanças percebidas nos valores e preferências de consumo da sociedade contemporânea, da globalização dos mercados agrícolas e do fortalecimento das ideias neoliberais, com profundos efeitos sobre a governança rural e, também, sobre as formas de operacionalização das políticas públicas. Como consequência, as concepções prevaletentes de ruralidade passaram a ser determinadas não apenas pela questão da segurança alimentar, mas também por valores não utilitários, como sustentabilidade, meio ambiente saudável, diversidade, atratividade e identidade.

4.2.4 Anos 2000

Na **Holanda**, no final do século XX e início do século XXI, além dos problemas tradicionais, outros problemas, como pragas relacionadas à agricultura e à pecuária intensiva, foram adicionados aos problemas ambientais. Essas doenças e contaminações ameaçavam a saúde pública e eram decorrentes da industrialização da agricultura. O governo holandês começou, então, a criar zonas especiais de estabelecimentos agrícolas, da mesma maneira que havia criado no período anterior zonas especiais industriais. Concentrando os estabelecimentos, o governo esperava lidar melhor com as pragas.

Ao mesmo tempo, foram observadas, neste período, mudanças no cenário político nacional e no poder dos agricultores e de suas organizações de interesses. Cada vez mais os produtores tornavam-se dependentes da dinâmica internacional, o que os deixavam bastante fragilizados e mais vulneráveis a crises. Por outro lado, as demandas de ambientalistas cresciam e ganhavam força política, contrapondo-se de maneira significativa aos interesses tradicionais dos agricultores. Com a redução do número de agricultores especializados e concentrados, foi diminuída a base de apoio das organizações ligadas à agricultura. Os produtores tornaram-se cada vez mais individualizados e seus sindicatos e partidos viram sua base rapidamente enfraquecer.

Do ponto de vista espacial, o documento Agenda do Programa Político Multianual para um Campo com Vitalidade (*Multiannual Policy Program Agenda for a Vital Countryside*) foi traduzido em objetivos com relação à qualidade das áreas rurais e os recursos

necessários para alcançar esses objetivos. O modelo de descentralização foi assumido como aquele que evitaria a fragmentação administrativa. O orçamento nacional foi dividido por províncias e o recurso alocado nas províncias com uma cobertura de sete anos de planejamento. Nesse processo, cada província deve desenhar seu plano de desenvolvimento, cuidando para que os objetivos nacionais sejam realizados. Essa mudança na política foi realizada em 2007, obrigando cada província a desenhar estratégias de longo prazo alinhadas aos objetivos nacionais. Em função disso, novas formas de cooperação emergiram entre as administrações locais e provinciais, entre os governos e a sociedade civil.

Ao longo das últimas décadas, na Holanda, ocorreu um processo progressivo de transformação da definição original de rural que o identificava com agricultura/agropecuária. Se em 2008, por exemplo, 55% do território holandês estava ocupado com atividades agrícolas, 63% a 72% do território correspondia a áreas caracterizadas como rurais. Nesta perspectiva, o meio rural passa a englobar áreas diversificadas que não se confundem ou não se restringem às atividades agropecuárias.

Há vários fenômenos que ocorrem mais ou menos simultaneamente e configuram um rural nem homogêneo, nem uniforme. Por um lado, a ampliação da escala e a intensificação agrícolas contribuíram para a especialização e a uniformização da paisagem naquelas áreas rurais dotadas de recursos e de vocações para essas culturas. Por outro, emergiram espaços rurais caracterizados pela presença de estabelecimentos multifuncionais, que combinam diversas culturas e criações numa mesma propriedade e com uma perspectiva diversificada. Ademais, o crescimento das cidades e a procura por melhor qualidade de vida foram fatores de pressão sobre as áreas rurais, tornando-as mais atrativas para moradia, lazer e estabelecimento de casas de segunda residência. Por fim, neste mosaico de paisagens tão diferenciadas, destacam-se ainda aquelas áreas naturais e de parques florestais que foram preservadas e mantidas principalmente pela ação de políticas públicas de manutenção de paisagens e de preservação da natureza e despontam, mais recentemente, outros espaços rurais que, depois da escalada nos preços do petróleo, passaram a ser procurados para a produção de energia, em particular, em estabelecimentos/explorações eólicas (Rooij, 2013).

A fragmentação das áreas rurais, segundo Rooij (2013), resulta, em parte, da forma como essas áreas se relacionam com as áreas vizinhas e com os territórios nacionais e internacionais. As atividades econômicas realizadas nessas áreas estão relacionadas com a dotação de recursos, com a sua trajetória econômica, política e social e com a ação de políticas públicas de ordenamento territorial. Se em algumas regiões a agricultura é dominante, em outras as indústrias, comércio ou serviços desempenham papel preponderante ou são combinados em diferentes graduações.

Muitas outras políticas são atualmente direcionadas de forma simultânea e cruzada para o meio rural e para a agricultura. Considerando os diferentes valores, interesses e práticas que estão relacionados ao meio rural, é evidente que as políticas para o campo e para a agricultura serão sempre contestadas e estarão constantemente sujeitas a mudanças. Há uma disputa contínua entre diferentes atores sociais, e as muitas iniciativas a eles associadas, sobre o significado, o uso e o desenvolvimento do meio rural. De acordo com van der Ploeg (2002b apud Rooij, 2013, p. 38), os conflitos existentes atualmente nas áreas rurais holandesas estão, de modo geral, conectados a cinco diferentes processos que produzem efeitos específicos sobre o uso do espaço rural e sobre a ruralidade:

- i. O processo de desativação: refere-se ao declínio no número de agricultores profissionais e a mudanças subsequentes no uso da terra. Os agricultores mantêm parte de suas propriedades sem cultivar e as pessoas que moram no meio urbano compram essas terras com o objetivo de moradia ou segunda moradia. O resultado é uma fragmentação da terra.

- ii. A crescente industrialização da agricultura, com aumento significativo das escalas e da concentração. O crescimento desses estabelecimentos tem muitos impactos: poucos e grandes agricultores; pastagens plantadas; aumento na produção de milho; maior trânsito; poluição do ar; declínio da biodiversidade etc.
- iii. Transformação das explorações monofuncionais em direção a empresas rurais multifuncionais. A combinação de funções da agricultura com a produção de produtos específicos às regiões, venda de produtos, manejo da biodiversidade, recreação e turismo, manejo de água etc. Há tendência ao uso mais eficiente do espaço rural com efeitos positivos do ponto de vista econômico, ecológico e social. Mas também pode produzir efeitos incoerentes com o uso mais fragmentado da terra.
- iv. Mudanças de larga escala nas funções rurais: espaços rurais amplos são realocados para o desenvolvimento da natureza, recreação e turismo, e para o manejo da água.
- v. Urbanização desnecessária: devido à forma como a geração de renda das comunidades locais é organizada, ou seja, por meio da venda de casas, escritórios etc. Pode resultar em uma sobrecapacidade de moradias, indústrias e escritórios em contrapartida à negligência de prédios tradicionais.

4.3 O estudo de caso da Espanha

Alguns antecedentes	1950-1980	1980-1990	1990-2000	2000 ...
• 1939/1975: Ditadura de Franco. • 1950/1970: Rural identificado com o agrário. • Política rural: Política de modernização agrícola. Crescimento do êxodo rural, com grande expressão na década de 1960.	• Década de 1950: Aproximação dos EUA e entrada na ONU. • 1959: Plano de Estabilização. • 1960: Planos de Desenvolvimento, com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico. • Década de 1970: Democratização. • 1972: Acentuação das políticas de modernização da agricultura. • Década de 1970: Realização de política de preços e regulação de mercados. Lei de Reforma e Desenvolvimento Agrário. • 1975: Morte de Franco. • 1978: Aprovação da Constituição, com elementos de fomento à descentralização política e administrativa.	• 1986: Entrada da Espanha na Comunidade Econômica Europeia. • Década de 1980: Incorporação da PAC, reforçando políticas de modernização da agricultura. • 1988: Ação das iniciativas prioritárias da CEE, Políticas Regional e de Coesão, que tinham o objetivo de fortalecer a coesão econômica e social do bloco. Acesso a Fundos da CEE. • 1988: Publicação, no âmbito da União Europeia, do documento O Futuro do Mundo Rural. • Final da década de 1980: O rural foi progressivamente se diferenciando da agricultura, leitura multifuncional desses espaços.	• 1990: Rural como construção social. • 1991: no âmbito da UE, LEADER. • 1992: Reforma da PAC. • 1994: Lançada a LEADER II que ampliava e consolidava o primeiro programa, dando um maior foco na inovação. • 1996/1999: Programa Operativo de Desenvolvimento e Diversificação Econômica de Zonas Rurais (PRODER), aplicação do marco comunitário de apoio plurirregional para as regiões do Estado Espanhol. • 1999: Estratégia Territorial Europeia no âmbito da União Europeia.	• 2000: Agenda 2000 na União Europeia. • 2000/2006: LEADER +. • 2003: LEADER II e Programa Operativo de Desenvolvimento e Diversificação Econômica de Zonas Rurais (PRODER II). • 2005: Reforma fundamental da Política de Desenvolvimento Rural para 2007/2013. • 2007: Lei para o Desenvolvimento Sustentável do Meio Rural. • 2010-2014: Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável.

4.3.1 Período de 1950 a 1980

Na **Espanha**, o processo que estamos descrevendo começou mais tarde do que na França e na Holanda (Cànoves *et al.*, 2006, p. 199). O país, na virada dos séculos XIX-XX, foi marcado por governos autoritários e por uma guerra civil que definiu o seu futuro e deixou mais de 400 mil mortos (Veleda, 2010). Ao longo deste período, a Espanha consolidou-se como uma economia agrário-exportadora e passou por um desenvolvimento significativo das indústrias metalúrgicas e minerais. Nos primeiros anos do século XX, deixou de ser uma monarquia e foi governada de maneira autoritária por Miguel Primo de Rivera (1923-1931), o que culminou na instauração da Segunda República Espanhola. Ocorreram alguns avanços no plano político, com a concessão de autonomia política ao país Basco, à Catalunha e à Galiza e a permissão de voto às mulheres.

Em 1936, com um golpe militar fascista, iniciou a guerra civil espanhola, que durou três anos, e, além de fragmentar profundamente o povo espanhol e ser um prenúncio da Segunda Guerra Mundial, fragilizou intensamente a agricultura e a economia do país. Com o fim do conflito, foi estabelecido o regime fascista de Francisco Franco, cujo governo enfatizou o nacionalismo, o anticomunismo e o catolicismo (Veleda, 2010).

Os primeiros anos do governo de Franco (1939-1959) foram marcados pelo isolamento da Espanha do resto do mundo, em uma tentativa de blindar o regime de influências externas, com forte apoio da Igreja Católica que atuou como suporte do regime no planos nacional e internacional (Veleda, 2010, p. 16-17). Durante a Segunda Guerra Mundial, o regime de Franco declarou seu apoio às potências do Eixo, mas optou pelo que denominou de “neutralidade”, ou seja, apoio ideológico mas sem envolvimento direto no conflito (idem, 2010, p. 12).

Até os anos 1940, a agricultura foi uma atividade muito valorizada pelo regime franquista devido, em parte, ao problema do abastecimento e da segurança alimentar enfrentado pelo país (principalmente pela ocorrência de períodos de seca) e, em parte, porque projetava no camponês tradicional a verdadeira corporificação dos valores do regime (Veleda, 2010, p. 12). As políticas agrárias implementadas por Franco foram calcadas nos seguintes pilares: autarquia, intervenção do Estado, defesa da propriedade, controle da mão de obra rural (Lopez e Ortiz, 2013).

O apoio da Espanha ao Eixo durante o conflito mundial acarretou ao país um período de isolamento internacional que durou até 1955. A segunda parte do governo franquista (1959-1975) foi marcada pela aproximação com os Estados Unidos, pelo seu reconhecimento no plano internacional (sendo finalmente incluída na Organização das Nações Unidas - ONU) e pela ocorrência de um crescimento econômico significativo. Nesta segunda etapa, o principal objetivo do governo passou a ser o crescimento econômico, que foi obtido através de forte planejamento do Estado e acentuada intervenção na economia. Tratou-se de um período de forte industrialização, com participação de empresas estatais, em especial nos setores químico, energético, siderúrgico, de construção naval, automobilístico e de outros bens de consumo.

No que concerne à agricultura, o objetivo principal das intervenções governamentais foi a modernização, por meio de ações que visavam à alteração da estrutura de propriedade da terra, buscando maior eficiência na produção de alimentos por via da mecanização e do uso de adubos químicos. As novas oportunidades de trabalho oferecidas pela crescente industrialização possibilitaram a absorção da mão de obra que deixava o campo como efeito da modernização. Guerrero *et al.* (2013, p. 6) destacam que, neste período, o meio rural espanhol vivenciou um processo contínuo de esvaziamento: primeiro, porque muitas pessoas

deixaram o campo buscando melhores oportunidades de emprego e renda nos centros urbanos; segundo, porque, mais tarde, com a intensificação do uso da tecnologia na agricultura, a liberação de mão de obra das áreas rurais foi considerável. O êxodo teve seu auge nos anos 1960, quando também ocorreu maior modernização das economias locais, em especial aquelas baseadas na agricultura (idem, 2013, p. 12).

No final de década de 1970, o país passou pelo processo de democratização, iniciado com a aprovação da Constituição de 1978. A nova Constituição instituiu elementos de fomento à descentralização política e administrativa, o que significou, de um lado, a potencialização das escalas regionais e, em menor grau, municipais na implementação de políticas de desenvolvimento. Em adição, o novo período possibilitou a extensão para o nível local de serviços públicos importantes, contribuindo para melhorar as condições de vida da população residente nas comunidades rurais (Guerrero *et al.*, 2013, p. 13).

No cenário espanhol, os anos 1970 representaram também um período de crise das propriedades produtivas tradicionais e de desequilíbrios crescentes na oferta e demanda de produtos agrícolas nos mercados internos. Essa situação determinou, em grande parte, o perfil das políticas públicas que se implementariam a partir da década de 1970 (Arnalte e Ceña, 1992). Arnalte e Ceña (1992, p. 300) destacam que a crise era devido a alguns fatores. O primeiro estava relacionado ao próprio processo de concentração no campo associado ao avanço da modernização. Nas áreas de grandes propriedades, a ausência de disponibilidade de mão de obra barata (reflexo do grande êxodo rural dos anos anteriores) levou os grandes produtores a se modernizarem e a mecanizarem seus cultivos, transformando latifúndios tradicionais em grandes empresas agrárias. Nas áreas de pequenas explorações, a parcela dos produtores que não conseguiram se inserir nos levantes modernizantes acabou vendendo suas propriedades e migrando. Os poucos que conseguiram se inserir na onda de modernização, fizeram-no através do aumento da extensão de suas propriedades pela compra de terras daqueles que não conseguiam se modernizar.

O segundo fator refere-se à própria crise pela qual passava a economia espanhola na década de 1970 e que colocava em questão a capacidade da agricultura, que naquele momento se concentrava e modernizava, de contribuir para a absorção da mão de obra desempregada nas cidades em função da destruição do emprego industrial. Por fim, no que se refere à ocorrência, ao longo do tempo, de desequilíbrios entre a oferta e a demanda de produtos agrícolas, os autores chamam atenção que, a partir de 1973, a contração de rendas provocada pela crise econômica levou à redução da demanda por produtos agrícolas, afetando a renda dos agricultores que passavam pelo processo de modernização, em particular aqueles que se encontravam endividados.

Em decorrência desta conjuntura, foram aprovadas, em 1972, novas diretrizes estruturais para a modernização da agricultura que incluíam a formação de produtores, instrumentos de apoio à modernização e aposentadoria antecipada. Suas ações se concentravam na modernização técnica, social e ambiental dos processos de produção agropecuários e integravam um conjunto mais amplo de medidas setoriais introduzidas no começo dos anos 1970 com o Plano Mansholt da Comunidade Econômica Europeia (Guerrero *et al.*, 2013, p. 15). Seu objetivo foi transformar as estruturas agrárias e seus principais beneficiários foram os agricultores modernizados e, em especial, as empresas agrárias. Essas ações foram complementadas com a implementação de políticas de preços e de regulação de mercados, com o objetivo de assegurar aos agricultores rendas mínimas e canais de escoamento de excedentes. Os governos que sucederam esse período de transição democrática praticamente não alteraram essas políticas (Arnalte e Ceña, 1992, p. 301).

Todas as intervenções no meio rural e as mudanças pelas quais passou a agricultura espanhola nesse período destacam a predominância da leitura meramente setorial do meio rural espanhol. Dessa forma, a agricultura era o conceito que abarcava e definia a natureza e os valores que distinguiam e transformavam o meio rural. Em suma, durante os anos 1950-1980, o desenvolvimento rural foi claramente identificado com o desenvolvimento agrícola (Guerrero *et al.*, 2013, p. 15).

4.3.2 Período de 1980 a 1990

Em meados da década de 1980 ocorreu a integração da Espanha à Comunidade Econômica Europeia (Arnalte e Ceña, 1992). A entrada da Espanha no bloco regional representou a liberalização de alguns mercados agrícolas para os produtos europeus e o progressivo alinhamento da política agrícola espanhola às diretrizes da PAC (Pagés, 2005, p. 99). Por outro lado, representou o acesso pelo governo espanhol a significativo volume de recursos econômicos da PAC – para melhorar o bem-estar das famílias dos agricultores – e a fundos estruturais destinados ao financiamento de infraestruturas viárias e à promoção de investimentos importantes no setor agroalimentar. Além disso, o maior alinhamento com a PAC condicionou a política espanhola a trilhar caminho semelhante àquele observado nos demais países da CEE. Dessa forma, as políticas espanholas, de modo geral, complexificaram suas abordagens: passaram de um foco centrado nos problemas estruturais do setor agrícola e agrário para a consideração das várias funções que a ruralidade passou a desempenhar na sociedade europeia.

A adaptação dos múltiplos mecanismos da PAC à agricultura espanhola incluiu um plano de transição clássico de sete anos para todos os produtos agrícolas, com exceção das frutas, hortaliças e gorduras (para os quais foram pensadas duas etapas de adaptação, totalizando dez anos) (Saralegui, 1987).

Se até os anos 1970 a função primordial do meio rural espanhol foi a produção agrícola, a partir de meados da década de 1980 começaram a ser implementadas outras políticas, juntamente com as antigas políticas agrícolas, cuja finalidade não era produtiva, mas de apoio e de melhoria das condições de vida dos agricultores (formação, infraestrutura, serviços) e, em alguns espaços, de diversificação econômica (Cànoves *et al.*, 2006, p. 203). Esse processo foi resultado da combinação de dois movimentos: um modelo de governança exógeno, desenhado a partir das regras estipuladas pelas diretrizes europeias, e uma dinâmica de desenvolvimento endógeno, que passou a ter no território seu principal lócus (Castillo e Ramos, 2010 apud. Guerrero *et al.*, 2013, p. 18).

A adesão da Espanha à CEE implicou na incorporação da Política Agrícola Comum (PAC), reforçando as políticas de modernização da agricultura, por meio de políticas de regulação de preços e de mercados. Além disso, no que concerne às políticas direcionadas ao meio rural, a Espanha começou, em 1988, a participar também de iniciativas prioritárias da CEE, agrupadas nas Políticas Regionais e de Coesão, que buscavam fortalecer a coesão econômica e social do bloco, por meio de intervenções públicas nos diversos países visando à redução das disparidades de desenvolvimento entre regiões.

Ao participar dessas políticas, a Espanha começou a ter acesso aos Fundos Estruturais (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional - FEDER; Fundo Social Europeu - FSE; e FEOGA) que, em 1988, passaram a dar prioridade ao desenvolvimento rural (Guerrero *et al.*, 2013, p. 21). Os principais objetivos dessas políticas, até 1993, foram: i. Promover o desenvolvimento e o ajuste estrutural daquelas regiões cujo desenvolvimento é menor; ii. reverter as regiões seriamente afetadas pelo declínio industrial; iii. combater o desemprego de longa duração; iv. facilitar a integração de jovens; v. acelerar a adaptação das estruturas agrárias e a promoção do desenvolvimento das áreas rurais.

A partir de então, observou-se uma contínua ampliação da perspectiva das políticas públicas de desenvolvimento rural, com grande influência das políticas negociadas no âmbito da CEE. Até os anos 1980, como vimos, havia uma identificação bastante recorrente do rural com o agrícola e uma aproximação das políticas de desenvolvimento rural das ações voltadas para a modernização das estruturas agrárias. Não se debatia o rural, a não ser da perspectiva agrícola (Guerrero *et al.*, 2013, p. 18).

Essa situação começa a se alterar no final dos anos 1980 com a publicação, pela CEE, do documento *Perspectivas para a PAC*, o chamado *Livro Verde*, quando foi introduzida uma visão mais ampla da agricultura que destacava seu papel na proteção do meio ambiente, bem como defendia a concessão de ajudas diretas aos agricultores, não vinculadas à produção, mas relacionadas à diversificação das atividades por meio de iniciativas agrícolas e não agrícolas. Ademais, em 1988, foi publicado o documento *O Futuro do Meio Rural*, que reconhecia as mudanças ocorridas recentemente no meio rural, atribuindo-lhe novas e variadas funções na sociedade. O documento chamava atenção para a importância do desenho de estratégias específicas ao meio rural (mais amplas do que a esfera agrícola) e portadoras de uma perspectiva integrada e multidimensional. Segundo Guinel *et al.* (2013, p. 18) “esse documento pode ser considerado o final de um ciclo de políticas agrícolas e um marco de origem num processo amplo de reflexões, debates e aportes em favor do meio rural, com um novo enfoque capaz de superar os efeitos não desejados da política setorial”. Essa abordagem daria origem, mais à frente, no contexto da CEE, à iniciativa LEADER (Guerrero *et al.*, 2013, p. 16).

O meio rural espanhol foi ganhando, portanto, neste período, um caráter multidimensional e multifuncional, da mesma forma como ocorreu na Holanda e na França, tanto por influência das políticas europeias como por um processo de adaptação às mudanças observadas na sociedade espanhola. Ao mesmo tempo em que ocorreu maior diversificação do meio rural – fruto da combinação de suas trajetórias socioeconômicas com as dinâmicas, de origem urbana, nacional ou supranacional, que passam progressivamente a incidir sobre essas áreas –, tornou-se mais explícita a incapacidade de definição desses espaços unicamente através do corte setorial, bem como a necessidade do desenho de políticas públicas específicas voltadas para o seu desenvolvimento integral (Guerrero *et al.*, 2013, p. 16).

4.3.3 Período de 1990 a 2000

Guerrero *et al.*, (2013, p. 16) destacam que, pelo acúmulo de reflexões da CEE sobre o meio rural e sua relação com a sociedade contemporânea, cujo documento *O futuro do meio rural* foi um marco, foi lançada, em 1991, a estratégia LEADER (Ligação entre Atividades de Desenvolvimento da Economia Rural). Esses autores entendem que a iniciativa LEADER impulsionou o desenho e a aplicação de políticas rurais focadas no território, sendo por isso considerada “o gérmen da verdadeira política territorial de desenvolvimento no meio rural europeu” (idem, 2013, p. 18). O objetivo da LEADER era impulsionar o desenvolvimento endógeno do meio rural europeu mediante a criação de Grupos de Ação Local (GAL), ou seja, articulações de atores fomentadas com o objetivo de estimular iniciativas inovadoras que integrem diferentes medidas setoriais e contem com a participação ativa de agentes econômicos e sociais.

O LEADER I contou com uma forte mobilização da população, no entanto acabou produzindo, segundo Guerrero *et al.* (2013, p. 19), uma crescente dualidade entre a população e as atividades econômicas tradicionais (ancoradas na agricultura) e os projetos inovadores e os atores sociais e econômicos que os implementavam. Em 1994, foi aprovada uma segunda edição da LEADER (II) que ampliava e consolidava a experiência pioneira.

A nova versão, contudo, tinha a intenção de buscar a inovação com o objetivo de combater o declínio de algumas áreas rurais europeias. Tendo em vista a importância da experiência para a Espanha e a necessidade de ampliação do programa para outras áreas do território espanhol, o Ministério da Agricultura implementou o Proder⁸², com objetivos semelhantes aos do LEADER II, ou seja, fomentar o desenvolvimento endógeno sustentável a partir da diversificação econômica, mantendo os recursos naturais e promovendo a melhoria da qualidade de vida da população (Cànoves *et al.*, 2006, p. 206; Guerrero *et al.*, 2013).

Cànoves *et al.* (2006, p. 208) ressaltam que essas iniciativas de desenvolvimento rural tiveram, em princípio, uma grande participação dos investimentos em turismo rural. Contudo, lembram que a evolução dessas políticas tem demonstrado uma tendência, ainda que lenta, para a diversificação de atividades, com o crescimento da importância dos aspectos ambientais e de conservação de áreas com alto valor natural ou que recuperam produtos locais. A intervenção da LEADER foi muito significativa nas áreas rurais espanholas e os agentes locais aproveitaram o LEADER II para fazer frente aos desafios que se colocavam, tendo em vista as novas funções que eram direcionadas às áreas rurais no mundo contemporâneo.

Assim, de forma semelhante às tendências observadas nos demais países, proliferaram nos últimos anos temas relacionados com o desenvolvimento territorial e com a participação nas políticas públicas para o meio rural espanhol. Nesta etapa, a ruralidade, que até os anos 1980 era interpretada a partir da agricultura e da produção, passou a ser entendida como uma construção social em constante renovação, que apresenta traços diferenciados relacionados com a dinâmica de cada localidade, assumindo, portanto, características multidimensionais. Esta mudança na perspectiva de abordagem da ruralidade levou à ampliação e à complexificação dos atores que debatem e disputam espaço no meio rural, bem como à diversificação dos instrumentos utilizados para pensar o desenvolvimento dessas áreas (Guerrero *et al.*, 2013).

4.3.4 Anos 2000

Após a reforma da PAC de 2000, foi aprovada a terceira edição da Iniciativa Comunitária denominada LEADER + (2000-2006), com o objetivo de diversificar as atividades econômicas das áreas rurais por meio de estratégias de desenvolvimento territorial, integradas e participativas.

Além disso, observou-se, após a Eco 1992, uma maior interferência das questões ambientais nas políticas voltadas para o meio rural, o que atingiu, primeiro, as medidas agroalimentares. Em 1999, foi aprovada a reformulação da PAC em relação às medidas voltadas para o desenvolvimento rural (Agenda 2000), convertendo-as, definitivamente, no segundo pilar da PAC. Seus propósitos fundamentais foram: (i) instituir a multifuncionalidade da agricultura como um princípio; (ii) introduzir o enfoque multissetorial integrado da economia rural; (iii) instituir a flexibilização das ajudas ao desenvolvimento rural, baseando-se no princípio da subsidiariedade, de modo a favorecer a descentralização das decisões e colocar os atores locais no centro do processo decisório; e (iv) simplificar sua operacionalização (Guerrero *et al.*, 2013, p. 25).

Esse novo instrumento de política pública institucionalizava uma nova visão sobre a ruralidade, bem mais ampla do que a visão setorial que a associava apenas a função produtiva e agrícola. Em 2003, a PAC foi novamente reformada e o segundo pilar foi forta-

⁸² Importa ressaltar que o Proder apresenta mecanismos de gestão distintos daqueles apresentados pelo LEADER. A aplicação do Proder foi levada a cabo por meio da realização de programas selecionados pelas autoridades nacionais e executados pelos Grupos de Ação Local (GAL) (Giles *et al.*, 2013, p. 19).

lecido, inclusive orçamentariamente, assumindo uma posição cada vez mais estratégica na política (Guerrero *et al.*, 2013, p. 25). De acordo com a nova política, o meio rural, ainda que conserve uma função produtiva e fortemente ligada aos objetivos de modernização e de aumento de competitividade, assume uma forte dimensão ambiental e paisagística e um importante papel na melhoria da qualidade de vida da sociedade. Sua economia, nesse sentido, passou a ser vista como multissetorial. Em 2009, por meio de novas revisões, a PAC foi incorporando novos desafios ao desenvolvimento rural, como as mudanças climáticas, as bioenergias, a gestão da água, a biodiversidade e a inovação.

Boa parte dessas diretrizes foi incorporada no âmbito espanhol pela Lei para o Desenvolvimento Sustentável do Meio Rural (45/2007) que se propunha a diferenciar e selecionar as áreas rurais em três diferentes categorias, de modo a qualificar a ação do Estado nesses territórios: áreas a serem revitalizadas, áreas intermediárias e áreas periurbanas. Dessa forma, a política pública espanhola atuou de forma complementar aos dispositivos europeus. Ademais, o programa procurou incluir em todas as etapas a participação efetiva dos agentes econômicos, sociais e ambientais dos territórios, organizados e articulados no âmbito dos Grupos de Ação Local (GAL).

Guerrero *et al.* (2013) ressaltam que a entrada da Espanha na União Europeia e o acesso aos fundos e políticas públicas regionais foram decisivos para que se instituisse em boa parte das áreas rurais espanholas um processo de revitalização socioeconômica. Se, por um lado, as políticas de modernização da agricultura podem ter provocado impactos negativos, em particular sobre o meio ambiente, por outro, a introdução do debate ambiental nas políticas rurais, bem como nas medidas agroambientais, possibilitou uma certa amenização desse quadro, contribuindo para a alteração de alguns sistemas produtivos por meio do incentivo àqueles mais respeitosos ao meio ambiente. Essa situação foi acompanhada não apenas por uma mudança nos instrumentos das políticas públicas, mas, principalmente, na visão sobre o meio rural que informava essas intervenções. Os aspectos positivos deste complexo processo são indissociáveis, para os autores citados, de algumas mudanças internas essenciais pelas quais passou a sociedade espanhola, como a democratização do país, o fortalecimento da descentralização como princípio da administração pública e a ampliação das políticas públicas e dos serviços no meio rural.

Por fim, Guerrero *et al.* (2013, p. 14) salientam uma transformação significativa observada no âmbito da sociedade espanhola, que denominam de uma neo-ruralização da agenda social e política. Segundo eles, nos últimos anos, os temas agrários e rurais passaram a ganhar importância para a opinião pública espanhola, ampliando as demandas da sociedade sobre o meio rural. O maior interesse e o debate em torno das questões da alimentação e da sustentabilidade contribuíram para uma revitalização dos espaços naturais e para uma revalorização das áreas rurais, cujo desenvolvimento deixou de estar focado apenas na produtividade agrícola e passou a incluir a qualidade dos alimentos e as amenidades que são proporcionadas por esses espaços para a sociedade contemporânea. Hoje, segundo os autores:

[...] a sociedade espanhola está [...] cada vez mais preocupada com o consumo de alimentos saudáveis e de qualidade, mais consciente dos problemas ambientais e da importância da manutenção dos ecossistemas em bom estado, e mais interessada na preservação dos espaços naturais, para dispor de territórios rurais vivos e habitáveis, para utilizar esses espaços com fins recreativos e de lazer e, em definitivo, para estabelecer um maior contato com a natureza (idem 2013, p. 14).

5. Concepções e tipologias de ruralidade nos países selecionados e implicações para as políticas públicas

Esta seção expõe e discute as concepções de ruralidades adotadas pelos países selecionados no processo de delimitação das áreas rurais e urbanas (ou da população rural ou urbana). Essas definições são utilizadas principalmente por instituições censitárias e organizações governamentais e geralmente balizam a construção dos censos demográficos ou populacionais e, por conseguinte, subsidiam as ações governamentais e a construção e a implementação de políticas públicas. A seção é complementada pela consideração e discussão de algumas críticas e proposições de concepções alternativas às definições censitárias de ruralidades, destacando os atores que as construíram.

A apresentação do texto foi organizada de modo que, em um primeiro momento, serão debatidas as definições censitárias adotadas pelos diferentes países selecionados e as possíveis construções alternativas⁸³ observadas e, em seguida, serão feitas algumas considerações gerais e elencados alguns elementos comuns a essas definições.

5.1 Definição de ruralidade no Chile

5.1.1 Definições censitárias

Censo de 1952

População Urbana: é definida como população urbana aquela que vive em: a) centros povoados de certa importância demográfica e administrativa, geralmente cabeceiras de comunas⁸⁴; b) centros povoados que, ainda que não sejam cidades ou povoados, contam com serviços públicos ou municipais suficientes que lhes conferem características urbanas; e c) zonas rurais não agrícolas que contam com serviços públicos (alguns centros de mineração e industriais).

População Rural: aquela que vive em centros povoados, sem serviços característicos do meio urbano, e que depende fundamentalmente da produção primária.

Censo de 1960

População Urbana: população concentrada em assentamentos com características urbanas (cidades, povoados, aldeias etc.), com algumas ruas pavimentadas ou com alguns serviços públicos.

População Rural: população que vive em centros povoados carentes de serviços do tipo urbano e que depende fundamentalmente da produção primária.

⁸³ Esta parte foi elaborada com base, principalmente, nas informações oriundas dos estudos de caso e dos documentos *Urbanización en perspectiva*, elaborado pelas Nações Unidas/CEPAL (Nações Unidas/CEPAL, 2009), *Boletín demográfico: urbanización y evolución de la población urbana de América Latina 1950-1990*, e *Boletín demográfico: urbanización y evolución de la población urbana de América Latina 1950-2000*, ambos publicados pela CEPAL (CEPAL, 2001; 2005a).

⁸⁴ O Chile está organizado em 15 regiões, que se dividem em 54 províncias, as quais, por sua vez, se repartem em 346 comunas (municípios). As cabeceiras de comunas correspondem aos centros administrativos das comunas, concentrando um maior número populacional.

Censo de 1970

População Urbana: aquela que vive em área que concentra no mínimo 40 casas agrupadas ou contínuas, com definição pré-estabelecida de ruas, e que conta com alguns serviços: polícia, correio, luz elétrica, água potável, comércio, escolas etc. A partir desta definição foram construídas certas categorias urbanas, quais sejam: a) cidade: centro urbano com, no mínimo, 5.001 habitantes; b) povoado: centro urbano com 1.001 a 5.000 habitantes; c) aldeia: núcleo urbano com, no mínimo, 40 casas agrupadas.

População Rural: a que vive em áreas que não atendem aos requisitos mínimos das áreas urbanas.

Censo de 1982

População Urbana: população que vive em lugares que apresentam, ainda que incipientes, certas características de urbanização e que contam com no mínimo 60 casas agrupadas ou contínuas, desde que o número da população não seja inferior a 301 habitantes. Aeroportos e centros de turismo constituem casos especiais que não necessariamente devem cumprir os requisitos estabelecidos nas definições censitárias em relação à população e às casas. Também são considerados outros casos excepcionais⁸⁵. As categorias urbanas foram, assim, definidas: a) cidade: centro urbano que possui, no mínimo, 5.001 habitantes; b) povoado: centro urbano que apresenta entre 1.001 e 5.000 habitantes; c) aldeia: centro urbano que tem entre 301 e 1.000 habitantes.

População Rural: população que habita lugares onde predomina a paisagem natural e que não atende às características acima.

Censos de 1992 e 2002

População Urbana: população (de mais de 2.000 habitantes) que vive em conjuntos de habitações concentrados (sem definição de número exato de casas) ou em agrupamentos com 1.001 a 2.000 habitantes, onde mais de 50% da População Economicamente Ativa (PEA) está dedicada a atividades secundárias, terciárias ou ambas. Centros de turismo ou recreação com mais de 250 habitações concentradas e que não cumpram os critérios acima.

População Rural: assentamento humano concentrado ou disperso com 1.000 habitantes ou menos ou entre 1.001 e 2.000 habitantes, em que menos de 50% da PEA dedica-se a atividades secundárias. Nesta classificação, as aldeias e alguns povoados são considerados rurais.

Censo de 2012

População urbana: em comparação com os censos de 1992 e 2002, a consideração da atividade principal da PEA nas localidades que contam com uma população igual ou inferior a 2001 habitantes é eliminada. São interpretados como cidades os centros urbanos com 5.001 habitantes ou mais; e como povoados as entidades urbanas com população entre 2.001 e 5.000 habitantes.

85 Alguns centros que não cumprem com os requisitos vigentes de população e habitações são considerados urbanos. Nestes casos considerou-se o modo de assentamento da população e a categoria marcada no campo pela pessoa encarregada do levantamento censitário (CEPAL, 2009).

População rural: localidades com até 2.000 habitantes (que não alcançam a condição de povoado). As atividades da PEA são desconsideradas.

5.1.2 Elementos-Chave na definição de urbano/rural

No Chile, o urbano é definido por critérios demográficos e pela presença de serviços básicos e de equipamentos (exceto nos censos de 1992 e 2002, quando foi incluída, adicionalmente, a ocupação econômica da maioria da população economicamente ativa). O rural é definido por exclusão (o restante do que não é urbano).

Citando o caso de Honduras, Rodríguez e Saborío (2007) ressaltam que a existência de serviços básicos deve ser um atributo do desenvolvimento, independente de ocorrer em áreas classificadas como urbanas ou rurais. A presença desses serviços não deve ser exclusiva dos ambientes urbanos (e, portanto, definidora e delimitadora destes espaços), pois, ao ser assim, atribui automaticamente às áreas rurais a condição de atrasadas. Nessa definição, como vimos, o rural é caracterizado por exclusão, sendo sinônimo de atraso.

5.1.3 Implicações para as políticas públicas

Em que pese as definições censitárias oficiais, Barril (2013) ressalta que as próprias organizações governamentais chilenas adaptam as definições censitárias de rural e de urbano aos objetivos de suas ações e políticas públicas. O Ministério de *Vivienda y Urbanismo*, por exemplo, em seus programas de habitação rural (subsídio para a compra ou construção de uma habitação), concebe o rural como as áreas com até 5.000 habitantes, incluindo na definição, portanto, também os povoados. O Ministério da Saúde, em seu Programa de Saúde Rural que visa à instalação de consultórios e postos de saúde rurais, utiliza o critério de até 3.000 habitantes para a construção de uma unidade de saúde rural. O Ministério da Educação dispõe a maioria das escolas rurais em áreas consideradas como povoados, havendo menor frequência de escolas nas áreas com até 2.000 habitantes, classificadas como rurais. Estes casos indicam que o rural reconhecido pelas ações e políticas públicas governamentais extrapola os limites delimitados pelos censos demográficos, que interpretam o rural a partir de critérios estritamente populacionais.

Barril (2013) destaca também que os resultados preliminares do Censo 2012 estão instigando setores do governo chileno a buscar alternativas para mensurar o rural e a agricultura, sendo a proposta metodológica da OCDE uma das possibilidades consideradas. De acordo com o autor, há uma preocupação do governo com a dificuldade de sustentar o *slogan* “Chile: potência alimentar”, tendo em vista a expectativa de que a população rural, calculada segundo os métodos utilizados, cairá para cerca de 10% da população total. Nestas condições, o Ministério da Agricultura poderá ter dificuldades em “justificar” uma atividade produtiva que é muito concentrada e aporta menos ao PIB *vis-à-vis* outras atividades econômicas.

5.1.4 Concepções alternativas

De acordo com Barril (2013), não existe no Chile discussão pública sobre a definição de rural ou o que se entende por ruralidade, não estando em debate as concepções empregadas nos Censos de População e preocupações em delimitar e dimensionar o espaço e a população rural/urbana. As alterações nas definições censitárias indicadas acima foram produto de discussões e de acordos estabelecidos entre os responsáveis administrativos pela execução do censo, atendo-se ao âmbito restrito do governo.

O debate mais geral sobre ruralidade circunscreve-se ao ambiente acadêmico (não se estendendo ainda à agenda de discussão política nacional), em cujo espaço, nos últimos trinta anos, o tema da ruralidade chilena foi dominado mais pela preocupação em redefinir os sujeitos sociais que devem estar envolvidos no processo de formulação e de implementação das políticas públicas, do que em definir e “mensurar” o rural.

Nesse sentido, Barril (2013) destaca estudos que procuraram identificar e investigar os novos componentes da sociedade rural chilena, enfatizando as mudanças estruturais e culturais ocorridas – como o crescimento das atividades não agrícolas, a pluriatividade, o papel de mediação das “cidades intermediárias”, a urbanização das rendas das localidades rurais, a crescente articulação entre rural e urbano, as dinâmicas locais e a importância do território nesta inter-relação, a memória cultural, o sistema de obtenção e transmissão de conhecimento predominante no meio rural e a constituição social do campesinato –, de modo que estes elementos deveriam ser levados em conta na construção de definições mais atualizadas de rural e de urbano no país.

Um trabalho que pode ser destacado nesta busca por construções alternativas de definições de rural e de urbano no Chile é o estudo *Desarrollo Humano en Chile Rural*, realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2008, coordenado por Rodrigo Márquez. Visando superar a distinção demográfica que predomina na delimitação entre rural e urbano, Márquez (2008) adota uma concepção de ruralidade mais ampla, considerando como rural os territórios onde a atividade econômica predominante é a “piscisilvoagropecuária”, seja em sua imediata condição de atividade no espaço natural, seja em suas formas mediadas ou vinculadas às articulações das novas cadeias produtivas. Desse modo foram incorporados na análise os povoados, as aldeias e as cidades dos territórios rurais, os quais apresentam entre si redes de comunicação e de intercâmbio cada vez mais complexas e densas. Assim concebida, a ruralidade no Chile é muito maior do que a estimada pelo censo: cerca de três vezes a quantidade de população que hoje é definida como rural a partir da definição oficial (Márquez A., 2008).

Para além da discussão em âmbito nacional, cabe citar duas outras propostas metodológicas de ruralidade construídas por organizações internacionais que abordam igualmente o caso do Chile. Uma delas é o estudo realizado pelo Centro Latinoamericano para El Desarrollo Rural (RIMISP) e coordenado por Julio Berdegú (Berdegú *et al.*, 2010), que trabalha em uma perspectiva territorial, destacando graus e tipos de ruralidade nos territórios, onde comunas/municípios são classificados como rurais ou urbanos a partir de variáveis econômicas (população economicamente ativa no setor silvoagropecuário), demográficas (densidade populacional e população residente em áreas oficialmente rurais) e acesso a serviços básicos (água, luz, comunicação etc.).

Ao aplicar essas variáveis ao sistema de “gradatividade” para o caso do Chile, foram considerados municípios urbanos aqueles que apresentaram mais de 70 habitantes/Km², menos de 12% da população rural oficial, mais de 90% da população com acesso aos serviços básicos, menos de 8% da PEA no setor agropecuário e menos de 5% da PEA no setor silvícola. Por exclusão, aqueles que não se enquadram nestes critérios foram considerados municípios com algum grau de ruralidade.

Depois de qualificar se o município é rural ou urbano e com base em dez variáveis representativas do âmbito demográfico – das atividades econômicas, da distância dos centros urbanos, do capital humano e do acesso aos serviços básicos –, os municípios chilenos foram classificados em nove grupos: comunas fortemente rurais com economia dependente da agricultura; comunas silvoagropecuárias de ruralidade intermediária, com moderada diversidade de atividades econômicas; comunas medianamente rurais com economia dependente da agricultura; comunas relativamente isoladas ou remotas e muito rurais segundo o critério

de densidade populacional; comunas de ruralidade e conectividade intermediárias e de alta afluência turística; comunas de baixa acessibilidade e densidade populacional com economia baseada no setor aquícola; comunas de elevada afluência turística e baixa ruralidade; comunas fortemente rurais com economia diversificada entre turismo e agricultura; comunas mais próximas ao polo urbano no gradiente urbano-rural⁸⁶.

A outra proposta é a metodologia construída pelo *Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural* (GIARD)⁸⁷ para países da América Latina, sendo o Chile um dos países analisados⁸⁸ (Baeza, 2011). Neste documento foram adotados dois critérios fundamentais: a) a densidade demográfica das áreas da divisão censitária ou político-administrativa imediatamente inferior à municipal⁸⁹, usando como fonte de informação os microdados e os mapas censitários, e estabelecendo o critério de até 150 habitantes/Km² para definir uma área como rural (procedimento similar ao utilizado pela OCDE); b) um mínimo de 35% da população economicamente ativa da divisão censitária ou político-administrativa imediatamente inferior à municipal ocupada em atividades agrícolas para caracterizar uma área como rural. O cruzamento destes dois indicadores (densidade demográfica de 150 habitantes/Km² e proporção de pessoas ocupadas em atividades primárias agrícolas) permite calcular a quantidade de população que habita as distintas categorias propostas (rural e urbano). Os resultados desta metodologia para o Chile indicam um número maior de população rural em comparação com os dados censitários oficiais. Se considerado apenas o critério de densidade demográfica da OCDE, este percentual seria ainda maior, o que indica que não necessariamente nas áreas de baixa densidade demográfica encontra-se unicamente população dedicada a atividades agrícolas (Baeza, 2011).

5.2 Definição de ruralidade na Costa Rica

5.2.1 Definições censitárias

Censo de 1927

Este censo não estabeleceu uma delimitação entre rural e urbano, mas mencionou, pela primeira vez, o termo população urbana para descrever a população que vivia nas cidades, não obstante os critérios para tal definição não estarem claros. Foi considerada urbana a população das capitais de províncias.

⁸⁶ Essas definições de rural e de urbano e a tipologia derivada, elaborada pelo RIMISP e coordenada por Julio Berdegué, já foram apresentadas em OPPA/CPDA (2012).

⁸⁷ Integram este *Grupo* a FAO, IICA, FIDA, BIB, Banco Mundial, GTZ, USAID, AECID e CEPAL. Atualmente, o GIARD praticamente não possui mais atuação efetiva.

⁸⁸ Os outros são o Brasil e o Equador.

⁸⁹ No caso do Chile foram utilizados os Distritos Censitários, no Brasil os distritos e no Equador as *parroquias* (paróquias) (Baeza, 2011).

Censos de 1950 e 1963

População urbana: aquela que habita as zonas urbanas demarcadas dentro dos distritos primeiros dos cantões do país⁹⁰, levando em consideração fatores como quadrantes⁹¹, serviços sanitários, elétricos etc. Exceções: a) o único distrito do cantão central da província de San José que não foi incluído foi o de Pavas; b) foram incluídos os distritos de San Francisco e Calle Blancos, contíguos à cidade de San José, no cantão de Goicoechea, e o distrito de Cinco Esquinas do cantão de Tibás, todos pertencentes à província de San José; c) não foram determinadas zonas urbanas nos cantões de Tuttubares (província de San José), Buenos Aires (província de Puntarenas) e Pococí (província de Limón) em decorrência da extrema ruralidade das zonas; e d) considerou-se os dois primeiros distritos do cantão Central da província de Cartago (cidade de Cartago).

População rural: população que vive fora das zonas definidas como urbanas.

Censo de 1973

População urbana: população que habita as zonas urbanas, demarcadas dentro dos distritos primeiros dos cantões do país, levando em consideração fatores como quadrantes, serviços sanitários e elétricos etc. Exceções: a) na província de San José foi classificado como urbano todo o cantão Central e os distritos de Escazú, San Antonio e San Rafael pertencentes ao cantão de Escazú; o distrito primeiro Desamparados e parte do distrito quinto de San Antonio no cantão de Desamparados; no cantão de Goicoechea, os distritos de Guadalupe, San Francisco e Calle Blancos; no cantão de Tibás, os distritos de San Juan, Cinco Esquinas e Anselmo Llorente; no cantão de Montes de Oca, os distritos de San Pedro e Mercedes, e no cantão de Curridabat os distritos de Curridabat e Granadilla; b) na província de Alajuela foram classificados como urbanos os distritos de Alajuela e Desamparados do cantão Central e não foram determinadas zonas urbanas nos cantões de Upala, Los Chiles e Guatuso; c) na província de Cartago foram classificados como zonas urbanas os distritos Oriental e Ocidental e parte dos distritos de Carmen e San Nicolás; d) na província de Heredia foi considerado urbano o distrito de Ciudad Heredia e parte dos distritos de Mercedes Norte e San Francisco no cantão Central; não foram consideradas zonas urbanas no cantão da Sarapiquí; e) na província de Puntarenas não foi determinada área urbana no cantão de Coto Brus; e, f) na província de Limón não foi determinada zona urbana no cantão de Talamanca.

População rural: população que vive fora das zonas definidas como urbanas.

Censos de 1984 e 2000

População urbana: a que vive nos centros administrativos dos cantões do país, isto é, parte ou todo do distrito primeiro e outras áreas adjacentes. Estas áreas foram demarcadas com critérios físicos e funcionais, levando em conta elementos tangíveis, como os quadrantes, as ruas, a luz elétrica, os serviços urbanos etc.

⁹⁰ O território da Costa Rica está organizado em sete províncias, as quais comportam 81 cantões e estes, por sua vez, estão divididos em 421 distritos. Os distritos de cada cantão são enumerados, sendo que os distritos primeiros correspondem às cidades capitais dos cantões.

⁹¹ Delimitação de conjuntos de quadras e ruas que conformam uma cidade, ou um conjunto populacional cujo delineamento territorial está baseado em um agregado de quadras.

População rural: a que vive fora das áreas definidas como urbanas. A população rural abrange a população localizada nas periferias urbanas (zonas de transição entre o rural e urbano), nas áreas denominadas “rural concentrado” (centros povoados não localizados na área urbana, ocupados predominantemente com atividades não agrícolas, com 50 ou mais estabelecimentos/casas agrupados ou contínuos e distantes menos de 20 metros uns dos outros, apresentando alguns serviços, dentre outros critérios) e no “rural disperso” (áreas não contempladas nas classificações anteriores). Para efeitos de comparabilidade com os censos anteriores, foram considerados como área rural os somatórios das áreas denominadas como periferia urbana, rural concentrado e rural disperso.

No Censo de 2000, a população pertencente às áreas de periferia urbana foi somada à população da zona urbana, constituindo o total da população urbana.

5.2.2 Elementos-chave na definição de urbano/rural

Na Costa Rica, os elementos-chave na definição de urbano são os distritos primeiros (recorte administrativo) e as infraestruturas presentes nestes. O rural é definido por exclusão.

Conforme Carmona e Saborío (2009), esta classificação do Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (INEC) apresenta duas vantagens. Uma delas é que está baseada em critérios físicos e funcionais, particularmente a existência de um ordenamento urbano mediante quadrantes. A outra é que foi elaborada a partir da verificação em campo. Ambas, de acordo com esta apreciação, conferem à definição uma “elevada validade externa (confirmação de campo)”.

No entanto, segundo os autores, a classificação também apresenta desvantagens: a) não há um critério sistemático na aferição a campo, podendo haver ambiguidades na classificação das áreas intermediárias; b) utiliza critérios de serviços básicos, como água, eletricidade e telefone, que apresentam elevada cobertura na Costa Rica, restringindo a definição de rural às áreas “não desenvolvidas”; c) define como urbana uma parte do distrito primeiro de cada cantão, independente de suas características de povoamento. Para complementar, Diaz (2013) alude que a classificação do INEC tende a omitir as diferentes conexões e articulações que existem entre as zonas urbana e rural, em termos, por exemplo, de mobilidade e de mercados.

5.2.3 Implicações para as políticas públicas

Além da classificação do que é rural e urbano, o INEC constrói um conjunto de indicadores para estas diferentes áreas, como, por exemplo, índice de pobreza, índice de pobreza extrema, distribuição da força de trabalho, distribuição da população, nível educacional etc. Estes indicadores, calculados separadamente para o rural e o urbano, servem de subsídio para as organizações governamentais (Ministério do Planejamento, Ministério da Economia, Ministério da Agricultura e Pecuária, dentre outras) planejarem e desenvolverem planos e ações para estes diferentes espaços, de acordo com suas demandas particulares. Por exemplo, a partir das informações sobre os índices de pobreza, que indicaram uma maior incidência relativa nas áreas rurais, organizações governamentais planejaram políticas diferenciadas entre as zonas geográficas.

Desse modo, as definições censitárias de rural e urbano têm implicações a) na expressão da magnitude da delimitação de cada espaço (rural ou urbano) e das populações que comportam, b) na construção de indicadores socioeconômicos derivados desta clas-

sificação e c) na orientação das políticas públicas às particularidades de cada espaço (por exemplo, as características dos indicadores para as áreas urbanas e rurais podem sugerir ações diferentes em termos de objetivos, instrumentos, áreas de intervenção e recursos aplicados para cada área). Contudo, também é importante ressaltar que, em decorrência da classificação censitária dicotômica e baseada em recortes administrativos e na presença de infraestruturas – independente de suas características de povoamento e das articulações que estabelece com o rural (Díaz, 2013; Carmona e Saborío, 2009) – é possível que uma área classificada como urbana possa ser foco de políticas estritamente urbanas, ainda que a sua dinâmica de desenvolvimento possa ser essencialmente rural.

É importante ressaltar também que, no período recente, o governo da Costa Rica, particularmente o *Ministerio de Agricultura y Ganadería* (MAG) por meio do *Programa de Desarrollo Rural* (PDR) e o *Instituto de Desarrollo Rural* (INDER), tem adotado o enfoque territorial em suas ações, concentrando-as em conjuntos de cantões (territórios) com menores índices de desenvolvimento. Estas ações territoriais colocam novos recortes espaciais ao extrapolar os limites do rural e do urbano, considerando estas duas áreas (rural e urbano) em interação e a diversidade de atividades produtivas e de serviços presentes.

A adoção do enfoque territorial na Costa Rica foi influenciada por organizações internacionais (IICA, FAO) e pela experiência no tema de países, como o México e Brasil, e discutida com representações sindicais. No entanto, organizações agrícolas (Confederación de Centros Agrícolas Cantonales, Foro Agropecuario Nacional e Unión de Pequeños y Medianos Agricultores Nacionales (UPANACIONAL)) e a Unión Nacional de Gobiernos Locales manifestaram certas inquietações e desconfortos com a nova abordagem, particularmente com as questões que passariam a ser priorizadas (por exemplo, uma possível priorização da infraestrutura em vez do acesso à terra) e os recortes de conformação dos territórios. Conforme Díaz (2013):

Pareciera que, la incorporación del enfoque territorial en la política agrícola por parte del MAG, y el logro de la aprobación de la ley del INDER con dicha orientación es una respuesta intelectual, de avanzada frente a las dinámicas rurales, pero sin sectores sociales requiriéndolo en la dimensión propuesta.

5.2.4 Concepções alternativas

Carmona e Saborío (2008a) sugerem duas proposições alternativas à metodologia “unidimensional” utilizada pelo INEC. Uma delas partiu do critério da densidade demográfica, a exemplo da tipologia da OCDE (apresentada em Delgado *et al.*, 2012). Foram construídas, então, quatro categorias, de maior a menor densidade, com o objetivo de tornar a classificação comparável à utilizada pela OCDE. As categorias foram, assim, estabelecidas: a) densidade baixa: de 0 a 117 pessoas/Km² por segmento censitário; b) densidade média baixa: de mais de 117 a 1.930 pessoas por Km²; c) densidade média alta: de mais de 1.930 a 8.070 pessoas por Km²; e, d) densidade alta: mais de 8.070 pessoas por Km². Esta nova classificação proporcionou resultados similares à classificação do INEC.

A outra proposta alternativa é a construção de uma tipologia ampliada mediante a técnica de conglomerados. Para cada segmento censitário, foram calculadas (i) uma escala de densidade de população definida entre 0 e 100, (ii) a proporção de pessoas ocupadas em atividades de serviços, agricultura, indústria e manufatura, e (iii) a proporção de pessoas com acesso à água na habitação.

A partir destes critérios, foi elaborada a seguinte classificação: a) urbano primário: alta escala de densidade e dominância do setor de serviços como principal fonte de emprego; b) urbano secundário: mantém o nível de densidade demográfica da categoria anterior, com uma concentração mais moderada da população nas atividades de serviços e uma maior concentração de ocupação

na atividade industrial; c) misto marginal: apresenta escala de densidade entre 40 e 50 e caracteriza-se por apresentar baixo acesso à água nas residências; d) misto de serviços: apresenta os mesmos níveis de densidade da categoria anterior, elevado acesso à água nas residências e maior concentração da população nas atividades de serviços; e) misto agrícola: a principal característica desta categoria, comparada com a anterior, é a alta proporção de ocupados na atividade agrícola; f) rural com infraestrutura: caracteriza-se por apresentar baixos níveis de densidade, elevada proporção de ocupados nas atividades agrícolas e alto nível de pessoas com acesso à água dentro das residências; g) rural remoto: distingue-se do anterior pelo baixo acesso à água por seus habitantes (Carmona e Saborío, 2008a).

Rodriguez e Murillo (2008a) também propuseram uma metodologia alternativa para delimitar o rural e o urbano. Estes autores construíram sua proposta a partir dos distritos – unidades administrativas consideradas pelo governo para as decisões de políticas públicas –, diferentemente do INEC que adota o segmento censitário. Neste exercício, os autores utilizaram e agregaram quatro critérios, quais sejam:

- 1) classificação urbano-rural agregada a partir da definição do INEC: como visto, o INEC classifica os segmentos censitários em quatro categorias: urbano, urbano periférico, rural concentrado e rural disperso. Rodríguez y Murillo (2008a) propõem a seguinte agregação: o distrito é rural se mais de 50% da população vive em segmentos rurais (somando a população em segmentos rurais concentrados e rurais dispersos) e é urbano se mais de 50% da população reside em segmentos urbanos.
- 2) gradiente urbano-rural por densidade da população: com este gradiente, os autores buscaram, por uma parte, a comparação com a definição do INEC e, por outra, avaliar um critério de densidade alternativo ao de 150 hab./Km² proposto pela OCDE. Para tanto, utilizaram um critério relativo, derivado da distribuição de densidade dos distritos. Para isto, partindo da mediana de densidade de população, dividiram os distritos em dois grupos: um grupo de densidade alta (superior à mediana) e outro de densidade baixa (inferior à mediana). Cada um destes grupos foi dividido novamente em dois grupos a partir da mediana, obtendo-se quatro categorias: densidade alta, densidade média-alta, densidade média-baixa e densidade baixa.
- 3) aplicação da definição da OCDE: da mesma forma que a OCDE, Rodríguez y Murillo (2008a) distinguiram entre rural e urbano considerando o limiar de 150 hab./Km².
- 4) gradiente densidade-atividade econômica: os autores utilizaram como indicador a porcentagem da PEA na agricultura. Para tanto, classificaram os segmentos censitários em dois grupos, dependendo de a PEA agrícola ser maior ou menor que 35%. Em seguida, os segmentos em cada distrito foram classificados em estratos (por exemplo, 0 < 10% de segmentos com mais de 35% de PEA agrícola; 10 < 20% de segmentos com mais de 35% de PEA agrícola, e assim sucessivamente). Em um segundo momento foi obtida a densidade média de cada distrito, de acordo com os seguintes intervalos: a) menos de 50 hab./Km²; b) 50 a menos de 100 hab./ Km²; c) 100 a menos de 150 hab./ Km²; d) 150 a menos de 500 hab./ Km²; e) 500 a menos de 1.000 hab./ Km²; f) 1.000 a menos de 2.500 hab./ Km²; g) mais de 2.500 hab./ Km². A partir daí, os autores construíram uma tabulação cruzada de estratos, segundo a PEA agrícola nos segmentos e as categorias de densidade nos distritos, com a qual elaboraram um gradiente.

Posteriormente, utilizaram essa informação para estabelecer a dominância urbano-rural no âmbito dos distritos, para o que estabeleceram três categorias em função da PEA agrícola: a) distritos com baixo emprego agrícola, se em menos de 20% de seus segmentos a PEA agrícola é maior que 35%; b) distritos com emprego agrícola intermediário, se em mais de 20% e menos de 40% de seus segmentos a PEA agrícola é maior que 35%; c) distritos com alto emprego agrícola, se em mais de 40% de seus segmentos a PEA agrícola é maior que 35%. Ademais, estabeleceram duas categorias de densidade, baixa e alta, dependendo se for superior ou inferior a 150 hab./Km². As categorias resultantes são apresentadas no quadro abaixo.

Quadro 3: Gradiente combinando densidade demográfica e atividade econômica

Densidade média do distrito	% de áreas ponderadas no distrito que têm PEA agropecuária ≥ a 35%		
	0 < 20%	20 < 40%	40 < 100%
< 50 hab/km²	Baixo emprego agrícola e baixa densidade	Médio emprego agrícola e baixa densidade	Alto emprego agrícola e baixa densidade
50 < 100			
100 < 150			
150 < 500	Baixo emprego agrícola e alta densidade	Médio emprego agrícola e alta densidade	Alto emprego agrícola e alta densidade
500 < 1000			
1000 < 2500			
> 2500			

Fonte: Rodríguez e Murillo (2008a).

No âmbito dos cantões, Rodríguez e Murillo (2008a) analisaram a dominância urbano-rural partindo da classificação dicotômica dos distritos nos três critérios anteriores. Desta forma:

- a) de acordo com o critério de agregação da OCDE, os cantões foram agregados em três categorias: i) cantão dominante rural, se mais de 50% da população vive nos distritos rurais; ii) cantão intermediário, se 15 a menos de 50% da população vive nos distritos rurais; iii) cantão dominante urbano, se menos de 15% da população vive nos distritos rurais.
- b) gradiente densidade – atividade econômica: i) cantão dominante rural, se mais de 50% da população vive em distritos com alto emprego agrícola e baixa densidade; ii) cantão intermediário, se entre 15 e menos de 50% da população vive em distritos com alto emprego agrícola e baixa densidade; iii) cantão dominante urbano, se menos de 15% da população vive em distritos com alto emprego agrícola e baixa densidade.

Além destas proposições alternativas, no documento *Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica* (Rodríguez e Saborío, 2008b) encontram-se outras propostas, como, por exemplo, a metodologia de classificação urbano-rural mediante tratamento de imagens de satélite e de sistemas de informação geográfica.

5.3 Definição de ruralidade no Equador

5.3.1 Definições censitárias

Censo de 1950

População urbana: população que habita as zonas urbanas (áreas que se encontram dentro do perímetro da cidade capital ou cabeceira cantonal⁹²) e suburbanas (áreas localizadas fora do perímetro urbano propriamente dito e pertencentes ao território jurisdicional das paróquias urbanas).

População rural: população que habita dentro dos limites jurisdicionais das paróquias rurais.

Censo de 1962

População urbana: população localizada nas cidades, capitais provinciais e cabeceras cantonais. Distingue entre população urbana propriamente dita e população urbana periférica, sendo esta última aquela que se encontra dentro dos limites das cidades, mas em conglomerados não urbanizados.

População rural: população localizada nas cabeceiras paroquiais, aldeias, comunas, fazendas e demais centros povoados.

Censos de 1974, 1982, 1990 e 2001

População urbana: a que vive nas capitais provinciais e cabeceiras cantonais (núcleos concentrados), definidas previamente como áreas urbanas para fins de censo. É excluída a população da periferia (população dispersa dentro dos limites legais das capitais provinciais e cabeceiras cantonais).

População rural: a que vive nas paróquias rurais (cabeceira paroquial e resto da paróquia) e na periferia das capitais provinciais e cabeceiras cantonais.

Censo 2010

População urbana: em 2003, o Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (INEC) alterou a definição de cidade, considerando-a como assentamento de 2.000 ou mais habitantes, independente da sua hierarquia administrativa. Até então, eram considerados como cidades os assentamentos com 5.000 ou mais habitantes.

População rural: população que vive nas paróquias rurais.

92 O território do Equador está organizado em 24 províncias, as quais comportam 221 cantões, sendo que estes apresentam paróquias rurais (816) e paróquias urbanas (412) (Equador, INEC, 2012). As paróquias urbanas são aquelas que se encontram circunscritas dentro das metrópoles ou cidades. As paróquias rurais são aquelas separadas das cidades principais ou metrópoles. São constituídas pelas cabeceiras paroquiais e o restante das paróquias. As cabeceiras cantonais são as cidades capitais dos cantões.

5.3.2 Elementos-chave na definição de urbano/rural

No Equador os elementos-chave na definição de urbano e rural são os recortes administrativos e o número populacional.

De acordo com Martínez (2013), na atual definição censitária de rural predomina um critério institucionalista que sofreu poucas modificações ao longo das décadas e que se centra no conceito de divisão político-administrativa e na oposição cidade-campo. O conceito de ruralidade no Equador é definido por uma visão “demográfica residual”, isto é, tudo que não é urbano é rural. Isto impede a construção de uma interpretação atualizada das transformações que ocorrem na ruralidade, sobretudo em um país pequeno e densamente povoado como é o caso do Equador. Para o autor, uma definição mais adequada deveria incorporar outras variáveis, como a densidade demográfica, a diversificação ocupacional, a distância de cidades intermediárias, a importância das atividades não agrícolas etc.

5.3.3 Implicações para as políticas públicas

Embora, ao longo do tempo, diferentes grupos de atores (grupos empresariais do setor rural, organizações não governamentais nacionais e internacionais, organizações camponesas e indígenas, Conferência Plurinacional e Intercultural de Soberania Alimentar, organizações de segundo grau) têm conseguido influenciar a construção de políticas públicas no Equador, o Estado é o ator central no desenho das políticas orientadas ao rural, privilegiando alguns eixos, relacionados com o incremento da produtividade e o papel das empresas agropecuárias, que são considerados as locomotivas do crescimento econômico do setor (Martínez, 2013)⁹³.

A sociedade rural equatoriana é interpretada pelas organizações governamentais a partir de uma perspectiva setorial, o que as impulsiona a elaborar políticas com um viés demasiadamente agrarista, mesmo em territórios onde a matriz produtiva tradicional passou por intensas transformações. Martínez (2013) cita o exemplo da recente Lei Orgânica do Regime de Soberania Alimentar (LORSA), que seguiria a mesma tendência ao não considerar as relações que poderiam ser estabelecidas entre o rural e o urbano, mantendo em seus instrumentos resquícios de uma visão setorial do rural que desconsidera os fluxos econômicos, sociais e culturais existentes entre campo e cidade. A lei não romperia, portanto, com a visão agrarista e fechada no rural tão comum nas políticas públicas tradicionais para o campo.

Desse modo, é possível, em certa medida, afirmar que as políticas públicas são compatíveis com as interpretações dicotômicas que prevalecem nas classificações censitárias, apresentadas acima, ainda que não tenha sido possível identificar na pesquisa influências diretas destas últimas nas primeiras.

5.3.4 Concepções alternativas

Rodriguez, Saborio e Candia (2010) propuseram uma nova definição de rural, levando em conta algumas considerações: 1) o rural não é sinônimo de atraso; 2) é necessário integrar o avanço conceitual sobre a nova ruralidade com o conceito de território para destacar a relação urbano-rural; 3) a importância de elaborar gradientes para melhor entender a heterogeneidade rural-urbana; 4) a separação entre rural e urbano deveria ser realizada com base em unidades territoriais homogêneas; 5) a importância de novas

93 Para mais detalhes, ver o caso do Equador na seção 3 deste relatório.

definições para a implementação de políticas públicas. Os autores propuseram uma metodologia partindo de duas variáveis centrais⁹⁴: a) a densidade demográfica das áreas de divisão censitária ou político-administrativa imediatamente inferior à municipal (no Equador referente às paróquias)⁹⁵; b) a atividade econômica realizada no nível inferior às áreas de análise censitária (no Equador equivalente às *manzanas*)⁹⁶, sendo identificadas todas as unidades nas quais, pelo menos, 35% da PEA está ocupada em atividades agrícolas.

A partir desses critérios, foram consideradas como rural as áreas com menos de 150 habitantes/Km² em que mais de 35% da PEA estiver ocupada no setor agrícola. A pesquisa considerou também como rural mesmo as áreas que apresentam alta densidade demográfica, desde que apresentem proporção significativa da população ocupada em atividades agrícolas. Como resultado, 37% da população foi considerada como rural e 63% como urbana, números que pouco diferem da metodologia do INEC (respectivamente, 38,9% e 61,1%)⁹⁷ (Rodriguez, Saborío e Candia, 2010).

Partindo destas variáveis e visando compreender a ruralidade a partir de gradientes, os autores classificaram as áreas em: de baixo emprego agrícola e alta densidade; de baixo emprego agrícola e baixa densidade; de emprego agrícola intermediário e alta densidade; de emprego agrícola intermediário e baixa densidade; de alto emprego agrícola e alta densidade; de alto emprego agrícola e baixa densidade. Este gradiente não define explicitamente categorias urbanas e rurais, mas os resultados ilustram a diversidade de situações em termos de dinâmicas de população e atividades econômicas (Rodriguez, Saborío e Candia, 2010).

Pascual (2007) também questiona as definições censitárias do INEC, pois, como visto, consideram como áreas urbanas os assentamentos ou núcleos que são capitais provinciais e cabeceiras cantonais ou municípios, segundo a divisão política administrativa vigente no país, sem ponderar seu tamanho demográfico. Visando complementar esta análise, o autor incorpora o tamanho demográfico das paróquias – que são as menores unidades político-administrativas do país –, permitindo uma maior aproximação com a riqueza de matizes da realidade rural.

Neste sentido, o autor considerou as paróquias com até 5.000 habitantes como fundamentalmente rurais e aquelas que apresentam entre 5.000 e 10.000 habitantes como semirrurais, sendo que ambas as categorias exibiram uma densidade demográfica média de apenas 12 habitantes/Km². Enquanto pela definição censitária do INEC 39% da população equatoriana foi considerada como rural no Censo Populacional de 2001, por esta definição alternativa de Pascual (2007), a população rural equatoriana responderia por apenas 21,5% da população total do país.

94 Este exercício também foi realizado para o Chile e o Brasil.

95 Ver Rodriguez, Saborio e Candia (2010, p. 16).

96 Ver Rodriguez, Saborio e Candia (2010, p. 16).

97 Entretanto, aplicando esta metodologia para o Chile, Brasil e Venezuela, as porcentagens de população rural e urbana diferiram significativamente dos dados censitários (Rodriguez, Saborio e Candia, 2010).

5.4 Definição de ruralidade no México

5.4.1 Definições censitárias

Censos de 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 e 2000

População urbana: população que habita localidades com mais de 2.500 habitantes, em residências com continuidade física. Para o ano 2000, os habitantes de cabeceiras municipais também foram considerados como população urbana⁹⁸.

População rural: população que habita localidades com 2.500 habitantes ou menos.

5.4.2 Elementos-chave na definição de urbano/rural

O elemento-chave fundamental na definição de urbano e rural no México é o tamanho da população.

5.4.3 Implicações para as políticas públicas

De acordo com Echeverri (2013), esta definição censitária de rural e urbano teve poucas repercussões nos processos históricos de conformação da estrutura regional, urbana e rural e na construção e na implementação de políticas públicas no México. Segundo o autor, a estrutura agrária mexicana é marcada historicamente pela presença do *ejido* como forma organizativa, social e produtiva e muitas políticas públicas adotaram esta unidade como referencial de intervenção, tendo em vista seu desenvolvimento e sua articulação com os povoados que o constituem, independente de delimitações de 2.500 habitantes. Nestes casos, a definição censitária de rural não é um critério decisivo.

Em termos de desenvolvimento agropecuário, como complementa o autor, o México viveu importantes transformações nos últimos anos – resultado da mudança do modelo econômico e das reformas estruturais desencadeadas, cujo principal componente foi o estabelecimento do Tratado de Livre Comércio da América do Norte –, promovendo reformas nas políticas públicas e a criação da *Ley de Desarrollo Rural Sustentable* em 2001 e do *Acuerdo Nacional para el Campo* em 2002. Este novo marco formal redefine focalizações e priorizações e introduz esquemas de intervenção baseados em enfoques territorial, municipal, distrital, estatal e federal, assentados em uma visão integradora de desenvolvimento e em instrumentos de política multissetorial determinados com base nos conceitos de território e de sistemas produtivos.

Nesse contexto, a definição censitária de rural não constitui um elemento importante para o processo de decisão acerca das ações, projetos ou orçamentos de investimentos a serem implementados. As políticas setoriais de caráter social, ambiental, de assentamentos humanos e de planejamento não consideram o recorte de rural como determinante de seus processos de focalização, preferindo empregar conceitos como os de microrregiões e de índices de marginalização para as políticas sociais; de microbacias para a política ambiental; de integração urbano e regional para a política de assentamentos humanos; e a divisão político-administrativa para os processos de planejamento (Echeverri, 2013). De acordo com este autor, as transformações ocorridas nas instituições e nas políticas públicas no México estão muito mais vinculadas às profundas alterações ocorridas, ao longo dos anos, nas relações

⁹⁸ O Território nacional do México está dividido em 31 estados e o Distrito Federal. Os estados, por sua vez, estão divididos em municípios e o Distrito Federal em delegações.

entre os atores sociais existentes (contradições e convergências de interesses) do que a possíveis discussões e modificações nas definições de rural e urbano utilizadas pelos censos (Echeverri, 2013).

Para exemplificar a limitação que pode significar o ficar restrito às definições estatísticas dicotômicas de rural e urbano, Echeverri (2013) cita a criação, em 2013, da *Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano*, com um enfoque que privilegia a integração dos processos sociais, demográficos, ecológicos e políticos que conformam o contínuo urbano-rural e seus gradientes, para o qual tipologias territoriais parecem mais adequadas do que a rigidez da dicotomia rural-urbano.

5.4.4 Concepções alternativas

Os critérios utilizados nas definições censitárias de rural e urbano no México não são consenso, existindo propostas de delimitações alternativas. Já na década de 1970, Luis Unikel discutiu uma metodologia em que, além do tamanho da população também considerava elementos, como a PEA dedicada a atividades não agrícolas, alfabetismo, educação, população assalariada e população que falava espanhol e usava sapatos e vestidos não indígenas (Peña, Medina e Mora, 2002). Com estes atributos, Unikel definiu quatro grupos: a) localidade rural, com menos de 5.000 habitantes; b) localidades mistas rurais, apresentando mais de 5.000 habitantes, mas menos de 10.000 habitantes; c) localidades mistas urbanas, de mais de 10.000 habitantes a menos de 15.000 habitantes; d) localidades urbanas, com mais de 15.000 habitantes (Peña, Medina e Mora, 2002).

Como exemplo de outra proposta, em 1987, a *Dirección General de Geografía* definiu as localidades rurais como aquelas localizadas em uma superfície de 100 Km² e que apresentem menos de 2.500 habitantes (Peña, Medina e Mora, 2002).

Em 1993, o próprio Instituto Nacional de Estatística e Geografía do México (INEGI), em um estudo sobre o grau de urbanização, propôs a seguinte classificação: a) população rural: população que habita em localidades que apresentam menos de 5.000 habitantes; b) população semirrural: população que vive em localidades de 5.000 habitantes a menos de 15.000 habitantes; c) população urbana: população que vive em localidades com mais de 15.000 habitantes; d) trabalhadores em atividades agropecuárias: população ocupada em atividades agropecuárias (Peña, Medina e Mora, 2002).

Com o propósito de construir categorias territoriais com critérios mais amplos que a definição dicotômica rural-urbano baseada unicamente no número populacional, o INEGI propôs, em 2010, uma nova classificação levando em consideração o tamanho da população, a densidade demográfica e a presença de atividades agrícolas, adotando o município como unidade espacial de classificação (Echeverri, 2013)⁹⁹.

Assim fazendo, o INEGI buscou construir novas opções de classificação territorial que fossem relevantes para as políticas públicas e que permitissem ir além da limitada definição estatística. Deste trabalho resultou a construção de sete categorias, sendo elas: 1) Centro urbano nacional, constituído pela *Ciudad de México*; 2) Centro urbano regional, formado pelas áreas metropolitanas centrais das principais regiões do México; 3) Subcentros regionais, conformados por cidades grandes com mais de 200 mil habitantes, que atuam como polos regionais e capitais estaduais; 4) Rural não agrícola de alta densidade, que abarca municípios onde a participação do setor agrícola no PIB local não é maior do que 20% e a densidade demográfica é superior a 80 habitantes/Km²; 5) Rural não

⁹⁹ Nota-se que, apesar de sua importância, a localidade não foi utilizada, pois se refere a um ponto, que pode incluir apenas uma ou duas casas, não sendo a unidade mais adequada para fins de focalização da política territorial ou rural.

agrícola de baixa densidade, referente a municípios com densidade demográfica inferior a 80,6 habitantes/Km²; 6) Polo agrícola, respondendo pelos municípios que, não sendo centros regionais, concentram 80% da produção agrícola nacional; 7) Rural agrícola, formado pelos municípios em que a participação da agricultura é superior a 20% do PIB local (Echeverri, 2013).

5.5 Definição de ruralidade no Uruguai

5.5.1 Definições censitárias

Censos de 1963 e 1975

População urbana: população definida conforme a Lei nº 10.723 de Centros Povoados, de 21 de abril de 1946, que estabelece a competência exclusiva dos governos departamentais¹⁰⁰ para autorizar a subdivisão dos prédios rurais para a formação de centros povoados, assim como para aprovar o traçado e a abertura de ruas, caminhos ou qualquer via de trânsito que implique ou não armazenamento ou formação de ditos centros. Também estabelece alguns requisitos mínimos para a definição de área urbana, como existência de água potável, condições de terreno e de área contínua e outros serviços indispensáveis. A área suburbana é incluída na área urbana.

População rural: é definida por exclusão. Trata-se da população dispersa, não residente nos centros povoados.

Censo de 1985

População urbana: população definida pela Lei dos Centros Povoados. Este censo contou com importantes progressos em matéria cartográfica que permitiram chegar a uma delimitação mais precisa das divisões estatísticas, mediante pesquisas em locais e outras fontes.

População rural: definida por exclusão.

Censos de 1996 e 2004

População urbana: a definição se baseia em critérios práticos e de tipo operativo, e parcialmente nas disposições da Lei de Centros Povoados e suas modificações posteriores.

População rural: definida por exclusão.

5.5.2 Elementos-chave na definição de urbano/rural

O elemento-chave na definição de urbano e rural no Uruguai é recorte administrativo dos centros povoados.

Interpretações acadêmicas, como a de Piñeiro (2001), questionam essas definições censitárias, os limites entre rural e urbano estabelecidos e as interpretações do rural como sinônimo de agrícola. Piñeiro (2001) pondera que a população com residência rural pode trabalhar em atividades agrícolas e não agrícolas, e a população com residência urbana pode igualmente trabalhar em

¹⁰⁰ O território uruguaio encontra-se dividido administrativamente em departamentos e, estes, em municípios.

empregos agrícolas ou em atividades não agrícolas, de modo que as categorias empregadas no censo não são capazes de captar a maior complexidade envolvida na definição atual de rural e mesmo de urbano.

Ademais, como a Lei outorga aos Governos Departamentais a responsabilidade pela criação dos centros povoados, cada Departamento pode estabelecer critérios particulares para a conformação de tais unidades administrativas, respeitando alguns requisitos mínimos nacionais (por exemplo, ao menos uma unidade vicinal que permita a manutenção de uma escola primária e dos serviços públicos indispensáveis), ainda que sem regras quanto a um limite mínimo populacional para a criação de um povoado, vila ou zona urbana. Desse modo, a definição de rural nos Departamentos depende das negociações políticas e do jogo de interesses entre os atores locais. Como resultado deste processo, conforme relata Piñeiro (2013), foram considerados centros povoados localidades com quantidades irrisórias de habitantes, em decorrência do apelo simbólico “positivo” que residir em áreas urbanas tem para as populações locais. O *Censo de Población y Vivienda* de 1996 identificou a existência de 566 assentamentos populacionais, a maioria com menos de cem habitantes.

5.5.3 Implicações para as políticas públicas

A definição de uma localidade como centro povoado tem implicações políticas e fiscais. Não raro, as intendências declaram como centro povoado uma dada localidade com o fim de angariar simpatia e apoio político de seus residentes. De modo geral, o habitante de uma pequena localidade sente-se honrado que sua localidade foi “elevada” à categoria de povoado. Predomina a visão bastante difundida de que residir em um povoado proporciona maior *status* social do que viver na área rural (Piñeiro, 2013). Ademais, os centros povoados pagam mais impostos que as terras rurais, conferindo maior arrecadação fiscal para as intendências e, portanto, maiores recursos financeiros públicos e maior possibilidade de realização de ações públicas (Piñeiro, 2013). Estas são duas implicações políticas importantes da definição censitária de ruralidade no Uruguai.

Em outros espaços políticos e institucionais (*Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca - MGPA, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial Y Medio Ambiente, Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural - MEVIR, Administración Nacional de Educación Pública etc.*), as definições censitárias de rural e urbano parecem ter pouca interferência sobre as ações públicas. De modo geral, cada organização governamental possui seus recortes próprios de ações em estreita vinculação com sua área de intervenção.

Assim, por exemplo, o MGPA está interessado nas explorações agropecuárias produtivas (tratando o rural como sinônimo de agropecuário) e, mais recentemente, no âmbito territorial, reconhecendo a existência e garantindo a participação de outros atores que não apenas os produtores rurais. O MEVIR, que inicialmente visava apenas o apoio à construção de residências para os trabalhadores rurais (população dispersa), passou a modificar sua normatividade ao longo dos anos, de modo a incorporar também os trabalhadores rurais que vivem nas cidades, os pequenos produtores rurais e a construção de habitações nucleadas em povoados de até 5.000 habitantes.

O objetivo da intervenção do *Ministerio de Transporte y Obras Públicas* está centrado, basicamente, nas estradas rurais, no entanto o estudo de Piñeiro (2013) não encontrou uma definição explícita do que seriam “estradas rurais” ou o que compreenderiam como rural. E o *Ministerio de Salud Pública*, em seu *Plan Nacional de Salud Rural*, considera como público beneficiário a população rural dispersa (definição do Instituto Nacional de Estadística - INE) e a população que habita localidades de até 5.000 habitantes.

Verifica-se, portanto, que, ainda que essas organizações governamentais tenham como foco de atuação os atores pertencentes às áreas rurais ou realizem ações que incidam sobre estes espaços, a delimitação do que seja rural ou urbano extrapola os limites censitários, adequando-se aos objetivos das políticas públicas e às ideias e aos interesses em jogo.

5.5.4 Concepções alternativas

É importante iniciar esta subseção mencionando que, no caso uruguaio, o próprio INE, na *Encuesta Continua de Hogares* (ECH), apresenta outra definição de rural. A ECH é realizada no Uruguai desde 1968, no entanto apenas em 1981 a área rural foi incorporada na análise, sendo definida como aquela que contém localidades com menos de 5.000 habitantes.¹⁰¹ Em 2006 foi realizada a *Encuesta de Hogares Ampliada* (ENHA) e nesta pesquisa os marcos amostrais foram alterados de modo a incorporar a população dispersa e a população nucleada em localidades com menos de 5.000 habitantes, ambas consideradas como população rural.¹⁰²

Com base nesta classificação, Piñeiro (2013) fez um exercício para dimensionar a população rural uruguaia considerando a população dispersa, a população residente em localidades com menos de 2.000 habitantes e a população residente em localidades de mais de 2.001 e menos de 5.000 habitantes. A utilização desta classificação elevou a população rural de 5,3% da população total em 2011 para 16%. Ademais, esse exercício realizado para os anos de 1985, 1996 e 2011 indicou que as localidades de população dispersa apresentaram uma variação percentual de menos 53,1% (portanto, perderam população), enquanto as localidades com menos de 2.000 habitantes e entre 2.001 e 5.000 habitantes apresentaram variação percentual positiva de 18,2% e 12,4%, respectivamente (ou seja, aumentaram sua população). Estes dados sugerem que as transformações da população rural e urbana no Uruguai são mais complexas que aquelas apreendidas unicamente a partir das mudanças observadas na população dispersa (Piñeiro, 2013).

Além deste exercício metodológico, Piñeiro (2013) também analisa a evolução da população rural do Uruguai, considerando a combinação do lugar de residência (população dispersa) com as localidades do país em que a maioria da PEA está vinculada ao setor primário. Com esses critérios, a população rural do Uruguai, em 2011, seria equivalente a 12% da população total e, ao considerar a evolução ao longo dos anos, observar-se-ia que a população dispersa diminuiu, enquanto as localidades em que a maioria da PEA está ocupada no setor primário apresentariam crescimento. Para o autor, estes dados estariam sugerindo não que a população rural tenderia a desaparecer, mas sim que deixaria de ser população dispersa para tornar-se população nucleada, habitando localidades de tamanho maior.

Cabe, por fim, salientar que, no Uruguai, este debate sobre as definições censitárias de ruralidade circunscreve-se a alguns níveis técnicos do Estado, a algumas organizações internacionais vinculadas ao setor agropecuário que estão presentes no país e, principalmente, ao âmbito acadêmico. Um conjunto de acadêmicos vem questionando as interpretações dualistas de rural e urbano, mostrando as constantes inter-relações e complexidades destes espaços, e procurando desconstruir imagens do rural uruguaio

101 De acordo com Piñeiro (2013), essa exclusão da população rural do principal instrumento de monitoramento das condições sociais, econômicas e demográficas da população do Uruguai pode corresponder à interpretação do rural construída no país, no qual é concebido como “exterior”, “excluído” ou “complemento ao urbano”.

102 Durante os anos de 1999 e 2000, o MGAP realizou uma pesquisa intitulada *Estudio sobre el empleo, los ingresos y las condiciones de vida de los hogares rurales*, onde foram estudadas a população dispersa e a residente em localidades com menos de 5.000 habitantes, as duas consideradas como rurais (Piñeiro, 2013).

associadas à literatura costumbrista¹⁰³, que não dão conta da diversidade de atores e de contextos existentes atualmente (Piñeiro, 2013). Uma das conclusões importantes destes autores é que para o Estado, de modo geral, e para as organizações sociais e associativas que representam o rural no Uruguai, esse debate carece de maior importância.

5.6 Definição de ruralidade na França

5.6.1 Definições censitárias

Classificação 1851 (primeira classificação)

População urbana: população residente em uma comuna¹⁰⁴ ou em conjunto de comunas caracterizado pela agregação de construções (não distantes mais de 200 metros uma construção/residência da outra), cuja população é superior a 2.000 habitantes.

População rural: definida por exclusão.

Se nas definições posteriores ao longo do tempo (ver abaixo) outros critérios foram incorporados para compreender melhor a relação rural-urbano, o limite de 2.000 habitantes de um conjunto urbano com construções contínuas (distantes não mais de 200 metros uma da outra) permaneceu como indicador, diferenciando comuna rural e comuna urbana.

Classificação 1962

População de zonas de povoamento industrial e urbano (ZPIU): a partir de 1950, a periurbanização tornou mais fluídos os limites territoriais entre o meio rural e o meio urbano, a exemplo do crescente número de residentes que se estabelecem no rural mas continuam trabalhando nas áreas urbanas. Para compreender e incorporar este fenômeno da classificação censitária, o Instituto Nacional de Estatística e de Estudos Econômicos (INSEE) criou, em 1962, as zonas de povoamento industrial e urbano (ZPIU). Esta classificação distingue, no interior do espaço rural, comunas que são influenciadas por cidades das quais mantêm uma dinâmica autônoma. As ZPIUs são conformadas por unidades urbanas e rurais, onde existem atividades industriais e comerciais que oferecem mais de 100 empregos, ou também comunas rurais não industrializadas onde uma proporção significativa de pessoas ativas trabalha nas cidades. Esta classificação foi utilizada até 1990, quando as ZPIUs incluíram 3/4 do território nacional e 96% da população, perdendo seu valor heurístico.

Classificação 1996

População de zoneamento de áreas urbanas (ZAU): população que habita polos urbanos de mais de cinco mil empregos e comunas adjacentes, onde 40% das pessoas ativas trabalham no polo ou nas comunas influenciadas por ele. Em 2002 esta classificação foi

103 O Costumbrismo é uma tendência ou movimento que pretende que a obra de arte seja uma exposição dos usos e costumes de uma sociedade. Presente no século XIX, a descrição resultante é conhecida como cuadro de costumbres se relata uma cena típica ou artículo de costumbres se descreve em tom humorístico ou satírico algum aspecto da vida. A literatura costumbrista uruguaia, particularmente autores como Carlos Reyles, Javier de Viana, Guillermo Enrique Hudson, entre outros, retrataram a vida rural daquele século, descrevendo as tarefas dos gaúchos e refletindo em seus textos a estratificação social rural, as relações sociais entre os gaúchos e os patrões, a intervenção de ambos nas guerras civis etc. (Piñeiro, 2013).

104 Em termos de divisão político-administrativa, a França organiza-se em regiões, departamentos e comunas, sendo estas últimas o menor nível administrativo.

alterada de modo a incorporar o emprego no meio rural, passando a denominar-se *zoneamento de áreas urbanas e áreas de emprego no meio rural* (ZAUER). De acordo com Faiguenbaum (2011), estes zoneamentos incorporaram dimensões de concentração de emprego e deslocamento trabalho-domicílio, visando construir análises que permitissem compreender melhor a influência das grandes cidades sobre o entorno rural.

O ZAUER distingue dois grandes tipos de espaços: espaço predominantemente urbano e espaço predominantemente rural (Faiguenbaum, 2011). O primeiro está conformado por duas categorias: a) polos urbanos: correspondem às Unidades Urbanas que oferecem 5.000 ou mais empregos, sendo que não devem estar situadas na coroa periurbana de outro polo urbano; b) comunas periurbanas: referem-se às comunas em que pelo menos 40% dos residentes ativos trabalham em uma ou várias áreas urbanas. Dois tipos de comunas periurbanas foram distinguidas: a) as comunas que conformam coroas periurbanas, onde 40% ou mais dos residentes ativos trabalham no polo urbano ou em outra comuna da área urbana. Essas comunas caracterizam-se por ter um único referente de trabalho principal. O polo urbano com a coroa periburbana constitui o que se denomina de área urbana; b) as comunas denominadas multipolarizadas, em que 40% ou mais dos residentes ativos trabalham em várias áreas urbanas. Essas comunas caracterizam-se por apresentarem mais de um referente de trabalho principal.

O espaço predominantemente rural é constituído por pequenas unidades urbanas e comunas rurais que não pertencem ao espaço predominantemente urbano. Em seu interior são encontradas: a) áreas de emprego do espaço rural, conformadas por polos de emprego do espaço rural e suas coroas; b) polos de emprego do espaço rural, referentes a comunas ou unidades urbanas que cumprem com as condições de não pertencerem ao espaço predominantemente urbano e oferecerem pelo menos 1.500 empregos; c) coroas de polos de emprego do espaço rural, correspondentes às comunas ou Unidades Urbanas que atendem às condições de não pertencerem ao espaço predominantemente urbano e 40% ou mais de seus residentes ativos trabalharem no restante desta área de emprego. As comunas que não pertencem a nenhuma das categorias anteriores definidas constituem as outras comunas do espaço predominantemente rural (Faiguenbaum, 2011).

Classificação 2010

Em 2010, o ZAUER foi suprimido e os polos urbanos foram classificados em três tipos: grandes polos urbanos, com mais de 10.000 empregos; polos médios, que possuem de 5.000 a 10.000 empregos; e pequenos polos urbanos, que geram de 1.500 a 5.000 empregos. Ademais, foram definidas coroas dos polos, referindo-se às comunas onde ao menos 40% da população residente trabalha no polo urbano ou em comunas atraídas por ele. Certas comunas são atraídas por vários polos, de modo que ao menos 40% da população ativa residente trabalha em diferentes polos urbanos sem que nenhum deles concentre esta proporção. Essas comunas são denominadas multipolarizadas.

Para o zoneamento da população rural (*la campagne française*), foi considerado o conjunto de comunas não constituindo um polo urbano, isto é, que apresentam menos de 10.000 empregos. Este zoneamento, realizado pela DATAR com o apoio de agências públicas de urbanização e de centros de pesquisa, foi construído a partir de uma pesquisa exaustiva nas comunas e com o uso de análise estatística multivariada (Bonnal, 2013).

Classificação 2011

População de Zoneamento de Áreas Urbanas (ZAE), estabelecida pela DATAR em 2011. O ZAE distingue quatro tipos de espaços, sendo que alguns deles podem ser decompostos em diversas classes: a) espaço de grandes áreas urbanas, composto por (i) grandes áreas urbanas, reagrupando grandes polos urbanos e suas coroas; e (ii) comunas multipolarizadas de grandes áreas urbanas; b) espaço de outras áreas, composto por médias áreas (polos de 5.000 a 10.000 empregos e suas coroas) e pequenas áreas (polos de 1.500 a 5.000 empregos e suas coroas); c) espaço de comunas multipolarizadas, que correspondem às comunas atraídas por menos de duas áreas fora do espaço das grandes áreas urbanas; d) espaço de comunas fora da influência dos polos. Nota-se que a noção de rural não aparece nesta classificação.

Utilizando esta metodologia, 95% da população francesa vivia sob influência de cidades, ainda que um grande número de habitantes vivesse em comunas rurais. Assim, esta representação das zonas de áreas urbanas reduziu a importância das zonas rurais em termos de expressão territorial. Para superar esta limitação, o INSEE cruzou a qualificação das comunas em urbanas e rurais (sobre a base de 2.000 habitantes) e a metodologia funcional relativa às áreas urbanas (baseada no lugar de residência e na mobilidade de trabalho). O resultado indicou que as comunas rurais estão presentes nos diferentes tipos de espaços, exceto nos grandes, médios e pequenos polos.

Tipologia do rural francês pelo DATAR em 2012

Em 2012, o DATAR construiu uma nova tipologia visando aprofundar a caracterização do meio rural francês e considerando mais elementos além dos critérios demográficos e de concentração de emprego. Essa classificação definiu três tipos e sete subtipos:

- a) **Tipo I:** o rural das cidades, do litoral e dos vales urbanizados. Este tipo corresponde aos espaços com relação direta com as grandes cidades, de onde deriva os seus dinamismos econômico, social e cultural. Este tipo é dividido em: i) Subtipo I1: o rural com elevada densidade demográfica, na periferia das cidades, com forte crescimento residencial e dinamismo econômico. Estes espaços são compostos de comunas bem equipadas em termos de infraestruturas e serviços, com elevação no número de empregos, ainda que, frequentemente, insuficientes em relação à oferta de mão de obra; ii) Subtipo I2: rural difuso na periferia das cidades, com crescimento residencial e dinâmica econômica diversificada. Mais distantes dos centros urbanos, estes espaços são ocupados por uma população ativa menos afortunada que a do subtipo I.2. Têm, em geral, trajeto trabalho-residência mais extenso, estão bem providos em termos de serviços de proximidade e a economia presencial é significativa; iii) Subtipo I3: rural com elevada densidade demográfica, do litoral e dos vales, com forte crescimento residencial e forte economia presencial. Trata-se de zonas agrícolas fortemente desenvolvidas e zonas seminaturais, com uma economia presencial forte, oferta de serviços de qualidade, população heterogênea (jovens ativos e idosos atraídos pela qualidade de vida) e com taxas de desemprego relativamente importantes.
- b) **Tipo II:** o rural agrícola e industrial. Trata-se das áreas mais distantes dos grandes centros urbanos, com densidade demográfica mais baixa, oferta de emprego relativamente reduzida e o desemprego pode ser importante, principalmente nas regiões em mutação industrial.

- c) **Tipo III:** o rural envelhecido com baixa densidade demográfica. Refere-se às regiões mais atingidas pelo êxodo. Este tipo divide-se em: i) Subtipo III1: rural com baixa renda, economia agrícola e presencial. Refere-se a comunas distantes dos grandes centros urbanos, caracterizadas por atividades agrícolas e agroalimentares, com baixa densidade demográfica, condições de acesso mais difíceis e reduzida população com diploma, estando sujeita à emigração; ii) Subtipo III2: rural com renda baixa, crescimento residencial e economia presencial e turística. Diferencia-se da anterior pelo fato de concentrar áreas de montanha; iii) Subtipo III3: rural com renda baixa, crescimento residencial, economia presencial e turística dinâmica, além da distância dos serviços de uso frequente. São espaços com maior dificuldade de acesso, mais montanhosos, mas também mais turísticos. A renda da população ativa no setor de turismo pode ser mais elevada do que a do restante da população.

De acordo com Bonnal (2013), em trabalhos posteriores e baseando-se na constatação da crescente proximidade de perfis socioculturais dos habitantes do território nacional (independente de seu lugar de habitação), o DATAR prefere referir ao rural como espaço de baixa densidade *vis-à-vis* a própria definição de meio rural. As noções de meio rural e ruralidade estariam, deste modo, próximas de “saírem” da linguagem institucional.

5.6.2 Elementos-chave na definição de urbano/rural

Para a realização dos censos populacionais, o critério fundamental para diferenciar comuna urbana de comuna rural é o tamanho da população.

No entanto, visando compreender as áreas onde os limites entre rural e urbano são mais fluídos ou a diversidade das áreas rurais, a organização censitária francesa constrói outras tipologias, incorporando um conjunto de critérios, como o número de empregos, o lugar de residência e o lugar de trabalho de parte da população, a densidade demográfica, entre outros.

5.6.3 Implicações para as políticas públicas

Conforme Bonnal (2013), a relação entre políticas públicas e tipologias é interativa e recíproca. Por um lado, as políticas públicas contribuem para transformar o meio rural cujos efeitos podem ser apreendidos pelas tipologias e zoneamentos, por outro, estas fornecem instrumentos necessários à tomada de decisão e à execução das escolhas estratégicas das ações públicas.

Para Bonnal (2013), a construção de tipologias tem duas funções essenciais, sendo elas: a) criação de conhecimento formalizado sobre a evolução do meio rural e a sua relação com o restante do território nacional. As tipologias permitem uma representação atualizada e precisa das transformações do meio rural, do desenvolvimento das atividades industriais e de serviços, e da economia residencial; b) servir de base para a construção de políticas públicas em termos de administração do território, sendo que este papel tem se alterado ao longo dos anos no caso francês.

Durante as décadas de 1950-60, no quadro de uma programação voluntarista de um Estado centralizador, as tipologias serviam essencialmente de suporte aos programas de renovação rural, identificando as regiões que se encontravam isoladas, com falta de infraestruturas, baixa produtividade agrícola, problemas fundiários etc. A partir dos anos de 1980, com a promoção do desenvolvimento local – o qual foi ampliado nos anos de 1990 com a descentralização e a transferência do Estado para as regiões da responsabilidade de administrar os territórios – a importância das tipologias reside no acompanhamento da evolução do meio rural e na avaliação da

pertinência das respostas complexas e coletivas dadas pela ação pública. Atualmente as tipologias servem como instrumento de compreensão das dinâmicas socioeconômicas territorializadas e para a realização de análises prospectivas.

Para além de debates e controvérsias no interior das organizações governamentais, censitárias, de pesquisa e acadêmicas, a construção de tipologias e zoneamentos parece engendrar e instigar poucos conflitos entre os demais atores da sociedade (sindicatos, associações, consumidores, empresas, população urbana etc.). No entanto, estas classificações e caracterizações do rural e a construção de zoneamentos ressaltam alguns elementos “novos” destes espaços – como a recomposição das atividades econômicas, o enfraquecimento das especificidades rurais, o desenvolvimento da economia residencial, o fortalecimento da economia presencial, as particularidades ambientais e o desenvolvimento de atividades específicas a esta nova problemática, e os diferentes tipos de uso dos espaços – e a expressão destes elementos em intervenção pública geram conflitos entre o conjunto de atores envolvidos (Bonnal, 2013).

Essas tensões se expressam em termos de urbanização das terras agrícolas, de construção de infraestruturas (estradas, vias férreas, portos, instalações industriais e comerciais, destino e tratamento dos dejetos domésticos e industriais etc.), de uso dos recursos naturais, de uso da água (utilização agrícola, industrial, alimentar etc.), de externalidades negativas das atividades agrícolas e industriais etc. (Bonnal, 2013). O reconhecimento do caráter multifuncional do meio rural, por exemplo, relativiza a supremacia dos agricultores em termos de acesso aos recursos naturais e de gestão do espaço rural e legitima as reivindicações de outros atores e usos, tornando mais conflituas e controversas as decisões públicas. Essas tensões e conflitos colocam novos desafios para a construção e a implementação das ações públicas, exigindo a negociação entre um amplo conjunto de atores.

É importante destacar também, como discutido na seção 4 do relatório, que, desde a década de 1980, a França vem adotando um enfoque territorial para o desenvolvimento, construindo territórios de projeto e de gestão, os quais não se atêm aos limites espaciais entre rural e urbano. Atualmente, a governança territorial ocorre em seis níveis: nível comunitário (União Europeia, cujos regulamentos, programas e políticas (territoriais – LEADER – e não territoriais) se impõem aos Estados-membros); nível nacional (o governo nacional); a região, responsável principalmente pela administração do território, assegurando a coordenação entre os níveis europeu, nacional, departamental e local; o departamento, encarregado notadamente dos aspectos sociais; a intercomunalidade, constituída como uma estrutura intercomunal incumbida mormente dos aspectos de transporte e educação; e o nível das comunas, conformado pelo conselho municipal encarregado da educação primária e dos serviços locais.

A esse conjunto de territórios de governança foram somados territórios de projeto, atendendo a objetivos específicos e variados: proteger o meio ambiente (parques nacionais), definir as atividades econômicas e sociais compatíveis com a proteção e valorização de um patrimônio ambiental notável (parques regionais), adaptar as práticas produtivas a questões ambientais específicas (sindicatos mistos), afirmar a especificidade territorial para fortalecer ou renovar as atividades econômicas, sociais e culturais (“pays”), estimular o processo de inovação tecnológica e industrial no quadro de uma competitividade globalizada (zonas de excelência) etc. (Bonnal, 2013).

5.6.4 Concepções alternativas

Em âmbito internacional, outras classificações das áreas rurais e urbanas incidem ou incorporam o território francês em suas construções. As tipologias da OCDE, da União Europeia e do ESPON são exemplos neste sentido.¹⁰⁵

5.7 Definição de ruralidade na Holanda

5.7.1 Definições censitárias

Período 1947-1992: metodologia multidimensional

Durante este período, o *Dutch National Statistics* utilizou uma metodologia multidimensional para caracterizar as áreas rurais e urbanas, considerando o tamanho da população na área residencial (indicador morfológico), a porcentagem da população trabalhando na agricultura ou a porcentagem da população masculina trabalhando na agricultura (indicador funcional), e o número de habitantes originais e os recém-chegados (indicador cultural). Nesta tipologia construíram-se quatro categorias: comunidades rurais, comunidades rurais urbanizadas, comunidades suburbanas, e comunidades urbanas.

Depois de 1992: metodologia unidimensional

A partir de 1992 foi empregada uma metodologia unidimensional, baseada na densidade de construções (endereços postais) por Km². A falta de dados estatísticos foi a principal razão para o Instituto Nacional de Estatística da Holanda adotar uma tipologia unidimensional, baseada em uma abordagem morfológica. Soma-se a isto a dificuldade para construir uma tipologia multidimensional que atenda a diferentes objetivos de pesquisa, além da facilidade inerente a uma tipologia unidimensional.

Desta tipologia foi construída uma escala de urbanidade da qual a ruralidade é derivada, sendo definidas as seguintes categorias: extremamente urbanizada (mais que 2.500 endereços/Km²), altamente urbanizada (500-2.500 endereços/Km²), moderadamente urbanizada (1.000-1.500 endereços/Km²), pouco urbanizada (500-1.000 endereços/Km²) e não urbanizada (500 endereços por km²). Note-se que a noção de rural não aparece nas categorizações. No entanto, são consideradas como áreas rurais todas aquelas que apresentam menos de 1.000 endereços postais/Km², ou seja, que apresentam baixa densidade demográfica. Estas medidas permitem uma indicação do “grau de concentração das atividades humanas (moradia, trabalho, escola, comércio, serviços etc.) e, deste modo, procuram refletir o tipo de comunidade em que as pessoas vivem” (Rooij, 2013).

No entanto, esse procedimento também está sujeito a críticas, principalmente daqueles que salientam a dificuldade de esta metodologia levar em consideração habitações sem endereço postal (por exemplo, grandes estábulos) e pessoas que dispõem de endereços tanto no meio rural, quanto na cidade, contabilizando-as duplamente. Essa limitação tem como consequência, por exemplo, que um município possa ser considerado pouco urbanizado, quando na verdade é não urbanizado.¹⁰⁶

5.7.2 Elementos-chave na definição de urbano/rural

Os elementos-chave na Holanda para a definição de urbano e rural são os endereços postais/Km².

5.7.3 Implicações para as políticas públicas

O documento *Agenda for a Vital Countryside* (LNV 2004), o qual integra a política nacional espacial, caracteriza as áreas rurais de acordo com a definição acima. Conforme o documento, são consideradas áreas rurais “as partes não urbanizadas da Holanda nas

¹⁰⁶ O território da Holanda está dividido em regiões administrativas (províncias) e estas estão divididas em municipalidades.

quais também estão localizadas vilas e pequenas cidades. As áreas rurais correspondem às categorias “pouco urbanizada” e “não urbanizada” da escala de urbanização das municipalidades usada pelo Instituto Nacional de Estatística, isto é, os municípios com menos de 1.000 endereços/Km². O rural inclui também áreas com “larga extensão de água”.

Além desta incorporação do conceito censitário em uma política pública específica, o número de residentes (endereços/Km²) é um dos critérios para o sistema de distribuição de fundos do governo para as províncias e para a alocação de recursos do fundo municipal. Entre 1993 e 2004, o número de municípios na Holanda decresceu de 646 para 483, em razão do reagrupamento de municípios visando incrementar seu grau de urbanização e, assim, não sofrer as implicações de ser categorizado como rural (Rooij, 2013).

5.7.4 Concepções alternativas

Ainda que algumas organizações governamentais da Holanda utilizem o critério de endereços postais por Km² (por exemplo, o *Agricultural Economic Research Institute* - LEI, o *Netherlands Institute for Social Research* - SCP e o *Council for the Rural Area* - RLG), alguns pesquisadores e gestores públicos alteram esta definição de rural para adaptá-la às interpretações, objetivos, objetos de pesquisa ou de políticas públicas. Empregam outros conceitos ou ampliam os critérios/indicadores para definir o que é rural e urbano, fazem uso de diferentes escalas para mensurar a ruralidade ou, ainda, criam tipologias rural-urbano alternativas. De acordo com Rooij (2013), a definição é selecionada de acordo com o problema rural que se procura resolver.

Um bom exemplo deste procedimento pragmático é o estudo sobre o desenvolvimento socioeconômico das economias rurais na Holanda, conduzido pelo *Agricultural Economic Research Institute*. Quando o interesse foi analisar o desenvolvimento socioeconômico da economia rural holandesa, o Instituto valeu-se da classificação rural-urbana baseada no nível espacial das regiões COROP (*Coordination Commission Regional Research Programme*)¹⁰⁷ que, comparada com a tipologia da OCDE, faz “mais justiça” à situação do meio rural da Holanda. Quando, no entanto, a qualidade da paisagem parecia ser crucial para a economia rural, uma definição alternativa de área rural foi considerada “mais apropriada” para fortalecê-la, e utilizou-se um conceito de área rural como o espaço fora das cidades e das vilas (Rooij, 2013).

Algo semelhante ocorre no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural da Holanda (Dutch RDP 2007-2013). Quando as questões enfocadas são as relacionadas à qualidade de vida e à diversificação das economias rurais é empregada uma definição de área rural que engloba todas as áreas que apresentam até 30.000 habitantes (incluindo vilas e pequenas cidades). Quando as questões estão relacionadas com a melhoria da competitividade da agricultura e da silvicultura, todos os agricultores holandeses passam a ser elegíveis para receber subsídios, mesmo aqueles que estão localizados em áreas residenciais com mais de 30.000 habitantes. E quando se trata de melhorar o meio ambiente e as áreas naturais, os subsídios somente podem ser aplicados em áreas onde as ações ambientais são esperadas/planejadas (Rooij, 2013).

No debate público e político geral há, comumente, um acordo tácito de que as áreas rurais são aquelas onde não há cidades: as áreas rurais começam onde terminam as cidades (Rooij, 2013).

107 Uma região COROP (similar a um nível geográfico NUTS 3 – *Nomenclature of territorial units for statistics*) corresponde a um nível intermediário regional entre província e municípios. A Holanda conta com 40 Regiões COROP, as quais são usadas para fins analíticos, dentre outros, pelo Instituto Nacional de Estatística da Holanda.

5.8 Definição de ruralidade na Espanha

5.8.1 Definições censitárias

Desde 1950, na construção dos Censos Populacionais, o Instituto Nacional de Estatística (INE) da Espanha classifica os municípios¹⁰⁸ em rurais, intermediários e urbanos, de acordo com o tamanho de seus núcleos populacionais (o tamanho considerado não é o do total do município, mas o dos núcleos populacionais¹⁰⁹). Assim, são classificados como rurais os municípios com menos de 2.000 habitantes; como intermediários aqueles que apresentam entre 2.001 a 10.000 habitantes; e como urbanos aqueles com mais de 10.000 habitantes.

5.8.2 Elementos-chave na definição urbano/rural

O elemento fundamental na definição de rural e urbano na Espanha é o tamanho populacional.

5.8.3 Implicações para as políticas públicas

O estudo de caso da Espanha, realizado por Guerrero *et al.* (2013), destaca que as políticas públicas neste país são mais influenciadas pelas interpretações do meio rural espanhol que vigoraram ao longo das décadas e pela dinâmica da Comunidade Europeia e suas orientações de ações públicas, do que pelas definições censitárias oriundas do Instituto Nacional de Estatística. Como discutido a seguir, a própria Lei nº 45/2007 e seu respectivo Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável adotam outros recortes territoriais para suas ações.

Ademais, é importante mencionar a incorporação do enfoque territorial do desenvolvimento na Espanha, seja via iniciativas da União Europeia (Segundo Pilar da PAC e Programa LEADER), seja por iniciativas do próprio país, o que impõe novas perspectivas para a delimitação do rural e do urbano e para as políticas públicas.

5.8.4 Concepções alternativas

Além da definição censitária apresentada acima e das tipologias de ruralidade da OCDE e da União Europeia, outras concepções alternativas de ruralidade podem ser observadas na Espanha. A Lei nº 45/2007, de 13 de dezembro, que trata do Desenvolvimento Sustentável do Meio Rural (LDSMR) e seu Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável – que complementam as determinações procedentes da União Europeia para a Política de Desenvolvimento Rural – estabelecem as seguintes definições:

- a) meio rural: espaço geográfico formado pela agregação de municípios ou entidades locais menores, definido por Administrações competentes, que possuem uma população inferior a 30.000 habitantes e uma densidade inferior a 100 habitantes/Km²;
- b) zona rural: âmbito de aplicação das medidas derivadas do Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável, regulado pela Lei nº 45/2007, de amplitude da comarca ou da subprovíncia, delimitado e qualificado pela Comunidade Autônoma compe-

108 O território nacional da Espanha encontra-se dividido administrativamente em comunidades autônomas, províncias, municípios e outras entidades locais de âmbito territorial inferior ao municipal (Faiguenbaum, 2011).

109 Considera-se núcleo populacional um conjunto de, ao menos, dez edificações que contam com ruas, praças e outras vias urbanas. Por exceção, o número de construções poderá ser inferior a dez sempre que a população que habita as mesmas supere 50 habitantes (Faiguenbaum, 2011).

tente. As zonas rurais podem ser classificadas como: i) rurais a revitalizar: estão isoladas e despovoadas, são eminentemente agrárias e com baixos níveis de renda; ii) rurais intermediárias: apresentam baixa ou média densidade demográfica, emprego diversificado, níveis baixos ou médios de renda e são distantes das cidades; iii) rurais periurbanas: trata-se de áreas mais povoadas, com a maioria dos trabalhadores localizados no setor terciário, níveis médios e altos de renda e localizadas próximas às cidades.¹¹⁰ Além de objetivos conjuntos visando alcançar um denominador mínimo comum sobre aspectos básicos do desenvolvimento em todas as zonas rurais, para cada zona rural foi programado um conjunto de ações diferenciadas, exclusivas e adaptadas à sua particular situação, necessidade e potencialidade (Plano de Zona);

- c) município rural de pequeno tamanho: aquele que possui uma população residente inferior a 5.000 habitantes e está integrado ao meio rural (Guerrero *et al.*, 2013).

O Grupo de Trabalho *Foro para la Cohesión Territorial*, criado no *Instituto de Estudios Sociales Avanzados*¹¹¹, publicou, em 2009, o documento intitulado *Del desarrollo rural al desarrollo territorial: reflexiones a partir de la experiencia española*, em que abordava a diversidade dos territórios rurais, classificando-os em: a) áreas com bom nível de desenvolvimento baseado na agricultura e que contam com sistemas alimentares locais bem articulados; b) áreas do interior rural com importantes deficiências estruturais e problemas demográficos; e c) áreas intermediárias com boa interação rural/urbana. Para cada um destes tipos de territórios foram indicadas ações prioritárias e estratégias de governança (Guerrero *et al.*, 2013).

5.9 Considerações sobre as definições censitárias de rural e de urbano nos países selecionados

Um primeiro aspecto que chama a atenção na análise realizada nesta seção diz respeito à diversidade de critérios utilizados para a definição de rural e de urbano nos países selecionados da Europa e da América Latina. Estes parâmetros podem ser tanto unidimensionais, como o recorte administrativo utilizado nos casos do Equador e do Uruguai, o tamanho populacional empregado nos casos do México e da Espanha ou, ainda, o número de endereços postais/Km² na Holanda, quanto podem ser o resultado da combinação de dois ou mais elementos (serem multidimensionais), como o número populacional e a presença de certas infraestruturas no caso do Chile, o recorte administrativo e a presença de infraestruturas pré-definidas no caso da Costa Rica, e o número de habitantes e a presença de residências contínuas na França.

Além dos critérios diferenciados, as unidades territoriais de análise também variam entre os países. Ainda que do ponto de vista estatístico e da comparabilidade internacional uma maior padronização pudesse ser desejável, não é possível nem recomendável estabelecer critérios uniformes para distinguir as áreas rurais e urbanas de um conjunto de países, em decorrência da diversidade de situações existentes e das diferentes características históricas, socioeconômicas e político-administrativas dos países selecionados¹¹². O número de habitantes, a densidade demográfica, a oferta de empregos e as distâncias dos centros urbanos são critérios que podem assumir particularidades e significados muito diversos entre os países. A densidade demográfica e o tempo de deslocamento até os centros urbanos, por exemplo, têm significados muito diferentes nos casos da Holanda e do Uruguai, o que relativiza consideravelmente a possibilidade de comparações relevantes a partir dos mesmos critérios e parâmetros.

¹¹⁰ No estudo de caso da Espanha, realizado por Guerrero *et al.* (2013), são apresentados os critérios estatísticos que compuseram cada uma dessas classificações.

¹¹¹ Centro localizado em Córdoba e vinculado ao *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* da Espanha.

¹¹² Uma comparação de aspectos socioeconômicos do meio rural dos oito países selecionados é feita no Anexo 1 do relatório.

Uma segunda consideração é que, para a maioria dos países, a adoção de classificações dicotômicas simplificadas de rural-urbano – por exemplo, “tudo o que não é urbano é rural” – não dá conta das complexas relações e processos que caracterizam os espaços rurais e urbanos e da importância crescente da dinâmica que se estabelece em suas inter-relações.

Essas dicotomias simplificadoras podem resultar em um limitado conhecimento das populações com características intermediárias, ou seja, aquelas populações que “transitam” entre o rural e o urbano em decorrência do lugar de trabalho e da residência serem distintos ou também aquelas populações que se encontram no limiar das classificações dicotômicas (realizadas a partir de certo número de habitantes ou da densidade demográfica, por exemplo), que, em muitos países, podem representar grande parte da população dos territórios¹¹³; podem gerar ambiguidades na classificação de territórios cujas características sejam intermediárias entre o rural e o urbano; podem omitir ou limitar a compreensão da dinâmica dos territórios, das relações e articulações econômicas, sociais e culturais entre rural e urbano, e das características de seu desenvolvimento; e podem produzir sobre-representações ou caricaturas de um espaço em relação ao outro dependendo dos critérios utilizados, como a ausência de certas infraestruturas para caracterizar o rural (portanto, considerando-o sinônimo de atraso), como visto nas definições acima (Rodríguez e Saborío, 2007).

Na tabela abaixo é possível observar a evolução (desde 1970) e as projeções (até 2025) da distribuição da população de alguns países da América Latina (Brasil e os cinco países selecionados neste estudo), de acordo com a classificação dicotômica rural-urbana utilizada pelas organizações censitárias. Verifica-se uma redução progressiva da população rural, tanto em números absolutos (exceto Equador) como relativos, de modo que, de 1970 a 2025, a população rural da América Latina diminuiria de 43,5% para 17,2% da população total. De forma ainda mais extrema, as projeções indicam uma urbanização da população para 2025 de 93,3% no Uruguai, 89,4% no Chile, 87,6% no Brasil e 81,9% no México. Mantida a classificação urbano-rural existente e seguindo a tendência dos dados censitários observada na tabela, poder-se-ia cogitar a eventualidade do fim do rural em um futuro não muito distante em alguns países.

113 Para ilustrar, citamos a classificação da OCDE que categoriza as regiões em predominantemente urbanas, intermediárias e predominantemente rurais. Conforme esta tipologia, 48,31% da população francesa é considerada como intermediária. Na Espanha, a população classificada como intermediária responde por 38,07% da população total. Na Holanda e no México estas porcentagens são, respectivamente, 15,02% e 17,12% (OCDE, 2011).

**Tabela: Evolução e projeção de indicadores de ruralidade para a América Latina
e países selecionados com base nas informações censitárias.**

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010**	2015**	2020**	2025**
América Latina												
População total (mil)	276 572	313 314	352 540	392 786	433 386	473 190	512 681	551 630	589 716	626 148	660 422	691 756
% Pop. Urbana	56.5	61.1	65.1	67.8	70.6	73.2	75.8	77.8	79.5	80.8	81.9	82.8
% cresc. Pop. Urbana		40.8*	36.0	30.0	27.6	24.8	23.0	20.0	17.5	15.3	13.3	11.5
% cresc. Pop. Rural		2.3*	2.4	5.0	1.8	-0.9	-4.3	-3	-2.0	-1.4	-1.0	-1.1
Brasil												
População total (mil)	96 021	108 167	121 672	136 178	149 690	162 019	174 719	187 601	199 992	211 284	221 450	230 516
% Pop. Urbana	52.7	60.7	67.1	71.0	74.7	77.9	81.2	83.4	85.0	86.2	87.0	87.6
% cresc. Pop. Urbana		52.1*	43.5	33.7	29.2	24.2	23.3	19.6	16.6	13.7	11.3	9.4
% cresc. Pop. Rural		-13.2*	-12.0	-2.4	-8.8	-11.3	-16.8	-10.8	-7.7	-5.1	-3.0	-1.6
Chile												
População total (mil)	9 570	10 413	11 174	12 102	13 179	14 395	15 398	16 267	17 094	17 865	18 549	19 129
% Pop. Urbana	73.0	76.0	79.0	81.2	82.8	83.8	85.3	86.6	87.5	88.3	89.0	89.4
% cresc. Pop. Urbana		25.0*	21.9	21.4	21.1	20.0	16.9	14.0	12.1	10.6	9.0	7.1
% cresc. Pop. Rural		-6.7*	-12.7	-5.9	-1.5	5.8	-5.5	-7.2	-4.9	-4.3	-3.9	-1.7
Costa Rica												
População total (mil)	1 821	2 051	2 347	2 697	3 076	3 475	3 925	4 322	4 695	5 022	5 314	5 568
% Pop. Urbana	38.7	41.2	42.9	45.2	49.7	54.2	58.7	62.6	66.0	68.8	71.0	72.7
% cresc. Pop. Urbana		36.1*	35.2	38.3	45.3	41.7	40.3	32.3	27.1	21.8	17.6	14.1
% cresc. Pop. Rural		15.6*	21.0	19.5	9.2	5.7	3.8	-0.8	-2.4	-3.7	-3.4	-2.7
Equador												
População total (mil)	5 970	6 907	7 961	9 099	10 272	11 396	12 297	13 211	14 200	15 195	16 189	17 108
% Pop. Urbana	39.5	41.8	47.0	51.2	55.1	57.8	60.4	62.8	65.0	67.0	68.7	70.3
% cresc. Pop. Urbana		40.2*	51.8	44.0	38.8	30.4	24.0	22.2	21.3	19.5	17.9	15.5
% cresc. Pop. Rural		21.6*	9.7	10.1	7.8	8.4	2.5	1.7	2.3	1.9	1.7	0.9
México												
População total (mil)	50 611	59 287	68 046	76 117	84 296	92 523	100 052	106 943	113 127	118 945	124 395	129 159
% Pop. Urbana	59.0	62.7	66.3	68.4	70.6	72.7	74.8	76.5	78.1	79.5	80.8	81.9
% cresc. Pop. Urbana		43.7*	38.8	28.7	26.5	24.6	21.4	17.9	15.3	13.6	12.1	10.2
% cresc. Pop. Rural		13.0*	7.1	9.3	6.4	3.6	-0.4	-0.9	-2.6	-3.3	-3.7	-4.4

Uruguai												
População total (mil)	2 808	2 829	2 914	3 009	3 106	3 218	3 337	3 455	3 564	3 674	3 778	3 873
% Pop. Urbana	82.0	83.0	85.1	87.2	88.9	90.5	91.3	91.9	92.4	92.8	93.1	93.3
% cresc. Pop. Urbana		3.9*	10.9	11.3	10.1	10.7	9.1	8.3	7.2	6.9	6.2	5.5
% cresc. Pop. Rural		-10.0*	-20.5	-23.8	-21.5	-24.4	-10.9	-7.8	-5.8	-4.3	-3.2	-2.5

Fonte: CEPAL (2005b)

*Dados referentes ao período 1970-75 e assim, sucessivamente, para os demais intervalos.

** Para aspectos metodológicos desta projeção, ver CEPAL (2005b).

Conforme ressaltam Rodríguez e Saborío (2007) e Chomitz, Buys e Thomas (2005), a ruralidade poderia ser melhor compreendida a partir da aplicação de gradientes e não de interpretações dicotômicas. Para esses autores, a construção de gradientes permite identificar as inter-relações existentes entre rural e urbano e a conformação de distintos tipos de territórios, desde os eminentemente rurais até os essencialmente urbanos, passando por categorias intermediárias. Estes gradientes possibilitariam uma melhor instrumentalização e uma maior adequação das categorias de urbano e rural nos processos de formulação de políticas públicas. Neste sentido, as classificações censitárias utilizadas na França, na Espanha e na Holanda podem ser citadas como iniciativas que caminham na direção da construção de gradientes para captar a maior complexidade e heterogeneidade dos territórios.

É importante notar que alguns países, principalmente aqueles da América Latina, permanecem utilizando basicamente metodologias construídas há algumas décadas, que certamente pouco consideram as transformações ocorridas no rural/urbano neste continente, já bem relatadas e analisadas por estudiosos do tema (Echeverri, 2011; Echeverri e Ribeiro, 2005; Insua e Correa, 2007; Gómez, 2002; Veiga, 2002; Giarracca, 2001). Outros países, como França e Chile, têm realizado mudanças na classificação censitária ao longo dos anos, de modo a incorporar as transformações dos espaços rurais e urbanos, ainda que buscando preservar elementos que possibilitem a comparação intertemporal.

Como observado nos estudos de caso em que ocorreram mudanças na forma de dimensionar o rural e o urbano, estas parecem resultar, em geral, de reflexões feitas, e decisões tomadas, por gestores governamentais e técnicos das organizações censitárias, sem que este debate tenha se tornado público ou passasse a fazer parte da agenda pública nacional. Não raro, o debate fica circunscrito a esses atores e às análises, avaliações e interpretações realizadas no âmbito acadêmico, por profissionais das ciências sociais rurais preocupados com as discussões sobre a emergência de uma nova ruralidade e as questões relativas à multifuncionalidade da agricultura e ao desenvolvimento territorial.

As investigações parecem indicar que essa discussão sobre ruralidade e sobre metodologias de mensuração do rural e do urbano não foram incorporadas por movimentos sociais rurais, organizações da sociedade civil e pela sociedade de modo geral. Tudo indica que se trata ainda de temas restritos principalmente a determinados atores e segmentos governamentais, em que possíveis diferenças de ideias e de interpretações entre eles não resultam na conformação de conflitos políticos expressivos, tornados explícitos ao público em geral. Cabe ressaltar, neste contexto, a influência de referenciais adotados por organizações multilaterais (principalmente a OCDE) como balizadores (direta ou indiretamente) desse processo classificatório e normativo, subsidiando (em diferentes graus) a atuação e as opções dos atores/segmentos governamentais e censitários.

Outro elemento que emerge desta análise comparativa diz respeito às implicações das definições censitárias para as políticas públicas. De modo geral, foi possível observar, nos estudos dos países selecionados, que as organizações governamentais e as políticas públicas adotam distintas concepções de rural e de urbano, similares ou não às definições censitárias, visando adequar estas últimas a seus objetivos, interesses, público beneficiário etc. O recorte censitário do rural e o recorte de atuação das ações públicas com incidência no espaço rural geralmente não coincidem, sendo o último adaptado ao jogo dos interesses envolvidos e aos referenciais das políticas públicas. Neste sentido estrito, as definições censitárias de rural e de urbano parecem não ter repercussões relevantes na delimitação da área de atuação das políticas públicas.

Todavia, é importante considerar que as estatísticas censitárias sobre a magnitude do rural em âmbito nacional e regional e os indicadores sobre a população rural e sua trajetória temporal são elementos que influenciam tanto o montante de recursos dos orçamentos governamentais que é alocado para o meio rural (especialmente na esfera federal), como a formulação das políticas públicas, inclusive através da emergência de novas políticas públicas e de políticas públicas diferenciadas para segmentos e/ou temas específicos ou mesmo pelo desaparecimento de certas políticas públicas que possam passar a ser consideradas desnecessárias. Com efeito, se as estatísticas censitárias oficiais tendem a “criar” um rural em extinção ou que perde progressiva e inexorável importância ao longo do tempo na sociedade e nas economias nacionais, é provável que esta fotografia repercuta de forma bastante negativa nas possibilidades de as agências governamentais que tratam do rural aumentarem seu poder de barganha e ganharem participação nos orçamentos, especialmente nas rubricas de investimento, das diferentes instâncias governamentais. Um exemplo dessa situação é a enorme e escandalosa distância que existe entre rural e urbano, na grande maioria dos países da América Latina, quando se considera a disponibilidade e o acesso a bens e serviços públicos.

Assim, as estatísticas existentes sobre o rural e o urbano podem ser orientadoras de políticas públicas no sentido de subsidiarem análises e fornecerem elementos para a tomada de decisão – seja visando resolver problemas públicos, seja orientando a distribuição e a priorização dos recursos entre atores e setores –, ou de serem empregadas como instrumento de monitoramento e de avaliação de seus efeitos e impactos (Hill, Goll e Karlsson, 2007). Dados como aqueles apresentados na tabela anterior, por exemplo, podem sinalizar fortemente na direção da priorização de políticas públicas essencialmente urbanas em vários países da América Latina, ainda que uma tipologia multidimensional ou de gradientes de ruralidades pudesse desmistificar a magnitude da urbanização desses países.

É importante ressaltar ainda que, como observado em alguns países, certas definições de rural e de urbano têm implicações na política fiscal e na distribuição de recursos/fundos impositivos entre os dois espaços. No Brasil, por exemplo, nas áreas urbanas é cobrado o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) pertencente aos municípios, e sob as áreas rurais incide o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), de responsabilidade da União. Além de ser mais elevado, o fato de a arrecadação do IPTU permanecer no município estimula o poder público municipal a ampliar suas áreas urbanas em detrimento das áreas rurais. De modo similar, no Uruguai, a definição de centro povoado (portanto, urbano) possibilita a cobrança de impostos mais elevados por parte das *intendências* municipais, que assim procedem visando angariar mais recursos públicos.

Cabe destacar, por fim, neste debate das implicações das definições censitárias de rural e de urbano nas políticas públicas que, como visto em vários países analisados, a abordagem territorial do desenvolvimento vem sendo adotada em diversos contextos nacionais (ou comunitários, como no caso da Europa) para a execução das políticas públicas, superando ou ignorando as delimitações

espaciais de rural e de urbano, e procurando enfatizar e valorizar as características e particularidades dos territórios. O rural e o urbano passam, deste modo, a compor um todo, em inter-relação e em retroalimentação. Mais do que o tamanho e as características econômicas e sociais de cada espaço isolado, o que se procura enfatizar é a dinâmica de desenvolvimento dos territórios, o que, certamente, implica em novos desafios, metodologias e recortes para as organizações censitárias e governamentais.

6. Considerações finais

Esta seção final do texto sistematiza um conjunto de observações e questões para reflexão, que foram construídas a partir da análise transversal dos oito estudos de caso desenvolvidos no âmbito desta pesquisa, contemplando três países da Europa (Espanha, França e Holanda) e cinco países da América Latina (Chile, Costa Rica, Equador, México e Uruguai). O trabalho apoiou-se nos relatórios de pesquisa referentes aos oito países pesquisados, mobilizando, além disso, uma literatura composta por diversos estudos empíricos e reflexões de natureza teórica relacionados ao tema, como adiantamos na Apresentação deste trabalho.

As interfaces estabelecidas entre concepções de ruralidade e políticas públicas foram aqui analisadas com base no esquema interpretativo apresentado na primeira seção deste documento, e que buscou integrar diferentes dimensões analíticas, a saber: (i) as transformações identificadas, sobretudo a partir dos anos 1980, nas concepções de ruralidade orientadoras da intervenção dos Estados Nacionais e das agências multilaterais direcionadas à agricultura e ao mundo rural; (ii) as dinâmicas de institucionalização dessas visões de ruralidade nos diferentes países, por meio das interfaces estabelecidas entre atores, ideias e instituições; (iii) a compreensão do papel desempenhado pelas classificações e tipologias que buscam descrever e delimitar o rural como unidade socioespacial, na formulação e articulação da ação governamental.

As considerações que se seguem foram organizadas em três grandes tópicos. Resgataremos, inicialmente, de forma sintética, algumas observações, que foram apontadas ao longo do texto, acerca das possibilidades heurísticas da comparação entre os diferentes casos nacionais, considerando as inter-relações existentes entre distintas escalas de interpretação (global, regional, nacional e subnacional). Discutiremos, a seguir, um conjunto de questões relacionadas às dinâmicas de elaboração e institucionalização de distintas metanarrativas sobre o rural pelos atores e instituições envolvidos nos processos de formulação e implementação de políticas públicas nos países analisados. Limites e possibilidades associados à emergência de visões alternativas, ancoradas nas experiências de diferentes atores sociais que, em diversos momentos e em distintos contextos históricos, buscaram afirmar o espaço rural como um local de trabalho, produção e vida, serão também explorados. Discutiremos, por fim, com base nos resultados gerados pela pesquisa, algumas implicações associadas à incorporação de determinadas definições de ruralidade pela ação governamental e sua tradução na elaboração de diferentes tipologias de caracterização dos espaços rurais.

Como já foi observado anteriormente, na Seção 2 deste trabalho, o exercício de comparação entre políticas públicas e processos sociais, em contextos históricos distintos, envolve uma série de desafios. Por um lado, corre-se o risco de produzir relatos excessivamente generalizantes sobre os processos sociais, equiparando situações e trajetórias muito diversas e perdendo de vista as relações de força que organizam cada um desses contextos analisados em sua singularidade. Ao mesmo tempo, o exercício de comparação só se justifica, na medida em que a aproximação entre diferentes casos permite aos pesquisadores aprofundar os nexos existentes entre as realidades empíricas comparadas, em sua vinculação a estruturas e processos mais abrangentes.

A estratégia metodológica adotada nesta pesquisa organizou-se fundamentalmente com base na comparação entre os oito casos pesquisados, tendo sido complementada, além disso, por um exercício de descrição e avaliação de várias tipologias de ruralidades elaboradas por agências multilaterais e organismos internacionais. A revisão de um grande número de trabalhos abordando, a partir de diferentes enfoques, a questão da ruralidade contemporânea, tanto na Europa como na América Latina, nos permitiu, por sua vez, situar os casos nacionais selecionados em um quadro interpretativo mais abrangente.

Uma das primeiras dificuldades enfrentadas na análise comparativa do rural e da ruralidade nos diversos países encontra-se relacionada, justamente, às próprias categorias com base nas quais se organizam os dados empíricos capazes de possibilitar uma reconstituição histórica das transformações ocorridas nas áreas rurais nas últimas décadas, considerando não apenas contextos econômicos, sociais e ambientais específicos, mas envolvendo recortes analíticos que tomam como foco níveis mais altos de agregação. Como já foi discutido de forma bastante detalhada ao longo do trabalho, as definições utilizadas pelas instituições censitárias na delimitação das áreas urbanas e rurais, baseadas, muitas vezes, em classificações dicotômicas e bastante simplificadas, além de apresentar uma série de limites do ponto de vista de sua comparabilidade, tendem a dificultar uma leitura mais abrangente e integradora das transformações sociais em curso nas sociedades contemporâneas e de suas distintas formas de espacialização.

Cabe observar, mesmo assim, que o exercício de *Caracterização socioeconômica do espaço rural nas regiões e nos países selecionados* incorporado como Anexo 1 a esta publicação, baseado fundamentalmente nas estatísticas oficiais, não parece sugerir o fim do rural como uma construção histórica nem a anunciada “vitória da cidade sobre o campo”. Mesmo considerando o fato de que alguns dos países analisados, a exemplo do Uruguai e do Chile, registraram, nas últimas décadas, índices bastante elevados de redução da população rural¹¹⁴, segundo os dados do Banco Mundial, 26,2% da população da União Europeia e 21,2% da população total da América Latina continuam vivendo em áreas identificadas pelas estatísticas censitárias como áreas rurais. Notadamente, o declínio da população residente nas áreas rurais não se manifesta de forma linear. A Costa Rica, por exemplo, registrou níveis absolutos de crescimento de sua população rural equivalentes a 25,1% ao longo das últimas três décadas. Espanha, Equador e México também apresentaram índices positivos, ainda que modestos, de crescimento de sua população rural nesse mesmo período. Países como o Equador e o Uruguai, registraram, por sua vez, uma elevação percentual da participação do emprego na agricultura sobre o número total de empregos em suas economias.

A aplicação das novas metodologias de classificação das áreas rurais construídas pelas organizações multilaterais, a exemplo do Banco Mundial, da OCDE e da União Europeia, combinando diferentes critérios, como a densidade demográfica e a distância dos centros urbanos, amplia e, ao mesmo tempo, complexifica, as representações do rural em comparação com as análises estatísticas oficiais. De acordo com a metodologia proposta pela OCDE, as regiões predominantemente rurais ocupariam, no ano 2000, 75% da área total dos países membros da organização, reunindo cerca de ¼ de sua população (OCDE, 2006, p. 24).

Nessa mesma linha de argumentação, Ferranti *et al.* (2005), pesquisadores responsáveis pela elaboração do documento *Beyond the Cities: the rural contribution to development*, elaborado como subsídio à posição do Banco Mundial sobre o desenvolvimento rural nos países da América Latina e o Caribe, sustentam que o setor rural nesses continentes possui uma representatividade em termos econômicos significativamente maior do que a evidenciada pelas estatísticas oficiais. Se aplicados os critérios elaborados pela OCDE

¹¹⁴ Que alcançou, em 2010, em ambos os países, patamares inferiores a 12% da população total (Banco Mundial, 2013).

aos países da região, a população rural alcançaria 42% da população total sendo que, de acordo com as estatísticas oficiais, esse percentual chegaria a apenas 24% (Ferranti *et al.*, 2005).

As novas metodologias possibilitam, além disso, a identificação de uma série de gradientes que buscam dar conta da heterogeneidade presente nas áreas rurais considerando, mais uma vez, a sua densidade demográfica e sua distância e acessibilidade em relação aos centros urbanos. Surgem, com isso, novas categorizações como as *regiões isoladas predominantemente rurais*, as *regiões predominantemente rurais próximas a uma cidade*, as *regiões intermediárias isoladas*, as *regiões intermediária próximas a uma cidade* e assim por diante, propostas pela OCDE. Ainda não existe, no entanto, uma base de dados unificada, capaz de possibilitar uma comparação entre países da Europa e da América Latina, com base nessas novas metodologias, a partir de séries históricas, o que limita, sem dúvida, o alcance de sua utilização.

A crescente presença das organizações multilaterais, como organizações portadoras e mediadoras de novas visões de ruralidade, chama nossa atenção para um segundo aspecto importante relacionado à utilização da comparação entre países como estratégia metodológica que fundamenta esse trabalho. Autores, como Giraud (2009), Pieterse (1991), McMichael (1990), Tilly (1983), entre outros, destacam a necessidade de uma atualização dos princípios e das ferramentas metodológicas que orientam a construção de estratégias comparativas, fugindo do viés característico das comparações internacionais baseadas numa visão estrutural-funcionalista da sociedade, que marcaram diversos estudos realizados nas décadas de 1950 e 1960, avaliando as trajetórias dos diferentes países em função de sua proximidade ou distância em relação a um estágio desejado de desenvolvimento, referenciado em um modelo unilinear e modernizante da mudança social.

Para esses autores, a comparação, historicamente embasada, continua sendo um instrumento importante para a compreensão de estruturas e processos. Torna-se necessário, no entanto, apreender a interconexão existente entre diferentes escalas de interpretação, evitando a tentação de atribuir, *a priori*, aos diferentes processos analisados, uma coesão em âmbito nacional. A excessiva confiança no Estado Nacional como um agregado coerente, capaz de se constituir como chave explicativa para os processos de mudança social em suas múltiplas dimensões, é fortemente criticada por Tilly (1983), encontrando eco nos argumentos de McMichael (1990) em favor da incorporação, ao método comparativo, de uma perspectiva histórica global. O papel mediador assumido pelas agências multilaterais coloca em evidência o fato de que a formulação e a implementação de políticas públicas não pode ser compreendida com foco, unicamente, no plano nacional, demandando esquemas interpretativos capazes de captar os múltiplos níveis de determinação de uma ação governamental, crescentemente influenciada por formas de governo de alcance supranacional.

A comparação aqui apresentada foi construída gradativamente ao longo da pesquisa por meio de um esforço de leitura e interpretação que buscou estabelecer relações entre processos sociais, articulando diferentes escalas (como já mencionamos, os níveis internacional, regional, nacional, subnacional), sem reduzir, no entanto, as trajetórias dos diferentes países a um único modelo explicativo. Isso nos permitiu romper com algumas visões normativas que parecem apontar para uma transição linear, no âmbito das políticas públicas, de um rural agrícola e produtivista, para uma ruralidade economicamente diferenciada, tendo como unidade de análise e intervenção privilegiada a dimensão local.

As décadas de 1950 a 1970 foram, sem dúvida, marcadas pela estruturação e consolidação de arranjos políticos e institucionais que fomentaram uma agricultura de larga escala, baseada na utilização de variedades genéticas de plantas e raças de animais de

alto rendimento, e no uso intensivo de combustíveis fósseis e agroquímicos. Nos países analisados, essa agricultura transformou, profundamente, a fisionomia das áreas rurais, produzindo um sistema de alianças políticas entre segmentos ligados ao rural e aos grupos industriais e urbanos. As fissuras existentes nesse sistema começam a se tornar visíveis a partir dos anos 1970 e 1980, em um ambiente macroeconômico que intensificou sensibilidades em relação aos altos custos envolvidos na operação dessas políticas, período marcado também por fortes disputas comerciais pelo controle dos mercados de produtos agrícolas. Particularmente na Europa, a crítica ambientalista irá produzir, com maior intensidade a partir da década de 1980, regulações voltadas à conservação das paisagens e à preservação dos recursos naturais, que passam a afetar os usos das terras nas áreas rurais.

Na América Latina, o produtivismo agrícola esteve, por sua vez, fortemente associado a um processo de industrialização via substituição de exportações. A área destinada aos produtos agrícolas exportáveis sofreu, nas décadas de 1960 e 1970, uma ampliação considerável, inclusive naqueles países, como o México e o Chile, que haviam implantado políticas de reorganização de sua estrutura fundiária por intermédio da realização de uma reforma agrária. Neste continente, a crise estrutural dos anos 1980 provocou, se não um desmonte, pelo menos uma considerável fragilização das políticas públicas de apoio ao setor agrícola, acompanhada de reordenamentos importantes nas cadeias globais de *commodities*, com um crescente peso dos elos ligados à distribuição. Ao contrário do que parece ter ocorrido na Europa, onde se registra uma redução de disparidades entre populações rurais e urbanas no acesso a diferentes serviços públicos (saúde, educação, saneamento), no continente latino-americano verifica-se uma reprodução permanente das desigualdades, tanto do ponto de vista dos indicadores econômicos como no acesso a bens e serviços nas áreas rurais. Nos anos 1980, o ajuste estrutural das economias irá coincidir, por sua vez, com um aprofundamento da pobreza rural.

A comparação transversal entre os países pesquisados, considerando tanto a trajetória singular de cada país, como a inscrição de cada uma dessas trajetórias na história regional da Europa e da América Latina, nos permite perceber que as contradições, geradas pelo modelo agrícola e de desenvolvimento rural implantado no pós-guerra, não irão produzir um processo linear de substituição de um rural agrícola e produtivo por um novo “modelo” de ruralidade. A diversificação das atividades econômicas e a emergência de novos atores direta ou indiretamente ligados ao mundo rural constituem-se, sem dúvida, como processos econômicos e sociais relevantes, sinalizando uma reestruturação das regiões rurais ou a emergência de “novas ruralidades”.

A comparação entre os oito casos nacionais selecionados parece sugerir, no entanto, que a crise do produtivismo não resultou na substituição de um rural agrícola e setorial, objeto de proteção das políticas de Estado, por um único tipo de ordenamento. Cabe observar, primeiramente, que as formas de ocupação dos espaços rurais privilegiadas pelas políticas agrícolas governamentais nas décadas de 1950, 1960 e 1970, não se constituíram, em nenhum dos casos analisados, como as únicas modalidades de ocupação dos espaços rurais existentes nesses países.

No México, por exemplo, a reforma agrária realizada no início do século XX, possibilitou a estruturação no campo mexicano de um expressivo setor camponês baseado em sistema de propriedade social. No Chile, verifica-se historicamente uma coexistência nas áreas rurais, tanto da atividade agrícola como da atividade mineradora. No que diz respeito às transformações ocorridas a partir dos anos 1980, cumpre destacar que referências generalizantes, que remetem a um “rural pós-produtivo” ou a um “novo mundo rural”, não dão conta de traduzir a diversidade das dinâmicas de produção da ruralidade existentes nas sociedades contemporâneas e que colocam em conflito formas diferenciadas de ocupação, ordenamento e identificação dos espaços rurais. A ruralidade presente nos diferentes países, em suas múltiplas expressões, tem sido marcada historicamente

por heterogeneidades que se traduzem em diferentes níveis: na relação que os diferentes países estabelecem com os fluxos internacionais de comércio de *commodities* agrícolas e extrativas; no modo como os diferentes Estados Nacionais gestionam as políticas dirigidas à agricultura e aos espaços rurais; na fisionomia econômica, social e ambiental dos territórios e das regiões caracterizadas enquadradas como “não urbanas”.

A estratégia metodológica, com base na qual se estruturou a pesquisa, nos permitiu captar, em boa medida, esses distintos eixos de produção de diversidade. Tornou possível identificar, ao mesmo tempo, a emergência, sobretudo a partir dos anos 1980, de um conjunto diferenciado de metanarrativas, que buscam sintetizar novas imagens do rural visando: valorizar os espaços rurais como espaços de consumo e de preservação do ambiente e das paisagens; compreender a sua diversidade em função de suas distintas condições de acessibilidade em relação ao urbano; prescrever novas formas de direcionamento dos investimentos, identificando na diversificação das economias rurais e na articulação entre atividades agrícolas e não agrícolas um novo caminho para ampliação da competitividade das áreas rurais.

Essas diferentes metanarrativas, produzidas em distintos fóruns de produção de ideias e de formulação de políticas – incluindo, aí, o ambiente acadêmico, os espaços governamentais de formulação de políticas e os *think thanks* vinculados às agências multilaterais – serão apropriadas de várias maneiras pelos atores sociais e pelas instituições, produzindo efeitos diferenciados no campo das políticas públicas em função, entre outros fatores: (i) das correlações de forças estabelecidas entre os interesses ligados a um rural agrícola e produtivista, os novos atores portadores de concepções diferenciadas da ruralidade e os arranjos de poder preva-lentes entre grupos sociais e setores econômicos nos diferentes países; (ii) das formas como os diversos países irão processar a sua inserção no sistema político e econômico internacional em um contexto marcado pelo neoliberalismo, desregulamentando, em alguns casos, distintos setores de suas economias, mantendo, em outros, esquemas protecionistas mais ou menos focalizados; (iii) das possibilidades efetivas de inserção das economias “nacionais” (crescentemente internacionalizadas) nos circuitos globais de comércio de produtos agrícolas; (iv) de uma série de fatores políticos e institucionais que condicionam tanto a reprodução como a transformação, de visões de mundo e modos de operação, na trajetória das instituições; (v) das relações que passam a se estabelecer entre o setor público e o setor privado, decorrentes das novas configurações assumidas por um sistema agroalimentar fortemente pautado pelas grandes empresas transnacionais e das novas formas de apropriação capitalista dos espaços rurais por meio de outras atividades que não a agricultura (turismo, produção de energia, mineração, empreendimentos imobiliários etc.).

Cabe reforçar, mais uma vez, que não estamos falando do fim das políticas setoriais de apoio à agricultura, mas de uma re-configuração dessas políticas, acompanhada, em diferentes graus, pela incorporação pelas políticas públicas de novas concepções de ruralidade, que passam a influenciar, de diferentes maneiras, a intervenção governamental. A emergência e incorporação, no desenho e na implementação das políticas públicas, de novas concepções e abordagens na construção de políticas para o rural (multifuncionalidade, “nova ruralidade”, abordagem territorial, entre outras) resulta, portanto, da circulação e tradução de ideias, via redes heterogêneas, que passam a conectar de várias maneiras, atores, lugares e instituições, produzindo, em alguns casos, transformações até certo ponto marginais na estruturação das políticas de Estado, entretanto, em alguns países em particular, mudanças um pouco mais expressivas.

Na Europa, a noção de multifuncionalidade parece ter sido incorporada, com um pouco mais de vigor, às políticas tanto dos Estados Nacionais como da União Europeia, em que pese a continuidade de uma série de políticas produtivistas, que ainda concentram

uma parcela bastante significativa dos investimentos. Na América Latina, verifica-se uma crescente segmentação entre as políticas de apoio ao agronegócio exportador e a estruturação em alguns países, como é o caso do Brasil, de um conjunto de programas governamentais direcionados especificamente à produção agrícola familiar (orientados ou não por uma abordagem territorial).

A pobreza rural continua figurando, ao mesmo tempo, como objeto de atenção por parte das políticas públicas nos países latino-americanos estudados, mantendo-se como uma ação que busca reduzir desigualdades reproduzidas historicamente nas áreas rurais, mas, também, mitigar os impactos gerados, sobretudo no período mais recente, pela expansão do agronegócio e pela implantação de grandes projetos de infraestrutura e de produção de energia sobre os direitos territoriais e os modos de vida de camponeses, agricultores familiares, extrativistas, povos indígenas e comunidades tradicionais.

No período histórico analisado é possível observar, em determinadas conjunturas, uma disputa entre projetos políticos distintos de estruturação do mundo rural. Embates dessa natureza estiveram presentes, por exemplo, nas lutas pela reforma agrária em diferentes países da América Latina. No contexto europeu, é possível perceber, em algumas interpretações da noção de multifuncionalidade, uma tentativa de recomposição, de diferentes dimensões da ruralidade, na conformação de um mundo rural mais equitativo e sustentável, capaz de interagir de forma positiva com as novas demandas de qualidade de vida emergentes no meio urbano. A crescente importância assumida, nos dois continentes, por temas ligados à preservação de bens comuns e à soberania e segurança alimentar e nutricional, ampliam, sem dúvida, os significados políticos do rural no debate público.

Os casos analisados não parecem apontar, no entanto, para uma disputa entre visões alternativas de ruralidade na formulação de novas tipologias de delimitação dos espaços rurais. Ao longo do período analisado, a estrutura da propriedade da terra esteve, por certo, em questão, em países como o Chile, o México e o Equador. O reconhecimento de identidades étnicas, invisibilizadas pelas políticas de Estado, tornou-se, também, objeto de debate público. Mas as definições sobre o rural, propriamente ditas, não parecem ter se constituído, em nenhum dos países analisados, como um objeto central de disputa. Essa constatação ajuda a explicar, quem sabe, a relativa inércia das definições censitárias, que pouco consideraram as transformações ocorridas nos espaços rurais e urbanos nas últimas décadas.

Não podemos concluir, no entanto, que essas tipologias sejam irrelevantes, na medida em que a defasagem existente entre as categorizações empregadas pelas políticas públicas e os processos sociais constitutivos da ruralidade contemporânea, possam produzir uma imagem distorcida do rural, comprometendo a eficácia dos programas e ações governamentais, afetando a priorização de recursos entre atores e setores e fomentando a imagem de um rural em extinção, ou que perde progressiva e inexorável importância ao longo do tempo na sociedade e nas economias nacionais.

Observa-se, no entanto, a partir dos resultados analisados, que o debate acerca das classificações que hoje produzem determinadas cartografias sobre o rural ficou restrito ao meio acadêmico ou a determinados setores da administração pública, não sendo incorporado à agenda política dos movimentos sociais.

Mesmo considerando os avanços trazidos pelas novas tipologias produzidas pela OCDE, Banco Mundial, União Europeia e outros organismos internacionais, que permitem explorar as várias relações possíveis entre “áreas urbanas” e “áreas rurais”, há que se refletir sobre a efetividade dessas classificações como ferramentas capazes de orientar a implementação de um conjunto integrado de políticas de desenvolvimento.

Essa observação traduz dois níveis distintos de preocupação. De um lado, a constatação de que essas tipologias deixam a descoberto uma série de elementos relevantes na identificação e categorização do rural, na medida em que não incorporam nenhum tipo de referência à agricultura e suas possíveis relações com diferentes atividades econômicas, desconsiderando, também, as distintas relações estabelecidas pelos seres humanos com os ecossistemas manejados e as relações sociais e ecológicas que vinculam as áreas rurais às grandes concentrações populacionais urbanas.

O segundo tipo de preocupação diz respeito às possíveis interfaces mantidas por essas tipologias com um conjunto mais amplo de instrumentos de políticas públicas. O trabalho de investigação, realizado pelos pesquisadores responsáveis pelos diferentes estudos de caso, parece indicar que as classificações censitárias que distinguem o rural do urbano, na grande maioria dos casos, não são utilizadas como referências de planejamento na formulação e na implementação de políticas públicas. As políticas dirigidas às populações rurais e aos espaços rurais, são operacionalizadas tendo como referência um conjunto heterogêneo de conceituações, o que parece contribuir para uma segmentação do rural como unidade socioespacial de execução das diferentes políticas públicas. Essa segmentação não parece ser reflexo, unicamente, de uma imperfeição administrativa a ser superada na ação do Estado, sugerindo, talvez, a crescente segmentação dos interesses ligados ao rural e os limites enfrentados pelos Estados Nacionais como instâncias de regulação capazes de promover a coesão entre atores e instituições (portadores de visões e interesses distintos), na promoção de um desenvolvimento rural baseado em princípios e objetivos de interesse público.

Limites técnicos à construção de novas definições espaciais têm sido superados, dia a dia, pelas inúmeras ferramentas que hoje possibilitam a construção de sistemas de categorias, espacialmente referenciados, de alto nível de complexidade. A questão central parece ser a conformação de arranjos políticos e institucionais multiescalares – que abarcam o nível territorial, mas não se restringem a ele – com ampla participação dos atores sociais, capazes de expressar, não apenas, o rural em sua diversidade, mas de possibilitar um debate público efetivamente democrático, em contextos muitas vezes marcados por profundas assimetrias de poder.

Compreende-se, aqui, que a construção de novas classificações, articuladas a um conjunto mais amplo de instrumentos de políticas públicas e a um processo mais efetivo de participação dos atores sociais, possa contribuir para a afirmação do mundo rural como um espaço de trabalho e de vida. É preciso, no entanto, que essas concepções de ruralidade ganhem vida na ação política desses atores sociais e na prática das diferentes instituições, governamentais e não governamentais, que hoje se encontram envolvidas na construção do rural, em sua multiplicidade de expressões.

Bibliografia

ABREU, M. P.; LOYO, E. A estrutura do comércio agrícola mundial: fundamentos dos interesses liberais e protecionistas. In: FAGUNDES, M. H. (Org.). *Políticas agrícolas e o comércio mundial*. Brasília: IPEA, 1994. p. 47-86.

ABREU, M. P., LOYO, E. *Globalização e regionalização: tendências da economia mundial e seu impacto sobre os interesses agrícolas brasileiros*. Brasília: PNUD, 1993.

ACOSTA, A. *Breve História econômica do Equador*. FUNAG, 2005. (Coleção América do Sul, v. 3). Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/breve_historia_economica_do_equador.pdf>. Acesso em: jul. 2013.

ACSELRAD, H.; COLI, L. R. Disputas territoriais e disputas cartográficas. In: ACSELRAD, H. *Cartografias sociais e território*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2008. p. 13-43.

ANANIA, G. L'agricoltura nell'accordo conclusivo dell'Uruguay round. In: ANANIA, G.; DE FILIPPIS, F. (Orgs.). *L'accordo GATT in agricoltura e l'Unione Europea*. Milão: Franco Angeli, 1996.

ANANIA, G.; CARTER, C.; MCCALLA, A. Agricultural policy changes, GATT negotiations, and the U.S. – E.C. agricultural trade conflict. In: ANANIA, G. *et al.* (Eds.). *Agricultural trade conflicts and GATT: new dimensions in U.S.-European agricultural trade relations*. Boulder: Westview Press, 1995.

ARANCIBIA, F. M. A. de la Q. *A Guerra do açúcar: uma análise sobre o conflito de interesses e a formulação da política pública para a agricultura durante o governo Lagos (2000-2006)*. Tese (Mestrado em Ciências). 255 f. Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA). Rio de Janeiro: CPDA, 8 dez. 2010.

ARAUJO, T. B. Pensando o futuro das políticas de desenvolvimento territorial no Brasil. In: ARAUJO, T. B. (Org.). *Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios*. Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 12).

ARAUZ, M. D. *Inserção da agricultura familiar nicaraguense no processo de integração da América Central*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ, 2003. Mimeo.

ARNALTE, E.; CEÑA, F. La agricultura y la política agraria en España durante el período de transición democrática. In: Seminario Políticas agrarias y grupos sociales en procesos de transición democrática. *Anais...* Cordoba, maio 1992.

ARRANZ, A. V.; ESTRADA, E. M.; ANJOS, F. S. dos. *Contratos territoriais de estabelecimento na França: rumo a um novo pacto social na agricultura? Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. 9, n. 2, 2008.

ATTERTON, J.; ROWE, F. *Building on the New Rural Paradigm: a view from the UK*. Rural Policy Centre Policy Briefing, September 2012.

BAER, W. MALONEY, W. Neoliberalismo e distribuição de renda na América Latina. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 3, 1997.

BAEZA, D. C. Propuesta metodológica para una definición funcional de ruralidad. In: DIRVEN, M. *et al. Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL, 2011, p. 43-66.

BAPTISTA, F. O. *Agriculturas e territórios*. Lisboa: Celta Editora, 2001.

BARRACLOUGH, S. *Land reform in developing countries: the role of the State and other actors*. Genebra: United Nations Research Institute for Social Development, 1998.

BARRIL G. A. *Repensando la ruralidad: en el caso de Chile*. Relatório técnico do projeto "Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para a construção de políticas públicas". Santiago: IICA, 2013.

BATISTA Jr., P. N. O Plano Real à luz da experiência mexicana e argentina. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 10, n. 28, p. 129-197, 1996.

BAUMANN, R. *Uma visão econômica da globalização*. In: _____. (Org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

BAZIN, G. ; KROLL, J. C. *La multifonctionnalité dans la Politique Agricole Commune: projet ou alibi?* Paris: SFER/INA-PG, 2002.

BELIK, W. *Mudanças no padrão de intervenção do Estado no complexo agroindustrial brasileiro*. *Raízes*, Campina Grande, ano 17, n. 18, p. 9-25, set. 1998.

BENEDICTIS, M. *Desenvolvimento agrícola e políticas para a agricultura: trinta anos de experiência na Comunidade Européia*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 1990.

BERDEGUÉ, J. A. *et al. Territorios em movimiento: dinámicas territoriales rurales em America Latina*. Documento de trabajo nº 110. Santiago, Chile: RIMISP, 2012 b.

BERDEGUÉ, J. *et al. Ciudades, territorios y crecimiento inclusivo en Latinoamérica: los casos de Chile, Colombia, y México*. Documento de trabajo nº 118. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago, Chile: RIMISP, 2012 a.

BERDEGUE, J. *et al. Comunas Rurales en Chile*. Documento de trabajo nº 60. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago, Chile: RIMISP, 2010.

BERDEGUÉ, J. *et al. Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina*. Documento de trabajo nº 101. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago, Chile: RIMISP, 2011.

BERDEGUÉ, J. *Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América Latina*. Documento de Trabajo nº 10. Santiago, Chile: RIMISP, 2012.

BERRIET-SOLLIEC, M.; LE ROY, A.; TROUVÉ, A. Territorialiser la politique agricole pour plus de cohésion. *Economie Rurale*, p. 313-314, set./dez. 2009.

BERTINO, M.; BERTONI, R.; TAJAM, H.; YAFFÉ, J. *El desempeño económico global: del modelo agro-exportador a la industrialización sustitutiva de importaciones: la economía uruguaya (1900-1955)*. Montevideo: Universidad de la República, Instituto de economía, nov. 2001. (Serie documentos de trabajo DT 5/01).

BINSWANGER, H. *Agricultural and rural development: painful lessons*. Annual Meeting of the Agricultural Economics Association of South Africa, 32. *Anais...* Pretoria, 1994.

BLACHEMARCHE, S.; LAURENT, C.; MORIAUX, M-F; PESKINE, E. Multifonctionnalité de l'agriculture et status d'activité. *Economie Rurale*, Paris, n. 260, p. 41-51, nov./dez. 2000.

BLAKE, C. H. Economic reform and democratization in Argentina and Uruguay: the tortoise and the hare revisited? *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Miami: Center of Latin American Studies at the University of Miami, v. 40, n. 3, 1998.

BONANNO, A. Changes, crisis and restructuring in Western Europe: the new dimension of agriculture. *Agriculture and Human Values*, v. 6, n. 1, p. 2-11, 1989.

BONANNO, A. *et al.* (Eds.). *From Columbus to ConAgra: the globalization of agriculture and food*. Lawrence: Univ. Press of Kansas, 1994.

BONANNO, A.; MARSDEN, T.; GRAZIANO DA SILVA, J. Globalização e localização: elementos para entender a reestruturação dos espaços rurais. In: CAVALCANTI, J.S. (Org.). *Globalização, trabalho e meio ambiente*. Recife: Ed. da UFPE, 1999.

BONNAL, P. *L'évolution de la ruralité en France et son implication en termes de politiques publiques*. Relatório técnico do projeto "Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para a construção de políticas públicas". Brasília: IICA, abr. 2013.

BONNAL, P. *et al.* *Multifonctionnalité de l'agriculture et nouvelle ruralité : une mise en perspective sur deux démarches de refondation des politiques publiques*. Les cahiers de la multifonctionnalité. Paris, n. 5, 2004.

BONNAL, P. *et al.* *Multifuncionalidade de la agricultura y nueva ruralidade: reestructuración de las políticas públicas a la hora de la globalización?* In: Seminário Internacional "El mundo rural: transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad", 118. Universidade Javeriana, Clacso, Redcapa. Bogotá, out. 2003.

BONNANO, A. A globalização da economia e da sociedade: fordismo e pós-fordismo no sistema agroalimentar. In: CAVALCANTI, J. S. B. (Org.). *Globalização, trabalho, meio ambiente: mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação*. Recife: INPSO/FUNDAJ, 2004. p. 25-74.

BORRAS, S. M. *et al.* *Land grabbing in Latin America and the Caribbean viewed from broader international perspectives*. Santiago: Escritório Regional da FAO, 2011.

BOSI, Alfredo. Jacques - Chonchol: o Chile ontem e hoje. Estudos Avançados, v. 8, n. 21 [online]. São Paulo, 1994. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141994000200016>>. Acesso em: jul. 2013

BOULANGER, P. Réhabiliter le modèle agricole et rural européen: d'une PAC à une autre. *Questions d'Europe*, Bruxelas, n. 63, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. Novo desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. In: Diniz, E. (Org.) *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

BRESSER PEREIRA, L. C. Reformas econômicas e crescimento econômico: eficiência e política na América Latina. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; Maravall, J. M.; PRZEWORSKI, A. (Eds.). *Reformas econômicas em democracias novas: uma proposta social-democrata*. São Paulo: Nobel, 1996.

BROUWER, F. *Sustaining agriculture and the rural environment: governance, policy and multifunctionality*. Cheltenham-UK: Edward Elgard Publishing Inc., 2004.

BURBACH, R.; FLYNN, P. *Agroindústria nas Américas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BUTTEL, F.; GOODMAN, D. Class, State, technology and international food regimes. *Sociologia Ruralis*, n. 29, 1989, p. 86-91.

CAETANO, G.; DE ARMAS, G. Democracia en Uruguay: historia reciente y desafíos. *Desafíos*, Bogotá, v. 24, n. 1, 2012.

CÀNOVES, G.; VILLARINO, M.; HERRERA, L. *Políticas públicas, turismo rural y sostenibilidad: difícil equilibrio*. Boletín de la A. G. E., n. 41, 2006.

CARISIO, M. C. D. *A evolução da política agrícola comum da União Européia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações internacionais sobre agricultura*. Brasília: Instituto Rio Branco: 2006.

CARMO, R. M. do. A construção sociológica do espaço rural: da oposição à apropriação. *Sociologias*, ano 11, n. 21, jan./jun. 200,. p. 252-280.

CARMONA, K.; SABORÍO, M. Análisis del censo de población 2000 a partir de definiciones alternativas de lo urbano-rural. In: RODRÍGUEZ, A.; SABORÍO, M. *Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica*. San José-Costa Rica: IICA, 2008, p. 49-84.

CARNEIRO, R. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, v. 21, 2012. [ed. Especial].

CARVALHO, F. M. A. *O comportamento das exportações brasileiras e a dinâmica do complexo agroindustrial*. Piracicaba: ESALQ/ USP, 1995. [Tese de Doutorado].

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, A. C. *From catching-up to knowledge governance in the Brazilian agribusiness*. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, 2010.

CEPAL. *Boletín demográfico*: urbanización y evolución de la población urbana de América Latina – 1950-1990. Ano 33, mayo 2001. [Ed. Especial].

CEPAL. *Boletín demográfico*: urbanización y evolución de la población urbana de América Latina – 1950-2000. n. 75, enero de 2005a.

CEPAL. *Boletín demográfico* n. 76: América Latina: proyecciones de población urbana y rural 1970-2015. n. 76, julio 2005b.

CHAMPETIER, Y. El Programa LEADER: un nuevo instrumento de desarrollo rural para Europa. In: PÉREZ, E.; SUMPSI, J. M. (Orgs.). *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid: AEI, 2002.

CHIAPPE, M. Sustentabilidad de la agricultura: un enfoque integrador. In: CHIAPPE, M.; CARÁMBULA, M.; FERNÁNDEZ, E. *El campo uruguayo: una Mirada desde la sociología rural*. Montevideo: Facultad de Agronomía, 2008.

CHOMITZ, K. M.; BUYS, P.; THOMAS, T. S. *Quantifying the rural-urban gradient in Latin America and the Caribbean*. World Bank Policy Research Working Paper 3634, jun. 2005.

CLÉRICO, L. F. Democracia y política exterior: Uruguay (1985-2006). *América Latina Hoy*, v. 44, 2006.

CLOKE, P. Conceptualizing rurality. In: CLOKE, P.; MARSDEN, T.; MOONEY, Patrick H. *Handbook of rural studies*. London: SAGE, 2006. p. 18-27.

COCHET, H. *Agriculture comparée*. Paris: AgroParisTech, 2012.

COMISSÃO EUROPEIA. *A política agrícola comum: a história continua*. Luxemburgo: União Europeia, 2012.

COUTINHO, L. A fragilidade do Brasil em face da globalização. In: BAUMANN, Renato (Org.). *O Brasil e a economia global*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

COX, K. R.; ZANNARAS, G. *Designative perspectives of macro-spaces: concepts, a methodology and applications*. Ohio State University: Department of Geography, [s/d].

DE ROOIJ, S. de. *Rethinking the concept of rurality in Brazil: implications for public policy. The case of the Netherlands*. Relatório técnico do projeto “Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para a construção de políticas públicas”. Brasília: IICA, jan. 2013.

DELGADO, G. C. Especialização primária como limite ao desenvolvimento. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, p. 111-125, mai./ago. 2010.

DELGADO, G. C. Questão agrária brasileira no pós-guerra e sua configuração contemporânea. In: RAMOS, F. L.; ALY JR., O. (Eds.). *Questão agrária no Brasil: perspectiva histórica e configuração atual*. São Paulo: Incra/Embrapa, 2005.

DELGADO, G. C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. Campinas: Ícone, 1985.

DELGADO, N. G. et al. *Tipologias de ruralidades em agências multilaterais e organismos internacionais selecionados: relatório de pesquisa*. Produto 2. Projeto Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas. nov. 2012. Mimeo.

DELGADO, N. G. Política econômica, liberalização comercial e agricultura familiar: a experiência brasileira das décadas de 1980 e 1990. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

DELGADO, N. G.; MALUF, R. S. Comércio e desenvolvimento no acordo sobre Agricultura da OMC: o Brasil e a proposta de uma Caixa de Desenvolvimento. In: ACTIONAID. *Agricultura, meio ambiente e acesso ao mercado internacional: para quê e para quem?* Rio de Janeiro: ActionAid, ago. 2002.

DELGADO, N. G. Considerações acerca da inserção do Brasil no sistema agroalimentar internacional. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 25, n. 3, nov. 1997.

DELORME, H. La politique agricole du Royaume-Uni: de l'agricole au rural. In: DELORME, H. (Ed.). *La politique agricole commune: anatomie d'une transformation*. Paris: Sciences Po, 2004a.

DELORME, H. Les dynamiques politiques et symboliques à l'oeuvre dans la libéralisation de la PAC. In: DELORME, H. (Ed.) *La politique agricole commune: anatomie d'une transformation*. Paris: Sciences Po, 2004b.

DÍAZ, P. R. A. *La ruralidad en Costa Rica*: informe final. Relatório técnico do projeto "Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para a construção de políticas públicas". Brasília: IICA, fev. 2013.

DOLOWITZ, D.; MARSH, D. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v.13, n.1, 2000.

DURKHEIM, E. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

DWYER, J. et al. RDP capacities, changing governance styles and new challenges. In: Seminar of the European Association of Agricultural Economists, "Rural development, governance, policy design and delivery", 118. *Anais...* Ljubljana, Slovenia, August, 2010.

ECHEVERRI, P. R. *Reflexión sobre la aplicación de definiciones de lo rural en las políticas públicas de México*: informe de investigación. Relatório técnico do projeto "Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para a construção de políticas públicas". Brasília: IICA, jan. 2013.

ECHEVERRI, P. R. Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios. In: DIRVEN, M. et al. *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL, 2011, p. 13-20.

ECHEVERRI, P. R.; RIBERO, M. P. *Territorialidade e desenvolvimento sustentável*. Brasília: IICA, 2005.

EETEN, M. M. J. Narrative policy analysis. In: FISHER, F. *et al. Handbook of public policy analysis: theory, politics and method*. Boca Raton/London /New York: CRC Press, 2007.

ELLIS, F.; BIGGS, S. Envolving themes in rural development 1950s-2000s. *Development Policy Review*, v. 19, n.4, 2001.

EQUADOR, INEC. *Resumo divisão político administrativa*. 2012. Disponível em: <http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=startdown&id=1759&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800>. Acesso em: 20 ago. 2013.

ESPON. *Scientific dialogue on cities, rural areas and rising energy prices*. First ESPON 2013 scientific report. Luxemburg: ESPON, 2010.

EVANS, N. *et al.* Conceptualizing agriculture: a critique to post-productivism as the new orthodoxy. *Progress in Human Geography*, v. 26, n. 3, 2002, p. 313-332.

EVANS, P. O Estado como problema e como solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p. 107-156, 1993.

FABIANI, G. Um ciclo comum na evolução dos sistemas agrícolas contemporâneos. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, ano 16, n. 1, p.11-51, 1995.

FAIGUENBAUM, S. Definiciones oficiales de “rural” y/o “urbano” en el mundo. In: DIRVEN, M. *et al. Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL, 2011, p. 67-90.

FAIRHEAD, J. Green grabbing: a new appropriation of nature? *The Journal of Peasant Studies*, v. 29, n. 2, 2012, p. 237-261.

FERRANTI, D. *et al. Beyond the city: the rural contribution to development*. Washington: World Bank, 2005.

FIORI, J. L. *Para uma economia política do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1992.

FOSTER, J. B. Marx's theory of metabolic rift: classical foundations for environmental sociology. *American Journal of Sociology*, v. 105, n. 2, 1999, p. 366-405.

FOUILLEUX, E. Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la Politique Agricole Commune. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 50, n. 2, abr. 2000.

FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 19, n. 1, abr. 2011.

FRIEDLAND, W. H. Who killed rural sociology? A case study in the political economy of knowledge production. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, v. 17, n. 1, 2010.

FRIEDMANN, H.; McMICHAEL, P. Agriculture and the state system: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, v. 24, v. 2, 1989, p. 93-117.

FRIEDMANN, H. Changes in the international division of labor: agri-food complexes and export agriculture. In: FRIEDLAND, W. *et al.* (Eds.). *Towards a new political economy of agriculture*. Boulder: Westview Press, 1991, p. 65-93.

FRIEDMANN, H., MCMICHAEL, P. Agriculture and the State system: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, v. 29, n. 2, 1989, p. 93-117.

FURTADO, C. O pensamento econômico latino-americano (entrevista). *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 41, mar. 1995, p. 96-110.

FURTADO, J. Muito além da especialização regressiva e da doença holandesa: oportunidades para o desenvolvimento brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 81, jul. 2008.

GARCÍA, M. P.; MUÑOZ, V. H. P. *Política agrícola en México, reformas y resultados: 1988 a 2006*. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2009/gpm.htm>>. Acesso em: jul. 2013.

GIARRACA, N. (Org.). *Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: Clacso, 2001.

GIRAUD, O. Comparação dos casos mais contrastantes: método pioneiro central na era da globalização. *Sociologias*, ano 11, n. 22, jul./dez. 2009, p. 54-74.

GOHIN, A., ROGER, C. *La politique agricole commune de l'Union européenne et les négociations commerciales multilatérales: un rappel*. Montpellier: ENSAM/INRA, 1999.

GÓMEZ, E. S. *La nueva ruralidad: Qué tan nueva?* Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile, Facultad de Filosofía y Humanidades, 2002.

GOODMAN, D.; WATTS, M. Reconfiguring the rural or fording the divide? capitalist restructuring and the global agro-food system. *The Journal of Peasant Studies*, v. 2, n. 1. 1994, p. 1-49.

GOODMAN, D.; REDCLIFT, M. *Refashioning nature: food, ecology and culture*. London and New York: Routledge, 1991.

GOODMAN, D.; REDCLIFT, M. Introduction. In: _____. (Orgs.). *The international farm crisis*. Londres: McMillan, 1989.

GOODMAN, D.; WATTS, M. Reconfiguring the rural or fording the divide? Capistalist restructuring and the global agro-food system. *The Journal of Peasant Studies*, Londres, v. 22, n. 1, oct., 1994, p. 1-49.

GRAZIANO DA SILVA, J. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

GRAZIANO DA SILVA, J. Complexos agroindustriais e outros complexos. *Reforma Agrária*, Campinas, v. 21, n. 3, p. 5-34, set./dez., 1991.

GUANZIROLI, C. E. O modelo chileno de assistência técnica rural. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 9. Rio de Janeiro: CPDA, out. 1997. Disponível em: <<http://r1.ufrrj.br/esa/art/199710-190-198.pdf>>. Acesso em: jul. 2013.

GUERRERO, G. J. E.; COBOS, R. G.; GUERRERO, M. G. *La ruralidad en España y la Unión Europea: análisis de su evolución e implicación en las políticas aplicadas al territorio*. Relatório técnico do projeto “Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para a construção de políticas públicas”. Brasília: IICA, fev. 2013.

GUERRERO, J. E.; GALLARDO, R.; GUZMÁN, M. *La ruralidad en España y la Unión Europea: análisis de su evolución e implicación en las políticas aplicadas al territorio*. Córdoba: Univ. Córdoba, 2013.

GUIBERT, M.; VELUT, S. Les agricultures latino-américaines: dynamiques et enjeux de développement. *Amérique Latine*, p. 93-104, 2011.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do ‘fim dos territórios’ à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

HALFACREE, K. Rural space: constructing a three-fold architecture. In: CLOKE, P.; MARSDEN, T.; MOONEY, P. H. *Handbook of rural studies*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications, 2006, p. 44-62.

HARVEY, D. A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale: les déplacements de la construction d’objets comparatifs en matière de politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 55, n. 1, p. 113-132, 2005.

HELEY, J.; JONES, L. Relational rurals: some thought on relating things and theory in rural studies. *Journal of rural studies*, v. 28, 2012, p. 208-217.

HENZ, R. A. Condicionantes externos à política agrícola. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, ano 16, n.1, p. 52-65, 1995.

HERVIEU, B. Intervenção no seminário *Agricultures et Alimentation*. Cerisy, França, 2011.

HESPAHOL, R. A. de M. As organizações de produtores rurais na França. *Geosul*, Florianópolis, v. 22, n. 44, 2007.

HILL, B.; GOLL, M.; KARLSSON, J. Introduction and background. In: THE WYE GROUP HANDBOOK. *Rural household’s livelihood and well-being: statistics on rural development and agricultura household income*. New York, Geneva: United Nations, 2007, p. 5-19.

HIRSCHMAN, A. O. La economía política de la industrialización a través de la sustitución de importaciones en América Latina. *El Trimestre Económico*, México, v. 35, n. 140, p. 625-658, 1968.

HIRSCHMAN, A. O. La economía política del desarrollo latinoamericano: siete ejercicios en retrospectiva. *El Trimestre Económico*, México, v. 54, n. 216, 1987, p. 769-804.

HOGGART, K. Let’s do away with rural. In: *Journal of Rural Studies*, v. 6, n. 3, 1990. p. 245-257.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA AGRICULTURA (IICA). *El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad*. San Jose: IICA, 1999.

INSUA, L. L.; CORREA, E. P. Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para uma nueva sociologia rural latinoamericana. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, n. 4, v. 59, p. 37-61, 2007.

JAFEE, S. *Exporting high-value food commodities: success stories from developing countries*. Washington: Banco Mundial, 1993. (World Bank discussion paper, 198).

JAMES, O.; LODGE, M. The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review*, v. 1, n. 2, abr. 2003.

JAUNEAU, J. C. A aplicação de medidas agroambientais na França: um subsídio mascarado para a agricultura ou/e uma remuneração por serviços ambientais? In: MARQUES, P. E. M. (Org.). *Política Agrícola, Desenvolvimento Rural e Sustentabilidade*. Departamento de Economia, Administração e Sociologia. Piracicaba: Esalq/USP, 2010. (Série Pesquisa, p-60).

JOSLING, T. *Agriculture, global trade liberalisation and the process of regional integration*. Stanford: Stanford University, 1995.

KAREL, E. H. *Modernization of the Dutch agriculture system (1950-2010)*. International rural history conference. Reino Unido: University of Sussex, 2010.

KAY, C. Las políticas agrarias en Europa y América Latina. In: PÉREZ, E.; FARAH, M.A. (Orgs.). *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Bogotá: La Javeriana, 2004.

KAY, C. Reflection on Latin American rural studies in neoliberal globalization period: a new rurality? *Development and Change*, v. 39, n. 6, 2008, p. 915-943.

KROLL, J. C. La PAC en discussion. Un nouvel outil pour une nouvelle approche. *Economie Rurale*, p. 318-319, jul./out. 2010.

LARRAÑAGA, O. El Estado Bienestar en Chile: 1910-2010. Documento de Trabalho 2010-2. In.: LAGOS, R. (Ed.). *Cien Años de Luces y Sombras*. Tauros, Santiago: PNUD, 2010.

LASCOURMES, P. *Rendre gouvernable: de la "traduction au transcodage": l'analyse des processus des changement dans lês réseaux d'action publique*. La Gouvernabilité. CURAPP. Paris: PUF, 1996.

LASCOURMES, P.; LES GALES, P. Introduction: understanding public policy through its instruments – From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, v. 2, n. 1, 2007, p. 1-21.

LAURENT, C. Multifonctionnalité et éligibilité aux aides PAC dans l'UE. *Économie Rurale*, n. 268-269, p. 144-158, mar./juin 2002.

LAURENT, C.; MAXIME, F. Multifonctionnalité de la agriculture et modèles de l'exploitation agricole. *Économie Rural*, 2003, p. 273-274.

LAURENT, C. *et al.* *Multifonctionnalité de l'agriculture et modèles de l'exploitation agricole*. Enjeux théoriques et leçons de la pratique. Paris: Colloque SFER, mars, 2002. mimeo.

LEFEBVRE, H. *A produção do espaço*. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

LEITE, S.; ÁVILA, R. Reforma agrária e desenvolvimento na América Latina: rompendo com o reducionismo das abordagens economicistas. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, p. 777-805, 2007.

LEITE, S. Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, n. 13, v. 2, p. 280-332, 2005.

LEITE, S. *Estratégias agroindustriais, padrão agrário e dinâmica intersetorial*. Araraquara: FCL/UNESP, 1990. (Rascunho, 7).

LEITE, S. *Inserção internacional e financiamento da agricultura brasileira (1980 – 1998)*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998. (Tese de doutoramento).

LEITE, S.; DELGADO, N. (Orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília: IICA, 2011.

LÉONARD, E.; FOYER, J. *Trajectoire nationale et production locale de la politique rurale au Mexique*. França: Agence Nationale de la Recherche Française, out. 2012.

LEONARD, E. *et al.* La construction normative du développement durable dans les contextes de sa mise en politiques. Une analyse par les dépendances de sentier au Brésil et au Mexique. *Mondes en Développement*, v. 37, n. 148, 2009.

LEVY, J. Uma virada cartográfica? In: ACSELRAD, H. *Cartografias sociais e território*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2008. p. 153-167.

LINDERT, P. H. Historical patterns of agricultural policy. In: TIMMER, C. P. (Ed.). *Agriculture and the State*. Ithaca: Cornell Univ., 1991.

LOPEZ, C. B.; ORTIZ, M. I. L. *El fracasso de la politica agraria del permier franquismo (1939-1959)*: veinte años perdidos para la agricultura española. Disponível em: <<http://www.unizar.es/eueez/cahe/lopezortiz.pdf>>. Acesso em: jun. 2013.

LOSCH, B. Debating the multifunctionality of agriculture: from trade negotiations to development policies by the South. *Journal of Agrarian Change*, Blackwell Publishing, v. 4, n. 3, jul. 2004.

LOWE, P. *et al.* Regulating the new rural spaces: the uneven development of land. *Journal of Rural Studies*, v. 9, n. 3, 1993, p. 205-222.

MACÍAS, C. T. México independiente: los primeros cien años. In: SALGADO, J. F. (Cord.). *Pensar el futuro de México*: colección conmemorativa de las revoluciones centenarias. Crecimiento y desarrollo económico de México. Universidad Autónoma Metropolitana, 2010.

MAHONEY, J.; THELEN, K. *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2010.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, 2001.

MALUF, R. A multifuncionalidade da agricultura na realidade rural brasileira. In: CARNEIRO, M. J.; MALUF, R. (Orgs.). *Para além da produção: multifuncionalidade e agricultura familiar*. Rio de Janeiro: Mauad, 2003.

MALUF, R.; SCHMITT, C.; GRISA, C. *Estudo de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del Mercosur ampliado*. Rio de Janeiro: OPPA/CERESAN/CPDA/UFRRJ, 2009.

MARAVALL, J. M. Política e políticas: reformas econômicas na Europa meridional. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; MARAVALL, J. M.; PRZEWORSKI, A. (Eds.). *Reformas econômicas em democracias novas: uma proposta social-democrata*. São Paulo: Nobel, 1996.

MÁRQUEZ, A. R. (Coord.). *Desarrollo humano en Chile Rural*. Santiago/Chile: PNUD, 2008.

MARSDEN, T.; PLOEG, J. D. van der. *Unfolding webs: the dynamics of regional rural development*. Assen: Van Gorcum, 2008.

MARSDEN, T.; SONNINO, R. Rural development and agri-food governance in Europe: tracing the development of alternatives. In: HIGGINS, V.; LAWRENCE, G. *Agricultural governance: globalization and the new politics of regulation*. London/ New York: Routledge, 2005.

MARSDEN, T. *et al. Constructing the countryside*. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press, 1993.

MARSDEN, T. Globalização de sustentabilidade: criando espaços para alimentos e natureza. In: CAVALCANTI, J. S. B. (Org.). *Globalização, trabalho, meio ambiente. Mudanças socioeconômicas em regiões frutícolas para exportação*. Recife: INPSO/FUNDAJ, 2004. p. 75-99.

MARSDEN, T. New rural territories: regulating the differentiated rural spaces. *Journal of Rural Studies*, v. 14, n. 1, p. 107-117, 1998.

MARSDEN, T. Pathways in the sociology of rural knowledge. In: CLOKE, P.; MARSDEN, T.; MOONEY, P. H. *Handbook of rural studies*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage Publications, 2006. p. 3-17.

MARTÍNEZ, V. L. *Repensando el concepto de ruralidad: implicaciones para políticas públicas; El caso Ecuador*. Relatório técnico do projeto "Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para a construção de políticas públicas". Brasília: IICA, fev. 2013.

MARTINS, C. E. Da globalização da economia à falência da democracia. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 6, p. 1-24, jun. 1996.

MARTINS, L. A crise do nacional-desenvolvimentismo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 dez. 1991, p. 1-3.

MASSEY, D. *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*. Rio de Janeiro: Bertrandt Brasil, 2009.

McMICHAEL, P. Incorporating comparison within a World-Historical perspective: an alternative comparative method. *American Sociological Review*, v. 55, n. 3, . p. 385-397, 1990.

MEDEIROS, L.; PACHECO, M. E.; LEITE, S. *Agricultura familiar e desenvolvimento democrático*: notas de uma viagem à Alemanha. Rio de Janeiro: Ibase, 1994.

MELLO, J. M. C. de. *O capitalismo tardio*: contribuição crítica à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MIRANDA, J. C. Dinâmica financeira e política macroeconômica. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.) *Poder e dinheiro*: uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.

MORGAN, K.; MARSDEN, T.; MURDOCH, J. *Worlds of food*: place, power and provenance in the food chain. Oxford and New York: Oxford University Press, 2008.

MORMONT, M. Who is Rural? Or How to be Rural? Towards a Sociology of the Rural. In: MARSDEN, T. et al. (Ed.). *Rural Restructuring - Global Processes and Their Responses*. Londres: David Fulton, 1990.

MOUNIER, A. *Les théories économiques de la croissance agricole*. Paris: Economica, 1992.

MOYANO, E. La agricultura entre el nuevo y el viejo corporatismo. In: GINER, S.; YRUELA, M. P. (Coord). *El corporatismo en España*. Barcelona: Ariel, 1989.

MURDOCH, J. The spaces of actor-network theory. *Geoforum*, v. 29, n. 4, p. 357-374, 1998.

NAÇÕES UNIDAS/COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL). *Urbanización en perspectiva*. Santiago do Chile, 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *OCDE Regions at a Glance 2011*. OCDE, 2011.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Políticas agrícolas no Brasil*. Brasília: OCDE/ MAPA, 2005.

OECD. *The new rural paradigm*: policies and governance. Paris: OECD, 2006.

OLMOS, C.; SILVA, R. El rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar. In.: Série Indagación, 27, 2010. Disponível em: <<http://www.expansiva.cl/media/publicaciones/indagacion/documentos/20100709141427.pdf>>. Acesso em : jun. 2013.

ORLÉAN, A. *De l'euphorie à la panique*: penser la crise financière. Paris: CEPREMAP, Ed. Rue d'Ulm, 2009.

PADOVAN, D. The concept of social metabolism in classical sociology. *Revista Theomai - Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo*, [edición electrónica], Universidad de Quilmes, Argentina, 2000.

PAGÉS, J. B. La adhesión de España a la CEE. In: 75 años de Política Económica Española. *Revista de información comercial española*, n. 826, nov. 2005. Disponível em: <http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_826_99-106__270EE6565A5D690BC190CD0BCD7FC083.pdf>. Acesso em: jul. 2013.

PASCUAL, F. G. Un nuevo modelo rural en Ecuador? Cambios y permanências en los espacios rurales en la era de la globalización. *Icono. Revista de Ciencias Sociales*, n. 29, p. 77-93, 2007.

PEÑA, P. V.; MEDINA, J. P. C.; MORA, S. G. Urbano-rural, constante búsqueda de fronteras conceptuales. Notas. *Revista de Información y análisis*, n. 20, p. 17-24, 2002.

PEREZ, A.; CABALLERO, J. M. *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. Roma: FAO/Banco Mundial, 2003.

PÉREZ, E.; FARAH, M. A. (Orgs.). *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Bogotá: La Javeriana, 2004.

PÉREZ, E. Hacia una nueva visión de lo rural. In: GIARRACA, N. (Ed.) *Una nueva ruralidad en América Latina?* Buenos Aires: CLACSO, 2001.

PÉREZ, E.; SUMPSI, J. M. (Orgs.). *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2002.

PERRAUD, D. Quelques propositions pour l'analyse institutionnelle de la transformation des politiques agricoles. Les cas de la multifonctionnalité de l'agriculture. *Les cahiers de la multifonctionnalité*, Paris, n. 5, 2004.

PIETERSE, J. N. Dilemmas of development discourse: the crisis of developmentalism and comparative method. *Development and Change*, v. 22, p. 5-29, 1991.

PIÑEIRO, D. E. El caso de Uruguay: informe de investigación. Projeto *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil*: implicações para a construção de políticas públicas. Relatório técnico. Montevideú: IICA, janeiro de 2013.

PIÑEIRO, D. E. Población y trabajadores rurales en el contexto de transformaciones agrarias. In: GIARRACCA, N. *Uma nueva ruralidad em América Latina?* Buenos Aires: CLACSO, p. 269-287, 2001.

POPPE, K. J. Business Dynamics with Scenario's on Dutch Agriculture and its Institutional Arrangements. In: *Third International European Forum on System Dynamics and Innovation in Food Networks*. Bonn: 2009.

POTTER, C.; TILZEY, M. Agricultural policies discourses in the European post-Fordist transition: neoliberalism, neomercantilism and multifunctionality. *Progress in Human Geography*, v. 29, n. 5, p. 581-600, 2005.

RÉMY, J. *Les contrats territoriaux d'exploitation ou la découverte de la multifonctionnalité*. Rio de Janeiro: Seminário sobre Multifuncionalidade, 2002.

RÉMY, J. Um caminho sinuoso e semeado de espinhos. Os agricultores franceses: da especialização e intensificação da produção à multifuncionalidade e ao desenvolvimento sustentável. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, CPDA, v. 12, n. 1, 2004.

REVISTA DA FUSDA. Los gobiernos socialdemócratas de America Latina. FUSDA, jan. 2010. Disponível em: <<http://www.fusda.org/no19y20.htm>>. Acesso em: abr. 2013.

RODRÍGUEZ, A.; SABORÍO, M. *Algunas consideraciones sobre la definición y medición de lo rural*. San José-Costa Rica, 2007.

RODRÍGUEZ, A.; SABORÍO, M. Caracterización rural-urbana de los distritos y cantones de Costa Rica. In: RODRÍGUEZ, A.; SABORÍO, M. *Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica*. San José-Costa Rica: IICA, 2008a. p. 105-134.

RODRÍGUEZ, A.; SABORÍO, M. *Elementos para una mejor medición de lo rural en América Latina*. Santiago/Chile: CEPAL, 2010.

RODRÍGUEZ, A.; SABORÍO, M. *Lo rural es diverso: evidencia para el caso de Costa Rica*. San José-Costa Rica: IICA, 2008b.

RODRIGUEZ, A.; SABORÍO, M.; CANDIA, D. *Elementos para una mejor medición de lo rural en América Latina*. Santiago: CEPAL, 2010. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/ddpe/noticias/documentosdetrabajo/1/43201/ElementosDefinicionRural.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2013.

ROE, E. M. Development narratives, or making the best of blueprint development. *World Development*, v. 19, n. 4, p. 287-300, 1991.

ROSELL, J.; VILADOMIU, L. Gobiernos locales y política de desarrollo rural en España. *Perspectivas rurales: Nueva época*, ano 11, n. 21, 2012.

ROUX, B.; BOINON, J. P. A incorporação do desenvolvimento sustentável nas políticas agrícolas e rurais na França. In: MARQUES, P. E. M. (Org.). *Política Agrícola, Desenvolvimento Rural e Sustentabilidade*. Piracicaba: Departamento de Economia, Administração e Sociologia, Esalq/USP, 2010. (Série Pesquisa p-60).

SALGADO, J. F. (Cord.). Introduccion. In: SALGADO, J. F. (Cord.). *Pensar el futuro de México: colección conmemorativa de las revoluciones centenarias. Crecimiento y desarrollo económico de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2010.

SALGADO, J. F. Crecimiento económico e indicadores de bienestar social en Mexico, 1950 - 2008. In: SALGADO, J. F. (Cord.). *Pensar el futuro de México: colección conmemorativa de las revoluciones centenarias. Crecimiento y desarrollo económico de México*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2010.

SARACENO, E. La política europea de desarrollo rural y su utilidad en el contexto latinoamericano. In: PÉREZ, E.; SUMPSI, J. M. (Orgs.). *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madri: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2002.

SARACENO, E. *Why the European Union needs a rural development policy*. Madrid: Taller sobre Desarrollo Rural, 2000.

SARALEGUI, C. T. La agricultura española: de la negociacion de la adhesion a la reforma de la P.A.C. *Revista de Estudios Agrosociales*, n. 14, 1987.

SCHMITT, B.; GOFFETTE-NAGOT, F. Définir l'espace rural? De la difficulté d'une définition conceptuelle à la nécessité d'une délimitation statistique. *Économie Rurale*, Paris, n. 257, p. 42-55, mai/juin, 2000.

SEPULVEDA, S. M. *et al. El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José: IICA, 2003.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4, p. 507-524, 2007.

SILVA, J. K.T.; LIMA, M. H. P. Evolução do marco legal da criação de municípios no Brasil. *Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010: memória institucional*. n. 17. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

SIMMEL, G. As grandes cidades e a vida do espírito – 1903. *Mana*, v. 11, n. 2, 2005.

SOROKIN, P. A.; ZIMMERMAN, C. C.; GALPIN, C. J. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: MARTINS, J. de S. (Org.). *Introdução crítica à sociologia rural*. São Paulo: Hucitec, 1986.

SOTTE, F.; CHIODO, E. Après le bilan de santé de la PAC. Quelle politique agricole commune après 2013? *Economie Rurale*, n. 316, mar/abr. 2010.

SUMPSI, J. M. La política agrária y rural de la Union Europea. In: PEREZ, E.; SUMPSI, J. M. (Orgs.). *Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*. Madrid: AECI, 2002.

SWYNGEDOUW, E. Globalisation or 'glocalisation'? Actors, networks and rescaling. In: *Cambridge Review of International Affairs*, v. 17, n. 1, p. 25-48, 2004.

TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.) *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

THÉRET, B. Comparações internacionais: delimitando o terreno científico do campo político. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Orgs.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

TILLY, C. *Big structures, large processes, huge comparisons*. Prepared for publication by the Russell Sage Foundation. University of Michigan, July, 1983.

TOBAR, E. M. Entre la entelequia y el mito: la traicion de la revolucion mexicana y de su reforma agraria. *Rev. Antipoda*, n. 1, mar. 2012.

TOLEDO, V. M. Metabolismos rurales: hacia una teoria econômico-ecológica de la apropiación de la naturaleza. *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, v. 7, p. 1-26, 2008.

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

TUBIANA, L. O comércio mundial dos produtos agrícolas: da regulação global ao fracionamento dos mercados. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, ano 6, n. 2, p. 103-126, 1985.

VEIGA, J. E. *Metamorfoses da política agrícola dos Estados Unidos*. São Paulo: AnnaBlume/FAPESP, 1994.

VEIGA, J. E. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados, 2002.

VELEDA, V. T. A Espanha sob o regime franquista: do isolamento à aceitação internacional (1939-1953). In: ABRÃO, J. (Org.). *Espanha: política e cultura*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

VIEIRA, P. H. et al. (Orgs.). *Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento*. Florianópolis: APED, 2010.

VILLETTE, M. O comércio das empresas, territórios e insegurança social. Reflexões preliminares ao estudo dos investimentos europeus no setor do bioetanol no Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento*, ano 6, n. 8, p. 305-328, 2011.

WADE, R. Globalization and its limits: reports of the death of the national economy are greatly exaggerated. In: BERGER, S.; DORE, R. (Eds.). *National diversity and global capitalism*. Ithaca: Cornell Univ. Press, 1996.

WAGENAAR, H. *Meaning in action: interpretation and dialogue in policy analysis*. Armond /New York /London /England: M.E. Sharpe, 2011.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o 'rural' como espaço singular e ator coletivo. In: _____. *O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

WEB EDUCATIVA DO CONCELLO DA CORUÑA. Tema 14 e 15 - El Franquismo. Disponível em: <<http://centros.edu.aytolacoruna.es/maristas/franquismo.pdf>>. Acesso em 21 jun. 2013.

WILKINSON, J. A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema agroalimentar na América Latina. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, n. 21, p. 62-87, out. 2003.

WILKINSON, J. Competitividade da agroindústria brasileira. *Agricultura em São Paulo*, v. 42, t.1, p.27-56, 1995.

WILKINSON, J. The globalization of agribusiness and developing country food systems. In: MAGDOF, F.; TOKAR, B. (Orgs.). *Agriculture and food in crisis*. Nova York: Monthly Review Press, 2010.

WILKINSON, J.; HERRERA, S. *Os agrocombustíveis no Brasil*. Brasília: Oxfam, 2008.

WILLIAMS, R. *O campo e a cidade na história e na literatura*. São Paulo: Editora Scharcz Ltda, 1989.

WOODS, M. Redefining the 'rural question': the new 'politics of the rural' and social policy. *Social policy and administration*, v. 40, n. 6, p. 579-595, 2006.

WOODS, M. Rural geography: blurring boundaries and making connections. *Progress in Human Geography*, v. 33, n. 6, p. 849-858, 2009.

YAFFE, J. *El intervencionismo batllista: estatismo y regulación en Uruguay (1900-1930)*. Documentos de trabajo 01/01. Montevideo: Universidad de la República, Instituto de Economía (IECON), 2001. Disponível em: <<http://www.iecon.ccee.edu.uy/dt-01-01-el-intervencionismo-batllista-estatismo-y-regulacion-en-uruguay-1900-1930/publicacion/67/es/>>. Acesso em: jul. 2013.

YAFFE, J. *Política y economía en la modernización: Uruguay 1876-1933*. Relatório de Investigação, Número 07/00. Montevideo: Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, 2000. Disponível em: <www.liccom.edu.uy/bedelia/cursos/historia/modernizacion.pdf>. Acesso em: abr. 2013.

ANEXOS

CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DO ESPAÇO RURAL NAS REGIÕES E NOS PAÍSES SELECIONADOS

1. Introdução

O objetivo deste item é apresentar uma caracterização de diferentes dimensões do espaço rural nos oito países selecionados (Espanha, França, Holanda, Chile, Costa Rica, Equador, México e Uruguai), com base em dados estatísticos coletados para tal. Além de exibir um panorama geral das situações existentes, faz-se uma comparação entre as duas regiões (União Europeia e América Latina) e entre os países localizados no interior de cada uma delas. Os anos escolhidos foram 1980, 1990, 2000 e 2010, permitindo, assim, uma análise dos dados estatísticos nas últimas três décadas. Na ausência de informações exatas para os anos selecionados, foram utilizados dados que se aproximam deste período.

As variáveis escolhidas procuram cobrir um conjunto amplo de dimensões dos espaços rurais, como demográfica, econômica (Produto Interno Bruto, emprego e comércio exterior), fundiária, produtiva e social (desigualdade de renda, acesso a serviços básicos e incidência de pobreza). Para tanto, foram utilizadas diversas fontes: Banco Mundial, UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), FAOSTAT (Divisão de Estatísticas da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação), EUROSTAT (Gabinete de Estatísticas da União Europeia), UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

Foram consultadas, ademais, duas bases que agregam e organizam dados de múltiplas fontes, como a IndexMundi e a Undata. A escolha do uso de dados disponíveis em organizações internacionais deve-se principalmente à possibilidade de comparar as variáveis e os países, além da facilidade de consulta. Os únicos dados acessados diretamente nos institutos nacionais de estatísticas¹¹⁵ referem-se às informações sobre a estrutura fundiária na América Latina, quando se recorreu aos Censos Agropecuários de cada país.

É importante assinalar que a definição de espaço “rural” e “urbano” presente nos dados segue os critérios nacionais estabelecidos pelas estatísticas de cada país. A única exceção ocorre no subitem da pobreza, pois os dados da Europa foram baseados nas definições da Eurostat, que diferencia as regiões em áreas com baixa densidade, áreas de urbanização intermediária e áreas densamente povoadas.

¹¹⁵ Instituto Nacional de Estadísticas (INE-Chile), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC-Costa Rica), Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC-Ecuador), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI-México) e Instituto Nacional de Estadísticas (INE-Uruguai).

2. Aspectos demográficos

De 1980 a 2010 aconteceram importantes transformações no perfil demográfico dos países analisados e nas respectivas regiões em que estão localizados. Um primeiro resultado aponta para o crescimento total da população, que ocorreu em todos os países, com destaque à Costa Rica (que dobrou o número de habitantes nos últimos trinta anos) e ao Equador (com crescimento de 81,8%). Como pode ser visualizado na Tabela 1, as taxas de crescimento foram superiores na América Latina (63%) e nos países latino-americanos selecionados (que apresentaram um acréscimo superior a 50%, com exceção do Uruguai), enquanto que na União Europeia esse valor não alcançou 10% (ainda que Espanha, França e Holanda tenham aumentado acima da média da UE). Em termos absolutos, a América Latina superou a EU-27 na população total, chegando a 588 milhões contra 502 milhões em 2010.

Tabela 1 – População total por região e países selecionados (1980 – 2010)

Região / País	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
União Europeia (UE-27)	459.578.151	472.931.358	483.675.854	502.302.566	9,3%
Espanha	37.439.035	38.850.435	40.263.216	46.070.971	23,1%
França	55.166.046	58.275.587	60.910.922	65.075.569	18,0%
Holanda	14.149.800	14.951.510	15.925.513	16.615.394	17,4%
América Latina	361.418.206	442.065.667	520.370.163	588.757.676	62,9%
Chile	11.178.817	13.187.821	15.419.820	17.113.688	53,1%
Costa Rica	2.343.345	3.070.240	3.919.180	4.658.887	98,8%
Equador	7.957.811	10.260.587	12.345.023	14.464.739	81,8%
México	68.776.411	84.306.602	99.959.594	113.423.047	64,9%
Uruguai	2.914.683	3.109.122	3.300.847	3.356.584	15,2%

Fonte: Banco Mundial [2013].

Outra transformação demográfica que merece atenção é o crescimento da população urbana, que apresentou um incremento superior à população total nos oito países. Os maiores aumentos também ocorreram na Costa Rica e no Equador, com valores superiores a 150% de 1980 a 2010 (Tabela 2). Assim como na população total, as taxas de crescimento foram maiores na América Latina do que na União Europeia. Entre os países latino-americanos, Uruguai, México e Chile ficaram abaixo da média regional; na Europa as três nações analisadas apresentaram valores superiores à EU-27 (sobretudo Holanda, que cresceu 50% no período observado).

Tabela 2 – População urbana por região e países selecionados (1980 – 2010)

Região / País	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
União Europeia (UE-27)	316.568.088	332.895.044	346.021.316	370.535.359	17,0%
Espanha	27.251.499	29.274.191	30.705.534	35.605.489	30,7%
França	40.426.782	43.156.569	46.837.453	55.463.257	37,2%
Holanda	9.161.288	10.269.295	12.230.635	13.748.740	50,1%
América Latina	232.181.406	310.734.012	392.494.420	463.861.158	99,8%
Chile	9.082.006	10.981.630	13.252.718	15.221.256	67,6%
Costa Rica	1.009.958	1.556.090	2.313.805	2.990.353	196,1%
Equador	3.737.068	5.652.557	7.443.925	9.671.558	158,8%
México	45.625.583	60.210.932	74.691.808	88.271.486	93,5%
Uruguai	2.488.964	2.766.279	3.014.499	3.103.263	24,7%

Fonte: Banco Mundial (2013).

A população rural, por sua vez, mostra um perfil diferenciado. Segundo os dados do Banco Mundial, houve uma redução de 1980 a 2010 tanto na União Europeia como na América Latina. Entretanto, alguns dos países selecionados fogem dessa lógica. Na Espanha, depois de uma redução em 1990 e 2000, ocorreu um incremento em 2010 (enquanto na França e na Holanda houve uma queda da população rural superior a 35% em todo o período). A Costa Rica foi o único país em que se verificou um crescimento ininterrupto nos últimos 30 anos, com aumento de 25%. Equador e México ampliaram a sua população rural até 2000, mas na década seguinte apresentaram uma pequena queda. Na Holanda e no Uruguai ocorreu uma redução em todos os anos, chegando a um decréscimo superior a 40%, de 1980 a 2010 (Tabela 3).

Tabela 3 – População rural por região e países selecionados (1980 – 2010)

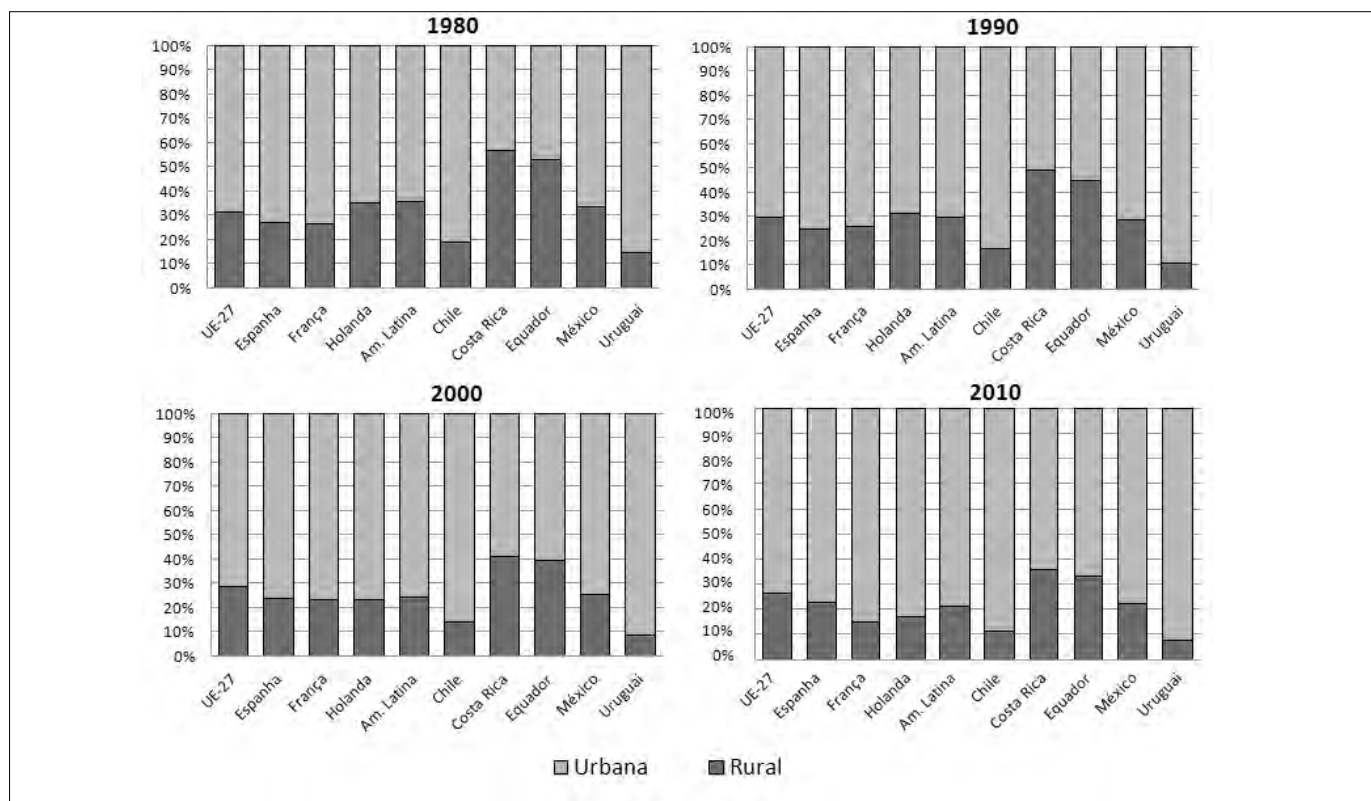
Região / País	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
União Europeia (UE-27)	143.010.063	140.036.314	137.654.538	131.767.207	-7,9%
Espanha	10.187.536	9.576.244	9.557.682	10.465.482	2,7%
França	14.739.264	15.119.018	14.073.469	9.612.312	-34,8%
Holanda	4.988.512	4.682.215	3.694.878	2.866.654	-42,5%
América Latina	129.229.220	131.301.619	127.682.980	124.684.649	-3,5%
Chile	2.096.811	2.206.191	2.167.102	1.892.432	-9,7%
Costa Rica	1.333.387	1.514.150	1.605.375	1.668.534	25,1%
Equador	4.220.743	4.608.030	4.901.098	4.793.181	13,6%
México	23.150.828	24.095.670	25.267.786	25.151.561	8,6%
Uruguai	425.719	342.843	286.349	253.321	-40,5%

Fonte: Banco Mundial (2013).

Ao analisar a participação da população rural e urbana sobre o total, também é possível perceber algumas transformações importantes. Em 1980 o percentual da população urbana na União Europeia era de 69% e na América Latina de 64%; trinta anos depois, esse valor cresceu 5% na UE, enquanto na América Latina houve um avanço mais forte, chegando a 78,8%. Nesse sentido, pode-se dizer que no continente latino-americano o avanço da população urbana foi mais rápido, sendo que, a partir de 2000, torna-se superior ao nível europeu.

No que se refere aos países selecionados, a maior participação da população rural no total ocorre na Costa Rica e no Equador, que em 1980 era superior a 50%; ao longo dos anos houve uma redução dessa participação, chegando em 2010 a 35,8% e 33,1%, respectivamente. No lado oposto estão o Uruguai e o Chile, que trinta anos atrás tinham uma população rural inferior a 20% e que atualmente está abaixo de 12%. O México, de 1990 a 2010, manteve esse valor na casa dos 20%. Entre os países selecionados na Europa, a maior redução ocorreu na Holanda, quando a população rural passou de 35,3%, em 1980, para 17,3% trinta anos mais tarde. A Espanha foi o país com maior estabilidade, pois se conservou próxima de 25% no período em observação. Já a França tem a menor participação da população rural entre os três países europeus, caindo na última década de 23% para 15%.

Figura 1 – População rural e urbana (%) por região e países selecionados (1980 – 2010)



Ao analisar a densidade demográfica de 1980 a 2010, observam-se dois resultados principais. O primeiro é que os países europeus selecionados possuem uma densidade muito superior aos latino-americanos. Vale destacar que também existem importantes diferenças entre os três países da Europa, pois a densidade na Holanda chega próxima a 500 hab/km², em 2010, enquanto que na França e na Espanha obtêm-se valores próximos a 100 hab/km². O segundo resultado refere-se ao crescimento ocorrido no período, que aconteceu principalmente nos países da América Latina: obtiveram taxas superiores a 50% (única exceção ocorreu no Uruguai, cujo valor foi de 15,2%). Na Espanha, França e Holanda o aumento ficou entre 15 e 25% (Tabela 4).

Tabela 4 – Densidade demográfica (hab/km²) por região e países selecionados (1980 – 2010)

Região / País	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
União Europeia (UE-27)	-	-	112,3	116,6	-
Espanha	75,0	77,8	80,7	92,4	23,2%
França	100,3	106,2	110,9	118,5	18,1%
Holanda	419,1	442,9	471,7	492,6	17,5%
América Latina	-	-	-	-	-
Chile	15,0	17,7	20,7	23,0	53,0%
Costa Rica	45,9	60,1	76,8	91,3	98,8%
Equador	28,8	37,6	49,7	58,2	102,6%
México	35,4	43,4	51,4	58,4	64,9%
Uruguai	16,7	17,8	18,9	19,2	15,2%

Fonte: FAO (2013) e Banco Mundial (2013).
Acessado: IndexMundi (2013).

Para compreender algumas características das populações rural e urbana, optou-se por destacar a distribuição entre homens e mulheres, a idade e a escolaridade em ambos os espaços. Em relação ao sexo, percebe-se a supremacia feminina em todos os oito países, tanto na população total como na população urbana. Já no meio rural predomina uma tendência inversa, pois a maior parte dos seus habitantes são homens. Os únicos dois países em que a maioria não é masculina são Holanda, em que é paritária, e México, onde há uma maior incidência feminina (ainda que não muito elevada). Apesar de maior presença de homens no campo, as diferenças entre a população masculina e feminina são muito pequenas, sendo inferiores a 1%, de modo que a distribuição é praticamente paritária – com exceção dos casos uruguaio e chileno, cujo número de homens chega a 55,8% e a 53,1% do total, respectivamente (Tabela 5).

Tabela 5 – População total, urbana e rural por sexo (%) nos países selecionados

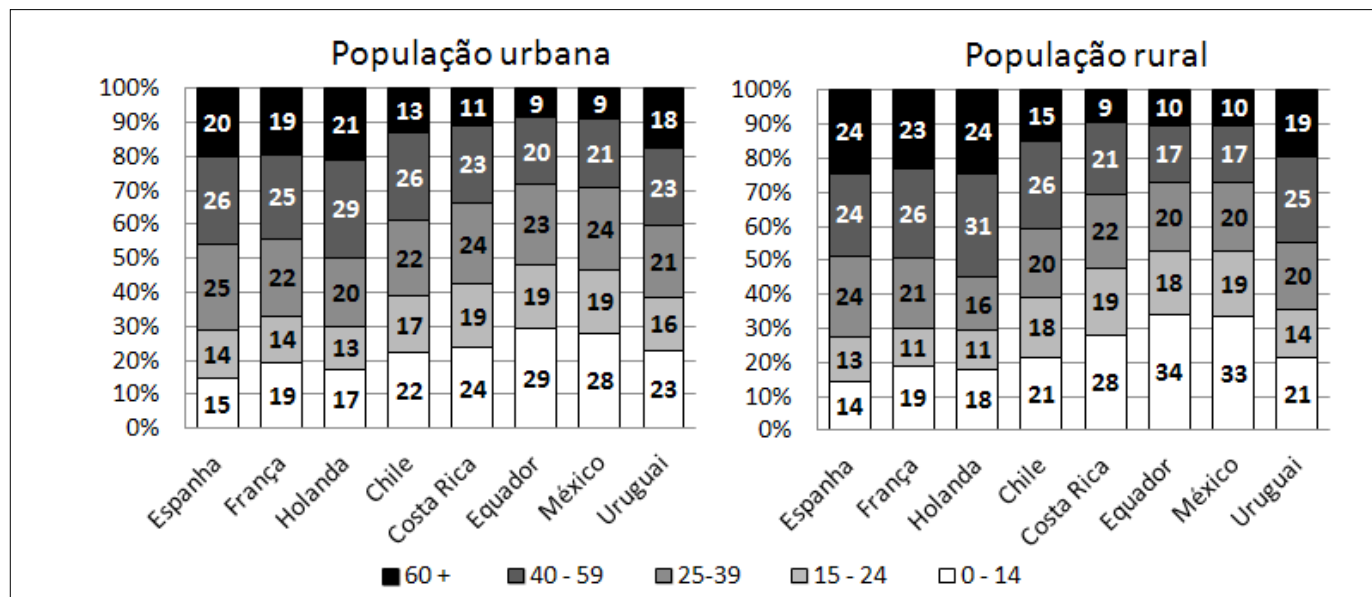
País	Ano	Total		Urbana		Rural	
		Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.
Espanha	2001	49,0	51,0	48,4	51,6	50,2	49,8
França	1999	48,6	51,4	48,1	51,9	50,1	49,9
Holanda	2011	49,5	50,5	49,2	50,8	50,0	50,0
Chile	2011	49,5	50,5	49,0	51,0	53,1	46,9
Costa Rica	2011	49,0	51,0	48,2	51,8	51,0	49,0
Equador	2010	49,6	50,4	49,0	51,0	50,6	49,4
México	2010	48,8	51,2	48,6	51,4	49,6	50,4
Uruguai	2009	48,3	51,7	47,8	52,2	55,8	44,2

Fonte: UNESCO [2013].

No que se refere à idade da população, percebe-se que entre os espaços rural e urbano existem algumas diferenças: i) na Costa Rica, Equador e México o percentual de crianças (até 14 anos) é maior no campo do que na cidade (diferença superior a 4%); ii) em todos os países há uma presença maior de pessoas entre 25 e 39 anos no meio urbano (principalmente na Holanda, México e Equador); iii) em quase todas as nações (a única exceção ocorre na Costa Rica) existem proporcionalmente mais pessoas acima de 60 anos no meio rural do que nas cidades, sendo a diferença menos acentuada no Equador, México e Uruguai (Figura 2).

Também ocorrem algumas distinções importantes entre a população rural nos países latino-americanos e europeus. Uma diferença evidente é a presença maior de pessoas acima de 60 anos na França, Holanda e Espanha, tanto na população urbana como na rural, atingindo nesta última entre 23% e 24% do total. Esta mesma variável na Costa Rica, Equador e México atinge valores em torno de 10% do total rural (enquanto no Chile chegou a 15% e no Uruguai a 19%). Por outro lado, impressiona a forte proporção de crianças (até 14 anos) e jovens (de 15 a 24 anos) nas áreas rurais dos países latino-americanos: na Costa Rica, Equador e México representam em torno de 50% da população rural e aproximadamente 40% no Chile e 35% no Uruguai. Já nas nações europeias selecionadas o total desses estratos não supera os 30% da população rural. Desta forma, ocorre um perfil diferenciado entre os países considerados nos dois continentes: enquanto nos latino-americanos grande parte da população rural é constituída por crianças e jovens, nos europeus as pessoas com mais de 40 anos representam cerca de 50% desta população (Figura 2).

Figura 2 – Estratos de idade (%) da população rural e urbana nos países selecionados*



Fonte: UNESCO (2013).

* O período dos dados varia conforme os países: 2011 para Holanda, Chile e Costa Rica, 2010 para Equador e México, 2009 para Uruguai, 2001 para Espanha e 1999 para França

O maior percentual de pessoas alfabetizadas foi encontrado na Espanha (97,6% do total) e o menor no Equador (91,3%). Ao comparar o grau de escolaridade entre as populações urbana e rural, os dados da Unesco apontam que em todos os casos os habitantes da cidade apresentam uma taxa de alfabetismo maior (Tabela 6). Se em alguns locais, como é o caso da Espanha e também do Uruguai, as diferenças não são relevantes, em outros – Chile, Equador e México – a proporção de analfabetos que vive no campo é maior que 10%.

Tabela 6 – Escolaridade da população acima de 10 anos (%) nos países selecionados

País	Ano	Total			Urbana			Rural		
		Alfabetizado	Analfabeto	Desco- nhecido	Alfabetizado	Analfabeto	Desco- nhecido	Alfabetizado	Analfabeto	Desco- nhecido
Espanha	2001	97,6%	2,4%	0,0%	97,8%	2,2%	0,0%	97,0%	3,0%	0,0%
França	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Holanda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chile	2002	95,8%	4,2%	0,0%	96,8%	3,2%	0,0%	89,2%	10,8%	0,0%
Costa R.	2000	95,2%	4,8%	0,0%	97,3%	2,7%	0,0%	92,1%	7,9%	0,0%
Equador	2001	91,5%	8,4%	0,1%	94,7%	5,2%	0,1%	86,1%	13,7%	0,1%
México	2010	93,0%	6,3%	0,8%	95,2%	4,0%	0,8%	85,6%	13,9%	0,5%
Uruguai	1996	96,6%	3,1%	0,3%	97,0%	3,0%	0,0%	93,3%	6,1%	0,0%

Fonte: UNESCO (2013).
Acessado: UNDATA (2013).

3. Aspectos econômicos

3.1 Produto Interno Bruto (PIB)¹¹⁶

De 1980 a 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu significativamente em todos os países selecionados, com destaque para o Chile (237%), Costa Rica (222%) e Espanha (163%); os menores índices de crescimento foram encontrados na França (59%) e no Uruguai (67%). A França, ainda que tenha apresentado um aumento menor que a União Europeia, manteve-se ao longo dos anos com o maior PIB em termos absolutos dos oito países, chegando a mais de US\$ 2,5 trilhões em 2010. Na segunda e terceira posição estão Espanha e México, com US\$ 1,4 trilhão e US\$ 1 trilhão, respectivamente. Os menores valores podem ser encontrados na Costa Rica, Uruguai e Equador, todos com um montante inferior a US\$ 60 bilhões em 2010 (Tabela 7). É importante notar que a década de 1980 foi marcada pela recessão do PIB em praticamente todos os países latino-americanos selecionados (única exceção foi a Costa Rica).

116 Neste subitem os valores absolutos referem-se a US\$ deflacionados para o ano de 2010.

Tabela 7 – PIB total (valores constantes em US\$) por região e países selecionados (1980 – 2010)

Região/País	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
UE-27	8.828.777.999.363	11.208.503.265.682	10.614.291.827.042	16.173.413.251.733	83,2%
Espanha	524.885.487.686	800.196.739.125	726.015.637.969	1.380.109.210.526	162,9%
França	1.603.255.356.910	1.911.011.090.225	1.659.252.784.746	2.549.027.263.158	59,0%
Holanda	419.833.053.303	452.916.163.333	481.730.630.149	774.657.894.737	84,5%
Am. Latina	1.785.552.972.658	1.780.888.968.543	2.680.736.807.494	5.178.530.182.161	190,0%
Chile	64.035.760.178	48.473.884.959	99.240.597.009	216.308.874.586	237,8%
Costa Rica	11.220.874.110	11.371.563.188	19.949.094.603	36.217.527.243	222,8%
Equador	27.638.987.954	15.906.554.396	19.943.088.089	57.978.116.000	109,8%
México	451.387.212.869	403.517.005.373	727.367.884.302	1.035.273.542.953	129,4%
Uruguai	23.603.273.554	14.282.832.757	28.552.027.670	39.411.996.710	67,0%

Fonte: Banco Mundial (2013).

O PIB *per capita* também cresceu significativamente entre 1980 e 2010, mas em um ritmo inferior ao aumento do PIB nacional. Em termos *per capita* os maiores aumentos ocorreram no Chile e na Espanha, com valores acima de 100%, e o menor no Equador, com 15,4%. Regionalmente, pode-se perceber um acréscimo superior na América Latina do que na União Europeia. Entre os países latino-americanos, somente no Chile é possível observar uma taxa de crescimento superior à média da região; o mesmo ocorre com a Espanha, no caso europeu. O Equador, após uma forte queda no PIB *per capita* de 1980 a 1990 (redução de 55%) e da estabilidade deste valor até 2000, também teve um crescimento muito expressivo na última década, saltando de US\$ 1,615 para US\$ 4 mil (Tabela 8).

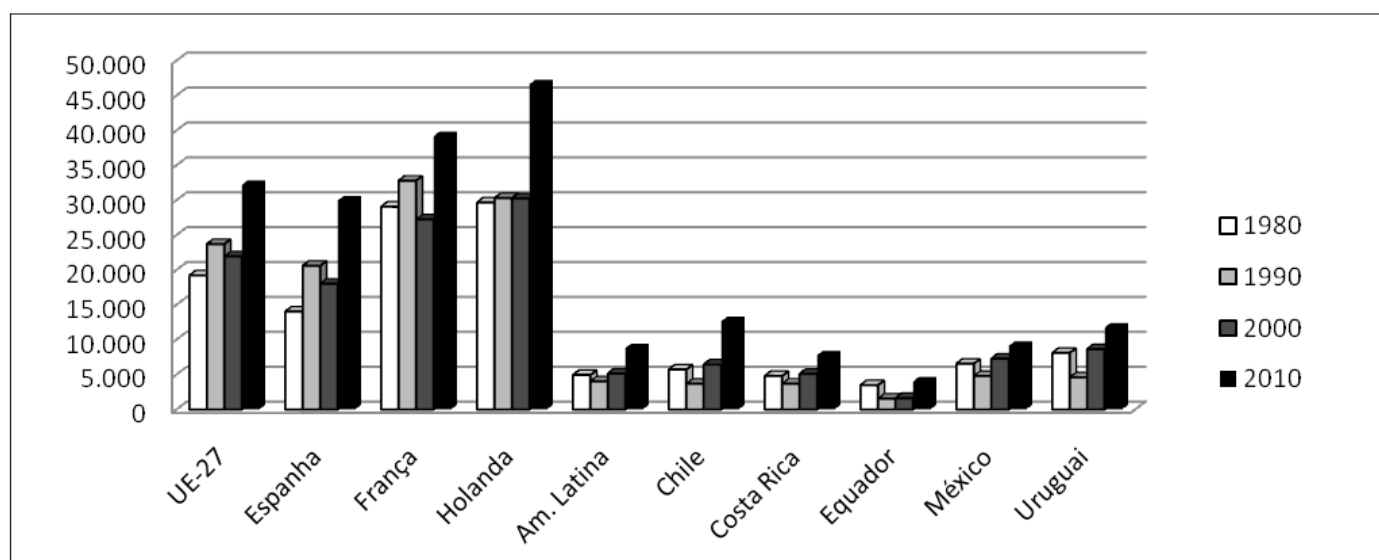
Tabela 8 – PIB *per capita* (valores constantes em US\$) por região e países selecionados (1980 – 2010)

Região/País	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
UE-27	19.211	23.700	21.945	32.199	67,6%
Espanha	14.020	20.597	18.032	29.956	113,7%
França	29.062	32.793	27.241	39.170	34,8%
Holanda	29.671	30.292	30.249	46.623	57,1%
América Latina	4.940	4.029	5.152	8.796	78,0%
Chile	5.728	3.676	6.436	12.640	120,7%
Costa Rica	4.788	3.704	5.090	7.774	62,3%
Equador	3.473	1.550	1.615	4.008	15,4%
México	6.563	4.786	7.277	9.128	39,1%
Uruguai	8.098	4.594	8.650	11.742	45,0%

Fonte: Banco Mundial (2013).

Assim como a Tabela 8, a Figura 3 permite visualizar o PIB *per capita* anual, em termos absolutos, entre os países. É enorme a diferença entre os países selecionados da América Latina e da União Europeia, pois a média da primeira chega a menos de US\$ 9 mil e a da segunda alcança mais de US\$ 32 mil. A diferença entre Holanda, que possui o maior valor, e Equador, com o menor resultado, é de 11 vezes em 2010. Entre os três países europeus, a Espanha é a única com valores inferiores à média da UE (embora, como comentado anteriormente, foi o país que obteve o maior ritmo de crescimento); na América Latina, Costa Rica e Equador estão abaixo da média regional.

Figura 3 – PIB *per capita* (valores constantes em US\$) por região e países selecionados (1980 – 2010)



Fonte: Banco Mundial (2013).

Os dados do PIB por fator agregado apontam para uma redução da participação das atividades agrícolas nos últimos 30 anos, com uma consequente ampliação da importância da indústria e dos serviços. A participação do PIB agrícola caiu continuamente na América Latina de 1980 a 2000, voltando a aumentar em 2010, mas situando-se bem abaixo do período inicial. Em todos os países latino-americanos selecionados, a participação do PIB agrícola no total reduziu-se no período considerado, com exceção do Uruguai, onde voltou a se elevar em 2010.

O mesmo fenômeno repete-se para a União Europeia e para os três países europeus selecionados. Os maiores percentuais de participação da agricultura no PIB total em 1980 pertenciam à Costa Rica e ao Uruguai (13%) e os menores índices à Holanda (3,8%) e à França (4,9%). Em 2010 somente o Uruguai permaneceu próximo dos 10%, mantendo-se como o país de maior participação do PIB agrícola (Costa Rica e Equador alcançam 7% e ficam acima da média latino-americana). Holanda, França e Espanha possuem um percentual de PIB agrícola maior do que a União Europeia, apesar de ser um percentual baixo – de 1,8% a 2,7% (Tabela 9).

Tabela 9 – PIB por fator agregado (%) por região e países selecionados (1980 – 2010)

Região / País	1980			1990			2000			2010		
	Agric.	Ind.	Serv.	Agric.	Ind.	Serv.	Agric.	Ind.	Serv.	Agric.	Ind.	Serv.
União Europeia	4,4	37,2	58,3	3,5	33,2	63,2	2,3	28,1	69,6	1,5	25,5	73,0
Espanha	7,2	36,6	56,2	5,6	33,6	60,8	4,4	29,3	66,3	2,7	26,1	71,2
França***	4,9	31,8	63,3	4,2	27,1	68,7	2,8	22,9	74,2	1,8	19,0	79,2
Holanda	3,8	33,1	63,1	4,4	29,4	66,2	2,6	24,9	72,4	2,0	23,9	74,2
América Latina	9,7	39,0	51,3	8,6	35,9	55,7	5,5	29,7	64,9	6,2	32,9	60,9
Chile	7,3	37,4	55,3	8,7	41,5	49,8	5,9	32,2	61,9	3,4	39,5	57,0
Costa Rica*	13,9	32,5	53,6	12,3	29,9	57,8	9,5	32,1	58,5	7,1	26,2	66,6
Equador**	-	-	-	-	-	-	9,1	59,0	32,0	7,0	38,1	54,9
México	9,0	33,6	57,4	7,8	28,4	63,7	4,2	28,0	67,8	3,9	34,7	61,4
Uruguai*	13,4	33,1	53,5	9,2	34,6	56,1	7,0	24,5	68,5	9,5	26,1	64,4

Fonte: Banco Mundial (2013).

* Os dados de 1980 referem-se a 1983

** Os dados de 2000 referem-se a 2002

*** Os dados de 2010 referem-se a 2009

Entre os países selecionados, França, México e Espanha são aqueles com os maiores PIB agrícolas em termos absolutos, alcançando US\$ 47,2, US\$ 40,5 e US\$ 37,5 bilhões em 2010, respectivamente. No mesmo ano, o PIB agrícola da América Latina chegou a US\$ 320 bilhões, ultrapassando pela primeira vez o da União Europeia, que atingiu US\$ 240 bilhões. Os menores valores, em 2010, encontram-se na Costa Rica (US\$ 2,6 bilhões), Uruguai (3,7 bilhões) e Equador (4 US\$ bilhões) (Tabela 10).

Apesar de o PIB agrícola ter mostrado uma redução de participação diante dos setores industriais e de serviços em todos os países selecionados da Europa e da América Latina, em termos absolutos houve um crescimento no Uruguai, Costa Rica e Chile de 1980 a 2010 (os maiores aumentos ocorreram na última década). A América Latina, no seu conjunto, também teve um aumento expressivo, principalmente de 2000 a 2010, quando passou de US\$ 146 bilhões a US\$ 320 bilhões (118% em dez anos). Já nos países europeus selecionados e na UE houve uma redução nos últimos vinte anos (Tabela 10).

Tabela 10 – PIB agrícola (valores constantes em US\$) por região e países selecionados (1980 – 2010)

Região/País	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
UE-27	390.203.930.874	395.141.553.834	244.905.127.319	239.958.934.977	-38,5%
Espanha	38.049.534.405	44.524.091.545	31.844.870.767	37.554.286.197	-1,3%
França	78.649.965.007	80.402.992.641	47.124.724.521	47.241.000.000	-39,9%
Holanda	15.938.381.626	19.811.743.429	12.732.968.198	15.174.388.268	-4,8%
América Latina	173.875.524.171	152.483.566.353	146.486.367.754	319.891.987.748	84,0%
Chile	4.644.616.050	4.221.379.252	5.850.300.221	7.459.390.604	60,6%
Costa Rica	1.283.690.176	1.395.499.627	1.886.478.035	2.588.320.535	101,6%
Equador	-	-	2.813.919.171	4.041.881.636	-
México	40.605.093.892	31.667.517.887	30.318.825.312	40.491.332.400	-0,3%
Uruguai	1.587.883.775	1.315.228.609	1.988.059.402	3.732.527.751	135,1%

Fonte: Banco Mundial (2013).

* Os dados de 1980 referem-se a 1983

** Os dados de 2000 referem-se a 2002

*** Os dados de 2010 referem-se a 2009

3.2 Emprego

Assim como o PIB do setor primário foi perdendo espaço para os setores industriais e de serviços, o número de empregos na agricultura também apresentou uma redução significativa em grande parte dos países. As únicas duas exceções são o Uruguai e o Equador, que mostraram uma tendência totalmente contrária aos demais casos. No Equador, cerca de 7,5% dos empregos, em 1990, foram gerados por atividades agrícolas, valor que deu um salto para 29,3% em 2000 e manteve-se neste nível na última década. No Uruguai o emprego agrícola chegou a 11% do total em 2007, quando em 2000 foi de 4%¹¹⁷ (Tabela 11).

Embora ocorram essas duas exceções (Uruguai e Equador), o decréscimo dos empregos na agricultura afetou de forma diferenciada as duas regiões, com importantes variações entre os países. Na América Latina a participação do emprego agrícola no total foi o dobro da União Europeia em 1990 e 2000, tendo atingido quase o triplo em 2009. No caso da União Europeia e nos seus três países selecionados, o índice é inferior a 5,1% em 2009, enquanto nos cinco países selecionados da América Latina os índices ficaram acima de 11% no mesmo ano e a média regional foi de 14,3%. Na Espanha a queda foi brusca, pois em 1980 praticamente 20% dos empregos eram agrícolas, passando a 4,2% em 2009. Na Costa Rica também houve uma redução considerável, de 27,4%, em 1980, para 12,3% do total, em 2009 (Tabela 11).

117 Os dados para o Uruguai podem ter problemas, pois é bastante estranho que em 1990 o emprego agrícola registrado seja irrisório no país.

Tabela 11 – Emprego na agricultura (% sobre o total de empregos) por região e países selecionados (1980 – 2009)

Região / País	1980	1990	2000	2009
União Europeia *	-	9,5	7,7	5,1
Espanha	19,3	11,8	6,7	4,2
França	8,4	5,6	4,1	2,9
Holanda	4,9	4,5	3,0	2,5
América Latina **	-	18,8	15,8	14,3
Chile	16,3	19,3	14,4	11,2
Costa Rica	27,4	25,9	20,4	12,3
Equador	-	7,5	29,3	28,7
México	-	22,6	18,0	13,5
Uruguai ***	-	0,0	4,1	11,0

Fonte: Banco Mundial (2013).

* Os dados de 1990 referem-se a 1991

** Os dados de 1990 referem-se a 1992

*** Os dados de 2009 referem-se a 2007

Em todos os países e anos a proporção de homens com empregos na agricultura apresenta-se maior do que o percentual de mulheres. Apesar deste padrão, a participação das mulheres no emprego agrícola não é muito diferente entre os países selecionados nas duas regiões: enquanto nos três países da Europa a atividade agrícola representa, em média, em torno de 2% dos empregos femininos, em quatro nações latino-americanas (excetuado o Equador) fica, em média, próxima a 5% em 2009. Precisamente no Equador ocorre uma divergência significativa deste perfil, pois o emprego agrícola chega a mais de 20% do emprego feminino total nos anos 2000 e 2009. Já o percentual de homens trabalhando na agricultura, em 2009, varia de 3% a 6% nos países selecionados da UE e de 15% a 19% no caso da América Latina (novamente o Equador destoa significativamente, pois a participação do emprego agrícola no emprego masculino total é 33% em 2009) (Tabela 12).

É importante destacar que em três dos cinco países selecionados da América Latina (Chile, Equador e Uruguai) houve um aumento do percentual de mulheres empregadas na atividade agrícola sobre o total do emprego feminino, enquanto a ampliação no caso dos homens ocorreu somente no Uruguai e Equador. Neste sentido, ainda que a importância da agricultura no emprego total dos homens seja maior do que para o emprego das mulheres, são para essas que a agricultura está se tornando fonte crescente de emprego em alguns dos países analisados (Tabela 12).

Tabela 12 – Emprego na agricultura de homens e mulheres (% sobre o total de empregos masculinos e femininos) por região e países selecionados (1980 – 2009)

Região / País	Homens				Mulheres			
	1980	1990	2000	2009	1980	1990	2000	2009
UE-27 *	-	8,2	8,2	5,8	-	7,5	7,2	4,4
Espanha	19,6	12,6	7,8	5,5	18,4	10,2	4,8	2,5
França	9,0	6,4	5,2	3,9	7,3	4,5	2,9	1,9
Holanda	6,0	5,2	3,7	3,3	2,6	3,4	2,2	1,6
Am. Latina **	-	20,5	20,0	18,7	-	14,6	8,0	8,1
Chile	21,9	25,3	19,3	15,4	2,8	5,9	4,6	5,5
Costa Rica	34,4	33,6	27,3	17,2	5,9	6,4	5,4	4,2
Equador	-	10,3	34,0	33,0	-	2,5	21,0	22,1
México	-	28,6	23,7	18,9	-	3,4	7,2	4,4
Uruguai ***	-	0,0	6,2	15,6	-	0,0	1,1	4,8

Fonte: Banco Mundial [2013].

* Os dados de 1990 referem-se a 1991

** Os dados de 1990 referem-se a 1992

*** Os dados de 2009 referem-se a 2007

Para analisar o tema da ruralidade é indispensável observar a incidência do emprego agrícola e não agrícola sobre o emprego rural. Entretanto, esses dados só estão disponíveis para os países latino-americanos nos anos próximos a 2000 e 2010. O que se percebe nesses anos é que o emprego não agrícola aumentou sua participação na última década, nos cinco países considerados, com destaque para o Chile, Costa Rica e México, onde houve um crescimento desta modalidade no total do emprego rural maior do que 10%. Em 2010, Uruguai e Equador foram os países em que o emprego agrícola atingiu 2/3 do emprego rural, enquanto na Costa Rica e no México o emprego não agrícola foi majoritário, atingindo 74,3% e 64,7% do emprego rural, respectivamente. No Chile, a participação do emprego não agrícola aumentou, de modo que os percentuais das duas modalidades de emprego parecem ter convergido para valores próximos a 50% em meados de 2010 (Tabela 13).

Tabela 13 – Percentual do emprego agrícola e não agrícola no emprego rural total por países selecionados (meados de 2000 e 2010)

País	Meados de 2000		Meados de 2010	
	Agrícola	Não agrícola	Agrícola	Não agrícola
Chile	64,9	35,1	52,3	47,7
Costa Rica	38,4	61,6	25,7	74,3
Equador	70,8	29,2	68,7	31,3
México	45,6	54,4	35,3	64,7
Uruguai	-	-	68,8	31,2

Fonte: CEPAL [2013].

3.3 Comércio Exterior

A partir dos dados disponibilizados pela FAO, que se referem a aproximadamente 600 produtos agropecuários (entre matérias-primas e alimentos), é possível analisar a trajetória do comércio exterior no setor agroalimentar dos oito países selecionados. Na maioria dos países as exportações cresceram em um ritmo superior às importações, com destaque para o Chile, onde as importações aumentaram 125% de 1980 a 2010, e o acréscimo das exportações foi superior a 875%. O movimento inverso foi predominante na Costa Rica e no Equador, enquanto na França se observa certa paridade no comportamento dessas variáveis.

Os maiores valores das importações agropecuárias estão nos países da Europa, principalmente na França e na Holanda, que concentram um montante superior a US\$ 45 bilhões em 2010; nos países da América Latina o destaque fica com o México (US\$ 20,2 bilhões), e o menor resultado com o Uruguai (US\$ 860 milhões). Entretanto, ao analisar o crescimento das importações, de 1980 a 2010, percebe-se uma mudança, pois os maiores aumentos estão nos países latino-americanos, sobretudo na Costa Rica e no Equador, que cresceram acima de 250% no período (Tabela 14).

A ocorrência de valores superiores na Europa e o destaque do México na América Latina são características semelhantes que os valores das exportações agropecuárias têm com os valores das importações. Em relação ao crescimento das exportações nas últimas três décadas, vale destacar o caso do Chile, que já foi comentado acima, do México e da Espanha, ambos com valores acima de 300%. O menor crescimento no período foi o da França (46%), seguido da Holanda (110%) e da Costa Rica (112%) (Tabela 14).

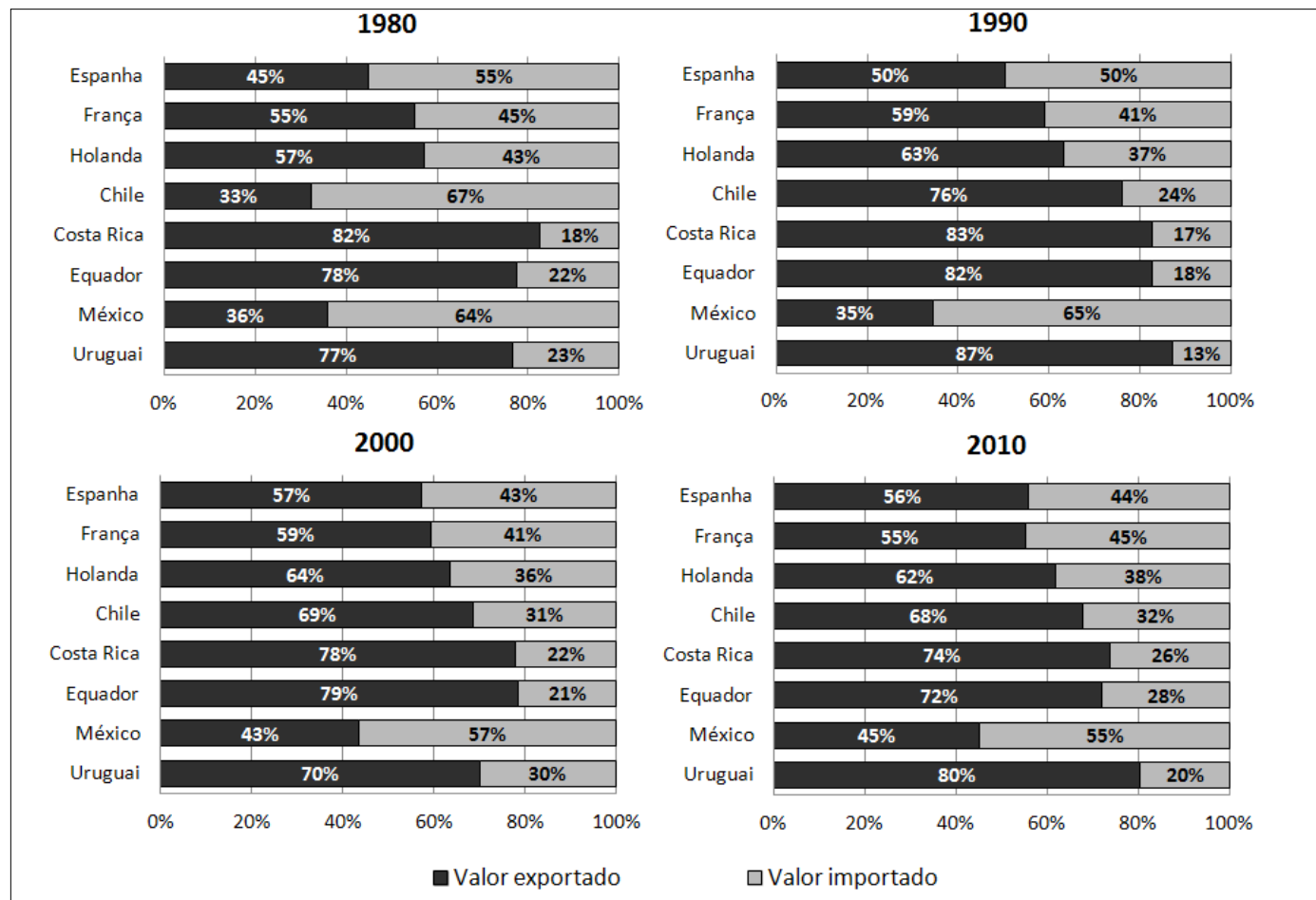
Tabela 14 – Valor das importações e exportações agropecuárias (em US\$ 1.000,00, com valores constantes de 2010) nos países selecionados (1980 – 2010)

Comércio exterior	Países	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
Importações	Espanha	10.177.122	11.892.793	12.828.289	27.514.721	170%
	França	33.565.863	34.089.311	27.244.107	48.695.062	45%
	Holanda	26.977.292	27.073.337	19.723.843	46.793.561	73%
	Chile	1.876.128	578.989	1.616.926	4.227.771	125%
	Costa Rica	319.864	252.891	541.838	1.136.483	255%
	Equador	420.364	258.252	452.789	1.577.779	275%
	México	7.317.864	7.532.198	11.403.913	20.269.187	177%
	Uruguai	354.362	178.203	524.627	860.454	143%
Exportações	Espanha	8.273.041	11.990.014	17.220.360	34.828.054	321%
	França	40.961.142	49.189.980	39.599.005	59.714.918	46%
	Holanda	35.890.008	46.283.997	34.385.850	75.523.115	110%
	Chile	903.809	1.837.952	3.552.917	8.809.967	875%
	Costa Rica	1.503.948	1.206.042	1.913.166	3.191.126	112%
	Equador	1.451.400	1.212.802	1.658.416	4.057.225	180%
	México	4.104.040	3.979.755	8.772.755	16.588.237	304%
	Uruguai	1.161.287	1.194.959	1.226.750	3.514.407	203%

Fonte: FAOSTAT (2013).

Ao comparar os valores das exportações e das importações agrícolas, é visível a grande diferença no perfil do comércio exterior entre os países, com algumas mudanças ao longo dos anos. De acordo com a Figura 4, houve, de modo geral, um aumento das exportações em relação às importações: em 1980, em três países (Espanha, Chile e México) o valor exportado com produtos agropecuários era inferior a 50% do total comercializado (exportações + importações), enquanto em 2010 apenas o México fazia parte deste grupo. Ademais, observa-se, principalmente no período mais recente, que os países latino-americanos selecionados (novamente com a exceção do México) apresentam um saldo de exportações superior ao dos países selecionados da Europa.

Figura 4 – Proporção das exportações e importações agropecuárias por países selecionados (1980 – 2010)



Fonte: FAOSTAT [2013].

Ao observar a relação entre exportações e importações em 2010, percebe-se que o Uruguai é o país selecionado que apresenta a maior proporção de exportações agropecuárias (80%), aparecendo como um país fundamentalmente exportador líquido de produtos agropecuários, no qual o valor das exportações neste ano é quatro vezes superior ao valor das importações. Apesar de o valor em 2010 já ser muito expressivo, em 1990 ele era ainda maior (87%) (Figura 4). Como pode ser visto no Anexo 1, onde constam os cinco principais produtos exportados e importados por valor e quantidade dos países selecionados, o Uruguai mantém este saldo positivo elevado em função da soja e da carne bovina, que sozinhas respondem por praticamente 50% do valor das exportações agrícolas em 2010, embora arroz, trigo e queijo também sejam expressivos. As principais importações, em 2010, foram de erva-mate, lã, carne suína, chocolate e açúcar (Anexo 1).

A Costa Rica, ainda que tenha apresentado na última década uma pequena redução na proporção dos produtos exportados (em relação aos importados), mantém um saldo muito positivo, com valor superior a $\frac{3}{4}$ em todos os anos observados (Figura 4). Os principais produtos que lhe garantem esse resultado são abacaxi, banana, café, óleo de palma e açúcar, que juntos respondem por 56,5% das exportações agropecuárias. Do lado das importações, destacam-se milho, soja, trigo, arroz e feijão, que representam 35,6% do total importado. O saldo comercial agrícola do Equador apresenta muita semelhança com os dados da Costa Rica (a variação percentual máxima entre os dois países foi de 4%). Inclusive os produtos exportados e importados são praticamente os mesmos. A única diferença é que o Equador exporta cacau e compra maçã (Anexo 1).

O Chile, nos trinta anos analisados, foi o país que apresentou uma mudança maior de perfil, pois inverteu o sentido das proporções: as exportações agrícolas representavam 33% do total comercializado (exportações mais importações) em 1980, valor que passa a ser assumido em 2010 pela participação das importações. Os principais produtos enviados ao mercado externo são vinho e frutas (uva, maçã, mirtilo e cereja), sendo que o país tem uma grande dependência da cadeia vitivinícola, que representa $\frac{1}{3}$ do valor exportado pelo setor agropecuário. As importações mais expressivas em valor aproximam-se dos produtos demandados por Costa Rica e Equador, ou seja, soja, milho e trigo, além da carne bovina e do açúcar.

Dos oito países analisados, o México é o único em que o saldo da balança comercial agropecuária (exportações menos importações) permanece negativo todos os anos considerados, aumentando em 2010 (Tabela 14). Cerveja, tomate, bebidas alcoólicas destiladas (principalmente tequila), pimentas e abacates são os principais artigos exportados. Do lado das importações, destacam-se soja, milho e trigo, além das carnes bovina e suína, os quatro primeiros correspondentes às principais importações chilenas.

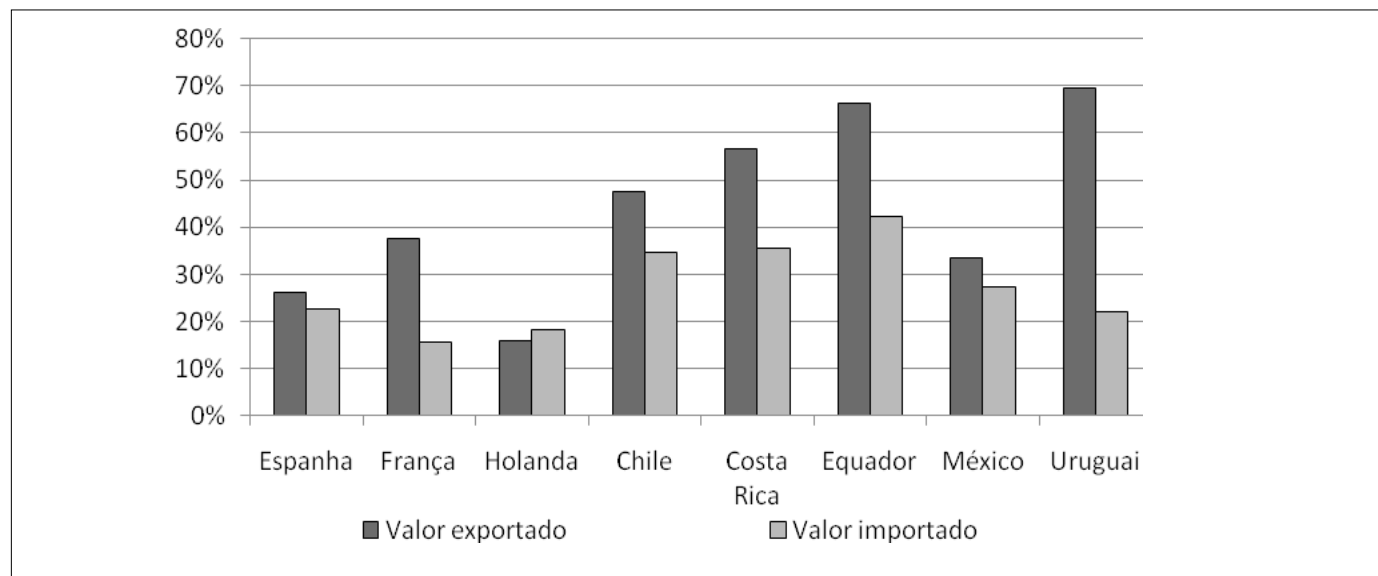
Nos três países europeus considerados, a proporção das exportações agropecuárias no total da corrente de comércio (exportações mais importações) foi superior a de importações em todo o período 1980-2010 (com exceção da Espanha em 1980 e 1990), sendo que na última década variou entre 55% e 65%. Na Espanha, dos cinco primeiros produtos exportados em 2010, quatro referem-se a atividades mais tradicionais – azeite de oliva virgem, vinho e citros (tangerina e laranja) – e o outro ganhou importância nos últimos dez anos – carne suína. As importações são principalmente de tabaco, soja, queijo de vaca, trigo e bebidas alcoólicas destiladas. Entre os cinco principais produtos importados pela França, os três primeiros são idênticos aos da Espanha (tabaco, soja e queijo de vaca), além de chocolate e massas. As exportações concentram-se no vinho, trigo, bebidas alcoólicas destiladas, milho e queijo de vaca (que também está presente nas importações).

A Holanda, que detém os maiores níveis absolutos de exportações em 2010 (embora inferiores aos da França nas décadas anteriores), comercializa principalmente queijo de vaca, tabaco, farelo de soja, carne de frango e cerveja. Chama atenção que o produto com maior valor de importações é o farelo de soja e o terceiro é a soja *in natura*, o que permite supor que o país beneficia a *commodity* e posteriormente vende o produto beneficiado para outras nações. Também é expressiva a importação de cacau em grão, azeite de palma e vinho (Anexo 1).

Ao analisar os principais produtos agropecuários exportados e importados nos oito países selecionados, em 2010, observa-se que a representatividade dos cinco principais produtos sobre o total do setor é distinta entre os países. Nos países latino-americanos, é possível dizer, fazendo uma ressalva para o caso mexicano, que as exportações agrícolas estão bastante concentradas, dado que os cinco primeiros produtos representam de 50% a 70% do total. Além disso, com exceção da Holanda, as exportações tendem a ser

mais concentradas do que as importações. No Uruguai isso é bem evidente, pois enquanto os cinco primeiros produtos agrícolas importados respondem por 22% das importações, os cinco principais produtos exportados somam 70% do total das exportações agropecuárias (Figura 5).

Figura 5 – Representatividade dos cinco principais produtos agropecuários exportados e importados sobre o total do setor por países selecionados em 2010



Fonte: FAOSTAT (2013).

Antes de finalizar este item, cabe ressaltar o peso das exportações e das importações agropecuárias no conjunto do comércio exterior de cada país. Na Espanha, França, Holanda e Chile as exportações agrícolas atingiram cerca de 12% do total exportado em 2010 (nos países europeus houve inclusive um pequeno aumento na última década). Entretanto, o país onde o peso relativo do valor das exportações agropecuárias é maior é o Uruguai, onde as vendas de produtos agropecuários no comércio exterior superaram 50% do total exportado; em seguida vem a Costa Rica, com 33,8% do total, embora seja evidente a perda de importância das exportações agropecuárias nos últimos anos (em 1980 eram responsáveis por 2/3 do total). No México também há uma tendência de queda do percentual das exportações agropecuárias no total, além de que apresenta a menor participação, desde 1990, dentre os oito países selecionados. Em relação ao peso das importações agropecuárias na balança comercial mexicana, há uma grande variação no período, pois o percentual passa de 16%, em 1980, para cerca de 6,5% (Tabela 15).

Tabela 15 – Proporção das exportações e importações agropecuárias no conjunto do comércio exterior por países selecionados (1980 – 2010)

Comércio exterior	Países	1980	1990	2000	2010
Importação	Espanha	12,8%	8,8%	6,6%	8,4%
	França	10,7%	9,1%	6,4%	8,0%
	Holanda	15,1%	13,0%	7,2%	9,1%
	Chile	15,8%	5,2%	7,0%	7,2%
	Costa Rica	9,0%	8,3%	6,8%	8,4%
	Equador	8,0%	9,0%	9,7%	7,7%
	México	16,1%	15,1%	8,1%	6,5%
	Uruguai	9,1%	8,2%	12,1%	10,0%
Exportação	Espanha	17,1%	14,1%	11,9%	13,7%
	França	15,8%	14,4%	9,7%	11,4%
	Holanda	20,9%	22,1%	11,8%	13,2%
	Chile	8,5%	13,9%	14,8%	12,4%
	Costa Rica	64,6%	54,2%	26,3%	33,8%
	Equador	25,2%	29,1%	26,9%	23,2%
	México	11,5%	9,6%	8,1%	5,6%
	Uruguai	47,2%	45,7%	42,7%	52,3%

Fonte: FAOSTAT (2013).

4. Estabelecimentos agropecuários e estrutura fundiária¹¹⁸

Entre os países selecionados, o México é o que possui o maior número de estabelecimentos agropecuários, chegando a 5,5 milhões em 2010. Na sequência vêm Espanha (com quase um milhão de unidades no mesmo ano), Equador (842 mil) e França (516 mil). Entre as nações com menor número de estabelecimentos em 2010 aparecem Uruguai, com menos de 55 mil; Holanda, 72,3

118 Neste item, deferente dos demais, não foi possível utilizar dados padronizados oriundos de uma mesma fonte – exceto no caso dos países da União Europeia, que possuem à disposição o Eurostat. Assim, foram resgatados os dados dos Censos Agropecuários de cada país, o que significa que pode (e deve) haver diferenças no conceito da unidade de referência (propriedade rural, unidade de produção, estabelecimento agropecuário etc.) entre os países. De toda forma, tendo em vista os objetivos desta parte do texto (observar as principais semelhanças e diferenças entre os países em relação a algumas variáveis socioeconômicas fundamentais), este problema não impede que façamos uma análise geral. Por outro lado, os anos dos Censos não correspondem e para garantir uma comparabilidade mínima foram construídos dois períodos: i) o entorno de 1990, que abrange os anos de 1990 (Espanha, Holanda, França e Uruguai), 1991 (México), 1984 (Costa Rica, com seu último Censo realizado), 1985 (Equador) e 1997 (Chile); e ii) o entorno de 2010, que inclui os anos de 2007 (Chile e México), 2008 (Equador) e 2010 (Espanha, Holanda, França e Uruguai). Outra dificuldade encontrada diz respeito aos estratos de área utilizados em cada país, os quais apresentam algumas diferenças importantes. Para permitir a comparabilidade, foi necessário reduzi-los a três estratos: menos de 20 hectares, de 20 a 100 hectares e acima de 100 hectares.

mil; e provavelmente Costa Rica, embora não existam informações disponíveis para 2010. Na Tabela 16 fica evidente que o número de unidades de produção tem diminuído nos últimos vinte anos na maioria dos países, principalmente os europeus, onde a queda variou de 37% a 45%. Os únicos casos de crescimento ocorreram no Equador e no México, ambos com aumento superior a 25%.

O México é, de longe, o país líder na área total dos estabelecimentos agropecuários, com mais de 100 milhões de hectares em 2010, seguido da Espanha e da França (próximos dos 30 milhões de ha). O crescimento da área total no período 1990-2010 foi negativo nos países europeus e no Chile, mas esta queda foi bem inferior a do número de estabelecimentos. O maior aumento da área total aconteceu no Equador, que passou de 9,4 a 12,3 milhões de hectares (ampliação de 31%), enquanto no Uruguai e no México a área total manteve-se praticamente estável (Tabela 16).

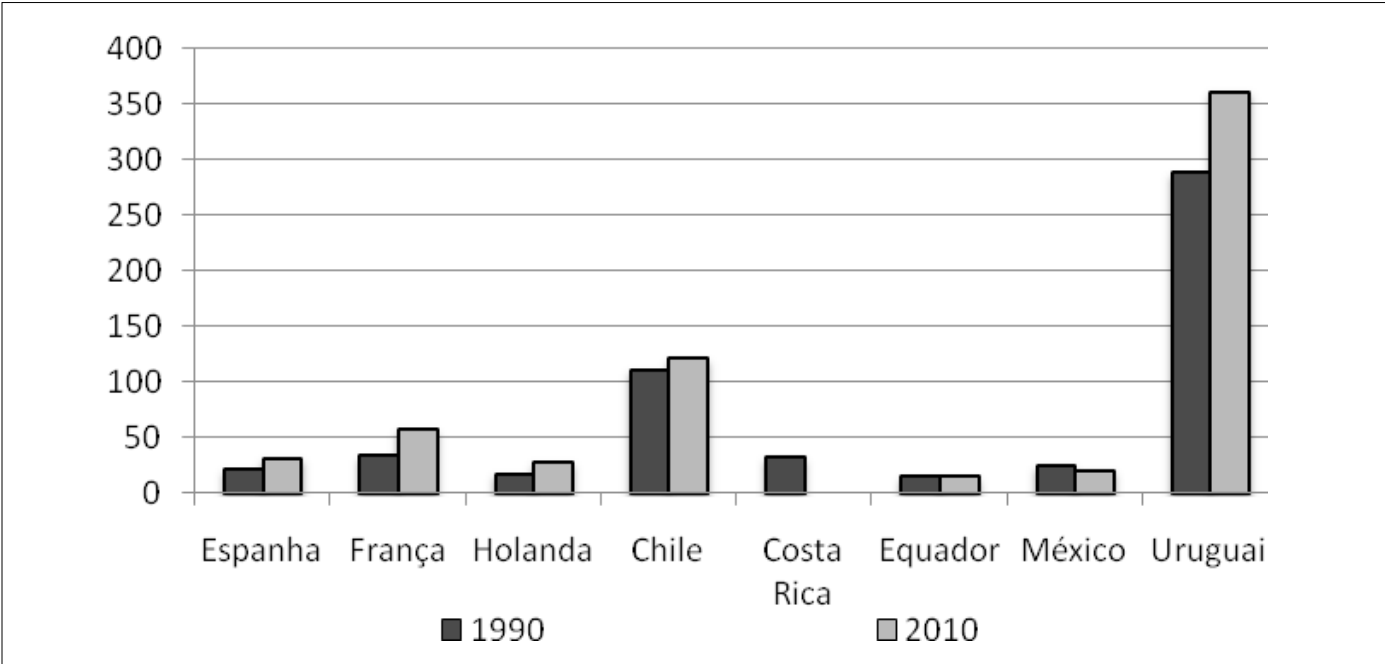
Tabela 16 – Número, área total e área média dos estabelecimentos agropecuários por países selecionados (1990 e 2010)

Países	Número de estabelecimentos agropecuários			Área total dos estabelecimentos agropecuários (ha)			Área média dos estabelecimentos agrop. (ha)		
	1990	2010	Cresc.	1990	2010	Cresc.	1990	2010	Cresc.
Espanha	1.593.640	989.800	-37,9%	34.163.530	30.614.170	-10,4%	21,4	30,9	44,3%
França	923.590	516.100	-44,1%	30.978.250	29.546.440	-4,6%	33,5	57,2	70,7%
Holanda	124.800	72.320	-42,1%	2.155.070	2.018.620	-6,3%	17,3	27,9	61,6%
Chile	329.563	301.269	-8,6%	36.638.357	36.442.879	-0,5%	111,2	121,0	8,8%
Costa Rica	96.542	-	-	3.070.337	-	-	31,8	-	-
Equador	641.454	842.882	31,4%	9.428.683	12.355.830	31,0%	14,7	14,7	-0,3%
México	4.407.880	5.548.845	25,9%	108.400.000	112.400.000	3,7%	24,6	20,3	-17,6%
Uruguai	54.816	44.890	-18,1%	15.803.763	16.227.088	2,7%	288,3	361,5	25,4%

Fonte: EUROSTAT (2013) e Censos Agropecuários diversos.

Em 2010, a área média dos estabelecimentos variava significativamente entre os países, sendo que o Uruguai possuía a maior área média, com 361,5 ha, seguido do Chile, com 121 ha. O menor valor se encontrava no Equador, com 14,7 ha. Nos países europeus houve um visível processo de concentração de terra nos estabelecimentos, com elevado crescimento da área média de 1990 a 2010, principalmente na França e na Holanda. Nos países selecionados da América Latina, por sua vez, não se observa, com os dados utilizados, um processo semelhante de concentração de terras no mesmo período. O maior aumento da área média ocorreu no Uruguai (25%), seguido do Chile (9%). No México houve uma redução da área média dos estabelecimentos (de cerca de 18%), enquanto no Equador ela se mantém estável (para a Costa Rica não existem informações disponíveis) (Tabela 16 e Figura 6).

Figura 6 – Área média dos estabelecimentos agropecuários por países selecionados (1990 e 2010)



Fonte: EUROSTAT (2013) e Censos Agropecuários diversos.

A Tabela 17 permite analisar o número de estabelecimentos agropecuários por estratos de área, nos países selecionados. O Uruguai apresenta o maior número de unidades no estrato acima de 100 ha, alcançando 44,5% do total em 2010. Os estabelecimentos menores de 20 ha estão concentrados no México, Equador e Espanha, com valores superiores a 80% do total em 1990 e a 78% em 2010. Nos países europeus houve uma diminuição das unidades menores de 20 ha, com ampliação das maiores (principalmente acima de 100 ha). Na França, por exemplo, o estrato acima de 100 ha representava 5,2% do total em 1990, saltando para 18,3% em 2010. Nos países latino-americanos selecionados houve certa estabilidade na distribuição por estratos de área ao longo dos vinte anos – somente no caso uruguaio se observa um aumento da participação das unidades maiores.

Tabela 17 – Número de estabelecimentos agropecuários por estratos de área nos países selecionados (anos próximos a 1990 e 2010)

País	1990				2010			
	< 20 ha	> 20 ha < 100 ha	> 100 ha	Total	< 20 ha	> 20 ha < 100 ha	> 100 ha	Total
Espanha	86,7%	10,9%	2,4%	100%	78,6%	16,2%	5,2%	100%
França	52,4%	42,3%	5,2%	100%	45,6%	36,1%	18,3%	100%
Holanda	69,9%	29,6%	0,6%	100%	57,8%	39,2%	3,1%	100%
Chile	72,3%	20,1%	7,6%	100%	73,4%	19,0%	7,6%	100%
Costa Rica	73,1%	20,6%	6,3%	100%	-	-	-	-
Equador	83,5%	15,3%	1,3%	100%	85,3%	12,6%	2,0%	100%
México	89,8%	7,8%	2,4%	100%	89,8%	7,9%	2,2%	100%
Uruguai	33,3%	28,4%	38,3%	100%	27,3%	28,2%	44,5%	100%

Fonte: EUROSTAT (2013) e Censos Agropecuários diversos.

Os estabelecimentos com mais de 100 ha dominam a área total no Uruguai (95%) e no Chile (próximo dos 90%), mas também são majoritários na Espanha, França, Equador e México em 2010. As unidades médias, como poderiam ser chamadas aquelas de 20 a 100 ha, são predominantes apenas na Holanda. Já os estabelecimentos com menos de 20 hectares são minoria, alcançando os maiores percentuais no Equador e no México (próximos de 20% em 2010). Este foi, inclusive, o segmento que apresentou, nos países europeus, os maiores níveis de redução de área, no período 1990 a 2010, especialmente na França e Holanda. A área das unidades com mais de 100 ha, por sua vez, elevou sua participação na área total, com destaque para França (onde passou de 25,5% para 57,5%) e Holanda (que de apenas 5,3% do total em 1990 alcançou 18,4% em 2010).

Tabela 18 – Área total dos estabelecimentos agropecuários por estratos de área nos países selecionados (anos próximos a 1990 e 2010)

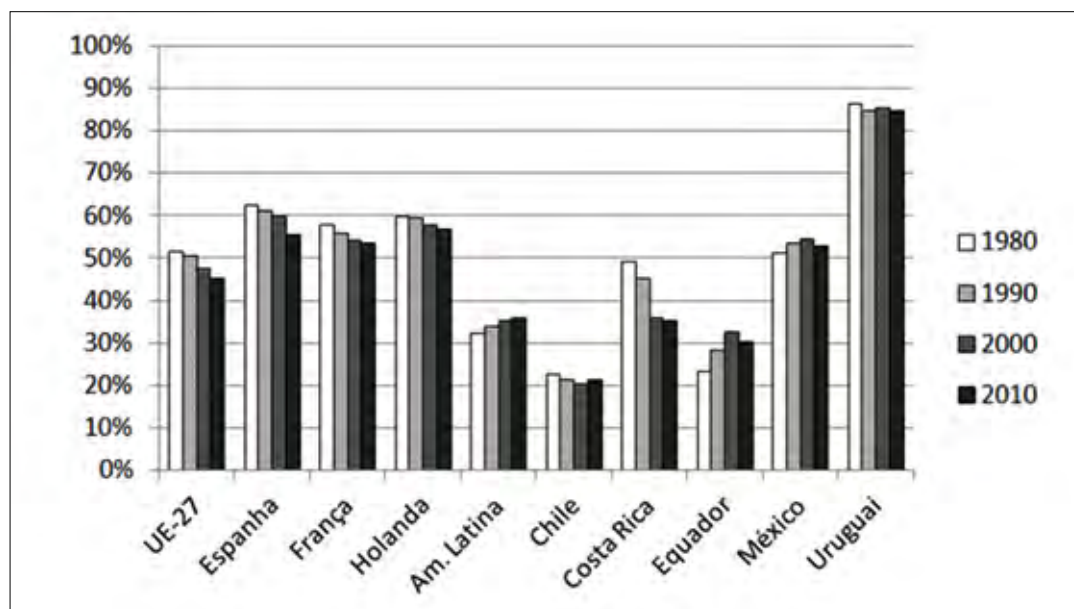
País	1990				2010			
	< 20 ha	> 20 ha < 100 ha	> 100 ha	Total	< 20 ha	> 20 ha < 100 ha	> 100 ha	Total
Espanha	25,9%	27,3%	46,8%	100%	16,3%	28,1%	55,6%	100%
França	13,3%	61,2%	25,5%	100%	6,0%	36,6%	57,5%	100%
Holanda	30,8%	63,9%	5,3%	100%	16,1%	65,4%	18,4%	100%
Chile	3,6%	7,7%	88,7%	100%	3,3%	6,6%	90,0%	100%
Costa Rica	11,0%	27,8%	61,1%	100%	-	-	-	-
Equador	20,4%	44,4%	35,2%	100%	21,2%	38,1%	40,7%	100%
México	18,2%	13,6%	68,3%	100%	18,1%	16,7%	65,0%	100%
Uruguai	1,0%	4,8%	94,2%	100%	0,6%	3,9%	95,5%	100%

Fonte: EUROSTAT (2013) e Censos Agropecuários diversos.

5. Aspectos produtivos

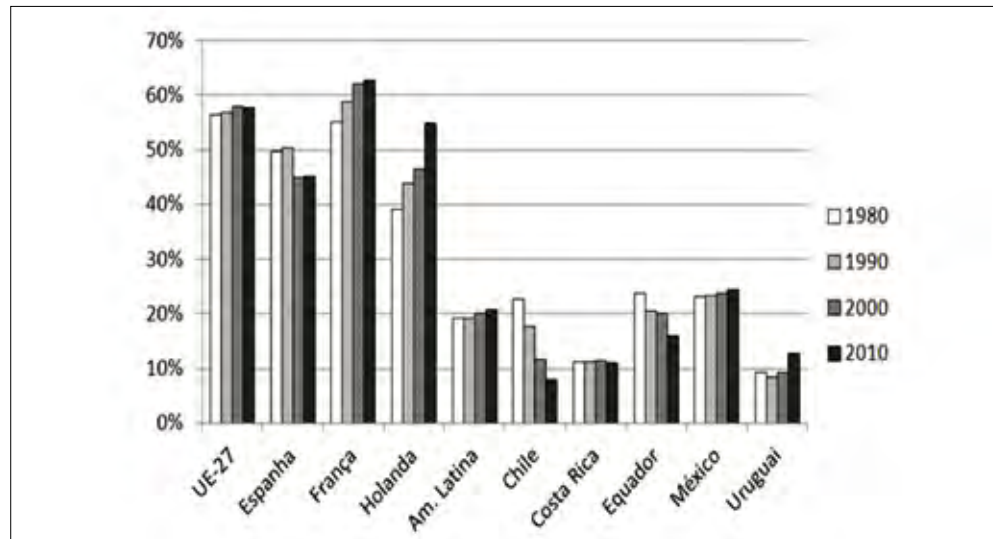
É interessante iniciar a análise introduzindo um índice calculado pelo Banco Mundial, que indica o percentual de terras cultiváveis sobre o total de terras disponíveis nos países (excluindo a superfície coberta com água). Esse índice expressa o potencial de utilização do espaço para o desenvolvimento da agricultura. Como pode ser visto na Figura 7, o Uruguai é o país selecionado com maior percentual de áreas cultiváveis sobre o total (85%), que se mantém ao longo dos anos. Em seguida vêm os países europeus selecionados, que, apesar da redução ao longo dos anos, continuam com um percentual superior a 50% (assim como o México). Os menores valores estão localizados nos países andinos, Chile e Equador, cuja terra cultivável representa de 20% a 30% da área total do país. A maior redução nesse índice ocorreu na Costa Rica, que de 50% passou a 35% (Figura 7).

Figura 7 – Percentual de terras cultiváveis sobre o total da área existente nos países selecionados (1980 – 2010)



Fonte: Banco Mundial (2013).

O Banco Mundial também estima, a partir das terras cultiváveis, qual é o percentual que de fato é utilizado com agricultura. Nesta conta são incluídas as áreas para plantação temporária, permanente e de forragem para pasto e não são consideradas as terras destinadas ao plantio de árvores para obtenção de madeira. Os maiores índices encontram-se nos três países europeus, com destaque para a França, que cultiva 60% da área apta. Ainda que Espanha e Holanda tenham índices elevados, são menores que o percentual da União Europeia. A média da América Latina é de 20%, mas em 2010 somente o México, dentre os países considerados, conseguiu um valor superior (24%). Os percentuais mais baixos são encontrados no Uruguai, Costa Rica e Chile (onde a participação da área cultivável nas áreas aptas era de 23%, em 1980, e caiu para 8%, em 2010) (Figura 8).

Figura 8 – Percentual de terras agrícolas sobre o total da área cultivável nos países selecionados (1980 – 2010)

Fonte: Banco Mundial (2013).

A área total colhida com cultivos agrícolas foi maior no México (16,1 milhões de ha em 2010), França (14,3 milhões de ha) e Espanha (12,1 milhões de ha). No lado oposto estão Holanda e Costa Rica, com cerca de 550-560 mil ha. De 1980 a 2010 houve uma redução da área colhida no Chile (24,4%), Espanha (11,9%) e Holanda (6,4%), enquanto na Costa Rica e no Equador as terras cultivadas cresceram 50-60% (Tabela 19).

Tabela 19 – Área colhida com cultivos agrícolas (hectares) por países selecionados (1980 – 2010)

País	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
Espanha	13.778.636	14.929.268	13.762.161	12.140.497	-11,9%
França	13.260.666	14.114.774	13.620.553	14.342.142	8,2%
Holanda	601.756	626.979	615.789	563.328	-6,4%
Chile	1.537.358	1.433.059	1.230.309	1.162.245	-24,4%
Costa Rica	368.484	457.241	492.141	553.361	50,2%
Equador	1.554.158	2.342.089	2.516.235	2.463.277	58,5%
México	15.148.625	16.566.406	15.837.901	16.116.977	6,4%
Uruguai	832.036	714.776	615.167	1.742.552	109,4%

Fonte: FAOSTAT (2013).

No período 1980-2010, há uma grande variação entre os países selecionados quanto a seus principais cultivos (Anexo 1). A Espanha foi o único caso em que os cinco principais produtos não mudaram ao longo do período, isto é, cevada, trigo, uva, oliveira e girassol mantiveram-se nas primeiras colocações ao longo desses anos, modificando-se apenas a posição ocupada. Merece destaque o cultivo de oliveiras, cuja área colhida dobrou no período, enquanto os demais apresentaram quedas relevantes, como é o caso da cevada, cuja redução foi de cerca de 1,5 milhão de ha, entre 1990 e 2010.

Na França, têm visibilidade trigo, cevada, milho e uva, sempre nas primeiras posições, além de beterraba, girassol e canola. O trigo é o principal cultivo: sua área aumentou de 4,6 para 5,9 milhões de hectares e representa mais de 40% da área total colhida em 2010. Na Holanda, os dois principais produtos cultivados ao longo dos trinta anos foram batata e trigo, que juntos somaram mais de 300 mil ha, respondendo por 50% da área destinada à produção agrícola. Beterraba e cevada ocuparam o terceiro e o quarto postos. Na quinta posição revezam-se aveia, maçã, milho e cebola.

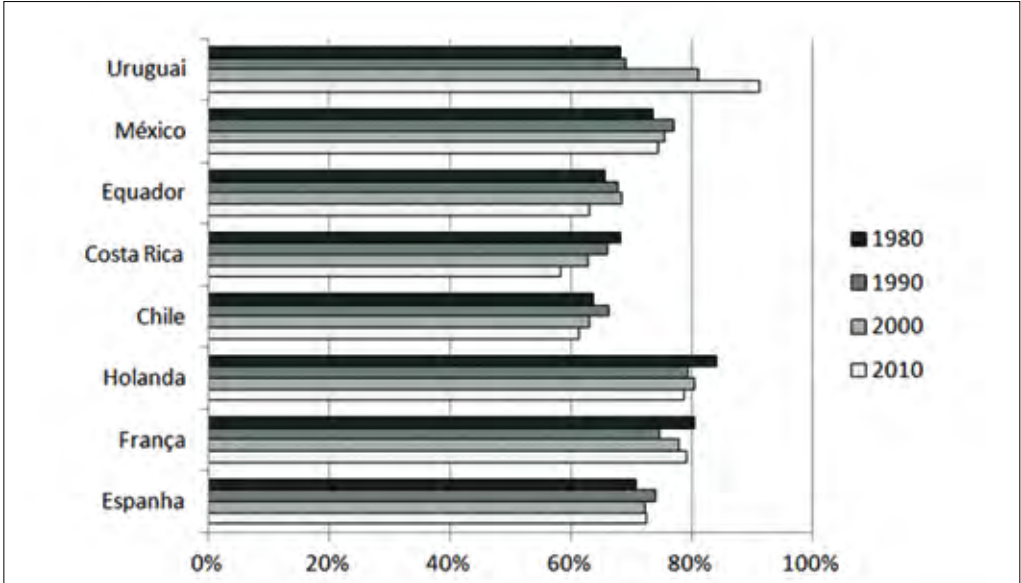
Entre os cinco principais produtos cultivados no Chile, ganham destaque trigo, uva, milho e aveia, além de feijão (na quinta posição em 1980 e 1990) e batata (em 2000 e 2010). Embora a uva não seja o produto com maior área em nenhum dos anos analisados, foi o que apresentou o maior aumento, saindo de 115 mil para 200 mil ha (crescimento de 75%). Na Costa Rica, café e arroz sempre estiveram entre os cinco primeiros (respondendo por 30 a 40% da área colhida total), enquanto os demais cultivos – cana-de-açúcar, milho, banana, feijão, nozes de palma e abacaxi – alternaram posições ao longo dos anos.

O Equador, assim como a França, mantém ao longo do período os seus quatro maiores cultivos em área – café, cacau, milho e arroz –, cuja ordem de importância se altera entre os anos. A cana-de-açúcar ocupou a quinta posição somente em 1980, pois nos anos seguintes foi desbancada pela banana. No México, milho, feijão e sorgo conservam sua estabilidade, enquanto trigo e cana-de-açúcar perderam colocações para o café nos últimos anos. Chama atenção que no México o milho representa 45% da área colhida no período analisado, o que significa uma grande concentração em um único produto por mais de trinta anos e expressa, também, a enorme importância histórica do milho na cultura mexicana.

No Uruguai, trigo, milho e arroz são os principais cultivos, seguidos de linhaça e cevada. Entretanto, quem assumiu a liderança nos últimos anos é a soja que, embora não estivesse entre os cinco cultivos com maior área colhida em 2000, se tornou responsável pela metade da área colhida em 2010 – superando a representatividade territorial do milho no México e do trigo na França.

É possível analisar o grau de concentração da produção agrícola nos países selecionados através do peso dos cinco principais cultivos na área colhida total. Conforme a Figura 9, o Uruguai é onde apresenta a menor diversificação, sobretudo na última década, onde os cinco principais cultivos ocupam 91% das terras colhidas. Holanda e França também apresentam concentração elevada e estável, próxima dos 80%. Os menores valores encontram-se no Equador, Costa Rica e Chile (em torno de 70%), com uma tendência à redução da concentração nos anos mais recentes.

Figura 9 – Percentual dos cinco principais cultivos agrícolas no total da área colhida por países selecionados (1980 – 2010)



Fonte: FAOSTAT (2013).

Os dados da FAO também permitem identificar os principais produtos agropecuários através do valor da produção (incluindo nesse caso produtos agrícolas e pecuários). A França é o país em que os dez primeiros produtos assumem o maior valor entre os países, mantendo-se próximo dos US\$ 30 bilhões (em dólares correntes), seguida da Espanha e do México, ambos com forte crescimento nos últimos anos. Já a Costa Rica e o Uruguai apresentam os menores valores, ainda que tenham dobrado de 1980 a 2010. Os países que tiveram o maior acréscimo no valor da produção dos dez principais produtos, nas últimas três décadas, foram Equador (187%) e Chile (173%) (Tabela 20).

Tabela 20 – Valor da produção (em US\$ 1.000) dos dez principais produtos nos países selecionados (1980 – 2010)

País	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
Espanha	14.502.207	16.290.270	20.286.537	22.381.130	54,3%
França	30.242.512	29.774.458	30.771.628	30.085.425	-0,5%
Holanda	9.454.147	11.052.030	10.902.208	11.903.750	25,9%
Chile	2.129.875	3.098.626	4.482.465	5.818.900	173,2%
Costa Rica	931.809	1.376.086	2.258.307	2.272.701	143,9%
Equador	1.850.522	2.460.903	4.004.501	5.316.982	187,3%
México	11.439.341	13.710.828	18.749.427	22.738.860	98,8%
Uruguai	1.616.694	1.861.308	2.520.810	3.352.071	107,3%

Fonte: FAOSTAT (2013).

No Anexo 1 é possível encontrar um detalhamento dos dez principais produtos agroalimentares por valor e por volume de produção para os anos de 1980, 1990, 2000 e 2010 nos oito países selecionados. Alguns produtos são encontrados em todos os países selecionados, como carne bovina (na primeira posição no México e no Uruguai), carne suína (liderando em 2000 e 2010 na Espanha), carne de frango e leite (sendo o primeiro colocado na França e na Holanda). As frutas (abacaxi, banana, maçã, uva, abacate, laranja, manga, pêssigo e outras) estão presentes na maior parte dos países, sendo o produto com maior valor no Chile (uva), Costa Rica (abacaxi) e Equador (banana). Também estão na lista: milho (principalmente no México), batata (nos países europeus e no Chile), soja (no Uruguai), arroz (na Costa Rica, Equador e Uruguai), feijão (no México), cana-de-açúcar (no Equador, Costa Rica e México), café (em especial na Costa Rica) e trigo (sobretudo na França e no Chile). Alguns produtos estão em apenas um país, como pimenta no México, que ampliou sua participação na última década, cacau no Equador, azeitonas na Espanha, fungos na Holanda e lã no Uruguai.

6. Acesso a serviços, desigualdade e incidência da pobreza

6.1 Acesso à água, saneamento e eletricidade

No acesso à água existe, entre os países selecionados, no período 1990-2010, uma diferença regional muito evidente: enquanto nos países europeus há uma cobertura total nas áreas urbanas e rurais, na América Latina somente o Uruguai conseguiu este resultado em 2010. Outro destaque é a grande distância existente entre as áreas rurais e urbanas nos países latino-americanos, pois o campo sempre apresentou uma cobertura inferior à cidade em todos os anos e países. Entretanto, a diferença vem sendo reduzida a cada década. A maior disparidade encontra-se no Chile, onde 99% dos habitantes do meio urbano tinham acesso à água em 1990, enquanto no meio rural não alcançava a metade da população. Nos anos seguintes houve um avanço importante no campo, mas o problema permanece: uma em cada quatro pessoas chilenas que viviam na área rural não tinha acesso à água em 2010.

México e Equador obtiveram resultados significativos, pois o percentual de pessoas com acesso à água saltou de 60% para 90% em vinte anos. A Costa Rica, que tinha a maior cobertura no campo em 1990 (86%), não ampliou muito o acesso e, em 2010, o valor chegou a 91% (enquanto no meio urbano já atingiu 100%). Cabe destacar que a maioria dos países latino-americanos selecionados apresenta um resultado melhor do que a média da América Latina, que em 2010 foi de 81% na área rural – apenas o Chile mantém-se abaixo deste valor (Tabela 21).

Tabela 21 – População (nacional, urbana e rural) com acesso à água (%) por região e países selecionados (1990 – 2010)

Região / País	Nacional			Urbana			Rural		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
União Europeia (UE-27)	-	-	-	-	-	-	95	97	100
Espanha	100	100	100	100	100	100	100	100	100
França	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Holanda	100	100	100	100	100	100	100	100	100
América Latina	85	91	94	95	96	98	64	73	81
Chile	90	94	96	99	99	99	48	66	75
Costa Rica	93	95	97	99	99	100	86	89	91
Equador	72	86	94	81	90	96	62	79	89
México	85	90	96	93	95	97	64	77	91
Uruguai	96	98	100	98	99	100	79	88	100

Fonte: UNICEF (2012).

Como pode ser visto na Tabela 22, o acesso ao saneamento mantém algumas características já destacadas no caso da água, como a forte diferença regional (nos países europeus a cobertura alcança 100%) e a distância considerável entre áreas rurais e urbanas nos países latino-americanos. Contudo, é inédito o fato de que na Costa Rica, em 2010, o acesso da população ao saneamento foi maior no campo do que na cidade (ainda que com uma pequena diferença). Os piores índices se encontram no México, onde somente 34% das pessoas que viviam no meio rural, em 1990, tinham acesso; em 2010 esse valor passou a 79%. Duas décadas atrás o Chile e o Equador também mantinham uma baixa cobertura (inferior a 50%), mas em 2010 superaram 80%. Assim como no acesso à água, o Uruguai alcança os melhores índices de acesso ao saneamento, chegando a 99% no campo e a 100% na cidade no período recente. Chama atenção a elevada parcela da população que ainda não tem, em média, acesso ao saneamento na América Latina – duas em cada cinco pessoas no meio rural –, valor superior ao de todos os países analisados.

Tabela 22 – População (nacional, urbana e rural) com acesso ao saneamento (%) por região e países selecionados (1990 – 2010)

Região / País	Nacional			Urbana			Rural		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
União Europeia (UE-27)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Espanha	100	100	100	100	100	100	100	100	100
França	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Holanda	100	100	100	100	100	100	100	100	100
América Latina	68	75	80	80	83	84	38	49	60
Chile	84	92	96	91	96	98	48	71	83
Costa Rica	93	95	95	94	95	95	91	94	96
Equador	69	83	92	86	92	96	48	70	84
México	64	75	85	76	81	87	34	56	79
Uruguai	94	96	100	95	97	100	83	90	99

Fonte: UNICEF (2012).

Os dados de acesso à eletricidade não estão disponíveis por região e para os países da Europa, além de só existirem informações para os países latino-americanos selecionados no período pós-2005. De toda forma, mantém-se, para esses países, a tendência apresentada no caso da água e do saneamento: o maior acesso ocorre nas cidades, onde é superior a 99% em todos os casos. O Uruguai é o país com os menores índices, ao contrário do observado anteriormente, registrando cerca de 15% da população do campo sem acesso à energia elétrica em 2009/10. Já no Chile, Costa Rica e México os níveis de cobertura são maiores, alcançando mais de 95%. Em uma situação intermediária está o Equador, com 10% das pessoas que vivem no campo sem eletricidade (Tabela 23).

Tabela 23 – População (nacional, urbana e rural) com acesso à eletricidade (%) em países selecionados da América Latina (2005/06 – 2009/10)

Região / País	Nacional			Urbana			Rural		
	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2005-2006	2007-2008	2009-2010	2005-2006	2007-2008	2009-2010
Chile	99,0	-	99,4	99,7	-	99,8	94,3	-	96,2
Costa Rica	99,0	99,1	99,4	99,9	99,8	99,9	97,6	98,0	98,6
Equador	-	96,8	-	-	99,6	-	-	90,7	-
México	98,5	98,0	98,6	99,8	99,4	99,5	96,1	95,1	97,0
Uruguai	-	98,2	98,8	-	99,4	99,5	-	82,4	84,4

Fonte: CEPAL (2012).

6.2 Desigualdade¹¹⁹

A distribuição de renda pela população total (urbana e rural) apresenta uma concentração maior nos países latino-americanos selecionados quando comparados com os países europeus. Em 1980, o coeficiente de Gini era de 37 na Espanha e inferior na França (30) e na Holanda (27), enquanto no Uruguai, México, Costa Rica e Equador era bastante superior, variando entre os limites de 44 e 51. Ao longo dos anos a distância entre os continentes aumentou ainda mais, pois as nações europeias analisadas apresentaram um coeficiente próximo a 30, em 2010, enquanto nos países latino-americanos o valor ficou em torno de 50 (México, Costa Rica, Equador e Chile), com exceção do Uruguai (46).

É importante notar também as diferenças internas nas duas regiões. Enquanto a Holanda tinha um coeficiente de Gini de 27,2, em meados de 1980, na Espanha o valor chegou a 37,1. Porém, nos últimos trinta anos houve um pequeno aumento da concentração de renda na Holanda, chegando a 29,4 em 2010, e na Espanha ocorreu uma redução de 15%, baixando o seu coeficiente para 31,7. A França manteve-se estável, com um coeficiente próximo dos 30 (Tabela 24).

Na América Latina, a maior desigualdade na distribuição de renda ocorreu no Chile e no Equador, com coeficientes de Gini superiores a 55 em 2000. Contudo, na última década os valores sofreram uma redução significativa, principalmente no Equador, onde chegou a 49,4. O Uruguai possui o menor coeficiente entre os países latino-americanos selecionados, variando entre 42,4 (1990) e 46,3 (2010), o que aponta para um pequeno aumento na concentração da renda nos últimos vinte anos. A Costa Rica, por sua vez, reduziu sua desigualdade de 1980 a 1990 – o coeficiente de Gini passou de 47,5 para 45,3 –, embora nos anos seguintes tenha aumentado de forma expressiva (o coeficiente de Gini alcançou 50,7 em 2010). O México teve um desempenho inverso ao da Costa Rica, com o Gini crescendo até 2000 (quando chegou a 51,9) e reduzindo em 2010 (para 48,3).

Tabela 24 – Coeficiente de Gini por região e países selecionados (1980 – 2010)

Região / País	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
União Europeia (UE-27)	-	-	-	30,5	-
Espanha	37,1	33,7	34,2	31,7	-14,6%
França	30,0	29,0	28,7	29,8	-0,7%
Holanda	27,2	29,2	29,2	29,4	8,1%
América Latina	-	-	-	-	-
Chile	-	55,3	55,3	52,1	-
Costa Rica	47,5	45,3	46,5	50,7	6,8%
Equador	50,5	54,3	56,6	49,4	-2,1%
México	46,3	51,1	51,9	48,3	4,4%
Uruguai	43,7	42,4	44,4	46,3	6,0%

Fonte: Banco Mundial (2013) e OCDE (2013).

¹¹⁹ Os dados do coeficiente de Gini e da incidência da pobreza não estão disponíveis para todos os anos em todos os países. Para manter uma comparabilidade mínima entre os países, optou-se por utilizar os dados mais próximos a 1980, 1990, 2000 e 2010.

Os dados da distribuição de renda nos espaços rural e urbano estão disponíveis apenas para os países da América Latina na última década. Dessas informações pode-se extrair dois resultados principais. O primeiro é que no meio rural, no período 2000-2010, o coeficiente de Gini é menor do que o urbano em todos os países selecionados, com exceção da Costa Rica e do México, sugerindo que para Chile, Equador e Uruguai a desigualdade é, aparentemente, menor no campo do que na cidade. O segundo resultado é que a redução da desigualdade foi, em todo o período, mais rápida no campo, principalmente no México e no Chile. A Costa Rica foi o único caso em que houve um crescimento do coeficiente de Gini, de 2000 a 2010, nos meios rural e urbano, indicando um aumento da concentração da renda (Tabela 25).

Tabela 25 – Coeficiente de Gini por área rural e urbana nos países latino-americanos selecionados (2000, 2005 e 2010)

País	Urbana				Rural			
	2000	2005	2010	Cresc.	2000	2005	2010	Cresc.
Chile	55,8	51,7	52,4	-6,1%	51,1	50,6	46,6	-8,8%
Costa Rica	45,4	45,9	47,7	5,1%	45,7	44,4	48,3	5,7%
Equador	52,6	51,3	48,5	-7,8%	-	46,8.	42,0	-
México	49,3	49,7	45,6	-7,5%	55,3	48,6	45,0	-18,6%
Uruguai	44,0	45,7	42,2	-4,1%	-	40,5	38,4	-

Fonte: CEPAL (2012).

6.3 Incidência de pobreza

Infelizmente não é possível comparar os indicadores de pobreza dos países selecionados na Europa e na América Latina, pois o Banco Mundial não possui informações para Espanha, França e Holanda. Nosso caminho será, então, apresentar primeiramente os dados da América Latina para os anos próximos a 1980, 1990, 2000 e 2010, utilizando a variável de taxa de incidência da pobreza, ou seja, o percentual da população total, urbana e rural que vive abaixo da linha da pobreza nacional, que é estimada pelo Banco Mundial a partir das pesquisas domiciliares. A seguir, usaremos dados para a Europa que se referem ao percentual da população em risco de pobreza ou exclusão social, segundo três tipos de área: densamente povoada, de urbanização intermédia e de baixa densidade, calculados pelo Eurostat (*Gabinete de Estatísticas da União Europeia*) para o período recente (2005 e 2010).

Nos países latino-americanos existe uma grande diversidade de situações em relação à incidência da pobreza. Ao longo dos trinta anos analisados, sua presença na população total manteve-se praticamente inalterada no México (acima de 50%) e decresceu nos demais países, principalmente no Chile (que reduziu o índice de 45% para 15%) e no Uruguai (que baixou de 46% para 18,6%). São esses os países onde a incidência da pobreza total é menor em 2010 (Tabela 26).

A pobreza rural teve grande queda no Chile, pois afetava 51,5% das pessoas que moravam no campo em 1980 e, em 2010, atingiu apenas 12,9%. Costa Rica, Equador e México apresentaram um aumento da pobreza – de 1990 para 2000 – nos dois primeiros países com um incremento superior a 10%. Entretanto, de 2000 para 2010 ocorreu uma redução importante da pobreza rural nesses países, notavelmente no Equador, onde passou de 75,1% da população do campo para 52,2%. Mesmo assim, no Equador e no México a pobreza rural continua muito expressiva, atingindo mais da metade da população que vive no campo. A menor presença está no Uruguai, onde afeta apenas 6,2% das pessoas no meio rural (Tabela 26).

Tabela 26 – Taxa de incidência da pobreza sob a população total, urbana e rural nos países latino-americanos selecionados (1980 – 2010)

País	1980			1990			2000			2010		
	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana	Total
Chile	51,5%	43,6%	45,1%	38,8%	38,5%	38,6%	23,7%	19,7%	20,2%	12,9%	15,5%	15,1%
Costa Rica	28,3%	20,8%	32,8%	27,4%	18,4%	31,0%	38,2%	31,6%	23,1%	29,8%	20,8%	24,2%
Equador	-	-	-	63,0%	23,0%	39,3%	75,1%	36,4%	52,2%	53,0%	22,5%	32,8%
México	-	-	53,0%	66,5%	44,3%	53,1%	69,2%	43,7%	53,6%	60,8%	45,5%	51,3%
Uruguai	-	-	46,0%	-	-	29,7%	-	-	17,8%	6,2%	18,7%	18,6%

Fonte: Banco Mundial (2013).

Nos países europeus o percentual da população em risco de pobreza ou exclusão social varia conforme a densidade populacional e o país. Na Espanha, aumentou em todas as áreas, no período 2005 a 2010, embora o maior risco encontre-se nas regiões com baixa densidade (essencialmente rurais), onde atinge mais de 30% da população. Na França o risco de pobreza ou exclusão social é mais elevado nas áreas densamente povoadas, alcançando mais de 20% das pessoas que vivem nesses espaços. Nas duas outras áreas o índice aumentou ou permaneceu estável no período. A Holanda, assim como a França, tem um percentual mais elevado também nas regiões densamente povoadas. Chama atenção no caso holandês a grande redução do risco nas áreas de baixa densidade (essencialmente rurais), onde o índice diminuiu de 19,6%, em 2005, para 8,4%, em 2010 (Tabela 27).

Tabela 27 – Percentual da população em risco de pobreza ou exclusão social nos países europeus selecionados (2005 e 2010)

Região / País	2005			2010		
	Área densamente povoada	Área de urbanização intermédia	Área de baixa densidade	Área densamente povoada	Área de urbanização intermédia	Área de baixa densidade
UE-27	23,7%	21,2%	33,2%	22,5%	20,2%	29,0%
Espanha	18,9%	24,9%	30,9%	21,3%	27,9%	31,8%
França	20,2%	16,9%	18,9%	21,2%	16,5%	19,3%
Holanda	18,0%	13,9%	19,6%	15,8%	14,0%	8,4%

Fonte: EUROSTAT (2013).

7. Considerações Finais

Como resultado da caracterização e da análise realizadas, são perceptíveis algumas diferenças importantes entre os países selecionados da América Latina e os da Europa quanto às variáveis consideradas. Na dimensão econômica, os valores do PIB e do comércio exterior são sistematicamente superiores nos países da União Europeia. Nos dados do PIB *per capita*, por exemplo, a média dos países selecionados da América Latina é 3,5 vezes menor do que os da União Europeia em 2010 – ainda que a distância tenha se reduzido nas duas últimas décadas. Essa diferença também é muito expressiva nas importações e nas exportações agropecuárias, pois os valores absolutos dos países europeus tendem a ser muito superiores. Além disso, nos países latino-americanos selecionados, com ressalva para o caso mexicano, observa-se uma dependência maior das exportações agrícolas de reduzido número de produtos.

Entretanto, a diferença entre os países selecionados das duas regiões fica ainda mais evidente quando as variáveis sociais são examinadas. Enquanto nos países europeus o acesso à água e ao saneamento tem cobertura total nas áreas urbana e rural, na América Latina mantém-se uma grande distância entre o campo e a cidade (ainda que tenham ocorrido importantes reduções nos últimos anos). Em relação à distribuição de renda, ocorre uma concentração maior nos países latino-americanos selecionados. No que se refere à pobreza, ainda que não seja possível realizar uma comparação direta, sua incidência é maior na América Latina, apesar da diminuição verificada na última década.

Em termos demográficos, as diferenças mais visíveis são percebidas na densidade populacional e na presença de pessoas mais velhas e escolarizadas, que tendem a ser mais elevadas nos países europeus, além da taxa de crescimento da população total ser inferior a dos países da América Latina, onde o avanço da população urbana foi também mais rápido e tornou-se superior ao nível europeu, a partir de 2000, e, ainda, as crianças e os jovens constituem parcela significativa da população rural. Apesar disso, nesta dimensão a semelhança é maior entre as duas regiões, como atesta o percentual da população rural sobre a total, e as disparidades mais significativas ocorrem entre os próprios países latino-americanos, que apresentam uma variedade considerável de situações. Por exemplo, na Costa Rica a população rural representa 35% da total, enquanto no Uruguai é inferior a 10%. Na Costa Rica houve um crescimento ininterrupto da população rural nos últimos 30 anos, enquanto no Uruguai houve um decréscimo de 40,5%.

Na dimensão produtiva, observa-se uma participação da área cultivada no total das áreas aptas bem maior nos países selecionados da União Europeia, indicando um emprego mais intenso das terras para uso agrícola. Além disso, os países europeus apresentam maior grau de concentração da produção agrícola em um número menor de cultivos, quando comparados com os países latino-americanos selecionados (a principal exceção é o Uruguai). Quanto ao tema fundiário, em ambas regiões ocorrem variações importantes. Contudo, a principal diferença é que, dos oito países selecionados, é na Espanha, França e Holanda que o número de estabelecimentos rurais apresenta as maiores reduções de 1990 a 2010 – especialmente nos estratos de menos de 20 ha –, com o consequente aumento da área média e da concentração da terra nos estabelecimentos, em particular com mais de 100 ha. Nos países latino-americanos selecionados, o número de estabelecimentos aumentou no México e no Equador, com queda da área média, e foi reduzido no Chile e no Uruguai, com elevação da área média (em especial no Uruguai).

É importante ressaltar que na América Latina, em geral, a relevância relativa da agricultura é maior do que na Europa (embora o emprego não agrícola tenha aumentado no meio rural latino-americano na última década). Isto pode ser constatado através do percentual do PIB agrícola sobre o total, da influência relativa das exportações do setor primário e do número de pessoas com em-

prego na agricultura (% sobre o total). Apesar de se observar, em ambas regiões, uma tendência à redução da importância relativa destas variáveis em função do maior crescimento dos setores industriais e de serviços, o segmento agropecuário mantém-se bastante relevante, principalmente nos países latino-americanos, mas não apenas, pois na própria Europa o peso relativo de algumas dessas variáveis, como no comércio exterior, permaneceu estabilizado ou mesmo cresceu.

Já foi comentado que, tendo em vista os países selecionados, existem muitas diferenças internas dentro de cada região. No caso europeu, a Espanha é o país em que a agricultura e a área rural são mais relevantes, visto que apresentou um crescimento da população que vive no campo de 2000 a 2010, enquanto na França e na Holanda houve uma redução importante desta população. Além disso, é o país onde o percentual da população rural é mais expressivo, a densidade demográfica é mais baixa, a proporção das exportações agropecuárias no conjunto do comércio exterior é mais elevada, o número de estabelecimentos rurais é maior e o percentual dos empregos e do PIB agrícola são maiores do que na França e na Holanda.

Na América Latina, as informações obtidas para os países selecionados sugerem que as variações internas são ainda mais complexas e intensas. Nos aspectos demográficos e sociais, por exemplo, o Uruguai tende a apresentar dados mais próximos da média europeia do que da latino-americana, principalmente na redução da população rural (tanto em termos absolutos como relativos), maior escolaridade da população do campo, baixa desigualdade social, supremacia masculina no emprego agrícola, maior acesso a serviços básicos e baixa pobreza rural. Por outro lado, o Uruguai possui uma maior dependência da agricultura em comparação com os demais países latino-americanos selecionados, principalmente em termos de PIB, empregos e comércio exterior, com uma forte concentração da terra e da produção (em poucos produtos, como soja e carne bovina).

Entre as especificidades do Chile no contexto regional, cabe destacar a maior taxa de crescimento do PIB *per capita* e das exportações agropecuárias, entre os países selecionados da região, além de possuir produção agrícola diversificada. Do ponto de vista social, apresenta a mais elevada desigualdade na distribuição de renda e a maior distância entre as áreas rurais e urbanas no acesso à água e ao saneamento, entre os cinco países latino-americanos selecionados, embora tenha obtido os melhores resultados relativos na redução da pobreza rural. Uma particularidade que pode ser notada é que Chile e Uruguai encontram-se muito próximos em relação ao comportamento de diversas variáveis investigadas acima, no período de tempo considerado, por exemplo, taxa de crescimento e participação relativa da população rural, PIB *per capita*, sexo da população rural, aumento do emprego agrícola das mulheres, área média dos estabelecimentos e concentração da terra.

Já o México difere dos demais países analisados da região pela sua grande dependência das importações agropecuárias, pela redução da área média dos estabelecimentos rurais no período escolhido e pela elevada incidência de pobreza (rural e total). A Costa Rica singulariza-se pela alta taxa de crescimento das populações total e rural (único país em que se verificou um crescimento ininterrupto nos últimos 30 anos), além da maior participação relativa das pessoas que vivem no campo. Apesar deste grande percentual da população que vive fora das cidades, chama a atenção a existência de uma forte redução nas ocupações agrícolas no país, enquanto cresce o emprego não agrícola no meio rural. Os elevados índices de acesso à eletricidade e ao saneamento (maior na população rural do que na urbana) também foram destaques do país centro-americano. Os dados estatísticos coletados para o Equador, por sua vez, apresentam muita semelhança com os da Costa Rica, principalmente nas dimensões demográfica (taxa de crescimento da população e participação relativa da população rural), econômica (participação do PIB agrícola no PIB total e peso das exportações agropecuárias em relação às importações) e produtiva (semelhança nos produtos cultivados e direcionados

ao mercado externo, além da maior diversificação na produção agrícola]. Ao mesmo tempo, o Equador possui a menor taxa de escolaridade entre os países analisados, o mais baixo PIB *per capita* (em valores absolutos), a maior taxa de emprego agrícola (tanto masculino como feminino) e a menor concentração fundiária.

Em termos da importância econômica da agricultura e do meio rural nos oito países selecionados, as informações obtidas sugerem um aumento generalizado da produção, da área cultivada, do PIB agrícola e do valor das exportações agroalimentares, mas que é, de modo geral, acompanhado por uma redução de seu peso econômico relativo devido ao maior crescimento de outros setores da economia nos últimos trinta anos. Em paralelo, essas informações ressaltam a evidente diminuição da população rural e do número de estabelecimentos agropecuários na maioria dos países (especialmente nos europeus), ainda que tenha ocorrido, nos países latino-americanos, uma ampliação do acesso a serviços (água, saneamento e eletricidade) e uma redução da pobreza e da desigualdade no campo (a desigualdade na distribuição da renda é aparentemente menor do que no meio urbano).

ANEXO 1

Tabela – Principais importações e exportações agropecuárias por valor (em US\$ 1.000,00 constantes em 2010) e quantidade (toneladas) de 1980 a 2010¹²⁰ -ESPANHA

Produtos		Valor (US\$ 1.000 constantes para 2010)					Quantidade (toneladas)				
		1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
Importações	Cigarros/ Tabaco	171.681	21.789	155.339	1.469.873	756,2%	6.634	906	7.958	46.031	593,9%
	Soja	2.119.316	992.432	680.017	1.389.082	-34,5%	3.213.607	2.616.668	2.650.777	3.127.079	-2,7%
	Bebidas alcoolicas dest.	163.116	594.361	893.308	1.355.218	730,8%	64.623	69.321	179.437	287.181	344,4%
	Trigo	163.783	248.061	394.532	1.054.479	543,8%	304.878	694.581	2.502.039	4.595.206	1407,2%
	Queijo de vaca	133.186	296.993	390.428	980.518	636,2%	20.701	45.234	95.432	212.157	924,9%
	Subtotal (5 produtos)	2.751.082	2.153.636	2.513.624	6.249.170	127,2%	3.610.443	3.426.710	5.435.643	8.267.654	129,0%
	Total das importações	10.177.122	11.892.793	12.828.289	27.514.721	170,4%	10.885.156	13.413.939	23.139.207	30.003.293	175,6%
	% dos 5 principais prod.	27,0%	18,1%	19,6%	22,7%	-	33,2%	25,5%	23,5%	27,6%	-
Exportações	Azeite de oliva virgen	538.431	1.034.421	1.005.694	2.468.509	358,5%	121.406	245.690	400.053	846.855	597,5%
	Vinho	885.410	891.730	1.408.765	2.453.272	177,1%	545.881	442.998	777.302	1.771.386	224,5%
	Tangerina	673.950	934.541	1.093.033	1.698.894	152,1%	510.811	847.102	1.320.188	1.483.589	190,4%
	Carne suína	0	0	295.996	1.309.129	-	0	0	129.068	474.164	-
	Laranja	893.899	864.972	728.563	1.226.581	37,2%	824.908	1.139.381	1.416.199	1.341.089	62,6%
	Subtotal (5 produtos)	2.991.690	3.725.664	4.532.050	9.156.385	206,1%	2.003.006	2.675.171	4.042.810	5.917.083	195,4%
	Total das exportações	8.273.041	11.990.014	17.220.360	34.828.054	321,0%	4.948.610	8.816.419	16.350.155	23.876.375	382,5%
	% dos 5 principais prod.	36,2%	31,1%	26,3%	26,3%	-	40,5%	30,3%	24,7%	24,8%	-
Exp/Imp [total]		81%	101%	134%	127%	-	-	-	-	-	-

Fonte: FAOSTAT (2013).

120 Para a construção destas tabelas sobre importações e exportações agropecuárias foram feitas duas escolhas metodológicas que merecem destaque. A primeira é que as tabelas foram construídas a partir dos principais produtos em termos de valor importado e exportado para o ano de 2010. Nesse sentido, podem aparecer produtos que são muito importantes para este ano selecionado, mas que nos períodos anteriores não estavam entre os cinco principais. A segunda opção foi de não incluir os produtos que não apresentavam uma definição clara e que não permitiam identificar a sua cadeia produtiva, como "preparados alimentares", "preparados de frutas" etc.

Tabela – Principais importações e exportações agropecuárias por valor (em US\$ 1.000,00 constantes em 2010) e quantidade (toneladas) de 1980 a 2010 - FRANÇA

Produtos		Valor (US\$ 1.000 constantes para 2010)					Quantidade (toneladas)				
		1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
Importações	Chocolate	601.410	780.986	996.819	1.658.980	175,8%	89.024	148.984	304.140	370.676	316,4%
	Massas	379.263	936.567	932.073	1.599.876	321,8%	69.005	194.149	322.385	457.971	563,7%
	Cigarros/ Tabaco	768.602	1.245.829	1.394.131	1.564.635	103,6%	26.782	48.114	52.971	42.699	59,4%
	Farelo de Soja	1.736.754	1.159.567	1.036.168	1.465.509	-15,6%	512	65.745	24.189	5.321	939,3%
	Queijo de vaca	514.004	756.627	788.161	1.384.232	169,3%	60.666	99.530	209.644	273.318	350,5%
	Subtotal (5 produtos)	4.000.033	4.879.575	5.147.353	7.673.232	91,8%	245.989	556.522	913.329	1.149.985	367,5%
	Total das importa- ções	33.499.772	33.975.671	27.143.341	48.562.311	45,0%	16.442.258	22.615.907	30.237.174	38.787.490	135,9%
	% dos 5 principais prod.	11,9%	14,4%	19,0%	15,8%	-	1,5%	2,5%	3,0%	3,0%	-
Exportações	Vinho	4.030.262	6.535.115	6.310.509	8.392.084	108,2%	887.266	1.230.755	1.482.513	1.411.363	59,1%
	Trigo	4.901.138	5.061.964	2.576.073	4.651.982	-5,1%	9.888.599	17.165.168	18.034.056	21.081.540	113,2%
	Bebidas alcoo. dest.	2.333.089	3.206.987	2.456.493	3.951.694	69,4%	312.045	411.256	414.864	443.358	42,1%
	Queijo de vaca	2.032.836	2.410.509	2.271.142	3.467.928	-	230.840	335.200	526.005	629.752	172,8%
	Milho	2.017.566	2.847.444	1.495.900	1.835.496	-9,0%	3.181.024	7.194.916	7.947.828	6.609.262	107,8%
	Subtotal (5 produtos)	15.314.892	20.062.018	15.110.117	22.299.184	45,6%	14.499.774	26.337.295	28.405.266	30.175.275	108,1%
	Total das exportações	40.904.329	49.062.558	39.369.093	59.326.742	45,0%	33.501.003	56.673.914	64.461.057	67.712.434	102,1%
	% dos 5 principais prod.	37,4%	40,9%	38,4%	37,6%	-	43,3%	46,5%	44,1%	44,6%	-
Exp/Imp (total)		122%	144%	145%	122%	-	-	-	-	-	-

Fonte: FAOSTAT [2013].

Tabela – Principais importações e exportações agropecuárias por valor (em US\$ 1.000,00 constantes em 2010) e quantidade (toneladas) de 1980 a 2010 - HOLANDA

Produtos		Valor (US\$ 1.000 constantes para 2010)					Quantidade (toneladas)				
		1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
Importações	Farelo de soja	673.527	359.367	357.589	2.241.529	232,8%	1.157.202	1.111.852	1.503.416	5.769.796	398,6%
	Cacao em grão	1.041.183	688.426	572.052	2.158.852	107,3%	146.796	313.895	494.735	686.057	367,4%
	Soja	2.309.995	1.561.024	1.360.660	1.563.714	-32,3%	3.495.080	4.121.506	5.381.490	3.553.436	1,7%
	Azeite de palma	278.141	169.380	299.377	1.465.890	427,0%	204.047	354.585	701.779	1.988.246	874,4%
	Vinho	612.618	713.785	508.054	1.128.138	84,2%	173.088	208.848	201.365	363.833	110,2%
	Subtotal (5 produtos)	4.915.463	3.491.983	3.097.732	8.558.123	74,1%	5.176.213	6.110.686	8.282.785	12.361.368	138,8%
	Total das importações	26.971.251	26.980.289	19.661.900	46.673.044	73,0%	32.517.364	46.130.205	40.446.230	56.908.570	75,0%
	% dos 5 principais prod.	18,2%	12,9%	15,8%	18,3%	-	15,9%	13,2%	20,5%	21,7%	-
Exportações	Queijo de vaca	1.839.777	2.709.549	1.759.437	3.235.650	75,9%	269.586	428.040	434.729	681.045	152,6%
	Cigarros/Tabaco	767.211	2.248.150	2.603.603	3.046.789	297,1%	32.935	72.873	122.998	108.078	228,2%
	Farelo de soja	1.067.882	872.199	570.668	2.067.479	93,6%	1.739.514	2.042.991	2.364.288	5.263.294	202,6%
	Carne de frango	862.162	841.669	865.538	1.869.332	116,8%	205.247	247.977	581.063	878.132	327,8%
	Cerveja	678.316	1.002.871	1.227.145	1.819.351	168,2%	372.607	700.391	799.907	1.635.817	339,0%
	Subtotal (5 produtos)	5.215.347	7.674.437	7.026.392	12.038.601	130,8%	2.619.889	3.492.272	4.302.985	8.566.366	227,0%
	Total das exportações	35.845.663	46.195.795	34.348.040	75.377.139	110,3%	15.685.946	25.997.575	26.097.495	45.699.596	191,3%
	% dos 5 principais prod.	14,5%	16,6%	20,5%	16,0%	-	16,7%	13,4%	16,5%	18,7%	-
Exp/Imp (total)		133%	171%	175%	162%	-	-	-	-	-	-

Fonte: FAOSTAT (2013).

Tabela – Principais importações e exportações agropecuárias por valor (em US\$ 1.000,00 constantes em 2010) e quantidade (toneladas) de 1980 a 2010 - CHILE

Produtos		Valor (US\$ 1.000 constantes para 2010)					Quantidade (toneladas)				
		1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
Importações	Carne bovina	28.118	6.357	215.448	730.271	2497,2%	4.978	2.288	85.201	133.198	2575,7%
	Açúcar refinado	247.891	74.335	65.946	262.890	6,1%	155.731	111.686	207.942	415.044	166,5%
	Farelo de soja	22.535	23.052	100.218	165.430	634,1%	33.222	64.493	501.005	439.808	1223,8%
	Trigo	410.103	13.133	85.805	157.110	-61,7%	865.263	56.082	499.923	632.531	-26,9%
	Milho	136.180	21.103	170.668	146.736	7,8%	326.260	89.784	1.220.044	600.823	84,2%
	Subtotal (5 produtos)	844.827	137.980	638.086	1.462.437	73,1%	1.385.454	324.333	2.514.115	2.221.404	60,3%
	Total das importações	1.876.128	578.989	1.616.926	4.227.771	125,3%	1.947.349	719.610	3.772.219	5.737.101	194,6%
	% dos 5 principais prod.	45,0%	23,8%	39,5%	34,6%	-	71,1%	45,1%	66,6%	38,7%	-
Exportações	Vinho	43.676	79.223	721.608	1.541.139	3428,5%	14.509	43.074	402.351	729.938	4930,9%
	Uvas	120.304	541.858	654.958	1.345.262	1018,2%	49.603	471.181	676.474	781.365	1475,2%
	Maça	153.211	165.076	227.314	646.958	322,3%	178.478	314.305	414.868	842.668	372,1%
	Mirtilo	0	131	15.894	349.325	-	0	33	5.146	55.099	-
	Cereja	3.948	10.541	23.315	300.782	7518,2%	881	4.030	6.927	44.311	4929,6%
	Subtotal (5 produtos)	321.139	796.830	1.643.089	4.183.466	1202,7%	243.471	832.623	1.505.766	2.453.381	907,7%
	Total das exportações	903.809	1.837.952	3.552.917	8.809.967	874,8%	667.379	1.684.550	2.945.795	4.917.269	636,8%
	% dos 5 principais prod.	35,5%	43,4%	46,2%	47,5%	-	36,5%	49,4%	51,1%	49,9%	-
Exp/Imp (total)		48%	317%	220%	208%	-	-	-	-	-	-

Fonte: FAOSTAT [2013].

Tabela – Principais importações e exportações agropecuárias por valor (em US\$ 1.000,00 constantes em 2010) e quantidade (toneladas) de 1980 a 2010 - COSTA RICA

Produtos		Valor (US\$ 1.000 constantes para 2010)					Quantidade (toneladas)				
		1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
Importações	Milho	25.580	40.662	67.373	143.610	461,4%	61038	200512	483451	629024	930,5%
	Soja	6.222	31.369	62.115	113.863	1730,0%	8.452	75.348	228.793	240.422	2744,6%
	Trigo	58.052	34.237	50.727	70.788	21,9%	102.798	124.445	239.756	245.027	138,4%
	Arroz	65	26	13.916	39.836	61158,8%	33	23	43.541	66.055	200066,7%
	Feijão	21.727	9.280	19.182	36.776	69,3%	12.604	8.838	29.205	42.897	240,3%
	Subtotal (5 produtos)	111.646	115.575	213.313	404.873	262,6%	184.925	409.166	1.024.746	1.223.425	561,6%
	Total das importações	319.864	252.891	541.838	1.136.483	255,3%	313.727	503.476	1.275.817	1.738.855	454,3%
	% dos 5 principais prod.	34,9%	45,7%	39,4%	35,6%	-	58,9%	81,3%	80,3%	70,4%	-
Exportações	Abacaxi	0	59.040	152.060	677.392	-	0	95.880	322.453	1.677.702	-
	Banana	481.988	486.841	683.842	672.050	39,4%	973.190	1.434.209	2.079.280	1.836.206	88,7%
	Café	575.565	376.959	342.743	261.841	-54,5%	71.732	139.880	132.700	74.218	3,5%
	Óleo de palma	9	13.056	45.595	111.335	1198356,5%	6	17.269	95.941	131.882	2197933,3%
	Açúcar	94.631	51.498	35.784	81.020	-14,4%	72.430	81.558	139.151	174.551	141,0%
	Subtotal (5 produtos)	1.152.194	987.394	1.260.024	1.803.638	56,5%	1.117.358	1.768.796	2.769.525	3.894.559	248,6%
	Total das exportações	1.503.948	1.206.042	1.913.166	3.191.126	112,2%	1.262.697	1.929.900	3.480.515	5.071.345	301,6%
	% dos 5 principais prod.	76,6%	81,9%	65,9%	56,5%	-	88,5%	91,7%	79,6%	76,8%	-
Exp/Imp (total)		470%	477%	353%	281%	-	-	-	-	-	-

Fonte: FAOSTAT [2013].

Tabela – Principais importações e exportações agropecuárias por valor (em US\$ 1.000,00 constantes em 2010) e quantidade (toneladas) de 1980 a 2010 - EQUADOR

Produtos		Valor (US\$ 1.000 constantes para 2010)					Quantidade (toneladas)				
		1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
Importações	Farelo de soja	0	1.014	50.710	200938	-	0	2500	150715	523000	-
	Trigo	159.312	114.685	81.434	180.515	13,3%	322.708	369.793	414.106	611.548	89,5%
	Milho	39	281	23.389	133.615	338320,6%	25	106	156.863	485.775	1943000,0%
	Óleo de soja	48.300	23.888	37.859	114.719	137,5%	29.129	28.915	75.699	112.101	284,8%
	Maça	1.698	69	10.921	38.225	2151,5%	1.792	72	16.117	50.619	2724,7%
	Subtotal (5 produtos)	209.349	139.937	204.313	668.012	219,1%	353.654	401.386	813.500	1.783.043	404,2%
	Total das importações	420.364	258.252	452.789	1.577.779	275,3%	480.376	566.964	1.032.061	2.542.447	429,3%
	% dos 5 principais prod.	49,8%	54,2%	45,1%	42,3%	-	73,6%	70,8%	78,8%	70,1%	-
Exportações	Banana	454.254	707.030	1.012.519	2.033.794	347,7%	1.290.621	2.156.617	3.993.968	5.156.477	299,5%
	Cacao	72.679	114.610	46.929	350.199	381,8%	14.001	68.456	49.047	116.318	730,8%
	Óleo de palma	0	0	5.738	140.487	-	0	0	12.843	145.781	-
	Extrato de café	31.030	17.452	26.169	104.688	237,4%	1.929	4.539	7.507	17.183	790,8%
	Café verde	306.986	159.975	27.671	55.911	-81,8%	53.915	88.612	20.080	21.275	-60,5%
	Subtotal (5 produtos)	864.949	999.068	1.119.026	2.685.079	210,4%	1.360.466	2.318.224	4.083.445	5.457.034	301,1%
	Total das exportações	1.451.400	1.212.802	1.658.416	4.057.225	179,5%	1.608.775	2.482.773	4.659.643	6.142.238	281,8%
	% dos 5 principais prod.	59,6%	82,4%	67,5%	66,2%	-	84,6%	93,4%	87,6%	88,8%	-
Exp/Imp (total)		345%	470%	366%	257%	-	-	-	-	-	-

Fonte: FAOSTAT (2013).

Tabela – Principais importações e exportações agropecuárias por valor (em US\$ 1.000,00 constantes em 2010) e quantidade (toneladas) de 1980 a 2010 - MÉXICO

Produtos		Valor (US\$ 1.000 constantes para 2010)					Quantidade (toneladas)				
		1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
Importações	Soja	335.555	360.786	980.866	1.591.500	374,3%	521.552	897.021	3.984.886	3.772.163	623,3%
	Milho	1.367.851	850.933	685.881	1.583.297	15,8%	3.777.277	4.104.418	5.347.619	7.848.998	107,8%
	Carne bovina	0	92.597	888.512	853.343	-	0	22.520	276.118	204.951	-
	Trigo	379.013	73.065	417.591	847.172	123,5%	822.669	338.771	2.794.421	3.495.480	324,9%
	Carne suína	0	85.503	214.517	695.994	-	0	29.873	139.006	372.086	-
	Subtotal (5 produtos)	2.082.419	1.462.884	3.187.368	5.571.306	167,5%	5.121.498	5.392.603	12.542.050	15.693.678	206,4%
	Total das importações	7.317.864	7.532.198	11.403.913	20.269.187	177,0%	10.978.802	13.974.178	26.617.547	33.435.963	204,6%
	% dos 5 principais prod.	28,5%	19,4%	27,9%	27,5%	-	46,6%	38,6%	47,1%	46,9%	-
Exportações	Cerveja	53.946	248.807	1.102.448	1.876.384	3378,2%	40.600	216.141	1.052.618	1.794.857	4320,8%
	Tomate	430.671	658.713	578.725	1.595.315	270,4%	373.097	393.237	689.997	1.509.616	304,6%
	Bebidas alco- olicas dest.	116.850	146.101	594.554	871.357	645,7%	40.904	67.791	114.367	171.537	319,4%
	Pimenta	2.322	198.499	468.200	607.597	26061,7%	15.601	144.891	325.144	644.560	4031,5%
	Abacate	2.527	22.832	92.160	594.010	23408,0%	944	17.427	89.270	326.127	34447,4%
	Subtotal (5 produtos)	606.317	1.274.953	2.836.088	5.544.663	814,5%	471.146	839.487	2.271.396	4.446.697	843,8%
	Total das exportações	4.104.040	3.979.755	8.772.755	16.588.237	304,2%	2.659.170	3.397.431	8.607.234	14.622.263	449,9%
	% dos 5 principais prod.	14,8%	32,0%	32,3%	33,4%	-	17,7%	24,7%	26,4%	30,4%	-
Exp/Imp (total)		56%	53%	77%	82%	-	-	-	-	-	-

Fonte: FAOSTAT [2013].

Tabela – Principais importações e exportações agropecuárias por valor (em US\$ 1.000,00 constantes em 2010) e quantidade (toneladas) de 1980 a 2010 - URUGUAI

Produtos		Valor (US\$ 1.000 constantes para 2010)					Quantidade (toneladas)				
		1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010	1980	1990	2000	2010	Cresc. 1980/2010
Importações	Mate	58.459	32.895	32.599	51.813	-11,4%	17.968	14.100	25.823	30.882	71,9%
	Lã	318	1.657	12.954	45.641	14244,5%	83	703	5.485	18.609	22320,5%
	Carne suína	0	0	12.212	35.356	-	0	0	5.446	11.146	-
	Chocolate	1.340	1.587	13.057	29.897	2131,0%	151	354	3.939	5.398	3474,8%
	Açúcar	0	0	165	27.686	-	0	0	468	51.492	-
	Subtotal [5 produtos]	60.117	36.139	70.987	190.393	216,7%	18.202	15.157	41.161	117.527	545,7%
	Total das imp. agrícolas	354.362	178.203	524.627	860.454	142,8%	204.086	182.304	940.272	1.088.977	433,6%
	% dos 5 prin- cipais prod.	17,0%	20,3%	13,5%	22,1%	-	8,9%	8,3%	4,4%	10,8%	-
Exportações	Soja	4.401	8.770	0	832.000	18804,5%	8.964	26.568	0	1.980.200	21990,6%
	Carne bovina	125.562	215.765	397.461	830.021	561,0%	24.121	65.333	138.598	187.897	679,0%
	Trigo	0	35.114	1.984	316.519	-	0	163.868	12.198	1.284.680	-
	Arroz	149.068	159.189	206.403	303.706	103,7%	141.595	290.426	741.369	628.222	343,7%
	Queijo de vaca	18.210	35.294	54.166	157.287	763,7%	3.032	7.852	16.297	35.426	1068,4%
	Subtotal [5 produtos]	297.241	454.132	660.014	2.439.533	720,7%	177.712	554.047	908.462	4.116.425	2216,3%
	Total das exp. agrícolas	1.161.287	1.194.959	1.226.750	3.514.407	202,6%	574.968	1.072.951	1.519.702	5.069.355	781,7%
	% dos 5 prin- cipais prod.	25,6%	38,0%	53,8%	69,4%	-	30,9%	51,6%	59,8%	81,2%	-
Exp/Imp (total)		328%	671%	234%	408%	-	-	-	-	-	-

Fonte: FAOSTAT (2013).

Tabela – Cinco principais cultivos agrícolas por área colhida (em hectares) nos países seleccionados (1980 – 2010)**ESPANHA**

Produtos	1980	1990	2000	2010
Cevada	3.575.100	4.357.800	3.278.030	2.877.300
Trigo	2.698.700	2.006.600	2.353.030	1.907.300
Uva	1.657.400	1.402.270	1.167.700	1.002.100
Oliveira	1.156.500	2.064.000	2.300.000	2.309.500
Girassol	668.300	1.200.600	838.904	697.900
Subtotal	9.756.000	11.031.270	9.937.664	8.794.100
Área total de cultivos agrícolas	13.778.636	14.929.268	13.762.161	12.140.497
% 5 dos principais produtos	70,8%	73,9%	72,2%	72,4%

FRANÇA

Produtos	1980	1990	2000	2010
Trigo	4.590.000	5.147.000	5.248.440	5.931.000
Cevada	2.647.000	1.758.400	1.533.850	1.582.000
Milho	1.753.600	1.561.900	1.764.770	1.571.000
Uva	1.113.800	907.778	860.979	804.149
Beterraba	549.300	-	-	-
Girassol	-	1.145.000	-	-
Canola	-	-	1.186.260	1.463.790
Subtotal	10.653.700	10.520.078	11.004.299	11.735.702
Área total de cultivos agrícolas	13.260.666	14.114.774	13.620.553	14.342.142
% 5 dos principais produtos	80,3%	74,5%	80,8%	81,8%

HOLANDA

Produtos	1980	1990	2000	2010
Batata	172.100	175.300	180.200	156.969
Trigo	142.239	140.603	136.700	153.723
Beterraba	120.650	125.000	111.000	70.560
Cevada	53.422	40.388	47.100	33.352
Aveia	18.123	-	-	-
Maçã	-	16.300	-	-
Milho	-	-	20.300	-
Cebolas secas	-	-	-	28.866
Subtotal	506.534	497.591	495.300	443.470
Área total de cultivos agrícolas	601.756	626.979	615.789	563.328
% 5 dos principais produtos	84,2%	79,4%	80,4%	78,7%

CHILE

Produtos	1980	1990	2000	2010
Trigo	545.740	582.820	391.580	264.304
Uvas	115.000	119.626	164.770	200.000
Milho	116.190	101.130	69.275	122.547
Aveia	92.380	78.300	88.701	75.873
Feijão	110.700	68.560	-	-
Batata	-	-	59.957	50.771
Subtotal	980.010	950.436	774.283	713.495
Área total de cultivos agrícolas	1.537.358	1.433.059	1.230.309	1.162.245
% 5 dos principais produtos	63,7%	66,3%	62,9%	61,4%

COSTA RICA

Produtos	1980	1990	2000	2010
Café	81.750	115.000	106.000	98.681
Arroz	60.000	50.824	68.357	66.415
Cana-de-açúcar	44.937	-	47.200	55.730
Milho	38.847	40.170	-	-
Banana	25.822	31.817	47.982	-
Feijão	-	63.660	-	-
Nozes de palma	-	-	39.790	57.000
Abacaxi	-	-	-	45.000
Subtotal	251.356	301.471	309.329	322.826
Área total de cultivos agrícolas	368.484	457.241	492.141	553.361
% 5 dos principais produtos	68,2%	65,9%	62,9%	58,3%

EQUADOR

Produtos	1980	1990	2000	2010
Café	288.000	406.880	286.746	144.931
Cacau	269.878	328.500	402.836	360.025
Milho	225.911	438.980	438.757	440.346
Arroz	126.608	269.190	338.652	393.137
Cana-de-açúcar	107.758	-	-	-
Banana	-	143.230	252.571	215.647
Subtotal	1.018.155	1.586.780	1.719.562	1.554.086
Área total de cultivos agrícolas	1.554.158	2.342.089	2.516.235	2.463.277
% 5 dos principais produtos	65,5%	67,8%	68,3%	63,1%

MÉXICO

Produtos	1980	1990	2000	2010
Milho	6.776.480	7.338.870	7.131.180	7.148.050
Feijão	1.551.350	2.094.020	1.502.820	1.630.220
Sorgo	1.543.090	1.817.740	1.899.200	1.768.380
Trigo	723.804	932.763	707.768	-
Cana-de-açúcar	539.882	-	-	703.943
Café	-	587.235	701.326	741.410
Subtotal	11.134.606	12.770.628	11.942.294	11.992.003
Área total de cultivos agrícolas	15.148.625	16.566.406	15.837.901	16.116.977
% 5 dos principais produtos	73,5%	77,1%	75,4%	74,4%

URUGUAI

Produtos	1980	1990	2000	2010
Trigo	227.346	225.500	128.000	404.000
Milho	131.923	60.677	42.300	96.000
Linhaça	71.993	-	-	-
Girassol	69.294	58.692	50.200	-
Arroz	67.350	78.091	189.402	161.900
Cevada	-	71.000	88.600	61.900
Soja	-	-	-	863.200
Subtotal	567.906	493.960	498.502	1.587.000
Área total de cultivos agrícolas	832.036	714.776	615.167	1.742.552
% 5 dos principais produtos	68,3%	69,1%	81,0%	91,1%

Fonte: FAOSTAT (2013).

Tabela – Dez principais produtos agroalimentares por valor da produção e produção total (1980 – 2010)

ESPANHA

Produtos agroalimentares	Valor da produção (US\$ 1.000,00)				Produção (toneladas)			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Carne suína	1.817.588	2.634.170	4.460.305	5.380.574	1.182.370	1.713.570	2.901.500	3.500.150
Azeitonas e olivas	1.805.585	2.697.809	3.958.515	5.350.305	2.255.000	3.369.300	4.943.800	6.682.010
Uvas	3.842.067	3.700.534	3.738.267	3.490.979	6.721.400	6.473.800	6.539.810	6.107.200
Leite de vaca	1.787.329	1.729.661	1.841.294	1.910.481	6.053.000	5.825.200	6.106.630	6.357.140
Tomates	780.630	1.112.499	1.299.509	1.538.384	2.147.300	3.160.300	3.766.330	4.312.700
Carne de frango	1.093.700	1.118.726	1.400.910	1.455.915	767.828	785.398	983.504	1.022.120
Carne bovina	1.133.411	1.293.711	1.659.996	1.267.769	419.568	478.908	614.500	469.305
Amêndoas com casca	664.853	738.332	664.608	652.164	225.300	250.200	225.217	221.000
Batata	788.781	708.830	-	-	5.737.400	5.330.700	-	-
Trigo	788.263	-	-	-	6.039.500	-	-	-
Carne ovina	-	555.998	648.026	-	-	204.201	1.129.850	-
Ovos	-	-	-	688.393	-	-	-	830.000
Pessego	-	-	615.107	646.166	-	-	1.129.850	1.186.900
Total (10+)	14.502.207	16.290.270	20.286.537	22.381.130	31.548.666	27.591.577	28.340.991	30.688.525

Fonte: FAOSTAT [2013].

Tabela – Dez principais produtos agroalimentares por valor da produção e produção total (1980 – 2010)

FRANÇA

Produtos agroalimentares	Valor da produção (US\$ 1.000,00)				Produção (toneladas)			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Leite de vaca	8.345.135	7.798.233	7.485.298	7.178.745	27.292.000	26.135.600	24.998.600	23.374.300
Trigo	2.873.841	4.021.516	3.951.398	4.899.447	23.781.000	33.345.800	37.353.400	40.787.000
Carne bovina	5.308.204	5.165.031	4.778.734	4.846.539	1.965.000	1.912.000	1.769.000	1.794.100
Carne suína	2.413.468	2.793.167	3.543.341	3.381.930	1.570.000	1.817.000	2.305.000	2.200.000
Uvas	5.899.659	4.690.278	4.437.223	3.341.873	10.321.000	8.205.280	7.762.580	5.846.350
Carne de frango	1.227.839	1.497.052	1.813.270	1.652.312	862.000	1.051.000	1.273.000	1.160.000
Beterraba	1.223.404	1.365.535	1.338.639	1.371.063	28.442.000	31.746.300	31.121.000	31.874.800
Batata	1.016.197	-	985.689	1.123.449	6.617.800	-	6.434.050	7.216.210
Maçã	1.227.296	983.698	-	-	2.902.000	2.326.000	-	-
Ovos	707.469	735.502	-	-	853.000	886.800	-	-
Cevada	-	724.446	-	-	-	9.995.700	-	-
Milho	-	-	1.473.514	1.074.529	9.323.400	-	16.018.400	13.975.000
Carne de peru	-	-	964.522	-	-	-	738.000	-
Canola	-	-	-	1.215.538	1.092.900	-	-	4.811.090
Total (10+)	30.242.512	29.774.458	30.771.628	30.085.425	115.022.100	117.421.480	129.773.030	133.038.850

Fonte: FAOSTAT (2013).

Tabela – Dez principais produtos agroalimentares por valor da produção e produção total (1980 – 2010)

HOLANDA

Produtos agroalimentares	Valor da produção (US\$ 1.000,00)				Produção (toneladas)			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Leite de vaca	3.641.752	3.422.061	3.356.216	3.628.052	11.785.000	11.226.000	11.155.000	11.626.100
Carne suína	2.076.813	3.112.913	2.816.149	3.431.091	1.351.000	2.025.000	1.831.950	2.231.980
Carne de frango	505.664	715.052	898.801	1.250.376	355.000	502.000	631.000	877.822
Batata	911.694	1.093.735	1.015.555	1.052.101	6.266.640	7.036.200	8.227.000	6.843.530
Carne bovina	1.161.592	1.108.915	1.103.782	704.716	430.000	410.500	408.600	260.873
Ovos	448.144	540.762	554.032	555.691	540.330	652.000	668.000	670.000
Fungos	108.255	265.226	478.128	479.933	60.000	147.000	265.000	266.000
Tomate	146.347	240.180	192.173	301.195	396.000	649.900	520.000	815.000
Beterraba	255.116	370.910	292.409	227.132	5.930.990	8.623.000	6.798.000	5.280.430
Maçã	198.770	182.276	194.963	-	470.000	431.000	461.000	-
Cebola	-	-	-	273.463	-	-	-	1.302.000
Total (10+)	9.454.147	11.052.030	10.902.208	11.903.750	27.584.960	31.702.600	30.965.550	30.173.735

Fonte: FAOSTAT (2013).

Tabela – Dez principais produtos agroalimentares por valor da produção e produção total (1980 – 2010)

CHILE

Produtos agroalimentares	Valor da produção (US\$ 1.000,00)				Produção (toneladas)			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Uvas	600.198	669.249	1.086.038	1.659.913	1.050.000	1.170.800	1.899.940	2.903.890
Carne suína	76.362	189.31	402.268	766.032	49.675	123.154	261.682	498.316
Leite de vaca	316.201	394.445	570.448	738.024	1.113.480	1.380.000	1.990.000	2.530.000
Carne de frango	155.901	178.081	537.001	717.454	109.450	125.021	377.000	503.686
Carne bovina	437.382	654.941	611.589	569.315	161.911	242.447	226.399	210.750
Maçã	103.614	296.040	340.446	465.205	245.000	700.000	805.000	1.100.000
Tomates	129.347	245.819	437.933	332.608	350.000	665.160	1.185.000	900.000
Trigo	127.307	241.970	207.715	210.717	966.000	1.718.210	1.492.710	1.523.920
Pessegue	56.946	106.705	141.548	194.356	104.600	196.000	260.000	357.000
Batata	126.617	122.059	147.479	165.276	903.130	828.752	988.220	1.081.350
Total (10+)	2.129.875	3.098.626	4.482.465	5.818.900	5.053.246	7.149.544	9.485.951	11.608.912

Fonte: FAOSTAT [2013].

Tabela – Dez principais produtos agroalimentares por valor da produção e produção total (1980 – 2010)

COSTA RICA

Produtos agroalimentares	Valor da produção (US\$ 1.000,00)				Produção (toneladas)			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Abacaxi	-	120.717	563.468	563.468	-	423.500	257.432	1.976.760
Banana	293.197	447.793	505.398	505.398	1.107.520	1.740.000	600.156	1.844.540
Leite de vaca	99.179	144.734	296.997	296.997	317.819	463.800	225.263	951.726
Carne bovina	215.300	236.695	263.600	263.600	79.700	87.620	221.561	97.580
Carne de frango	-	60.016	159.804	159.804	-	42.134	103.683	112.190
Cana-de-açúcar	80.893	85.212	121.439	121.439	2.516.460	2.630.000	123.582	3.734.730
Café verde	114.300	162.336	104.541	104.541	106.389	151.100	173.396	97.305
Outras frutas	-	-	-	92.663	-	-	-	265.485
Azeite de palma	-	31.837	91.756	91.756	-	73.178	59.625	210.905
Arroz	62.706	59.704	73.035	73.035	230.628	217.643	73.129	267.772
Abacate	19.056	-	-	-	27.500	-	-	-
Plátano	17.661	-	-	-	90.044	-	-	-
Carne suína	15.023	-	-	-	9.773	-	-	-
Laranja	14.494	-	78.269	-	75.000	-	405.000	-
Ovos de galinha	-	27.042	-	-	-	32.605	-	-
Total (10+)	931.809	1.376.086	2.258.307	2.272.701	4.560.833	5.861.580	2.242.827	9.558.993

Fonte: FAOSTAT [2013].

Tabela – Dez principais produtos agroalimentares por valor da produção e produção total (1980 – 2010)

EQUADOR

Produtos agroalimentares	Valor da produção (US\$ 1.000,00)				Produção (toneladas)			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Banana	639.156	860.262	1.824.135	2.233.632	2.269.480	3.054.570	6.477.040	7.931.060
Carne bovina	198.665	270.216	460.966	702.352	73.542	100.029	170.641	259.998
Leite de vaca	235.419	317.221	408.872	497.026	924.200	1.538.780	2.007.300	5.709.460
Carne de frango	-	99.415	275.802	477.813	-	69.794	193.626	335.447
Arroz	102.404	226.515	338.309	463.748	380.614	840.361	1.246.630	1.706.190
Carne suína	96.116	108.623	174.555	281.793	62.525	70.661	113.551	183.311
Cana-de-açúcar	174.535	148.453	174.935	270.156	6.615.200	5.720.900	5.402.380	8.347.180
Cacau	94.726	100.445	103.719	137.184	91.215	96.722	99.875	132.100
Plátano	131.790	184.736	94.914	-	750.983	1.065.220	475.724	-
Café	74.609	145.017	148.294	-	69.445	134.980	138.030	-
Laranja	103.102	-	-	-	533.493	-	-	-
Manga e goiaba	-	-	-	127.155	-	-	-	212.220
Azeite de palma	-	-	-	126.123	-	-	-	289.900
Total (10+)	1.850.522	2.460.903	4.004.501	5.063.704	11.770.697	12.692.017	16.324.797	24.604.746

Fonte: FAOSTAT (2013).

Tabela – Dez principais produtos agroalimentares por valor da produção e produção total (1980 – 2010)

MÉXICO

Produtos agroalimentares	Valor da produção (US\$ 1.000,00)				Produção (toneladas)			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Carne bovina	2.090.203	3.734.652	4.344.083	5.397.538	773.755	1.382.500	1.608.100	1.998.070
Carne de frango	568.196	1.065.126	2.591.566	3.811.428	398.900	747.768	1.819.400	2.675.800
Leite de vaca	2.166.886	1.916.538	2.905.737	3.331.782	6.943.790	6.141.550	9.311.440	10.676.700
Ovos	534.481	837.517	1.482.898	1.975.090	644.427	1.009.800	1.787.940	2.381.380
Carne suína	1.921.782	1.160.108	1.574.504	1.804.229	1.250.150	754.669	1.024.240	1.173.680
Cana-de-açúcar	1.158.443	1.310.833	1.448.112	1.655.694	35.278.600	39.919.400	44.100.000	50.421.600
Milho	1.400.274	1.510.265	1.666.264	1.577.565	12.374.400	14.635.400	17.556.900	23.301.900
Tomate	547.114	797.486	985.361	1.107.820	1.480.430	2.157.910	2.666.280	2.997.640
Feijao	518.963	734.540	-	-	935.174	1.287.360	-	-
Algodão	532.999	-	-	-	372.934	-	-	-
Manga e goiaba	-	643.763	934.311	978.230	-	1.074.430	1.559.350	1.632.650
Pimenta	-	-	816.591	1.099.484	-	-	1.734.630	2.335.560
Total (10+)	11.439.341	13.067.065	16.998.525	20.661.146	60.452.560	68.036.357	79.874.300	95.626.770

Fonte: FAOSTAT (2013).

Tabela – Dez principais produtos agroalimentares por valor da produção e produção total (1980 – 2010)

URUGUAI

Produtos agroalimentares	Valor da produção (US\$ 1.000,00)				Produção (toneladas)			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Carne bovina	917.347	914.497	1.263.604	1.504.677	339.585	338.530	467.763	557.004
Leite de vaca	230.201	271.290	399.305	511.367	819.645	965.944	1.421.750	1.820.750
Arroz	77.702	92.756	330.943	312.461	287.558	347.300	1.209.140	1.148.740
Trigo	41.659	61.466	45.070	182.121	306.577	417.400	324.400	1.300.700
Carne de frango	25.164	38.619	80.432	98.146	17.666	27.112	56.467	68.903
Carne ovina	89.825	176.228	152.602	90.593	32.990	64.723	56.046	33.272
Lã	128.713	179.037	109.465	66.385	67.279	93.584	57.218	34.700
Uvas	45.908	70.811	68.691	63.045	80.313	123.879	120.169	110.292
Carne suína	38.001	33.930	40.011	-	24.720	22.072	26.028	-
Tomate	22.174	-	-	-	60.000	-	-	-
Laranja	-	22.674	-	-	-	117.325	-	-
Ovos	-	-	30.687	-	-	-	37.000	-
Soja	-	-	-	477.055	-	-	-	1.816.800
Milho	-	-	-	46.221	-	-	-	529.100
Total (10+)	1.616.694	1.861.308	2.490.123	2.828.795	2.036.333	2.517.869	3.738.981	5.074.361

Fonte: FAOSTAT [2013].

ANEXO 2 - TERMO DE REFERÊNCIA PARA OS CONSULTORES INTERNACIONAIS

PROYECTO

Repensando el concepto de ruralidad en Brasil: Implicaciones para las políticas públicas

Antecedentes

La iniciativa de este consultoría constituyese en una de las etapas del proyecto “Repensando el concepto de ruralidad en Brasil: implicaciones para las políticas públicas”, resultado de una parceria entre los Ministerios de Planificación (MP) y de Desarrollo Agrario (MDA), el Banco del Nordeste de Brasil (BNB), Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), teniendo como ejecutor el Instituto Interamericano para Cooperación de la Agricultura (IICA) y como investigadores diversos profesores vinculados a Universidad Federal del ABC (UFABC), la Universidad Federal del Pernambuco (UFPE) y Universidad Federal Rural del Rio de Janeiro (UFRRJ).

Este Termino de Referencia, en particular, se asocia con el eje de trabajo coordinado por investigadores del Observatorio de Políticas Públicas para la Agricultura (OPPA), el Programa de Postgrado de Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad (CPDA) y la Universidad de Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

Centrándose en el tema de las dinámicas rurales contemporáneas y las políticas públicas, el enfoque de este eje de investigación toma en cuenta las perspectivas diferentes, tomando como punto de partida un análisis de los conceptos, los alcances y las limitaciones de las metodologías desarrolladas en países seleccionados de América Latina (México, Costa Rica, Ecuador, Chile, Uruguay y Brasil) y de Europa (España, Francia y Holanda) y su aplicación por los organismos gubernamentales, con miras a la caracterización y clasificación de las zonas rurales. Esto incluye la sistematización de las lecciones aprendidas en diferentes países sobre las implicaciones de la adopción de un concepto de ruralidad (o diferentes conceptos, en su caso) en las políticas públicas. Estos análisis proporcionan evidencia para establecer los marcos conceptuales y metodologías en la construcción de una tipología de los espacios rurales brasileños, considerando la diversidad regional en sus dimensiones política, económica, social, cultural y ambiental.

Período de realización del trabajo.

Pro labore

Productos

Son esperados los siguientes productos:

- P1. Texto contemplando las cuestiones y los aspectos solicitados por la consultoría. No hay un conjunto límite de páginas, pero se sugiere la redacción de un documento de 40 a 50 páginas (Times New Roman 12, espacio simple). Incluyendo (i) anexo conteniendo una copia de los documentos oficiales - técnicos y / o jurídicos - que se refieran al tema tratado

y que fundamenten las propuestas y / o políticas relacionadas a los criterios y/o nociones de ruralidad empleados; e (iii) presentación de argumentos, ideas y resultados derivados de la consultoría durante el VII Foro Internacional de Fortaleza (entrega previa del archivo en PowerPoint).

- P2. Documento final, que incluirá los aportes de la reunión de equipo y del VII Foro. El consultor también elaborará un resumen ejecutivo de este documento.

Nota: El texto y las diapositivas pueden ser escritos en portugués, español, francés y / o Inglés.

Descripción de la consultoría

Para la realización de la consultoría se propone que sean atendidas las siguientes cuestiones de investigación relacionadas con el país de estudio:

- i) breve caracterización de las zonas rurales, centrándose en las principales actividades económicas desarrolladas y las relaciones establecidas con el espacio urbano, como también el espacio rural entendido como espacio de producción, de vida y relaciones con la naturaleza;
- ii) Presentación y análisis de los conceptos utilizados por el Estado y/o gobierno sobre la noción de ruralidad y las metodologías utilizadas en su identificación. Este ítem debe incluir una breve descripción de las principales transformaciones ocurridas en las últimas tres décadas (1980, 1990 y 2000), indicando (1) las instancias decisorias y de gestión involucradas en la formulación y puesta en marcha de estas definiciones de ruralidad y (2) principales instrumentos normativos, fiscales y/o de estímulo usados en la implementación de las mismas;
- iii) Presentación y análisis de las propuestas existentes en la (actualmente y en el pasado) sobre la noción de ruralidad e identificación de sus proponentes/portadores (medio académico/ investigadores, organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, organizaciones multilaterales, agencias gubernamentales, etc.)
- iv) Implicaciones de las proposiciones vigentes oficialmente (acerca de la noción de ruralidad) sobre el desarrollo de las regiones rurales y sobre el diseño y la implementación de políticas públicas. Indicar la existencia de grupos sociales, actividades específicas o regiones beneficiadas o afectadas negativamente por estas definiciones, identificando los principales conflictos de interés relacionados con las definiciones específicas de ruralidad. Presentación del contexto institucional en el que esas políticas públicas están inseridas, destacando la existencia de ministerios, secretarías, consejos/arenas, etc.;
- v) Sistematización de las principales contribuciones, alcances y límites del uso de estas tipologías sobre el proceso de intervención del Estado en el medio rural, haciendo hincapié en los aprendizajes y experiencias (exitosas o no) resultantes de este proceso;
- vi) Proposición de cuestiones para la profundización de los estudios sobre el tema y las políticas para la mejora de la cualificación de la ruralidad en programas gubernamentales.

Para el tratamiento de los puntos anteriores, se sugiere que el consultor se valga de una variedad de fuentes bibliográficas, documentos, estadísticas, entre otros. En particular, llamamos la atención a la consideración de los siguientes puntos:

- 1) Periodización: nos estamos centrando en las transformaciones y procesos operados en las últimas tres décadas (1980, 1990 y 2000), con el fin de incorporar, incluyendo los efectos de “ajuste estructural” en la dinámica agraria en América Latina en particular. Sin embargo, es posible que tenga un retorno a épocas anteriores, especialmente aquellos considerados “críticos” a la aparición de conceptos, instrumentos y políticas, definidoras de que es rural y urbano. Asimismo, es importante que se marcan en el período considerado en el estudio (1980 - 2012) estos momentos “críticos”, los factores que desencadenaron y “reacciones” observadas, con el fin de validar y / o impugnar las propuestas y políticas definidas;
- 2) Teniendo en cuenta este periodo histórico es importante prestar atención para los progresos sociales, políticos e institucionales que sobrellevaron la emergencia y / o consolidación de los conceptos de ruralidad y/o urbano en uso. Es decir, no es sólo una cuestión de “ambiente estático” a partir de una tipología predefinida, sino más bien para poner en destaque cuales son o fueron las fuerzas sociales que legitiman esas nociones y los conflictos y/o tensiones observadas en este movimiento de afirmación de nociones de la ruralidad en juego;
- 3) Con base en lo anterior, considerar la diversidad de configuraciones sociales y espaciales que la idea de ruralidad representa, atentando para actividades no agrícolas que se desarrollan en el medio rural;
- 4) Ilustrar, en la medida de lo posible y con los datos existentes, los cambios observados en estas tres décadas en las variables utilizadas para la caracterización de los espacios y las actividades rurales (en especial las informaciones de carácter demográfico – poblacional y socioeconómico).

■ **Concepções da Ruralidade Contemporânea:
as singularidades brasileiras**



PARTE 3

A SINGULARIDADE DO RURAL BRASILEIRO: IMPLICAÇÕES PARA AS TIPOLOGIAS TERRITORIAIS E A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

■ **Maria de Nazareth Baudel Wanderley**

Professora da Universidade Federal de Pernambuco

Arilson Favareto

Professor da Universidade do ABC

1. Introdução

O texto apresentado foi elaborado nos marcos do Projeto “Repensando o conceito de ruralidade no Brasil – implicações para as políticas públicas”, coordenado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), em parceria com diversos órgãos do Governo Federal. A encomenda aos autores foi uma revisão da literatura brasileira sobre as definições do que é o rural e a análise das suas implicações para definições mais atuais, capazes de levar a um aprimoramento das políticas para estes espaços. O texto está baseado em trabalhos anteriormente publicados pelos autores e indicados na Bibliografia.

São três as ideias centrais que se pretende evidenciar aqui e elas podem ser avançadas desde já para facilitar a leitura.

A primeira delas é que o rural não é uma categoria a-histórica, que se possa definir de maneira essencialista, independente do tempo e do lugar. Diferente disso, o intuito é mostrar que as formas de definir o que é o rural guardam, no nosso caso, direta correspondência com a trajetória social da formação brasileira. Trata-se de uma definição relacional, cujas bases são as interdependências do rural com outras esferas da vida social, seja no domínio de sua base material, seja no domínio das representações. A consequência desta afirmação é que a elaboração de tipologias territoriais ou de políticas públicas não pode ser somente um exercício técnico; é algo que demanda uma adequação de critérios técnicos à singularidade do rural brasileiro.

A segunda ideia central do texto reside na afirmação de que há uma expressiva heterogeneidade nessa ruralidade brasileira. E ela se manifesta em distintas escalas, dos grandes subespaços nacionais até a heterogeneidade que se apresenta nas diferentes formas predominantes de propriedade da terra e de organização econômica e social. Por sua vez, a consequência desse fato para tipologias e políticas é a necessidade de, por um lado, dar visibilidade a esta heterogeneidade, a partir da escala mais elementar dos espaços

rurais, até uma escala geográfica intermediária – mais ampla do que os municípios, menor do que as grandes regiões brasileiras – e, por outro lado, reconhecer que as tendências em curso que agem metamorfoseando o rural brasileiro não repercutem nestas escalas da mesma forma; isto é, é preciso identificar as tendências de mudança que apontam para o movimento do real, inclusive a sua dialética com as estruturas que permanecem no tempo e que são as responsáveis pela distinção das formações territoriais.

A terceira e última ideia forte do texto consiste em apontar o vazio institucional que há nas formas de regulação territorial do rural brasileiro, fator que se explica pelo caráter periférico e residual conferido a estes espaços nas estratégias e na ideologia do desenvolvimento brasileiro. Se a trajetória da urbanização brasileira permite explicar as razões desta ideologia, os caracteres estruturais do território nacional, sua economia e sua organização social no início do Século XXI – com a persistência dos espaços rurais e de sua importância para a economia, a coesão social e a sustentabilidade ambiental – torna-se imperioso que essa lacuna seja preenchida. E aqui se lança a ideia de que é necessário um equivalente ao Estatuto das Cidades para o meio rural brasileiro.

Para sustentar essas três ideias, o texto está organizado em seis seções:

- 1) O rural e o urbano: uma dialética – Nela são apresentados alguns aspectos conceituais sobre a definição destas duas categorias espaciais.
- 2) Força e fraqueza das cidades na formação do Brasil – Aqui é apresentada a singularidade da formação das cidades na nossa história e a herança que marca a hierarquia entre o urbano e o rural.
- 3) O rural no Brasil urbano e industrial – Nesta seção um dos objetivos principais é mostrar as características que o rural assumiu nos marcos desta sociedade urbano-industrial, como as estratégias de modernização do Brasil reforçaram o caráter periférico conferido ao rural, e como esta trajetória herdou uma definição legal que não confere lugar substantivo ao rural. A seção termina com uma reflexão, tendo por objeto a produção do conhecimento sobre o rural brasileiro.
- 4) O rural brasileiro contemporâneo – Pretende-se evidenciar nessa seção os caracteres singulares do rural brasileiro neste início de Século XXI, identificando as mais importantes permanências e mudanças e como elas dão forma a uma heterogeneidade que precisa ser reconhecida por meio de tipologias e de estudos, e que deve ser objeto de políticas afirmativas apoiadas justamente nestas diferenças.
- 5) Tipologias, dinâmicas de desenvolvimento rural e políticas – A seção apresenta estudos que abordaram esta tríade de temas, tendo como finalidade pontuar ideias a serem consideradas em futuros exercícios de elaboração de novas tipologias voltadas a dar conta da heterogeneidade do rural brasileiro.
- 6) Conclusão – Aqui são retomadas as ideias centrais que se busca afirmar no decorrer do texto. E, finalmente, são apresentadas três propostas que poderiam contribuir para suprir o vazio institucional que marca a regulação do rural brasileiro.

2. O rural e o urbano: uma dialética

A ruralidade aparece, para muitos dos seus estudiosos, tanto no Brasil como em outros países, como uma “noção polissêmica e controversa” (Mora; Heurgon; Gauvrit, 2008, p.37). Contribui para isso as diferentes formas de conceber as instâncias empíricas

fundamentais que conformam o rural, o que varia tanto entre as diferentes tradições disciplinares como nos contextos históricos e espaciais de que falam autores e teorias.

Na economia rural, a tradição sempre foi pensar seu objeto como algo relativo à lógica dos custos e da administração da produção primária, incluindo, assim, além da agricultura, a exploração florestal e outras atividades extrativas, tendo sempre por universo as famílias ou empresas ligadas a esse setor. Mas o rural não se resume às formas de produção agropecuária. O rural é um lugar de produção e também um lugar de vida e de moradia.

Na sociologia, a própria criação do ramo dedicado ao rural veio apoiada na oposição comunidade-sociedade, delimitando seu objeto ao estudo das várias dimensões da vida social dos pequenos lugarejos e sempre pensando esta esfera com uma relativa autonomia e em aberto contraste com a sociedade envolvente. A clássica definição de Sorokin elenca os seguintes traços marcantes: as diferenças ocupacionais entre os dois espaços, com maior peso das atividades primárias no caso dos espaços rurais; as diferenças ambientais, com maior dependência da natureza no rural; o tamanho reduzido da população; a baixa densidade demográfica; o menor grau de diferenciação social e de complexidade; as características de mobilidade social; e as diferenças de sentido da migração (Sorokin, Zimmerman, Galpin. 1986).

Para o que nos interessa no presente texto – e sem pretender escapar de sua complexidade – a ruralidade diz respeito à forma como se organiza a vida social, levando em conta, especialmente, o acesso aos recursos naturais e aos bens e serviços da cidadania; a composição da sociedade rural em classes e categorias sociais; os valores culturais que sedimentam e particularizam os seus modos de vida.

Seu estudo supõe, portanto, a compreensão dos contornos, das especificidades e das representações deste espaço rural, entendido, ao mesmo tempo, como espaço físico (referência à ocupação do território e aos seus símbolos), lugar onde se vive (particularidades do modo de vida e referência identitária) e lugar de onde se vê e se vive o mundo (a cidadania do homem rural e sua inserção nas esferas mais amplas da sociedade) (Wanderley, 2000, p.70).

Essa noção permite explicar a relação que a sociedade mantém com o seu mundo rural, projetando sobre ele suas próprias características, processos evolutivos e valores. A referência a estas características, no entanto, não pode ser entendida como a busca do que seria uma forma a-histórica do rural.

O “rural” não se constitui como uma essência, imutável, que poderia ser encontrada em cada sociedade. Ao contrário, esta é uma categoria histórica, que se transforma. Cabe, portanto, ao pesquisador, “compreender as formas deste rural nas diversas sociedades passadas e presentes”. (Wanderley, 2000, p. 70).

A questão se desloca, portanto, para a compreensão do que é o rural nas sociedades atuais. Para responder a essa questão, colocamos no centro de nossas reflexões duas dimensões complementares: por um lado, os aspectos materiais e sociais, de certa forma visíveis, decorrentes, particularmente, do predomínio nos espaços rurais, das paisagens naturais e da condição de pequeno aglomerado, com baixa densidade populacional, no qual prevalecem as relações de proximidade; e, por outro lado, os significados que a própria sociedade atribui a essas particularidades, que expressam, fundamentalmente, os efeitos, sobre os espaços rurais, das relações de forças sociais que se entrecruzam na sociedade em seu conjunto.

A ênfase nessas duas dimensões encontra respaldo em um grande número de estudos brasileiros e estrangeiros. Para Marcel Jollivet (1997), o mundo rural pode ser entendido em três níveis complementares: enquanto categoria administrativa, que corresponde aos critérios distintivos entre os espaços rurais e urbanos adotados em cada país, sobre os quais se fundamentam as estatísticas e as análises oficiais a respeito do rural; enquanto categoria “morfológica”, que distingue os espaços do ponto de vista de suas características geográficas e sociológicas; e enquanto “uma significação, que ultrapassa, de muito, esse aspecto propriamente pragmático e instrumental” (Jollivet, 1997, p. 11).

Sob esse enfoque, o rural não é um simples efeito da memória e da imaginação; ele se expressa real e concretamente, enquanto “forma territorial da vida social”, por meio das particularidades de suas paisagens, dos modos de habitar e de conviver de sua população. Em outro texto, o mesmo Marcel Jollivet não hesita em afirmar:

Se a oposição entre cidades e campos não é o que os ideólogos dizem que ela é, isso não quer dizer que não exista. Ela é um fato evidente de morfologia social para retomar o termo da sociologia durkheimiana. O objeto-cidade, as aglomerações urbanas e o objeto-campo, um espaço recoberto por povoados, são concretamente bem distintos e sociologicamente tão diferenciados quanto possível (Jollivet, 2001, p. 62).

Porém, a “morfologia” rural e as suas características particulares não se explicam por si mesmas. Para Marcel Jollivet, as distinções físicas e sociais são “os traços, os testemunhos, a expressão concreta” da história econômica de cada sociedade, que:

[...] é também uma história política, feita de escolhas sobre a base de antagonismos, de alianças, de relações de poder entre forças sociais (grande propriedade fundiária, burguesia, classe operária, campesinato...); elas exprimem uma relação coletiva historicamente construída entre uma população e seu território e a esse título fazem parte das representações coletivas que fundamentam a identidade nacional (Jollivet, 1997, p. 12).

Marc Mormont reforça essa mesma compreensão:

[...] seria vão procurar numa realidade física, econômica ou ecológica os fundamentos de uma ruralidade; seria também vão procurar apenas um imaginário que faria do rural uma pura construção mental. Não existe espaço a não ser por uma série de diferenças, mas a definição do rural é uma dialética; grupos e instituições o definem dando sentido a essas diferenças e sua ação – notadamente política – age sobre essas diferenças, cria e revela outras, às quais novos sentidos são dados (Mormont, 1997, p. 19).

Entre os estudiosos de língua inglesa, encontramos igualmente uma abordagem muito semelhante ao que propõem os autores acima citados. Paul Cloke (2006, p. 20), por exemplo, distingue três dimensões do rural que, para ele, correspondem a três correntes teóricas:

- a) O conceito funcional de ruralidade, que diz respeito aos elementos funcionais próprios do mundo rural: o lugar, a paisagem, a sociedade rural;
- b) O conceito político-econômico, que pretende explicar a natureza e posição do rural em termos da produção social da existência;
- c) A construção social da ruralidade, que privilegia o papel da cultura na distinção socioespacial.

Todas estas definições sugerem que uma abordagem da história das relações entre campo e cidade deveria combinar a composição de critérios estruturais e funcionais com critérios relacionais, por meio de um tratamento da longa duração da contradição (da unidade contraditória) entre os dois polos. É isso o que faz Georges Duby (1973) analisando a situação europeia e francesa em particular, até chegar a uma tipologia da interação destes espaços. Ou Fernand Braudel (1979/1995; 1985), que em sua obra clássica confere às cidades – sempre tomadas em relação com os campos – o mesmo estatuto dado à moeda na evolução histórica da *Civilização material e capitalismo*: ambos são fundamentais para a ampliação das trocas. E, como diz Braudel, “sans échange, pas de société”. Não se trata, pois, de isolar ou eliminar um dos dois polos, mas de analisar a evolução de suas contradições e interdependências, mesmo no auge da urbanização, como nos tempos atuais.

Também entre os pesquisadores brasileiros, essa é a concepção que nos parece melhor explicar a complexidade do mundo rural. Assim, para Ricardo Abramovay, a ruralidade pode ser entendida como:

[...] uma certa relação com a natureza (em que a biodiversidade e a paisagem material aparecem como trunfos e não como obstáculos ao desenvolvimento; uma certa relação com as cidades (de onde vem parte crescente das rendas das populações rurais) e uma certa relação dos habitantes entre si (que pode ser definida pela economia de proximidade, por um conjunto de laços sociais que valorizam as relações diretas de interconhecimento): essas características oferecem perspectivas promissoras ao processo de desenvolvimento (Abramovay, 2003, p. 13).

No mesmo sentido, Ângela Duarte Damasceno Ferreira considera que:

[...] o rural é um espaço de vida e trabalho, uma rede de relações sociais, uma paisagem ecológica e cultural e representações específicas de pertencimento, de desejo ou projetos de vida. Esse conjunto de características materiais e imateriais apresenta uma singularidade e uma dinâmica próprias, mesmo se articuladas integralmente ao “mundo urbano” no âmbito de um território concreto ou imersa nos processos, redes e símbolos mais gerais da urbanidade (Ferreira, 2002, p. 31).

Dessa visão complexa, construída sobre o rural, decorrem três implicações fundamentais. Em primeiro lugar, não é possível conceber a realidade rural isolada ou independente da dinâmica mais ampla que, no caso das sociedades modernas, tem, indiscutivelmente, nas cidades a sua fonte impulsionadora. Nesse sentido, as relações entre os espaços rurais e as cidades assumem crescentemente um caráter de interdependência, superando definitivamente o antagonismo que marcou sua evolução histórica nos países hoje desenvolvidos (Veiga, 2003; Favareto, 2007; Berdegué et alii, 2012).

Essa afirmação é hoje, sem dúvida, consensual, como afirma Ricardo Abramovay, com base em referências centrais do debate internacional: “o rural não é definido por oposição e sim nas suas relações com as cidades”. (Abramovay, 2003, p. 20). Isso significa reconhecer a existência de distinções e descontinuidades, elas mesmas resultantes das formas como campo e cidade são solidários e intercambiam os seus próprios valores. Dessa forma, “o rural e o urbano constituiriam dois “tipos ideais” de formas territoriais da vida social, portadores de singularidades, apesar da crescente interpenetração dos dois mundos” (Ferreira; Jean; Wanderley, 2008, p. 343).

Em segundo lugar, mesmo reconhecíveis nos campos da geografia, da economia, da história e da sociologia, como foi dito acima, os traços distintivos dos espaços rurais variam significativamente de uma sociedade a outra, assumindo em cada uma delas um sentido particular.

Finalmente, em terceiro lugar, o desenvolvimento rural, isto é, a definição dos caminhos de enfrentamento e a superação dos problemas ambientais, econômicos, sociais e políticos presentes no meio rural e em suas relações com as cidades – inclusive, a própria percepção desses problemas – assumem o caráter de projetos de sociedade. As relações contraditórias, ou mesmo conflituosas, entre os diversos interesses em jogo, no mundo rural e fora dele, constituem a matéria-prima da ruralidade que assim se expressa e que, por essa razão, deveria ser considerada no plural, como ruralidades.

Assim, resta explicitar, no caso do Brasil, que características são associadas ao “rural” e, assim, buscar compreendê-las sob a perspectiva da história política e social da sociedade brasileira.

3. Força e fraqueza das cidades na formação do espaço brasileiro

A configuração urbano-rural que se observa na sociedade brasileira atual é o resultado de uma longa história, cujas origens remontam ao período colonial, e que está diretamente associada ao processo de colonização e ocupação das áreas interioranas do País (Bitoun, 2010). A bibliografia sobre esse processo é bastante ampla e conhecida, mas é importante lembrar que a efetiva ocupação do território se realizou a partir dos núcleos de povoamento já instalados no litoral, na direção das vastas áreas desconhecidas do interior do Brasil, os “sertões”, de difícil acesso, através de florestas extremamente perigosas, em razão da presença indígena.

O geógrafo francês, Pierre Desffontaines, considera que o povoamento do território brasileiro se realizou por meio de forma extremamente dispersa. Para ele, a unidade do povoamento “é a grande propriedade, a *fazenda*, com a sua colônia de empregados rurais [...]” (Desffontaines 1944, I, p. 141).

Progressivamente, pequenas, senão minúsculas aglomerações se formam, e dão origem às vilas e às cidades, consideradas núcleos urbanos. Essas aglomerações tornavam-se, como as próprias fazendas, “pontos de civilização”, na medida em que se firmavam como locais estratégicos de passagem e hospedagem para os viajantes e consolidavam uma atividade econômica, agrícola, mineira ou comercial. Para o geógrafo francês, esses pequenos núcleos são a consequência da própria dispersão da população. “A maioria dos habitantes vive sobre o seu domínio, muito separados uns dos outros, em economia quase fechada; a sua própria solidão os incita a organizar lugares de reunião”. Esses nasceram:

[...] de uma necessidade de vida social, necessidade de se tornar à sociedade, de romper a monotonia da solidão do sertão; o sertanejo vem à cidade como um nômade do deserto vem ao Oasis. A aglomeração aparece como uma reação contra o isolamento (Desffontaines, 1944, II, p.300).

O mesmo autor enumera as formas de agrupamento que se constituíram ao longo do tempo, como “embriões de cidades”: os aldeamentos de índios, organizados pelos padres jesuítas, as feitorias militares, as vilas mineiras, os pousos instalados ao longo das estradas, as vilas da navegação e as estações ferroviárias (Desffontaines, 1944, I).

Para que um povoado fosse reconhecido como “vila”, a primeira exigência era a constituição de uma câmara, para a qual eram eleitos os “homens bons” da localidade, encarregados de assegurar sua administração e a aplicação da justiça, além de cobrar impostos e taxas de toda a população. A outorga da condição de vila significava o reconhecimento de uma aglomeração como um

núcleo urbano, lugar do poder, onde residiam – ou se instalavam de passagem – os representantes da coroa portuguesa e da igreja católica. Em torno de uma praça: uma capela, os locais do exercício do poder e as residências permanentes ou transitórias de algumas autoridades que formavam o reduzido tecido “urbano”.

A confirmação de um núcleo urbano supunha a definição do seu “termo”, isto é, a área sob sua jurisdição para além dos limites da aglomeração propriamente dita. Essa área “rural” incluía as propriedades dedicadas à exploração agropecuária e à extração mineira, os “sertões”, ainda inexplorados; e os povoados próximos não reconhecidos como vilas. Em muitos casos, a conquista do título de vila foi o resultado de profundos conflitos entre as elites locais de diversos agrupamentos próximos, que disputavam o mesmo privilégio e a escolha frequentemente refletia mais o poder de influência da elite vencedora do que, propriamente, uma efetiva proeminência econômica e social do povoado (Fonseca, 2011).

Nasce, assim, uma relação “urbano-rural” muito particular, de natureza eminentemente política, baseada na dominação da vila sobre o seu “termo”, especialmente no que se refere à cobrança de impostos e à distribuição de serviços públicos. Trata-se de uma especial expressão de relações sociais de dominação. Essa particularidade resulta, em primeiro lugar, do fato de que a vila, mesmo sendo o espaço do exercício do poder, dependia do dinamismo do conjunto de sua área de influência. Para Florestan Fernandes:

A vila se transformara, portanto, em um apêndice do campo. Embora a maior parte dos lavradores possuísse duas residências, uma no campo e outra dentro dos muros, a vida própria da vila se reduzia em volume e intensidade, sendo quase nula sua influência econômica [...] A escassez de moeda, a prática extensa do escambo e a inexistência de meios autônomos de formação de capital subordinavam completamente, dentro dos limites de uma economia artesanal pouco diferenciada e com um mercado restrito, a vida econômica da vila à economia das propriedades rurais (Fernandes, 2008, p. 182).

Em segundo lugar, e sobretudo, porque os grandes proprietários de terras e de minas, que habitavam em suas próprias terras, fora, portanto, do núcleo urbano da vila, faziam parte da elite local e na condição de “homens bons” participavam das câmaras municipais. Os homens bons, tanto os residentes na vila, como os que viviam em suas propriedades rurais, formavam, uma espécie de “aliança pelo alto”, que polarizava a sociedade local, não necessariamente entre o “urbano” e o “rural”, mas entre a elite – do campo como da vila – e o restante da população local.

Durante o Século XIX e a primeira metade do Século XX, a ocupação do interior do País seguiu o mesmo processo: a “conquista” dos sertões desconhecidos e considerados desabitados se efetuou por meio da simultânea constituição de cidades e campos e pela dominação local, a partir da cidade, das elites fundiárias e empresariais. É o caso, por exemplo, dos Estados de São Paulo e do Paraná, onde não são raros os casos de empresas brasileiras ou estrangeiras que investiram na compra de grandes extensões de terra, loteadas em pequenas e médias unidades. Mais uma vez, o campo se constituiu juntamente com a cidade, pois a implantação do agrupamento rural precede ou segue de perto a criação de um núcleo urbano.

O sistema rodoviário do norte do Paraná foi concebido de maneira a facilitar as relações entre os sítios e as cidades e do campo com as casas de comércio e as estações ferroviárias. Sua amplitude e sua qualidade são um bom exemplo de ação dos loteadores para proteger o pioneiro contra o isolamento e para amparar uma economia totalmente orientada para o comércio (Monbeig, 1984, p. 233).

Segundo Maria Isaura Pereira de Queiroz, os membros da elite local:

[...] procuraram sempre desenvolver, na região que dominavam, um centro urbano que ficasse na sua dependência e que constituísse ao mesmo tempo centro de suas atividades; agiram ou como fundadores ou como protetores de cidades que foram suas, no sentido pleno do termo. Povoados, vilas, cidades, constituíram então sedes de grupos de parentelas ou de um grupo de parentelas, aumentando com a multiplicação destes grupos (Queiroz, 1975, p. 180).

Florestan Fernandes considera que na sociedade tradicional brasileira, vila e cidade exprimiam os padrões de cultura de uma “civilização agrária”. Ele identifica nas cidades tradicionais brasileiras um “apinhamento de funções urbanas” que, no entanto, “não continha, em si mesmo, os germes de uma revolução urbana propriamente dita” (Florestan Fernandes, 1975, p. 140). Neste contexto, “o meio sociocultural jamais libertou esse tipo de cidade das amarras que a prendiam à tutela direta ou indireta do campo” (Fernandes, 1975, p. 141).

Cidades que prendiam o homem ao horizonte cultural rústico e ao conservantismo prepotente como estilo de vida. Não obstante, na superfície, ostentavam vários traços demográficos, econômicos ou socioculturais da vida urbana. O congestionamento urbano da paisagem, portanto, não indica, por si mesmo, os novos rumos da história. Estabelece, apenas, um indício do modo pelo qual as funções urbanas se comprometem regionalmente com os interesses e os valores de vilas, fazendas e pequenas comunidades nuclearmente rústicas (Fernandes, 1975, p. 141).

É nesse mesmo sentido que se pode entender a análise de Sérgio Buarque de Holanda, para quem:

Toda a estrutura de nossa sociedade colonial teve sua base fora dos meios urbanos. Se não foi a rigor uma civilização agrícola o que os portugueses instauraram no Brasil, foi, sem dúvida, uma civilização de raízes rurais. É efetivamente nas propriedades rústicas que toda a vida da colônia se concentra durante os séculos iniciais da ocupação europeia: as cidades são virtualmente, se não de fato, simples dependência delas. Com pouco exagero pode-se dizer que tal situação não se modificou essencialmente até a Abolição (Holanda, 1995, p. 41).

E esse autor acrescenta: “A pujança dos domínios rurais, comparada à mesquinhez urbana, representa fenômeno que se instalou aqui com os colonos portugueses, desde que se fixaram à terra” (Holanda, 1995, p. 60).

Assim sendo, ao contrário do pensamento europeu, que compreendia o campo e a cidade como polos de gêneros de vida ou mesmo de civilizações distintas, na formação da sociedade brasileira, ambos eram elementos de uma mesma cultura. Nas palavras de Florestan Fernandes:

[...] não existiam limites culturais definidos entre a vila e o campo; [...] Os muros não separavam os dois gêneros de vida, opostos ou diferentes. Ao contrário, uniam de modo mais forte os homens que defendiam a mesma concepção do mundo (Fernandes, 2008, p. 184).

A ocupação do interior do País se prolongou, praticamente, até o final do Século XX, quando se afirma que as fronteiras estão plenamente ocupadas. Sob formas distintas em cada região, esse processo reproduziu a relação urbano-rural inicial, que reitera a cidade como centro do qual emana o poder local, cuja hegemonia é assegurada pelos grandes proprietários rurais, o que autoriza

a afirmação de que, no Brasil, em toda a sua história, a relação urbano-rural sempre esteve subsumida a uma polarização mais ampla entre o litoral e o sertão.

No início do século (XX), mais da metade do território (de São Paulo) era considerado “sertão”, desde que se considere “sertão” como o oposto de “cidade”. Foi no processo de transformação da paisagem de grande parte do território paulista, do norte do Estado do Paraná e outras regiões que se eliminou da “memória”, a representação daqueles espaços como “sertões”. Os marcos de referência passaram a ser os da vida “urbanizada”, entendidos como “civilização”. Assim, o outro, o “sertão”, passou a ser considerado o “atrasado”, “violento” etc. O Estado do Mato Grosso, o lado oeste do rio Paraná que, naquele momento se encontrava na mesma situação, continua sendo considerado “sertão” (Arruda, 2000, p. 14).

Vale lembrar que o desenvolvimento das cidades não se efetua de modo homogêneo: há, por um lado, o crescimento de certas cidades, inclusive nas zonas pioneiras, que, estrategicamente bem localizadas, beneficiaram-se do dinamismo econômico local e estenderam sua influência para além do espaço restrito da localidade, tornando-se cidades regionais; por outro lado, e inversamente, a decadência de outras tantas cidades que perderam vitalidade, no bojo do deslocamento espacial das grandes culturas, especialmente o café, nas chamadas zonas velhas, as “cidades mortas”. Entre os dois extremos, e em todo o território nacional, a grande maioria dos pequenos centros urbanos com uma população pouco densa é centrada numa economia local e relativamente isolada.

Assim, embora existissem cidades e campos nas antigas áreas de povoamento, como nas zonas pioneiras, o avanço da ocupação efetiva foi entendido como um movimento de dominação da cidade sobre o campo, de conquista civilizatória e de afirmação dos valores associados ao progresso, na medida mesma em que se aprofundava a associação entre cidade/progresso e campo/atraso.

A nova realidade que começava a se impor na organização espacial brasileira era o urbano. A vida urbana tornar-se-ia o símbolo maior para os termos de comparação entre o “civilizado” e “incivilizado”. Foi a partir dessa nova realidade, a cultura urbana, que o outro termo, ou mesmo o outro espaço que representava a esmagadora maioria do território do País foi repensado (Arruda, 2000, p. 20).

Desde o advento da República, em 1889:

O progresso era visto como o “novo” na sociedade brasileira e o novo seriam as estradas de ferro, as máquinas introduzidas na agricultura, a urbanização, a modernização dos portos, o mapeamento do território, a demarcação das fronteiras. A construção de telégrafos etc. Outro elemento fundamental era o trabalhador livre, necessário pra tocar a crescente produção cafeeira (Arruda, 2000, p. 101).

É no final dos anos 1930 que são estabelecidas as definições legais referentes ao “rural” e ao “urbano”, como veremos a seguir.

4. O rural no Brasil urbano e industrial

4.1 Definição oficial dos espaços rurais: o rural periférico, residual e dominado

Para se compreender a configuração atual das relações entre o campo e as cidades, no Brasil, é preciso considerar o marco de natureza jurídica, consubstanciado no Decreto-Lei nº 311, de 02 de março de 1938, ainda vigente, que consagrou as definições oficiais do “urbano” e do “rural”.

Segundo José Eli da Veiga, o referido documento legal constitui um “entulho autoritário”, remanescente do período ditatorial de Getúlio Vargas (Veiga, 2002). Sua promulgação foi, no entanto, amplamente aplaudida por geógrafos do Conselho Nacional de Geografia, para quem ele “vem dando resultados os mais fecundos e surpreendentes” (Castro, 1945, p. 4). Em editorial do Boletim Geográfico, o Secretário Geral do Conselho Nacional de Geografia apontava a situação caótica existente antes do Decreto-Lei nº 311, razão por que o considera “um grande benefício para a administração e para o público”:

[...] cada governo regional deliberava sobre a divisão municipal e distrital respectiva como e quando entendia, movido por motivos os mais variados, quantos deles extravagantes e alheios aos interesses públicos [...] os municípios e os distritos na sua quase totalidade não se apresentavam com limites definidos e, naqueles poucos que os possuíam, as definições eram quase todas tão defeituosas que a sua identificação no terreno era impraticável ou conduzia à superposição de áreas, de dupla e até mesmo tríplice jurisdição (Castro, 1945, p. 3).

Apesar dessa percepção favorável, parece evidente que o Decreto-Lei nº 311 reiterou a já antiga tradição a respeito das relações urbano-rurais, nos termos anteriormente analisados. É bem verdade que esse texto legal impunha exigências que deveriam ser cumpridas pelas autoridades municipais no que se refere às dimensões mínimas das cidades e vilas (áreas urbanas), à fixação dos limites físicos das áreas urbanas e suburbanas, bem como à necessidade de elaboração de mapas e plantas que registrem esses recortes sob pena de terem “cassada a autonomia e o seu território anexado a um dos municípios vizinhos [...]” (artigo 13, parágrafo 2º). Porém, o mesmo decreto-lei fragiliza suas próprias definições ao reiterar a condição urbana das cidades e distritos já reconhecidos antes de sua vigência, independentemente de sua dimensão e complexidade; e, em nome da mesma autonomia, as exigências previstas foram sendo progressivamente anuladas por textos legais subsequentes.

O que explica a constituição dessa concepção da legislação brasileira é, fundamentalmente, o fato de que o recorte adotado teve como primeiro objetivo a definição do destino dos impostos coletados em cada uma dessas áreas. Segundo o Código Tributário Nacional (CTN) (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), os impostos municipais seriam arrecadados nas áreas urbanas e os federais nas áreas rurais. Não é de admirar que os municípios sejam, assim, estimulados a aumentar artificialmente suas áreas urbanas, tanto mais quanto encontrarem respaldo jurídico para fazê-lo, especialmente na adoção, pela legislação, de dois importantes dispositivos jurídicos.

O primeiro associa a condição urbana à existência de melhoramentos, mas admite que, para ser considerada urbana, basta a uma zona dispor de:

[...] pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II – abastecimento de água; III – sistemas de esgotos sanitários; IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado” (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - artigo 32, parágrafo 1º).

O segundo dispositivo se expressa na definição de “área de expansão urbana”, já presente no mesmo artigo do Código Tributário, pela qual a concepção de urbano fica definitivamente dissociada da ideia de complexidade e da capacidade de prestação de serviços. Segundo o CTN:

[...] a lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - artigo 32, parágrafo 2º).

Estamos diante de um paradoxo: para ser considerada urbana, uma cidade não precisa comprovar sua capacidade para o exercício das funções urbanas, porém, a presença de equipamentos de infraestrutura e de serviços, como os acima indicados, são vistos, legalmente, como a negação da condição rural.

Atualmente, a legislação vigente, que orienta as classificações estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mantém a distinção entre áreas urbanizadas e não urbanizadas no interior das cidades e vilas, estas últimas correspondendo às áreas “legalmente definidas como urbanas, caracterizadas por ocupação predominantemente de caráter rural”. São consideradas, igualmente, duas outras categorias espaciais: as “áreas urbanizadas isoladas”, que são aquelas “definidas por lei municipal e separadas da sede municipal ou distrital por área rural ou outro limite legal”; e os “aglomerados rurais do tipo extensão urbana”, assim definidos:

São os assentamentos situados em áreas fora do perímetro urbano legal, mas desenvolvidos a partir da expansão de uma cidade ou vila, ou por elas englobados em sua expansão. Por constituírem uma simples extensão da área efetivamente urbanizada, atribui-se, por definição, caráter urbano aos aglomerados rurais deste tipo. Tais assentamentos podem ser constituídos por loteamentos já habitados, conjuntos habitacionais, aglomerados de moradias ditas subnormais ou núcleos desenvolvidos em torno de estabelecimentos industriais, comerciais ou de serviços (IBGE, 2000).

Um aspecto importante a considerar nessa legislação é o fato de que cabe ao próprio poder local, por meio das câmaras municipais, a prerrogativa de definir os recortes espaciais e os limites entre as áreas urbanas e rurais, periodicamente revisados, levando em consideração a “expansão urbana”. A consequência é uma grande instabilidade da linha demarcatória entre os espaços urbanos e rurais, no interior do espaço municipal, com o agravante de que os novos recortes servirão de base para a elaboração dos censos demográficos e outros textos oficiais. A esse respeito, José Graziano da Silva revela que entre os Censos de 1980 e 1990, a população considerada rural sofreu uma redução de mais de cinco milhões de habitantes, exclusivamente em razão do deslocamento desses limites internos municipais (Silva, 1999, p. 59).

O resultado não poderia ser outro senão a “extensão exagerada das zonas urbanas” e a conseguinte retração e desqualificação das áreas rurais, vistas apenas como não – ou ainda não – urbanas.

[...] a simples construção de uma escola pública, aliada à extensão da rede de iluminação pública, permite a esses municípios submeterem à tributação local apreciáveis parcelas de seus territórios. A generalidade dessa prática conduziu à esdrúxula situação de se ter enormes áreas consideradas urbanas, não em virtude das necessidades urbanísticas dos municípios, mas como artifício para o incremento das receitas locais (Bernardes et alii, 1983, p. 20).

Ricardo Abramovay chega às mesmas conclusões, quando afirma:

O acesso à infraestrutura e serviços básicos e um mínimo de adensamento são suficientes para que a população se torne urbana. Com isso, o meio rural corresponde aos remanescentes ainda não atingidos pelas cidades e sua emancipação passa a ser vista – de maneira distorcida – como “urbanização do campo” (Abramovay, 2003, p. 19).

Tudo se passa como se as áreas rurais fossem sempre residuais, “remanescentes”, que tendem necessariamente a diminuir a cada demarcação. No último Censo Demográfico, realizado em 2010, a população rural correspondia a 30 milhões de brasileiros, cerca de 16% da população total (IBGE, 2010). Mas se os mesmos dados fossem apresentados segundo os critérios de tipologias internacionais (adaptadas para o caso brasileiro por José Eli da Veiga no fim dos anos noventa e começo da década seguinte), esses números seriam bem diferentes: 25% dos brasileiros, quase 50 milhões de brasileiros, habitariam microrregiões de características essencialmente rurais (Favareto & Barufi, 2013).

Como se pode observar, as relações entre a cidade e o seu campo, no Brasil, assumem uma conotação distinta das que comumente são estabelecidas em outros países. O historiador Fernand Braudel, ao analisar a estrutura social francesa, considera que as antigas divisões do território – campos, cidades, províncias – correspondiam a divisões sociais, “na medida em que se instalavam, em cada uma delas, uma sociedade, de dimensões variáveis, mas estreitas, que encontrava nelas seus limites e sua razão de ser, vivendo, prioritariamente, de suas próprias ligações internas” (Braudel, 1, 1990, p. 68) Para ele:

[...] o revelador de todas essas sociedades é a sua hierarquia. Porque nenhuma sociedade está num plano de igualdade, ela só se esquematiza sob a forma de uma pirâmide e, cada vez que a prioridade de uma tal pirâmide é visível, afirma-se uma classe dominante local, ligada a uma sociedade subjacente particular, que lhe serve de suporte, a explica e é também explicada por ela (Braudel 1, p. 68).

No Brasil, a imagem da pirâmide pode, certamente, ilustrar as relações entre as cidades de diversos portes e funções, desde as grandes metrópoles até as pequenas sedes municipais e desenhar, numa linha vertical, a hierarquia social existente entre elas, fundada no grau de complexidade e na dimensão da área de influência direta. No entanto, as relações de qualquer cidade com o seu entorno rural quebram essa linha vertical. Em vez de corresponder a um patamar da pirâmide espacial, o meio rural se situa numa linha horizontal com a cidade da qual é o entorno. Esta linha, porém, longe de expressar posições de igualdade, entre o campo e a cidade, redesenha a hierarquia social, acentuando a concepção do campo como um apêndice da cidade e a consequente dificuldade de definir um status específico para o rural, distinto do status já adquirido pelas cidades. Isso acontece, qualquer que seja a cidade e qualquer que seja o seu meio rural circundante. Esse traço se expressa não só em termos de uma dependência econômica, mas igualmente nas representações sociais, assimétricas e discriminantes das relações entre os habitantes do campo e da cidade (Paulo, 2011).

Além de periférico e residual, o mundo rural no Brasil permanece no espaço de dominação das forças sociais mais “arcaicas”, cuja base é, sobretudo, a propriedade concentrada da terra. Ao longo do tempo, assiste-se ao deslocamento do lugar de moradia dos grandes proprietários, que passam a residir nas sedes municipais e, em seguida, nas grandes cidades. No entanto, seguindo a tradição, o poder da elite dominante não diminuiu com sua ausência no plano local e, em muitos casos, sua participação nas esferas políticas estaduais e nacionais foi mesmo ampliada. De fato, durante o Império e após a instauração da República, uma intrincada rede de relações políticas se estabelece entre os níveis centrais, regionais (províncias e estados) e locais. Por meio do sistema “co-

ronelista” a elite agrária tem assegurada, mais uma vez, sua presença entre as forças políticas dominantes no País. Segundo Victor Nunes Leal, autor do livro clássico “Coronelismo, enxada e voto”, o coronelismo:

[...] é uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. [...] É, sobretudo, um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terra (Leal, 1975, p. 20).

O mesmo autor acrescenta:

[...] como a organização agrária do Brasil mantém a dependência do elemento rural ao fazendeiro, impedindo o contato direto dos partidos com essa parcela notoriamente majoritária do nosso eleitorado, o partido do governo estadual não pode dispensar o intermédio do dono de terras. Mas não se submete a ele senão naquilo que, não sendo fundamental, para a situação política estadual é, contudo, importantíssimo para o fazendeiro na esfera confinada do seu município (Leal, 1975, p. 42).

Para Raimundo Faoro, autor do livro também clássico “Os donos do poder”:

O coronelismo se expressa num “compromisso”, uma “troca de proveitos” entre o chefe político e o governo estadual, com o atendimento, por parte daquele, dos interesses e reivindicações do eleitorado rural. As despesas eleitorais cabem, em regra, ao coronel, por conta do seu patrimônio. Em troca, os empregos públicos, sejam os municipais ou os estaduais sediados na comuna, obedecem às suas indicações. Certas funções públicas, não institucionalizadas, estão enfeixadas em suas mãos. Daí que o coronel, embora possa ser oposicionista, no âmbito municipal, – coronel contra coronel – há de ser governista no campo estadual e federal (Faoro, 1975, 2, p. 631).

O outro lado da moeda é o lugar atribuído à população rural nesse jogo de poder. Se a elite latifundiária se sentia, frequentemente, acima da lei, na medida em que a lei se confundia com o próprio poder local, os não proprietários eram ignorados como sujeitos de direitos e as políticas para o meio rural pouco levavam em conta a melhoria de suas condições materiais de vida, nem sequer eram reconhecidos como trabalhadores.

4.2 A produção do conhecimento sobre o mundo rural

Entre os anos 1940 e 1970, o mundo rural passa a ser objeto de numerosas e diversificadas pesquisas acadêmicas, sob o efeito da implantação e consolidação de centros universitários, em várias regiões do País, especialmente em São Paulo. Da leitura dessa produção acadêmica, orientada para o conhecimento mais profundo e detalhado das particularidades espaciais e sociais do mundo rural, pode-se depreender alguns eixos comuns: a constituição “morfológica” dos espaços rurais, o modo de vida e de trabalho de seus habitantes e suas relações com os espaços mais amplos das cidades.

A unidade elementar do mundo rural, o campo propriamente dito, é percebida como constituída pelos espaços abertos, pouco povoados, nos quais a presença humana em contato com a natureza gerou dois tipos distintos de estrutura social: as grandes fazendas e as comunidades rurais. Como as grandes propriedades já foram aqui analisadas, destaque será dado às comunidades.

Tratam-se de pequenas comunidades de vizinhos, reconhecidas sob denominações distintas, conforme as regiões: “bairros rurais”, em São Paulo, “colônias”, no Rio Grande do Sul, “sítios”, no Nordeste (Wanderley, 2001, 2004, 2009).

Esse é o mundo rural por excelência, lugar de vida e de trabalho, profundamente marcado por um especial modo de vida, que tem, tradicionalmente como base o trabalho agrícola, da “roça”, que garante o essencial da subsistência familiar e as formas de convivência social, resultantes das necessidades do trabalho, das demandas religiosas e da solidariedade entre membros da família e da vizinhança¹.

Essas comunidades são internamente formadas por elementos distintos, embora complementares: os sítios propriamente ditos, isto é, os estabelecimentos produtivos, onde o trabalho é exercido, que corresponde, também, em muitos casos, ao lugar de moradia do sitiante, e um centro, onde estão instalados alguns equipamentos coletivos, especialmente a capela e outras moradias.

Para Nícia Lecqoc Muller (1951), que estudou os sitiantes paulistas nos anos 1940, predominava nos espaços rurais do estado o habitat disperso, organizado sob as formas “coagular” e “linear”. No primeiro caso, “as casas, embora isoladas, estão bastante próximas para criarem uma mancha de maior densidade dentro da dispersão dominante” (Muller, 1951, p.173); nas situações de dispersão linear, “as casas, embora afastadas entre si, conservam relativo alinhamento, acompanhando o traçado de estradas e rios” (Muller, 1951, p.175).

Em seu estudo sobre um pequeno município no interior da Bahia, Marvin Harris, também nos anos 1940, assim descreve os povoados existentes no entorno da sede municipal: “Os maiores têm sua própria igreja e seu próprio cemitério. Todos têm seus próprios santos padroeiros e três deles têm celebrações anuais com missa. Poucos residentes nos povoados vão assistir regularmente à missa aos domingos em Minas Velha... batizados, comunhões, casamentos nos povoados são feitos localmente, quando o padre de Minas Velha faz sua visita anual por ocasião da festa do padroeiro. Os três maiores povoados também têm escolas primárias e não há criança dos povoados registradas nas escolas urbanas” (Harris, 1956, p.25). A respeito da região Sul, Leo Waibel descreve, com detalhes o habitat rural:

Por toda parte, nas terras de mata do Sul do Brasil temos “povoamento rural disperso”. As propriedades, entretanto, não são espalhadas irregularmente, como aconteceu no *Middle West* dos Estados Unidos, mas são dispostas ao longo de certas linhas. Estas linhas são as picadas, abertas por pioneiros na mata original e que logo desde o princípio serviram como linhas de comunicação e estradas. Nas zonas serranas de colonização antiga, as linhas coloniais seguem normalmente os fundos de vales fluviais e de cada lado delas estão alinhados os lotes dos colonos, a distância de algumas centenas de metros. Algumas linhas coloniais têm 10 ou 20 quilômetros de extensão e centenas de lotes se distribuem ao longo delas. Esses lotes são estreitos ao longo da estrada e do rio, mas se estendem numa longa faixa retangular para o fundo, muitas vezes até o divisor de águas (Waibel, 1949, p. 41).

Segundo Waibel, nesses povoados:

¹ Antônio Candido, ao analisar o latifúndio absenteísta, cuja produção é assegurada pelos parceiros caipiras, considera-o um “quase bairro, no sentido sociológico da palavra”.

As casas se distribuem em volta de uma igreja e um cemitério, a escola e uma ou duas lojas e bares. Há frequentemente um moinho, um ferreiro ou um fabricante de rodas. Em outras palavras, esses núcleos aglomerados são centros culturais, sociais e comerciais, muito característicos das áreas coloniais: são inteiramente desconhecidos nas regiões habitadas por luso-brasileiros e ocupadas pelo sistema de latifúndios (Waibel, 1949, p. 42).

Antônio Cândido (1964) entende o bairro rural como a unidade primeira de sociabilidade acima da família, constituída por uma base territorial e animada por um sentimento de localidade. No contexto da cultura caipira, objeto central de suas pesquisas, esse autor considera que o bairro rural corresponde a um nível mínimo de vida social, equivalente aos mínimos vitais, definidos pela reduzida dieta obtida pela produção local (Candido, 1964, p. 11).

Maria Isaura Pereira de Queiroz, por sua vez, estende o significado da expressão “bairro rural”, afirmando “a existência de diferentes formas elementares de agrupamento e de vida cultural no meio rural”, não só entre os caipiras, mas igualmente entre camponeses de origens diversas, inclusive de migrantes europeus instalados em São Paulo em períodos mais recentes (Queiroz, 1973). É dessa autora a descrição seguinte sobre o habitat dos sitiantes:

O sitiante brasileiro habita em suas terras; as casas de uma zona de sítios estão dispersas em torno de pequeno núcleo central, constituído por capela, vendinha, duas ou três habitações, que formam como que a “capital” de um grupo de vizinhança. Os grupos de vizinhança rurais são muito homogêneos. A estratificação social é aí tênue, tanto mais que os lavradores trabalham a terra quase exclusivamente com o auxílio da família. Trata-se de uma forma de povoamento muito antiga, que remonta aos primeiros tempos da colonização portuguesa. A configuração do grupo de vizinhança e o gênero de suas relações sociais foram e são, por toda a parte, iguais no Brasil, nas zonas em que conseguiram se implantar e se manter, afastadas das grandes monoculturas, cujo gênero de vida era diferente (Queiroz, 1973 a, p. 50).

Para Carlos Rodrigues Brandão, o bairro rural “é o lugar da vida para onde converge o trabalho camponês. [...] é o lugar que torna estável a cultura rural e, sobretudo, faculta que se torne comunitária a vida familiar dos sítios” (Brandão, 1995, p. 66).

Essas áreas constituem o espaço central da vida rural, na medida em que são o lugar de moradia, onde a população do campo se encontra efetivamente enraizada. No entanto, elas não encerram todas as dimensões sociais da vida de seus habitantes. É impossível pensar nos espaços rurais sem incorporar as vilas e as pequenas cidades, especialmente, a sede do município, onde aquelas áreas estão situadas.

Segundo Carlos Rodrigues Brandão, a vila “é o lugar para onde convergem os bairros de perto... lugar simbólico entre o bairro e a cidade, a vila é também o lugar social da passagem da vida de um à outra” (Brandão, 1995, p. 69). Por sua vez, a cidade é entendida como “um espaço de trocas oposto ao bairro e à vila, domínios da cultura (camponesa)” (Brandão, 1995, p. 70). Os moradores do campo passam a lidar com as cidades – também elas diferenciadas – em função de seus negócios, de seus “compromissos com o poder”, do acesso aos recursos que elas podem oferecer e, finalmente, sendo um lugar de destino para muitos.

Nessa relação campo-cidade, o meio rural se distingue econômica, social e politicamente dos espaços urbanos. Porém, ao mesmo tempo, parte integrante do espaço municipal, o campo está estruturalmente associado à cidade, sede do mesmo município, da qual depende, como já foi visto.

Para Marvin Harris, os modos de vida são distintos, no campo e na cidade, bem como as representações sociais do trabalho. A divisão do trabalho no meio rural é reduzida, e as atividades nele predominantes prescindem em grande parte de recursos monetários. Para os urbanos, o trabalho rural é penoso e degradante – “e os agricultores, deficientes, no que se refere a qualidades civilizadas” – em contraste com o seu próprio trabalho, que considera positivamente como uma arte. O habitante da cidade, quando é proprietário de terra, não é ele mesmo trabalhador. É absenteísta, dispondo de trabalhadores que assumem as atividades produtivas do estabelecimento. Como explica Harris, “a relação ideal do homem da cidade com a terra é a que supõe meeiros entre ele e o solo. O ideal do homem do campo é de dispor de terra e água suficientes para alimentar sua família. O urbano sonha em ficar rico com o solo; o rural sonha com a plantação” (Harris, 1956, p.95).

Emílio Willems, que realizou, nos anos 1940, um dos mais interessantes estudos chamados “de comunidade”, sobre o município de Cunha, no Estado de São Paulo constatou que o meio rural de Cunha era bastante povoado – em suas palavras, “nunca o observador tem a impressão de estar atravessando uma região deserta” – (Willems, 1947, p.7), e que vencera o tradicional isolamento com a construção de estradas e a instalação de um serviço de transporte coletivo, entre os bairros rurais e destes com a cidade de Cunha, o que favoreceu a integração da população do campo à cidade, estimulando uma identidade local referida ao município em seu conjunto.

Alguns autores reiteram a percepção, já considerada em relação a períodos históricos anteriores, referente à “ausência de antagonismo entre população rural e população urbana”. Emílio Willems observou, a esse respeito, uma estreita interdependência cultural e política entre as áreas rurais e a sede do município de Cunha. A cidade guardava um cunho rústico, fruto de uma certa “simplicidade” de costumes, mantendo estreitas relações com o seu meio rural. Muitos habitantes do centro urbano trabalhavam no meio rural, ou eram proprietários de fazendas. Como afirma o autor, “atualmente, a vida econômica da cidade está de tal maneira vinculada à zona rural que seria difícil apontar uma única atividade profissional que não dependa, direta ou indiretamente, da zona rural” (Willems, 1947, p.21).

Da mesma forma, Marvin Harris registra a rusticidade do centro urbano que estudou. “A cidade não tem automóveis, eletricidade, cinemas, telefones, aço ou concreto. É igualmente um destes raros locais ainda imunes à penetração da Coca-Cola” (Harris, 1956, p.6). Para o autor, esse fato é consequência do grau de isolamento do conjunto do município em relação a outros centros urbanos de maior envergadura do Estado da Bahia, que afeta a população local, inclusive a que reside na sede municipal, privando-a de contatos sociais mais densos e complexos e do acesso a bens e serviços já disponíveis em outras áreas urbanas do País.

No entanto, a interpenetração entre o campo e a cidade, no sentido de que as características rurais também afetam o modo de vida dos centros considerados urbanos, não impede que os distintos espaços sejam marcados por relações profundamente assimétricas e de dominação do campo pela cidade. A cidade de Minas Velha, na análise de Marvin Harris, “é uma comunidade heterogênea, individualizada e secular”; em sua relativa complexidade social, nela convivem a manufatura, o comércio e outras ocupações não agrícolas. E, “embora a agricultura faça parte da cena urbana, não é parte do ethos urbano. A cidade é orientada para fora do campo, enquanto os povoados são orientados para ela” (Harris, 1956, p. 95).

Trata-se, pois, de uma cidade com características próprias de uma sociedade urbana.

[...] há muitas comunidades de menos de 200 pessoas, surpreendentemente isoladas dos centros metropolitanos da nação, com um nível atrasado de desenvolvimento tecnológico e uma visão do mundo essencialmente não científica, e que não obstante, apresentam um grande número de traços visivelmente urbanos (Harris, 1956, p.4).

E o autor acrescenta mais adiante: “A história de Minas Velha mostra que seu urbanismo tem raízes profundas; os primeiros habitantes eram sofisticados aventureiros e não camponeses (Harris, 1956, p.23).

Na análise proposta por Maria Isaura Pereira de Queiroz, a atração exercida pela cidade, sede municipal, à qual o meio rural está diretamente associado, resulta, sobretudo, da função administrativa que lhe é atribuída.

Desde a Independência, em 1822, [a administração pública] veio se desenvolvendo cada vez mais, à medida que o País se organizava e progredia, os centros administrativos proliferaram e impuseram aos sítiantes práticas e comportamentos oriundos de um universo social e de uma concepção da existência completamente diversa daquele que espontaneamente se construía no interior dos bairros rurais (Queiroz, 1973b, p. 125).

A autora complementa sua argumentação:

[...] uma cidade que é sede administrativa [...] é organizada de fora, dotada de uma aparelhagem, estranha ao mundo rural, funciona segundo normas que são muitas vezes opostas às maneiras de ser tradicionais no meio rústico. Mesmo que funcionários pertençam à sociedade campestre, só podem funcionar como tais os indivíduos que absorverem uma instrução e um modo de comportamento ligado ao universo da burocracia, que é essencialmente citadino. A multiplicação de municípios constitui assim um índice de progressiva organização do Estado e do país segundo uma perspectiva que podemos chamar moderna, e que não é seguramente aquela da antiga civilização caipira (Queiroz, 1973b, p.125).

Num esforço de síntese, se parece claro, pelas análises apresentadas, que as pequenas cidades assumem funções claramente urbanas, não é menos evidente que essas funções são exercidas sobre um território que ultrapassa os limites da sede municipal e são destinadas ao conjunto da população, quase sempre majoritariamente rural. Essas cidades, mesmo em condições precárias, organizam administrativamente os espaços rurais, servem-lhes de mercado e de referência cultural, concentrando bens e serviços a serem usufruídos por todos os municípios.

As cidades sediam a representação do Estado, concentram os serviços e, como afirma Maria Isaura Pereira de Queiroz, “encerram instituições representativas da civilização moderna”. O “rural” supõe, por definição, a dispersão de sua população, a ausência do poder público no seu espaço e mesmo a ausência da grande maioria dos bens e serviços, naturalmente concentrados na área urbana. Em consequência, o “rural” está sempre referido à cidade, como sua periferia espacial precária, dela dependendo política, econômica e socialmente. A vida desta população rural depende, portanto, direta e intensamente do núcleo urbano que a congrega para o exercício de diversas funções e o atendimento de diversas necessidades econômicas e sociais. O meio rural consiste assim no espaço da precariedade social. Seu habitante deve sempre deslocar-se para a cidade se quiser ter acesso ao posto médico, ao banco, ao Poder Judiciário e até mesmo à Igreja paroquial. Se a pequena aglomeração cresce e multiplica suas atividades, o meio rural não se fortalece em consequência, pois o que resulta deste processo é frequentemente a sua ascensão à condição de cidade, brevemente sede do poder municipal. Neste contexto, a única alternativa que existe para a população rural se resume em permanecer periférica ou se tornar urbana, através da expansão do próprio espaço rural, ou através do êxodo para as cidades (Wanderley, 2004, p. 86; 2009, p. 268).

É possível afirmar que esses centros urbanos fazem parte integralmente do mundo rural, porém, têm nele, funções específicas, que os distinguem dos espaços rurais anteriormente referidos, pela maior complexidade de suas estruturas econômicas, sociais e políticas e pela sua vocação de administrar e organizar os espaços municipais. Para compreender o mundo rural, é indispensável, portanto, que se analise o papel central dessas cidades e a mediação que exercem entre os sítios e bairros rurais e as estruturas mais amplas da sociedade. O risco a evitar é que uns e outros sejam vistos dissociadamente e, sobretudo, que se atribua a um desses espaços a exclusividade da qualificação rural.

Há ainda a analisar, para além das relações intramunicipais sobre as quais acabamos de refletir, as relações do mundo rural com os centros urbanos maiores e com a cultura vinda das cidades. A esse respeito, o que se observa é a força avassaladora dessa última, que tende a destruir os próprios fundamentos das culturais rurais, mas, ao mesmo tempo, a capacidade de resistência que essas revelam, sob formas distintas.

No caso particular dos caipiras, Antônio Cândido observa que para enfrentar o “mundo externo” eles têm que realizar uma “pluralidade de ajustamentos”, que vão no sentido do desenvolvimento das relações comerciais e da progressiva incorporação à esfera da cultura urbana.

[...] o processo de urbanização – civilizador se o encararmos do ponto de vista da cidade – se apresenta ao homem rústico propondo ou impondo certos traços de cultura material e não material. Impõe, por exemplo, novo ritmo de trabalho, novas relações ecológicas, certos bens manufaturados; propõe a racionalização do orçamento, o abandono das crenças tradicionais, a individualização do trabalho, a passagem à vida urbana (Candido, 1964, p. 174).

E ele acrescenta: “[...] podemos verificar no caipira paulista três reações adaptativas em face de tal processo: 1) aceitação dos traços impostos e propostos; 2) aceitação apenas dos traços impostos; 3) rejeição de ambos” (Candido, 1964, p.174).

Maria Isaura Pereira de Queiroz demonstra que as relações entre os “bairros rurais” e as cidades não podem ser entendidas de forma linear e unívoca. As áreas rurais são distintas entre si, da mesma forma que as cidades são dessemelhantes. Nem sempre uma cidade grande, fortemente industrializada, impõe ao seu entorno rural sua própria lógica urbana, do que resultaria o enfraquecimento das formas tradicionais de vida no campo. Ao contrário, a própria complexidade do centro urbano pode favorecer a conservação da tradição camponesa, mesmo que sobre a base de um equilíbrio precário, na medida em que suas relações forem de complementaridade.

[...] a elevação do índice de urbanização num município não significa que naquela área tenha desaparecido a civilização caipira, e tampouco significa que a área municipal ou regional, como um todo, esteja sofrendo um processo intenso de desenvolvimento. Um município pode ser ao mesmo tempo altamente urbanizado (graças ao desenvolvimento da sede municipal...) e conservar uma área rural pouco desenvolvida, totalmente apegada ao gênero de vida tradicional do caipira (Queiroz, 1973b, p. 29).

Da mesma forma, uma pequena sede municipal pode conviver com uma área rural economicamente dinâmica, que encontra seu dinamismo na capacidade de ampliar seu espaço de vida e de trabalho para uma região mais ampla que a sua sede administrativa. Nesses casos, o que distingue o bairro rural da cidade não é tanto as relações econômicas e o nível de vida de seus habitantes,

mas, sobretudo, as relações sociais fundamentais, baseadas, respectivamente, nas tradições camponesas reiteradas e no modo de vida urbano (Queiroz, 1973b, p. 48).

Os efeitos desagregadores sobre o modo de vida rural resultam de duas causas essenciais. Por um lado, a presença da grande propriedade:

Possuindo relações de trabalho e relações sociais diferentes das que reinam num bairro rural, com um ritmo de vida também diverso e estabelecido segundo uma rotina mais ou menos estrita (pois sem disciplina não é possível grande produção), seus caracteres essenciais contrastam fundamentalmente com os de um bairro de sitiantes, em que o trabalho depende do arbítrio e da disposição quase que de cada trabalhador (Queiroz, 1973b, p.137).

Por outro lado, há de se considerar as consequências do esvaziamento do campo, provocados pelo êxodo rural. Neste sentido, “a desorganização dos grupos de vizinhança tradicionais não está forçosamente presa ao aparecimento da civilização urbana” (Queiroz, 1973b, p. 136). A existência de uma cidade – e mesmo de uma grande cidade – não implica, necessariamente, a “fragilização” de sua área rural; ao contrário, pode resultar no reforço e na continuidade do modo tradicional de vida rural. Mais do que isto, o bairro rural pode ter forças próprias, dentre as quais sobressai, justamente, a capacidade de a população rural incorporar os bens e serviços provenientes da cidade, sem com isto destruir suas estruturas tradicionais.

Deve-se considerar, no entanto, que o avanço, no interior de São Paulo, das grandes propriedades produtoras de culturas de exportação, tais como a cana-de-açúcar e o café, não provocou em todos os lugares e de forma permanente a destruição da cultura camponesa. Os latifúndios é que foram, ocasionalmente, afetados pelas crises dos mercados internacionais e, em diversas situações, foram subdivididos e postos à venda em pequenos lotes adquiridos, precisamente, por pequenos agricultores.

A esse respeito, Maria Isaura Pereira de Queiroz propõe a hipótese de a “continuidade parcialmente obnubilada”, que permite compreender o reflorescimento das comunidades camponesas, uma vez reduzido o avanço do café e de outras grandes culturas comerciais (Queiroz, 1973b, p. 30).

4.3 O desenvolvimento da sociedade brasileira: urbanização e industrialização

Ao longo da primeira metade do Século XX, a sociedade brasileira sofre, progressivamente, uma profunda transformação. Essa se expressa, significativamente, nas estatísticas oficiais do IBGE, segundo as quais a população considerada rural, que se mantinha superior à população definida como urbana, perde seu peso absoluto e relativo. A inflexão é registrada no Censo de 1970, quando a população urbana ultrapassa a que vive nas zonas rurais. Essa última registra, então, 41.054.053 habitantes, equivalente a 44,08% da população total do País.

Com efeito, a partir dos anos 1930, os processos de urbanização e industrialização tenderam, progressivamente, a se tornarem predominantes. Esses processos passaram a consubstanciar, nas representações sociais hegemônicas, o ideal do progresso a que deve aspirar toda a sociedade e as bases de um projeto de desenvolvimento para o país.

Nesse contexto, constrói-se um sólido consenso, ao mesmo tempo teórico e político, segundo o qual o mundo rural é percebido como o espaço de dominação das forças sociais tradicionais, politicamente atrasadas, baseadas na propriedade latifundiária e em

relações sociais não capitalistas. O desenvolvimento da sociedade moderna é, então, entendido como a necessária eliminação desse mundo “arcaico” pelas forças progressistas sediadas nas cidades. Uma ideia que encontra expressão bastante clara em *Raízes do Brasil*, de Sérgio Buarque, onde se explicita a esperança de que a sociabilidade urbana pudesse superar as heranças ibéricas da formação nacional, e que continuará presente, por vezes de forma diluída, na literatura sobre a modernização e o desenvolvimento brasileiro, ainda que com exceções: na obra de Celso Furtado, para quem a maneira como nossa história definiu o lugar das estruturas agrárias é inseparável do processo de formação das rendas na sociedade brasileira e suas articulações com os processos de heterogeneização das economias regionais, estas expressas sob a forma de particulares, mas integradas, modalidades de divisão social do trabalho, sistemas de trocas e sentidos da mercantilização da vida social (Furtado, 1967); e de uma maneira peculiar, em Florestan Fernandes, para quem há uma supremacia dos processos emanados da urbanização e da industrialização, algo que, todavia, não homogeneíza o rural, que permanece revelando a face territorial de um desenvolvimento desigual (Fernandes, 1960).

Como analisa o próprio Florestan Fernandes, a relação, antes referida, entre litoral e sertão, é um “uma fórmula cômoda, mas em certo sentido, apenas figurada [...] e, mesmo, uma fórmula precária” (Fernandes, 2008, p. 119). Para ele, a questão que se coloca é de natureza política e diz respeito, fundamentalmente, ao processo de desenvolvimento da sociedade brasileira, que opõe às forças progressistas que atuam a partir das cidades, visando à “instauração de um novo padrão civilizatório” ao que denomina “antigo regime”, isto é, as forças “arcaicas”, vinculadas, particularmente à grande propriedade fundiária, cujas bases são os espaços rurais.

A mudança social que permitiria implantar no Brasil uma nova “ordem social competitiva” deveria significar a superação da “ordem tradicionalista”, baseada na tradicional subordinação das cidades à economia agrícola e às formas de dominação dos “senhores rurais”, de forma a alcançar “o nível de integração da civilização fundada na ciência e na tecnologia científica” (Fernandes, 1963, p. 55). Um projeto de desenvolvimento para o País supõe, portanto, nessa perspectiva, a urbanização e a industrialização.

A desagregação do antigo regime favoreceu o fluxo urbano. As cidades perderam o caráter de aglomerações dependentes dos núcleos rurais adjacentes e de mero cenário em que se enfrentavam os grandes interesses rurais em pugna. [...] Nas fases que antecederam ou se seguiram, imediatamente, à desagregação da ordem de castas, escravocrata e senhorial, a urbanização foi, portanto, o elemento dinâmico que polarizou o desenvolvimento industrial. [...] Foram os círculos sociais mais diretamente interessados na expansão da economia de mercado que se empenharam, simultaneamente, na luta contra o “antigo regime” e por inovações que facilitassem o advento da indústria. Esses círculos eram constituídos por elementos típicos da “cidade” – por pessoas que compartilhavam da concepção urbana do mundo, vendo criticamente os interesses e os valores dos senhores rurais brasileiros (Fernandes, 2008, p. 68).

Também para parcela expressiva dos cientistas sociais, no Brasil, a urbanização e a industrialização serão, não apenas os novos grandes eixos temáticos de pesquisa, mas, igualmente, a referência central que fundamenta a própria concepção dominante de desenvolvimento.

Compreende-se, facilmente, a centralidade que assumem os processos de industrialização e urbanização num país ainda fortemente marcado por elementos constitutivos de uma “civilização agrária”, como já foi assinalado. Interessa-nos, no entanto, compreender, como, nesse contexto, o mundo rural foi percebido.

Para alguns pensadores da sociedade brasileira, esse consenso se traduziu no desinteresse pelo rural, na medida mesma em que, para eles, a modernização da agricultura e a urbanização do campo terminariam por transformar internamente o mundo rural, e mesmo destituí-lo de sua substância, pela integração aos processos gerais da acumulação capitalista, único motor do desenvolvimento nacional. A generalização da relação direta capital-trabalho se estenderia plenamente sobre a atividade agrícola, de modo que, aos camponeses só restariam a alternativa da própria autodestruição e autonegação, pela migração e pela proletarianização.

Para essa corrente de pensamento, as categorias “rural” e “urbano” perderiam, com o tempo, sua capacidade explicativa das diferenciações sociais e espaciais: tudo tenderia a ser, de alguma forma, urbano, ou estar submetido às influências econômica e cultural oriundas das grandes cidades.

Outros pensadores, ao contrário, sem negar a indiscutível transformação do Brasil em uma sociedade urbana e industrial, mas, também, sem desconhecer o caráter profundamente heterogêneo e desigual do desenvolvimento brasileiro, orientaram suas reflexões em torno de três questões centrais:

- Como compreender o “rural” que emerge e se reproduz numa sociedade moderna, urbana e industrial?
- Que processos estão em curso envolvendo as populações e os espaços urbanos e rurais dessas sociedades?
- Como os habitantes do campo percebem e reagem ao “avanço” das relações capitalistas?

Em outras palavras: como compreender os processos de reprodução do mundo rural não mais sob a égide da civilização agrária, mas inserido em uma sociedade urbano-industrial?

Com essa perspectiva, os estudos anteriormente realizados sobre o meio rural puderam ter continuidade, agora, mais diretamente focados na compreensão das mudanças que estão ocorrendo no meio rural sob o impacto das grandes transformações da sociedade.

Antônio Cândido reconhece a enorme assimetria presente nesse embate, que, para os caipiras “exprime uma situação da mais revoltante iniquidade” (Cândido, 1964, p. 180). Mas, ao mesmo tempo, ele afirma que os pequenos agricultores camponeses recorreram a diversas estratégias que significavam uma “fuga à sujeição econômica total”, dentre as quais a mobilidade espacial, inclusive para as zonas pioneiras, onde muitos reconstruíram o seu modo de vida (Cândido, 1964, p. 174). Eles serão tanto mais resistentes, face às mudanças, quanto estejam fortalecidos por uma “integração grupal” e quanto forem capazes de recorrer à “conservação relativa de traços tradicionais” como uma estratégia para redefinir um novo equilíbrio possível.

Para esse autor, a situação específica dos caipiras não diz respeito apenas aos próprios caipiras, mas se constitui como uma questão para toda a sociedade, o que o leva a defender a reforma agrária como um programa de governo. “Sem planejamento racional, a urbanização do campo se processará cada vez mais como *um vasto traumatismo cultural e social*, em que a fome e a anomia continuarão a rondar o seu velho conhecido” (Cândido, 1964, p. 181).

Maria Isaura Pereira de Queiroz também reconhece a resistência e a capacidade de adaptação de parte significativa dos habitantes das comunidades rurais. Esses reproduzem de diversas formas a cultura camponesa e reagem, também de modos variados em suas relações com as cidades e com a agricultura latifundiária. Sendo todos claramente distintos dos grandes fazendeiros, é possível

observar situações que possam assumir conotações e gradações, que variam desde a forte permanência da cultura tradicional – cujas bases são a vida no bairro e a agricultura de subsistência – à conservação parcial de certos traços dessa cultura – modo de habitar, formas de sociabilidade, base familiar – associada à adoção de uma agricultura mais voltada para o mercado, ou, no caso limite, à destruição do bairro rural em suas especificidades, pela perda da centralidade da agricultura e do habitat camponeses (Queiroz, 1973b, p. 105).

Em todos os casos, o acesso pacífico à terra é a condição que distingue a reprodução de níveis de equilíbrio precários e instáveis da possibilidade de realização de um padrão de vida considerado satisfatório, dentro dos limites sociais e econômicos da condição camponesa (Queiroz, 1973b, p. 53). Contrariamente à tese de que essa diversidade resulta das condições diferenciadas de isolamento e de proximidade em relação aos centros urbanos, Maria Isaura Pereira de Queiroz formula a hipótese de que:

[...] a conservação da organização tradicional não é função do isolamento do caboclo em relação à cidade [...] Pelo contrário, o isolamento leva à destruição do gênero de vida caipira, que requer, para persistir, contatos constantes, embora periódicos, com a vizinhança, com as capelas, com as cidades (Queiroz, 1973b, p. 114).

Finalmente, nesses e em outros estudos, Maria Isaura Pereira de Queiroz deixa claro que a mudança social não é uma iniciativa apenas de quem vive na cidade, em condições modernas. “É, pois, errôneo pensar que apenas o homem moderno voluntariamente trabalha para transformar o mundo em que vive; a reestruturação intencional não é privilégio de nossos contemporâneos” (Queiroz, 1976, p. 425).

Aos autores já citados, deve-se acrescentar a obra de José de Souza Martins, que formula uma reflexão mais recente sobre as questões aqui consideradas.

Na vasta obra sociológica de José de Souza Martins ressalta-se a perspectiva crítica do modelo de desenvolvimento dominante. A ênfase de sua análise é posta na compreensão das lutas dos trabalhadores rurais, camponeses e comunidades tradicionais, em todo o País, pelo seu reconhecimento, enquanto sujeitos de direitos sociais e políticos, e pela afirmação dos seus próprios projetos de sociedade. As concepções que reiteram o caráter residual e dominado do mundo rural:

[...] pressupõem, pois, uma unilateral dependência do rural em relação ao urbano que se “moderniza” e neste se integra apenas na medida em que consome os produtos e os estilos de vida da sociedade urbana. A relação e a dependência recíprocas estão aí negadas (Martins, 1975, p. 5).

Martins identifica a grande propriedade da terra, ao mesmo tempo, como a base de sustentação da classe dominante rural, que a projeta como uma fração da classe dominante, em nível nacional e como o instrumento de dominação das classes subalternas rurais, no plano local. Considerando que “a propriedade da terra é o centro histórico de um sistema político persistente”, que se manifesta por meio das formas de dominação atrasadas, ele aponta os seus efeitos inibidores sobre a própria consolidação da sociedade civil. “No Brasil, o atraso é um instrumento do poder” (Martins, 1994, p. 13).

A compreensão sociológica das lutas populares no campo, o desvendamento do seu sentido histórico, seu alcance e seus limites, passa, pois, necessariamente, por esse eixo estrutural da questão, que é a propriedade da terra: o direito que a sustenta, o uso que dela se faz. É particularmente essencial compreender que a

forma assumida pela propriedade territorial “amarra” relações sociais, organiza relações de classe, sustenta relações econômicas e relações políticas, edifica uma determinada estrutura de poder, alimenta relações de dominação, define limites para a participação democrática das diferentes classes sociais, particularmente as classes trabalhadoras. O atual edifício político brasileiro ruiria se esse alicerce fosse tocado, modificado ou destruído: desapareceria uma das dificuldades para o progresso político das populações do campo. A propriedade territorial constitui mediação essencial da organização política brasileira (Martins, 1986 a, p. 66).

Para Martins, os trabalhadores rurais se sentem vítimas de um projeto de sociedade que os exclui. Essa exclusão se manifesta, de forma mais clara e direta, por meio da expulsão massiva de suas terras e pela recorrência das formas degradadas do trabalho na agricultura.

Desde os anos quarenta, a violência vem crescendo em decorrência justamente da recusa crescente dos trabalhadores rurais em aceitar formas antigas de dominação pessoal, a chamada violência institucional representada pela falta de direitos políticos e sociais. A violência se acentuou a partir do momento em que os trabalhadores rurais passaram a se reconhecer a si mesmos como gente, como pessoas que têm direitos (Martins, 1986 b, p. 47).

Mas a exclusão do camponês e do trabalhador rural se manifesta, igualmente, pela negação de seu modo de vida e de suas tradições, considerados incompatíveis com a mudança social e o progresso, que a grande propriedade, apoiada pelo Estado, pretende, contraditoriamente, representar. É nessa perspectiva que Martins entende a resistência cultural do camponês como uma resistência política e propõe:

[...] pensar o camponês como inovador, exatamente o oposto do que tem sido pensado. Essa mudança, porém, não deve levar à ingenuidade de supor que a tradição e a cultura tradicional já não têm importância no campo, já não pesam nos acontecimentos. O caminho para refletir sobre o tema é o de examinar as transformações que modificam velhas relações sociais, que atenuam ou destroem a autoridade da cultura tradicional e que abrem espaço para a invenção cultural. Essas mudanças serão aqui encaradas como mudanças políticas, de modo que a invenção cultural apareça na sua natureza política como fonte de uma legitimidade alternativa oposta à legalidade vigente. É nessa contraposição que se movem os trabalhadores rurais em sua luta... (Martins, 1989, p. 18).

Duas implicações podem ser deduzidas das análises aqui apresentadas. Em primeiro lugar, os estudiosos, que acabamos de citar, afirmam como pressuposto de suas análises, o princípio da diversidade da sociedade. O capitalismo dominante subordina as formas de vida social, articulando-as aos objetivos centrais de sua reprodução, porém, não as homogeneiza em uma única e exclusiva forma. A construção da sociedade moderna supõe, portanto, a existência de situações e de atores sociais diversos, de interesses distintos e de conflitos e resistências entre projetos de sociedade. A reflexão moderna sobre o mundo rural e as suas relações com as cidades se inscreve, precisamente, nesse campo, ao mesmo tempo, teórico e empírico. Carlos Rodrigues Brandão explicita, com clareza essa proposição:

Não estaremos nós diante de uma persistente e essencial (no sentido de não marginal) presença de antigas e novas múltiplas formas de interação entre tempos-e-espacos, que caracterizam e seguem caracterizando a experiência pessoal, interativa e social dos diversos atores e dos diversos modos de vida das diferentes modalidades de presença humana no campo, hoje? (Brandão, 2007, p. 45).

Em segundo lugar, esses e outros autores demonstram como é possível ultrapassar a percepção restrita da relação urbano-rural, na perspectiva exclusiva das classes dominantes, para analisar os sujeitos do campo e suas lutas pela sobrevivência. Para eles, o mundo rural não se reduz à sua classe dominante, nem os trabalhadores do campo são apenas os dominados do latifúndio. As estratégias camponesas jamais se submeteram passivamente às expectativas, de origem urbana, de autodestruição e auto-negação, expressando suas demandas pela permanência na terra e no seu lugar de referência. Assiste-se aos movimentos de resistência que expressam a capacidade de adaptação dos habitantes do campo, às novas condições impostas ou propostas pelas forças sociais dominantes na sociedade. Ao contrário de supor, como uma fatalidade, inexorável, o fim do rural, privilegia-se, nessa abordagem, os projetos dos atores sociais rurais, bem como os processos sociais que permitiram construir o que se pode chamar a ruralidade contemporânea.

5. A ruralidade contemporânea no Brasil

5.1 Traços marcantes

As concepções de desenvolvimento, em disputa, no embate político e ideológico da sociedade brasileira, ao longo de sua evolução histórica, levaram à consagração de um projeto de desenvolvimento rural, que reflete, precisamente, as correlações de forças sociais nela dominantes: aquelas oriundas das cidades e dos setores industriais, que se definem como portadores do progresso para toda a sociedade e a incorporação das forças sociais comprometidas com o “antigo regime” que se afirmam como uma fração da classe dominante.

O modelo de desenvolvimento implantado assume, concretamente, três dimensões principais, cujos efeitos incidem diretamente sobre o meio rural, provocando transformações e orientando o sentido de sua integração. Em primeiro lugar, o processo de urbanização gerou uma enorme gama de pequenos municípios, cujas sedes, por força da lei, são definidas como cidades, mas que, como já foi visto, revelam uma reduzida complexidade. Como é sabido, é, sobretudo, nesses pequenos municípios que vive a maior parcela da população hoje considerada rural.

Em segundo lugar, os setores industriais e de serviços permanecem ainda fortemente concentrados nas grandes cidades, apesar de um movimento significativo mais recente de interiorização, também contribuindo para a fragilidade urbana dos pequenos municípios. Aqui, com efeito, a urbanização e a industrialização não produziram, com a mesma intensidade e na mesma extensão, como no caso dos países desenvolvidos, “a difusão no espaço, dos efeitos da modernização e do enriquecimento do conjunto da sociedade” (Kayser, 1990, p. 81).

Em terceiro lugar, o modelo de desenvolvimento rural é entendido de forma restrita, na perspectiva setorial dominante, como a modernização da agricultura. Assim compreendido, ele reitera a dominação das elites agrárias, ao associar as transformações tecnológicas à reprodução exacerbada da concentração fundiária. Em consequência, a modernização da agricultura, como foi efetuada no Brasil, tem como princípio fundamental a associação entre a capacidade de transformação e a dimensão da propriedade, de tal forma que só os grandes proprietários, em condições de oferecer as garantias para o acesso ao crédito bancário, poderiam ser considerados os agentes da modernização e do progresso. Pequenos agricultores de todos os matizes, nessa perspectiva, têm contestadas suas formas de acesso à terra e suas formas de produzir frequentemente desqualificadas.

Da forma como a industrialização, a urbanização e a modernização da agricultura se estruturaram na sociedade brasileira, resultam três principais consequências para o mundo rural que o particularizam em relação à realidade de outros países.

Em primeiro lugar, a especial incidência da pobreza sobre a população que vive no campo. Estudos realizados por ocasião da implantação do Programa Fome Zero, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), de 1999, revelaram que a condição de pobreza afetava, em plena virada de século, quase a metade (46%) da população rural (Silva, J. G.; Belik; Takagi, 2001). Deve-se insistir no fato de que essa situação é uma consequência direta das condições restritivas do acesso à terra pela população rural e das condições degradantes do trabalho no setor agrícola. Os dados atuais (IBGE, 2011) mostram que a pobreza extrema no Brasil é equivalente, em termos absolutos, sendo 50% urbana, 50% rural. Mas como a proporção de habitantes urbanos é maior, em termos relativos há mais pobres no meio rural do que no meio urbano.

A segunda particularidade diz respeito à composição da população rural, significativamente distinta da realidade dos países desenvolvidos. Nesses, como foi dito, os efeitos modernizadores do desenvolvimento atingiram de forma mais homogênea o conjunto da sociedade, inclusive sua parte rural. Em consequência, viver no campo não impede o acesso às “amenidades urbanas”, que são urbanas não apenas porque se originaram nas cidades, mas que se disseminam sobre o conjunto da sociedade. Somar essas amenidades às qualidades próprias das áreas rurais é o ideal de muitos indivíduos e famílias que vêm alimentando, em períodos mais recentes, o que se denominou “renascimento rural” (Kayser, 1990).

Dados de 2011 mostram que, na União Europeia, em geral, o percentual de pessoas vivendo em regiões rurais se situava em 23%, embora com fortíssimas variações entre países: de 0% em Malta a 89% na Romênia. Em países como França, Bélgica e Irlanda, nos últimos anos a população rural voltou, inclusive, a aumentar (Le Monde, 2012).

O principal efeito desse processo é a profunda transformação do perfil demográfico da população rural daqueles países, que tornou os agricultores uma categoria minoritária e a supervalorização das funções residenciais dos espaços rurais, em detrimento de suas funções produtivas. Para Bertrand Hervieu, assiste-se, nos países avançados, especialmente na Europa, a uma ruptura entre o espaço de moradia e o espaço de trabalho (Hervieu, 1993, p. 31).

No Brasil, processo semelhante não é a regra geral: ele pode ser observado em algumas situações, onde as condições de vida são particularmente favoráveis, especialmente no entorno próximo às áreas metropolitanas e aos grandes centros urbanos com boas condições de acesso, o que estimula grupos urbanos a se fixarem no campo, mas fazendo deslocamentos relativamente frequentes para as cidades próximas. Viver no campo significa, muito frequentemente, conviver com restrições profundas, no que se refere ao acesso a bens, serviços e oportunidades de trabalho.

E mesmo ali, nas áreas mais afastadas dos grandes centros, onde os membros das famílias de agricultores se dividem entre o trabalho nas atividades agropecuárias ou em outras atividades nas pequenas cidades – por vezes morando no estabelecimento agropecuário e fazendo deslocamentos diários até as cidades ou o contrário – também a precariedade é uma marca.

No Brasil, embora seja inegável o grande investimento em eletrificação rural, estradas vicinais, transporte intramunicipal, saúde e educação, entre outros, que aprofundou os contatos entre as áreas rurais e as sedes municipais, não resta dúvida que a cobertura destes serviços bem como sua qualidade são, ainda, profundamente insuficientes e insatisfatórias (Wanderley, 2009 b, p. 74).

Quando considerada a escala local, intramunicipal, os habitantes do campo são, em grande maioria, pequenos agricultores, com ou sem terra, agrupados, como já foi assinalado, em comunidades de distintos tipos e trabalhadores rurais residentes nas grandes propriedades. Para todos esses, o meio rural é, efetivamente, um lugar de vida e de trabalho, enquanto que, para os grandes proprietários absenteístas, esse espaço é o lugar do negócio e base de seu poder. Longe de uniformizar os “rurais”, essa característica está na origem de uma grande diversidade de situações concretas. Integram a população rural, dentre outros:

[...] os proprietários e os posseiros de terras públicas e privadas; os extrativistas que usufruem os recursos naturais, como povos das florestas, agroextrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais e catadores de caranguejos que agregam atividade agrícola, castanheiros, quebradeiras de coco babaçu, açazeiros; os que usufruem os fundos de pasto até os pequenos arrendatários capitalistas, os parceiros, os foreiros e os que usufruem a terra por cessão; quilombolas e parcelas dos povos indígenas que se integram a mercados; os serranos, os caboclos e os colonos assim como os povos das fronteiras no Sul do país; os agricultores familiares mais especializados, integrados aos modernos mercados e os novos poliprodutores resultantes dos assentamentos de reforma agrária (História Social do Campesinato, 2008)²

Em outra escala, pode-se considerar como rurais o conjunto das populações que vivem naquelas regiões que, incluindo a existência de pequenas cidades, poderiam ser consideradas como regiões rurais ou regiões de municípios rurais, uma vez que a proximidade com a natureza e as relações de proximidade são predominantes, mesmo nos núcleos destes municípios. Neste segundo caso, portanto, a população rural envolve, além daqueles que habitam os campos, no sentido das definições legais em vigor, outras categorias profissionais que habitam os núcleos dos pequenos municípios.

Ambas as escalas precisam ser tomadas em conta para a futura elaboração de tipologias territoriais, pois, sem ela, corre-se, por um lado, o risco de ver diluídas as principais características das populações mais pobres, cuja vida e o trabalho permanecem fortemente vinculados à agricultura e suas derivações, sobretudo lá, onde é minoritária; e por outro lado, se tomada exclusivamente a escala intramunicipal, corre-se igual risco, agora por outro viés: o de invisibilizar um expressivo contingente pessoas, estatisticamente desconsiderados como rurais apenas por habitarem pequenos municípios. Essa questão será retomada posteriormente.

Finalmente, há que se considerar a enorme proporção que atingiu no Brasil o êxodo rural. Nesse caso, não é propriamente a migração maciça, também registrada em todos os países avançados, o que particulariza a realidade brasileira, mas a incidência de dois fatores que a caracterizam: por um lado, o fato de que esse movimento populacional se origina menos das transformações dos processos de produção que teriam modernizado a agricultura, mas, sobretudo, das iniciativas dos proprietários fundiários no sentido de “limparem” suas terras da presença desnecessária e arriscada – após a adoção da legislação protetora de direitos – de trabalhadores moradores e de agricultores que vivenciam outras formas de produzir; por outro lado, a incapacidade estrutural de absorção produtiva dessa massa de deslocados da terra, que se traduz em termos de marginalidade urbana e de vivência de situações de errância.

Assim, menos pelo que introduziu de moderno e mais pelo que reproduziu das formas tradicionais de dominação, o processo de modernização resultou na expulsão da grande maioria dos trabalhadores não proprietários de suas terras e na inviabilização das condições mínimas de reprodução de um campesinato em busca de um

2 Essas categorias e tipos de agricultores são definidos pelos autores do texto citado como camponeses, em seu sentido mais amplo. A condição camponesa tem sido objeto de um grande debate, cujos termos escapam aos escopos do presente texto (Almeida, 2007).

espaço de estabilidade. A chamada “industrialização” do campo não pode, nestas condições, ser compreendida sem que se introduza na argumentação a consideração fundamental de que tal processo não revolucionou, como ocorreu em outras situações históricas, a estrutura fundiária e, conseqüentemente, o predomínio político que ela produz. E este fato continua a se constituir como um elemento estruturante do mundo rural (Wanderley, 2009 b, p. 71).

Naturalmente, não se pode desconsiderar os avanços e superações registrados nas últimas décadas e que, sem dúvida, modificaram a realidade rural, num sentido, em geral, positivo. A sociedade, como o Estado, vêm, de fato, enfrentando a pobreza rural (Neri, 2012), construindo as bases de uma mais profunda inserção da população rural e reconhecendo outras formas de agricultura, além da patronal, como atores do desenvolvimento rural (Favareto, 2012). No entanto, não é impertinente afirmar que o legado da História permanece desafiando o futuro, expressando-se ainda como obstáculos a serem vencidos e como potencialidades a serem valorizadas.

Em conseqüência da forma como o mundo rural se insere no processo de desenvolvimento brasileiro, a qual resultam as particularidades acima apontadas, os modos de vida das populações do campo se estruturam em torno de três referências centrais. Em primeiro lugar, a prioridade que é atribuída à construção e à reprodução do patrimônio, especialmente, fundiário. Patrimônio eminentemente familiar ou comunitário (no caso de muitas das comunidades tradicionais), de sua consolidação – suficiência, segurança e perpetuação – depende a própria permanência, em condições minimamente satisfatórias, no mundo rural. No Brasil, o ideal de quem vive no campo é ser proprietário – ou dispor sem ameaças – de uma área que lhe permita assegurar a sobrevivência familiar.

Dessa relação ao patrimônio decorrem diversos outros elementos constitutivos do modo de vida aqui considerado: a coesão no interior da família, vista, assim, como uma comunidade de interesses; a centralidade do trabalho familiar, considerado como o esforço coletivo necessário para assegurar sua reprodução; a submissão a relações de trabalho e produção degradantes e subordinadas, lá onde essas são as únicas vias de acesso, mesmo precário, à terra (Wanderley, 2006).

A segunda referência é constituída pelas relações de pertencimento a um pequeno grupo. Nada é mais estranho e repugnante ao habitante de uma comunidade rural do que o isolamento, como já registrara Maria Isaura Pereira de Queiroz, em texto acima assinalado; nada é mais valorizado do que a vida entre vizinhos, que se conhecem e estabelecem entre si relações de interdependência e formas de solidariedade que viabilizam a sobrevivência de todos e que dão conteúdo ao espaço rural como lugar de vida e de trabalho. Aqui, o ideal do habitante do campo é poder associar, como num movimento único, as duas dimensões do seu modo de vida: “morar e trabalhar” (Wanderley, 2003).

Finalmente, a terceira referência diz respeito à necessidade de os habitantes do meio rural se integrarem a espaços de vida mais amplos, cujo primeiro elo é o próprio município a que pertencem. Desde já, é preciso afirmar que essa integração não expressa nenhuma perda de referência ao mundo rural; as trocas entre o campo e a cidade fazem plenamente parte da vida rural e sua intensificação não aponta, necessariamente, para uma “urbanização” antagônica e esvaziadora do mundo rural.

A presença de bens, públicos e privados, bem como a oferta de serviços na própria área rural não podem ser entendidas, sem maiores precauções, como a perda de substância da ruralidade. Quando essa presença ocorre, estamos diante, não necessariamente, de um espaço que se tornou urbano, mas de um rural, cuja função residencial é reforçada, com significativos ganhos na

qualidade de vida para a população que nele habita. Da mesma forma, a busca do acesso aos bens, empregos e serviços disponíveis nas cidades, expressa, na grande maioria das situações, o complemento necessário ao que é oferecido no campo.

A população do campo constrói uma área de circulação – seu espaço de vida – centrada em seu local de moradia, a partir da qual se mobiliza para ter acesso aos bens e serviços necessários. Esta área de circulação apresenta, naturalmente, intensidades distintas, conforme o caso, que expressam os objetivos, a frequência, o tempo e o espaço dos deslocamentos efetuados. [...] O conceito de mobilidade torna-se, assim, complementar ao de acessibilidade, não como uma ruptura com o mundo rural, mas como uma dimensão intrínseca da experiência dos que nele vivem, como expressão do seu processo de integração ao conjunto da sociedade (Wanderley, 2009 b, p. 76).

É a confluência das três referências acima enumeradas que recorta, sociologicamente, o espaço rural de vida e de trabalho e dá conteúdo ao que se considera a ruralidade contemporânea.

A primeira consideração a respeito da ruralidade é que ela deve ser vista como uma realidade da sociedade moderna. Com efeito, como já foi dito acima, o predomínio da cultura urbana sobre o conjunto da sociedade não implica numa homogeneidade cultural. Ao contrário, na sociedade urbana moderna coexistem formas distintas de culturas, que expressam modos de viver e de pensar referidos a espaços regionais e locais ou a grupos sociais diversificados, que a tornam uma realidade múltipla e heterogênea.

Essa diversidade se explica, por um lado, pela heterogeneidade temporal e espacial da própria mudança social. Mas, por outro lado, ela não é apenas intersticial. No que se refere aos modos de vida que predominam nos espaços rurais, nos termos já observados anteriormente, sua presença não se esgota em referências pretéritas, nem pode ser compreendida como um elemento residual, em vias de desaparecimento. Como afirma Ricardo Abramovay:

A ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização. Ela é e será cada vez mais um valor para as sociedades contemporâneas. É em torno desse valor – e não somente de suas atividades econômicas setoriais – que se procuraram aqui as características mais gerais do meio rural: relação com a natureza, regiões não densamente povoadas e inserção em dinâmicas urbanas (Abramovay, 2003, p. 51).

No mesmo sentido, para Bruno Jean “o mundo rural não é uma parte residual de um sistema em evolução dominado pela cidade. Ele participa do crescimento global pelos recursos naturais e humanos que gera e também pelos seus produtos específicos” (Jean, 1997, p. 41). E ele acrescenta: “[...] o espaço rural é igualmente portador de um patrimônio histórico e cultural e também de um certo estilo de vida que contribuem para enriquecer as escolhas que se oferecem aos indivíduos que compõem nossa sociedade” (Jean, 1997, p. 42).

Essa ruralidade remete à pluralidade de movimentos, de origem externa ou interna, que dinamizam os espaços rurais, no sentido da atualização dos desafios e potencialidades antes referidos. Grosso modo, dois campos em disputa política e ideológica se constituem, cada um portador de seu próprio projeto de sociedade e de desenvolvimento rural: um primeiro construído a partir e em função dos interesses e demandas vinculados à concentração da terra; e um segundo, que se forma por meio de iniciativas de resistência ou de adaptação, expressando as referências identitárias, em sua diversidade, de quem vive efetivamente no campo. Em outras palavras, trata-se da disputa entre as concepções de rural, enquanto espaço de investimento e enquanto um lugar de vida.

O processo de urbanização assumirá significados distintos, se em sua incidência sobre o mundo rural reforçar um ou outro desses projetos: a imposição, em nome da modernização da agricultura, dos padrões dominantes de trabalho, produção e consumo, que reitera a grande propriedade como o modelo ideal de empresa rural ou, inversamente, a implantação de uma modernização rural, pela qual os habitantes do campo tenham assegurado o acesso aos bens e serviços socialmente necessários e possam participar como protagonistas da gestão desse mesmo acesso.

O que está em questão é saber, em que medida, os processos modernos de urbanização e industrialização reiteram os privilégios do “antigo regime”, que reproduzem as formas de subordinação ao poder tradicional ou são portadores de novas e mais amplas referências culturais, que viabilizem o exercício, pelos trabalhadores da terra, de uma cidadania exercida a partir do próprio local.

A ruralidade se constrói, igualmente, como a forma de inserção do mundo rural no conjunto da sociedade, por meio de suas relações com as cidades. Enquanto uma relação social, ao mesmo tempo que distingue o mundo rural, torna interdependentes as dinâmicas rurais e urbanas. A solidariedade entre as funções próprias do campo e da cidade são a condição central para a consolidação de uma economia de proximidade, cujas bases são dadas pela capacidade urbana de absorver os produtos materiais e imateriais oriundos do campo e de assegurar o acesso da população rural aos bens e serviços concentrados na cidade.

É isto o que permite entender as relações campo-cidade como uma via de mão dupla, na qual, do ponto de vista teórico, as assimetrias e descontinuidades não significam necessariamente desequilíbrios, mas relações de complementaridade pelas quais as funções recíprocas se alimentam e são intercambiadas (Wanderley, 2009 b, p. 72).

Trata-se, na verdade, da afirmação da legitimidade e do reconhecimento do lugar desse mundo rural na pirâmide social, ou, melhor dizendo, nos fluxos rural-urbanos de bens materiais e imateriais e nas tramas espaciais e sociais da sociedade da qual faz parte.

Essas afirmações se contrapõem, com vigor, à concepção do rural como espaço residual, que informa as definições oficiais brasileiras. Nesse caso, a condição rural parece ser percebida como uma posição de autonomia, se não de isolamento, em relação aos espaços urbanos, posição que gera sua própria fragilidade. Assim, tudo o que tende a aproximá-lo das cidades é entendido como esvaziamento do rural. Ora, o que pode ser confundido com a urbanização do campo, muito frequentemente, é a própria afirmação da ruralidade moderna, isto é, referida às suas forças internas, mas construindo-se nas relações com as diversas centralidades que o organizam.

5.2 Tendências

Como se vê, há, portanto uma unidade contraditória, mas coesa, nas relações entre os campos e as cidades. Algo que se percebe na trajetória de longa duração da formação social e espacial brasileira e que tornam difícil, senão mesmo equivocado, operar com categorias de interpretação do mundo social ou de planejamento territorial que insistam em opor, em vez integrar as dinâmicas que atam estes dois domínios distintos, mas complementares. Estas interdependências se tornam cada vez mais fortes com as mudanças que atingem as dimensões demográfica, econômica e social do Brasil contemporâneo. De maneira sistemática, mas sem a pretensão de oferecer um panorama exaustivo, pode-se destacar seis tendências marcantes que moldam os contornos do rural brasileiro contemporâneo.

a) Primeira tendência: muda o perfil demográfico do rural brasileiro

Como se sabe, uma das marcas do rural brasileiro na segunda metade do Século XX foi o intenso processo de êxodo rural. De acordo com estatísticas oficiais, no final dos anos noventa, oito em cada dez brasileiros eram considerados urbanos (IBGE, 2000). Mas, a peculiaridade da definição brasileira sobre o que é rural e o que é urbano, já mencionada, atrapalha o entendimento mais preciso destas dinâmicas demográficas.

Como resultado, municípios com baixa densidade populacional, tamanho reduzido, frágil infraestrutura, muitas vezes apresentam estatísticas que apontam um grau de urbanização superior a muitas grandes cidades ou metrópoles. Além disso, esta maneira de definir o rural e o urbano encobre situações como aquelas de agricultores que vivem nos pequenos núcleos de cidades e vilarejos, que muitas vezes têm sua vida ligada às atividades agrícolas, e que acabam, ainda assim, sendo enquadrados como urbanos.

Visando contornar esse tipo de problema, estudos coordenados por Veiga (2001) e onde se procurou redefinir os contornos do rural brasileiro aplicando à realidade do País critérios mais aceitos pela comunidade internacional, a partir de uma combinação de variáveis envolvendo densidade populacional, tamanho dos municípios e sua localização, concluíram que aproximadamente 1/3 da população brasileira poderia ser considerada rural, contra os 18% das estatísticas oficiais.

Mais importante do que esta constatação sobre a magnitude do Brasil rural foi a descoberta de que muitas regiões e municípios de características marcadamente rurais não vinham mais perdendo população, como apontava a tendência das décadas anteriores. Ao contrário, um número expressivo de localidades rurais vinha mesmo atraindo população.

Os estudos de caso realizados no âmbito desta pesquisa mostraram que, por trás desta atratividade, não havia uma razão unívoca. As populações eram atraídas por estas áreas por diferentes motivos, que iam desde a crise do emprego e o processo de desindustrialização de algumas metrópoles, para onde antes se dirigiam outrora os migrantes, até o processo de desconcentração da atividade econômica que vem lentamente ocorrendo no País, passando pela maior injeção de recursos nas áreas interioranas – por conta da ampliação das políticas sociais – ou pela maior disponibilidade de amenidades naturais em algumas regiões rurais, particularmente aquelas situadas no entorno de regiões metropolitanas.

b) Segunda tendência: a agricultura ganha importância no competitivo cenário internacional, mas perde importância na ocupação de trabalho e na formação das rendas

Junto às mudanças demográficas, mudam também as bases econômicas dos espaços rurais brasileiros. Não há dúvida de que a agricultura tenha uma grande importância na economia nacional: embora as atividades estritamente agrícolas correspondam a algo em torno de 10% a 12% do Produto Interno Bruto (PIB) nas últimas décadas, sua dinâmica recente vem apresentando forte vigor, impulsionada pelo aumento dos preços pagos no mercado internacional e por ganhos de competitividade.

Se considerado o agregado do setor agroindustrial, a participação sobe para mais de 1/3 do PIB nacional. E, embora a participação da agricultura na pauta de exportações viesse recuando com o processo de industrialização do País, ao longo da última década sua participação voltou a crescer, triplicando seu peso, hoje superior a 30% do total. O Brasil destaca-se no cenário internacional como grande exportador, com uma pauta diversificada e que tem entre os principais produtos o café, o suco de laranja, a soja, o

açúcar, o fumo, o cigarro, o papel e a celulose, as carnes: bovina, suína e de aves, produzidos tanto pela agricultura patronal como pela agricultura de base familiar.

Quando se trata, no entanto, de analisar a repercussão desta dinâmica na formação das rendas e na ocupação de trabalho, observa-se uma tendência inversa. Como mostram os dados do Projeto Rurbano (Silva, J.G.; Campanhola, C. 2005), no fim dos anos noventa as rendas não agrícolas já ultrapassavam as rendas das famílias rurais brasileiras provenientes da atividade agropecuária. E não se trata de um fenômeno localizado nas áreas mais urbanizadas ou industrializadas. Os mesmos autores destacam que as atividades não agrícolas se expandiam e as agrícolas se retraíam mesmo em regiões de crescimento da agricultura mais tecnificada e capitalizada, como o Centro-Oeste, ou regiões de maior população rural, como o Nordeste. Também sobre isso, os dados da composição setorial do PIB e da ocupação da População Economicamente Ativa apresentados em Girardi (2008) são esclarecedores.

Três fatores explicam esse aparente paradoxo. O primeiro fator, responsável pela contínua expansão da produção agropecuária, é a disponibilidade de fatores de produção a custos relativamente baixos nas regiões de fronteira agrícola na porção setentrional do País. Essa incorporação constante de terra e trabalho se faz muitas vezes sob condições sociais e ambientais reprováveis.

O segundo fator, responsável pela não tradução desta expansão em mais renda e trabalho é o caráter fortemente poupador de mão de obra da moderna agricultura brasileira. Dados da Fundação Seade mostravam que, em média, é preciso aproximadamente 100 hectares de cana-de-açúcar para gerar um emprego. Na cultura da soja este número é de um emprego para cada 200 hectares. E na pecuária extensiva tinha-se um emprego para cada 350 hectares.

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

c) Terceira tendência: o enraizamento socioambiental da chamada “nova ruralidade” e as metamorfoses da questão agrária

Para alguns, as duas tendências anteriores poderiam ser interpretadas como um esvaziamento da questão agrária brasileira. A agricultura não é mais a propulsora da formação das rendas e da ocupação de trabalho, e, no Brasil, não há escassez na produção de alimentos. Ao mesmo tempo, no entanto, um olhar mais detido sobre o padrão de organização espacial nas áreas onde predomina a agricultura patronal, comparativamente àquelas onde predomina a agricultura familiar, deixa claro que os estilos de desenvolvimento de cada uma se diferem profundamente.

Em trabalho recente, Favareto & Abramovay (2009) analisaram a evolução dos indicadores de renda, desigualdade e pobreza do conjunto de municípios brasileiros, contrastando o desempenho das grandes regiões e das áreas rurais e urbanas. Foram poucos os municípios brasileiros que conseguiram, simultaneamente, durante os anos noventa, diminuir a pobreza e a desigualdade e, ao mesmo tempo, aumentar a renda de seus habitantes. Estas situações foram mais comuns nas regiões tipicamente rurais do que nas regiões metropolitanas. Nas áreas rurais, dois em cada dez municípios conseguiram melhorar a renda e diminuir pobreza e desigualdade, mas nas áreas mais urbanizadas este número cai pela metade.

Tão importante quanto esta constatação que desautoriza a simples associação entre urbanização e desenvolvimento é a verificação de que não há coincidência entre a localização destes municípios virtuosos e os chamados polos dinâmicos das economias interioranas: não é necessariamente nos perímetros irrigados, nem nas regiões a que chegaram as indústrias petroquímicas – de calçados e têxteis que se encontram, nos anos 1990 – os melhores indicadores.

Mais ainda, o mesmo estudo mostrou também que a região onde se encontrava o menor número de municípios com estas características (convergência em crescimento econômico positivo com redução da pobreza e da desigualdade) era a região Centro-Oeste, aquela onde a presença da agricultura patronal é maior comparativamente à familiar. Naquela região, predominam municípios que experimentaram crescimento econômico, mas ampliando a desigualdade. E, finalmente, mostra que na Amazônia brasileira praticamente inexistiam municípios com características de convergência positiva em renda, diminuição da desigualdade e da pobreza.

Os dados preliminares para os primeiros anos deste século reforçam esta ideia (Favareto & Barufi, 2013). Diferente do que se viu nos anos noventa, nesta última década a melhoria dos indicadores de renda, desigualdade e pobreza foi amplamente majoritária no Brasil.

Porém, das grandes regiões, a Norte, justamente onde se encontra a fronteira da expansão da atividade primária (madeira, pecuária, soja, mineração) é aquela onde a desigualdade não diminuiu como no restante do País. E mesmo em áreas onde a expansão da grande produção de grãos já está consolidada ou em processo de consolidação, como na porção setentrional dos Cerrados do Centro-Oeste e do Nordeste, os efeitos do crescimento econômico são multifacetados, em vários lugares com persistência ou mesmo crescimento da pobreza e da desigualdade. Também no Semiárido do Nordeste, apesar de a forte melhoria dos indicadores econômicos e sociais, há um número expressivo de municípios nos quais a pobreza diminuiu consideravelmente e a renda teve um aumento expressivo, mas a desigualdade permanece inalterada ou se acentuou.

O que ocorre, numa inferência a partir destes dados, é uma metamorfose da questão agrária, aqui entendida em duas dimensões complementares. Por um lado, o significado das formas de posse e uso da terra tem sido um obstáculo à adoção de um estilo de desenvolvimento que se faça acompanhar de maior coesão social e de formas menos agressivas de uso dos recursos naturais. A questão agrária torna-se indissociável da questão regional e da questão ambiental. Por outro lado, se é possível falar em metamorfose da questão agrária, esta se traduz pelas novas representações ideológicas hoje atribuídas ao agronegócio.

De fato, camuflando a permanência da concentração fundiária, bem como a incidência das formas de trabalho degradantes, como seus fundamentos estruturais, a grande empresa agropecuária conseguiu se dissociar da velha imagem do latifúndio improdutivo e se apresentar à sociedade como partícipes da construção da sociedade moderna, através do peso econômico que assumiu, particularmente no que se refere ao leque das exportações do País. A viabilidade política de qualquer projeto de reforma da estrutura fundiária é, em consequência, fortemente abalada.

d) Quarta tendência: a convivência conflituosa de duas formas sociais de produção na agricultura brasileira

Em consonância com a atualidade da questão agrária brasileira, agora metamorfoseada, observa-se a convivência – conflituosa, é verdade – de duas formas sociais de produção: a agricultura patronal e a agricultura familiar. Dados do último Censo Agropecuário indicavam em torno de quatro milhões de estabelecimentos familiares no País. Eles mostram que o tamanho médio das propriedades recuou de 78 para 63 hectares. E que houve um aumento no número de proprietários na ordem de 350 mil.

Ao mesmo tempo, existem hoje no País 900 mil famílias assentadas nos programas de assentamentos de reforma agrária, dos quais pouco mais de 500 mil durante os dois mandatos do atual governo. Estes dados mostram que não tem havido uma mudança substantiva na estrutura agrária brasileira, em que pese, de um lado, as fortes exigências de competitividade que têm sido dadas pelos mercados agrícolas – e que têm com consequência uma pressão seletiva –; e de outro, os investimentos em assentamentos rurais, que, inversamente, procuram alterar a concentração fundiária.

Como bem o demonstra Valente (2009), seria um brutal equívoco relacionar as pequenas unidades produtivas ou a agricultura familiar a uma imagem de tradição e atraso, e as grandes unidades produtivas à agricultura comercial e competitiva. No interior das duas formas de produção há segmentos à margem de patamares mínimos de competitividade comercial, e em ambas há segmentos altamente inseridos em mercados dinâmicos.

e) Quinta tendência: o território ganha espaço como unidade de planejamento, mas as instituições e as forças sociais continuam sendo setoriais e o viés dos investimentos continua sendo compensatório

Enquanto nos anos noventa uma das grandes novidades no âmbito das instituições e políticas para o desenvolvimento rural foi a emergência da agricultura familiar como objeto de investimentos públicos, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) como um dos principais instrumentos para isso, na primeira década do novo século a principal marca talvez seja a emergência da abordagem territorial nas políticas e programas para as áreas rurais.

O início da adoção de políticas territoriais havia sido dado no âmbito do próprio Pronaf. Primeiro com o reconhecimento de que políticas setoriais não são o bastante para promover o desenvolvimento dessas regiões. Daí a introdução, no âmbito daquele programa, de uma vertente voltada à dotação de infraestruturas físicas. Mais tarde, buscou-se ampliar esses investimentos para uma escala intermunicipal, sinalizando a necessidade de focalizar uma escala geográfica mais ampla do que as comunidades e municípios. Logo depois, avançou-se um pouco mais com a criação de uma secretaria com esse fim, mas que ficou confinada a um ministério periférico, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). E nos anos recentes, mais um tímido passo foi dado com a perspectiva de integração de ações interministeriais no Programa Territórios da Cidadania.

Porém, os territórios continuam sendo vistos como um repositório de investimentos. Não mais que isso. Sob esse prisma, vê-se que o Programa Territórios da Cidadania é mais uma inovação parcial. Para uma incorporação a contento da chamada abordagem territorial, tal como ensina a experiência internacional, seria preciso no mínimo superar a dicotomia entre redução da pobreza e dinamização econômica. Obras de infraestrutura e políticas sociais ou focalizadas são condições básicas, mas estão longe de ser o bastante para isso. Como explicar, por exemplo, a ausência, no âmbito do programa, dos ministérios do Turismo, da Indústria e Comércio ou da Ciência e Tecnologia? Seria possível promover o desenvolvimento regional sem ações que estiverem na alçada destes ministérios?

Além disso, os estudos e levantamentos realizados sobre os fóruns e espaços participativos criados para gerir os investimentos territoriais do Governo Federal revelam que a composição é francamente majoritária de representantes do setor agropecuário. Algo que se começou a tentar corrigir no Programa Territórios da Cidadania, ainda que de maneira embrionária.

Estas duas características, o viés setorial e o viés de políticas sociais, mostram que ainda há um amplo terreno a ser percorrido no aprimoramento das instituições voltadas à promoção do desenvolvimento rural. E que uma dificuldade é, justamente, encontrar

portadores sociais que possam expressar a nova condição, necessariamente multifacetada em diferentes segmentos econômicos, da nova ruralidade brasileira.

f) Sexta tendência: o surgimento de uma economia da nova ruralidade

Uma pergunta natural que emerge destas constatações é: se não há coincidência entre os polos dinâmicos das economias regionais e a melhoria dos indicadores nas áreas rurais, nem há um efeito direto das tentativas de promoção do desenvolvimento rural e nem mesmo uma consequência positiva derivada da competitividade agrícola, o quê, então, pode explicar o bom desempenho das regiões rurais nos anos recentes?

Há uma tendência em atribuir as causas desses bons indicadores às transferências de rendas via previdência social e programas sociais que, no Brasil, se acentuaram significativamente nos últimos vinte anos. Esta resposta, contudo, é incompleta, pois ela não permite entender as razões do enorme contraste que continua a existir mesmo entre regiões rurais onde o peso desta modalidade de programas sociais é idêntico.

As análises de Favareto & Abramovay (2009) levantam uma hipótese. Tudo indica que houve diversas áreas em que a estas transferências públicas vieram acrescentar-se cinco outros fatores importantes, capazes de dinamizar de maneira mais duradoura algumas áreas das regiões rurais mais pobres do país: a) transferências privadas decorrentes do trabalho tanto na venda de mercadorias (roupas e redes, por exemplo), como no assalariamento agrícola sazonal (da cana-de-açúcar, entre outros produtos); neste caso, é nítida a tendência de que os indivíduos migrem de maneira provisória, gastando o dinheiro que ganharam nestas atividades em suas regiões de origem; b) incentivos ao aumento da produção vinculados às compras públicas; estes programas datam do final dos anos 1990, com os programas de compra e distribuição de leite, mas ampliaram-se de maneira consistente no período atual com objetivo claramente distributivo; c) diversificação das economias rurais e o trabalho industrial a domicílio em pequenos municípios parece acentuar-se com a transferência (localizada, é verdade) de indústrias antes concentradas no Sudeste ou com o fortalecimento de indústrias tradicionais locais na área de têxteis e de calçados; d) a ampliação do público do Pronaf com mais de um milhão de tomadores de empréstimo no Nordeste; e) as infraestruturas e a prestação de serviços públicos no Brasil interiorano ainda se encontram em situação precária, como já foi destacado, mas é inegável o avanço, sobretudo em educação, saúde e telecomunicações, com a ampliação do acesso à energia elétrica, à generalização do uso da internet e do celular; é importante mencionar também o aumento da mobilidade espacial com maior rapidez no transporte entre os Estados, bem como a impressionante expansão do uso local de pequenas motocicletas, fatores que praticamente suprimiram o secular isolamento das áreas mais distantes.

Em síntese, ainda de acordo com Favareto & Abramovay (2009), a causa dos bons indicadores estaria numa conjugação entre a força da economia residencial (com transferência de recursos privados e públicos) com o fornecimento de serviços públicos básicos e políticas que estimulam a inserção mercantil de atividades econômicas de pequena escala. Naquele trabalho os autores advertem que o fundamento dessa hipótese não está numa suposta transferência do eixo dinâmico do crescimento econômico para as regiões rurais:

[...] é óbvio que as grandes metrópoles estão na dianteira da inovação tecnológica, do dinamismo econômico e aí se concentram os esforços para reunir atributos competitivos capazes de atrair capitais internacionais. Mas as regiões rurais têm a grande virtude e o imenso potencial de atrair os ganhos decorrentes da aposentadoria, de parte das rendas públicas, da volta de processos

migratórios e, com base nesta força da economia residencial, de promover dinâmicas que valorizem atributos locais não expostos – contrariamente ao que ocorre nas metrópoles – à concorrência globalizada (Favareto, Abramovay, 2009, p. 25).

5.3 O significado das tendências recentes do rural brasileiro

As seis tendências acima conformam a manifestação, no caso brasileiro, de processos sociais consonantes com aquilo que a literatura chama de “nova ruralidade”. Para além de tendências isoladas ou fragmentadas, pode-se encontrar um significado comum subjacente a elas? Em Favareto (2007) procurou-se demonstrar que na base da emergência destes processos sociais que dão forma a esta “nova ruralidade”, há um deslizamento no conteúdo social e na qualidade da articulação das três dimensões definidoras fundamentais do rural, como destacado por Abramovay (2003) e outros autores já mencionados: a proximidade com a natureza, os laços interpessoais e as relações rural-urbano.

A relação entre sociedade e natureza, que encerra um primeiro traço distintivo da ruralidade, é objeto de um deslocamento, pelo qual as formas de uso social dos recursos naturais passam do privilégio à produção de bens primários a uma multiplicidade de possibilidades, onde se destacam aquelas relativas à valorização e aproveitamento das amenidades naturais, à conservação da biodiversidade e à utilização de fontes renováveis de energia.

As relações de proximidade permanecem como um traço distintivo da ruralidade. Estudos recentes demonstram a importância dos laços de solidariedade como um elemento central, não só das estratégias de reprodução dos habitantes do campo, mas também como da busca de legitimidade e eficácia das próprias intervenções do Estado (Brandão, 1999; Abramovay, 2003 b; Caron; Sabourin, 2003; Sabourin, 2009; Tonneau; Sabourin, 2007). Todavia, se mesclam com imperativos de racionalização da vida cotidiana e pressões sobre as formas tradicionais antes tipicamente associados ao mundo urbano. Em alguns lugares isto aparece sob a forma da mudança nos padrões de transmissão do patrimônio familiar (Abramovay, 2003), com o fim da determinação familiar sobre os enlaces matrimoniais, a crescente mobilidade física dos habitantes, entre outros aspectos (Favareto, 2007).

A relação com as cidades, último traço distintivo, deixa de se basear na exportação de produtos primários para dar origem a tramas territoriais complexas e multifacetadas, com diferentes mecanismos de composição entre os dois polos, agora baseados em novas formas de integração entre os mercados de trabalho, de produtos físicos e serviços, e também de bens simbólicos. Como exportadores de recursos, como bens materiais e trabalho, os territórios rurais passam a ser também atrativos a novas populações e à captação de rendas urbanas.

Em suma, desaparece todo o sentido em tratar o rural exclusivamente como o oposto do urbano, em proclamar seu desaparecimento, ou em resumi-lo a apenas uma de suas dimensões atuais: o agrícola. Mas, atenção: é crucial observar que no Brasil o projeto de modernização – ou num outro registro, a manifestação da nova ruralidade – se fez sob o “comando da terra” e em coerência com o peso histórico que a concentração fundiária desempenhou na conformação das configurações territoriais das regiões interioranas (Wanderley, 2009). Daí a importância de evitar uma hipervalorização do urbano ou a tentação de procurar no Brasil uma mera repetição das tendências verificadas na manifestação da “nova ruralidade” na Europa e nos EUA.

Um dos exemplos mais evidentes da supervalorização do “urbano” encontra-se nas análises comumente feitas a respeito da pluriatividade dos agricultores familiares. A pluriatividade é, frequentemente, confundida com o exercício simultâneo de atividades

agrícolas no estabelecimento familiar e de atividades não agrícolas nas áreas urbanas. Em consequência, ela tende a ser vista como uma passagem da tradicional família de agricultores monocultores para a multiplicação de famílias, cujos membros – pelo menos um deles – trabalham e obtêm renda predominantemente das atividades não agrícolas.

Essa compreensão da pluriatividade minimiza o seu exercício por meio de ocupações na própria agricultura, o que não raramente ocorre, em áreas predominantemente agrícolas; ao mesmo tempo, supõe que o agricultor tradicional seja majoritariamente monoativo, o que também não é a norma (Garcia, 1990) e, acima de tudo, a identifica a um movimento de sentido único, que insere definitivamente os agricultores, especialmente os jovens, no universo urbano.

Ora, a pluriatividade é a forma moderna de ser agricultor. Ela corresponde, fundamentalmente, a uma estratégia das famílias, por meio da qual tentam enfrentar dois dilemas que lhes são próprios e específicos: complementar a renda coletiva, com ocupações fora do sítio, utilizando, para isso, a força de trabalho familiar disponível, e encaminhar profissionalmente os filhos que não sucederão aos pais. A relação com o dinamismo urbano-industrial, do qual depende a oferta de empregos no próprio local, é incontestável; mas esse fato não autoriza que se subestime a centralidade da família e do projeto de valorização do seu patrimônio, mesmo quando as rendas das atividades externas forem superiores às obtidas na agricultura, como é frequentemente o caso. É o que defende também Sérgio Schneider, ao considerar que:

[...] o crescimento das atividades não agrícolas no espaço rural não deve ser interpretado, de forma apressada, como uma perda de importância das atividades propriamente agrícolas. Na verdade, o que se verifica é um processo de diversificação produtiva nestes espaços, provavelmente relacionada com o crescimento da mercantilização econômica e social (Schneider, 2000).

A pluriatividade é, também, uma das formas modernas de integração campo-cidade, no sentido de criar, nas cidades, espaços de absorção do trabalho em disponibilidade nas áreas rurais.

Outro exemplo da “desqualificação” do rural, nas relações campo-cidade, pode ser encontrado em algumas das análises que se apoiam na dissociação entre o “rural” e o “agrícola”. Essa dissociação é, sem dúvida, evidente em dois sentidos. Em primeiro lugar, enquanto um questionamento do modelo dominante da modernização da agricultura. Para os seus defensores, esse era o eixo central do projeto de desenvolvimento rural proposto, como se a modernização da agricultura assegurasse, por si só, a modernização rural, entendida essa como as transformações que afetam as condições de vida dos habitantes do campo. Estudos recentes em profundidade, como os já apontados anteriormente, vêm revelando que essa expectativa está longe de corresponder à realidade dos fatos, tendo as transformações ocorridas, em muitos casos, agravado as condições de vida das populações mais fragilizadas do campo.

É igualmente indiscutível o fato de que a evolução recente da produção agrícola a coloca crescentemente numa relação direta e subordinada aos setores dominantes da economia, especialmente ao capital industrial e financeiro e, como foi visto, outras atividades ocupam espaços também crescentes no meio rural. Apesar disso, não é possível minimizar a importância da atividade agrícola – em suas diversas formas – para as estratégias de reprodução de parte expressiva dos habitantes do campo. Sem desconhecer o caráter diversificado dessas mesmas estratégias, que tentam abrir o maior leque possível de iniciativas visando à sobrevivência, dentro e fora do sítio familiar, é a existência de uma unidade familiar de produção que centraliza esse “sistema de atividades”, assegurando uma coerência ao conjunto que, por essa mesma razão, pode ser denominado genericamente de agricultura familiar. Trata-se, portanto, segundo Ângela Duarte Damasceno Ferreira, de:

[...] um rural onde os agricultores vêm pondo em prática estratégias de diversificação de seus estabelecimentos, de pluriatividade, de associativismo, de agroindustrialização em pequena escala, enfim, estratégias de valorização das oportunidades que o espaço local e a região oferecem para viabilizar sua reprodução tanto como agricultores quanto como rurais (Ferreira, 2002, p. 39).

Deve-se ter em mente, por outro lado, que o caráter moderno dessa agricultura é assegurado pela sua multifuncionalidade, a condição de agricultor não se limitando aos simples atos produtivos de “plantar e arrancar”:

[...] o significado das atividades não agrícolas não é dado pelo tipo de trabalho realizado, e sim, pela maneira como esse trabalho e a renda por ele obtida se integra à dinâmica da reprodução familiar. [...] É necessário levar em conta que o papel da agricultura para as famílias rurais vai muito além da produção para o mercado, justamente porque ela está inserida em um modo de vida. Essa percepção da agricultura aciona o debate da multifuncionalidade da agricultura (Carneiro; Maluf, 2003, p. 181).

Finalmente, é verdade que no período atual não se pode explicar a dinâmica do rural exclusivamente a partir do conteúdo dos processos sociais agrários ou da produção agrícola. Mas enquanto as potencialidades da vida no campo estiverem condicionadas às formas e dimensões da apropriação da terra, como é o caso na realidade rural brasileira, nada justifica que se minimize o peso dos interesses da agricultura sobre os recortes da ruralidade. O que se quer dizer é que estas observações não permitem afirmar que há, em curso no Brasil, uma situação em que os vetores da chamada “nova ruralidade” substituam ou superem os caracteres estruturais herdados da longa trajetória da formação nacional. Diferente disso, há um gradiente de mudanças e cuja manifestação é, por sua vez, bastante heterogênea no espaço e em grupos sociais.

6. Tipologias, dinâmicas de desenvolvimento e políticas

6.1 Principais tipologias sobre o rural em debate

Ao longo das últimas duas décadas, importantes pesquisas buscaram captar estas características estruturantes e traduzi-las em tipologias territoriais ou em tentativas de compreensão de tendências marcantes no desenvolvimento rural.

Uma primeira menção deve ser feita aos estudos de José Eli da Veiga (1998, 2001, 2004) e sua tentativa de oferecer uma tipologia rural-urbana alternativa às formas de classificação usuais no Brasil já expostas anteriormente. Nesses trabalhos o autor insiste em que o entendimento do processo de urbanização do Brasil é atrapalhado por uma regra, única no mundo, segundo a qual é considerada urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila), independente de suas características estruturais ou funcionais. E chega a citar como exemplo extremo o município gaúcho de União da Serra, uma “cidade” na qual o Censo Demográfico de 2000 só encontrou 18 habitantes. No total de 5.507 sedes de municípios existentes em 2000, havia 1.176 com menos de 2 mil habitantes, 3.887 com menos de 10 mil, e 4.642 com menos de 20 mil. Todas elas com estatuto legal de cidade idêntico ao que é atribuído às regiões metropolitanas ou a destacados centros urbanos regionais.

Muitos estudiosos sugeriram outra regra, procurando maior fidelidade ao que se poderia, de fato, chamar por urbano: não se deveria considerar urbanos os habitantes de municípios com menos de 20 mil habitantes. Tal mudança de critério já faria com que se considerasse rural a população de 4.024 municípios brasileiros que tivessem menos de 20 mil habitantes em 2000, o que alteraria

o grau de urbanização para 70%. O complicador aqui, lembra Veiga, está no fato de que há vários municípios com menos de 20 mil habitantes e que apresentam altas densidades demográficas, dificultando, assim, a aplicação de um dos critérios que o tamanho reduzido da população tenta espelhar, que é o grau de interconhecimento entre a população local.

Por isso, e para ser mais fiel à necessidade de combinar critérios estruturais e funcionais, seria preciso envolver, no mínimo, o tamanho populacional do município, sua densidade demográfica e sua localização. Desta forma, na tipologia proposta em Veiga (2004) foram considerados como eminentemente urbanos os residentes nas 12 aglomerações metropolitanas, nas 37 aglomerações urbanas não metropolitanas e nos 77 centros urbanos identificados na pesquisa IPEA/IBGE/Unicamp-Nesur (1999/2002).

Nessa teia urbana, formada pelos 455 municípios dos três tipos, estava 57% da população em 2000. Para distinguir entre os restantes 5.052 municípios existentes em 2000 aqueles que não pudessem ser considerados urbanos dos que se encontrassem em situação ambivalente, o critério decisivo foi a densidade demográfica, por ser considerada a mais próxima de expressar as modificações do meio natural que resultassem de atividades humanas. Para definir o critério de corte, foram realizados vários testes estatísticos, até que se considerasse sólida a proposição de definir como de pequeno porte os municípios que apresentassem simultaneamente menos de 50 mil habitantes e menos de 80 hab/km², e de médio porte os que tivessem população no intervalo de 50 a 100 mil habitantes, ou cuja densidade superasse 80 hab/km², mesmo que tivessem menos de 50 mil habitantes. Com esse critério, considerou-se que 13% dos habitantes, que vivessem em 10% dos municípios, não pertencessem ao Brasil indiscutivelmente urbano, nem ao Brasil essencialmente rural. E que o Brasil essencialmente rural fosse formado por 80% dos municípios, nos quais residissem, em 2000, 30% dos habitantes (Veiga, 2004b).

Essa tipologia de municípios foi aperfeiçoada pelo autor em um trabalho posterior, desta vez baseado na hierarquia das microrregiões brasileiras. Nela, se considera que as 12 aglomerações metropolitanas afetam diretamente 22 microrregiões, que as 37 outras aglomerações afetam diretamente 41 microrregiões, e que os 77 centros urbanos estão localizados no interior de 75 microrregiões. Restariam, sem fortes referências urbanas, outras 420, isto é, de 75% das microrregiões.

Como o comportamento populacional do grupo formado por microrregiões que não têm centros urbanos, mas que têm mais de 80 habitantes por quilômetro quadrado é mais próximo do constatado para os anteriores, onde há centros urbanos e aglomerações, esses cinco tipos foram agrupados em três categorias: microrregiões com aglomeração (metropolitana ou não); microrregiões significativamente urbanizadas (com centro urbano ou com alta densidade populacional); e microrregiões rurais (sem aglomeração, sem centro urbano e com baixa densidade populacional). A tabela 1 resume os resultados desse exercício, mostrando que o peso populacional relativo do Brasil rural estava, em 2010, em torno de 25%.

Tabela 1 – Evolução da População das Áreas Mínimas Comparáveis (IBGE) na década 2000-2010, segundo tipologia de áreas rurais e urbanas

Classificação	AMCs	% no total de AMCs	População 2000	% na população 2000	população 2010	% na população 2010
Com Aglomerações	1.425	26,0%	98.135.296	57,8%	111.611.860	58,5%
Moderadas	1.086	19,8%	29.045.514	17,1%	32.801.149	17,2%
Rurais	2.968	54,2%	42.618.360	25,1%	46.342.790	24,3%
Total	5.479	100,0%	169.799.170	100,0%	190.755.799	100,0%

Fonte: Favareto&Barufi (2013) com base nos dados do Censo 2010 (IBGE)

Como se pode observar, quase 25% da população seria, segundo esta tipologia, considerada rural. Algo como uma vez e meia o que apontam as estatísticas oficiais. Mais, a redução nesse percentual no intervalo de uma década foi residual, inferior a um ponto percentual. E trata-se de uma redução em termos de participação relativa, pois em termos absolutos houve crescimento da população vivendo em regiões rurais no período. Em termos gerais, a divisão populacional nestes três espaços manteve-se praticamente estável. São dados que apontam para duas constatações importantes: o peso do rural no Brasil contemporâneo não é nada desprezível, e nada leva a crer que sua importância relativa diminuirá no horizonte de médio prazo; logo, qualquer estratégia de desenvolvimento para o Brasil precisa, necessariamente, levar em conta a especificidade destes espaços.

Os mesmos dados do Censo Demográfico revelam ainda outras informações importantes quando são analisadas, tanto a evolução do crescimento populacional por estratos de tamanho dos municípios, como a distribuição espacial deste crescimento populacional. Embora as diferenças sejam pequenas em termos de evolução percentual, os tipos de municípios que mais ganharam participação relativa na população total são as aglomerações urbanas não metropolitanas e os municípios com mais de cem 100 mil habitantes.

Ao contrário do que se viu em décadas anteriores e confirmando uma tendência já esboçada desde os anos noventa, as grandes metrópoles vêm perdendo a capacidade de atração populacional. Esse crescimento do que se poderia chamar de cidades médias, ainda que de maneira um pouco imprecisa, pode ser um trunfo para a interiorização do desenvolvimento. Isso porque nos marcos da mudança de vantagens comparativas das regiões rurais, tal como indicado na seção anterior, é fato que nem todas as localidades rurais têm as mesmas condições de experimentar um processo de desenvolvimento baseado em novas formas de uso social dos recursos naturais para além da produção de bens primários.

A baixa densidade populacional, característica básica destes espaços, é um complicador para a diversificação econômica. O perfil demográfico e as características do tecido social, marcadamente das áreas rurais estagnadas ou daquelas que perdem população é outro: há uma fragilidade dos laços sociais externos, carência de oportunidades locais, baixa expectativa quanto às possibilidades de mobilidade social e de ampliação das interações. A distância de centros urbanos também pode se converter em desvantagem pelo aumento nos custos de informação e transporte.

Por isso, junto à ênfase nos atributos específicos destes territórios, a literatura disponível tem sublinhado igualmente a forma de inserção destas localidades no espaço extralocal (Jacobs, 1984; Veltz, 2003), ou, como preferem alguns autores, para a relação das regiões rurais com as cidades ou com outras partes do mundo. Nessa visão, é a economia da cidade que molda a economia das regiões rurais. E isso acontece pela exportação de produtos primários, pela atração de atividades de transformação, ou, como acontece de maneira crescente, como destacado nas páginas anteriores, pela captação da renda de setores urbanos, como aposentados ou profissionais liberais, estes em busca de segunda residência, via atividades turísticas, ou mesmo sob a forma de transferências de renda via políticas sociais. O fato é que, quanto mais estreitas forem essas relações entre as regiões rurais e suas cidades, mais chance de prosperidade elas têm. Esse crescimento destas cidades médias no interior do País pode favorecer enormemente esses vínculos.

O entendimento desse tipo de articulação territorial esteve na base dos esforços empreendidos anos antes, em um projeto de pesquisa patrocinado por organizações sindicais rurais (Projeto CUT/Contag, 1988). O intuito inicial era identificar a dispersão geográfica das formas familiares e patronais, a maior ou menor incidência de certos produtos agropecuários e, com isso, subsidiar minimamente a atuação desses organismos sindicais.

Além da elaboração de uma tipologia, os resultados levaram à formulação de uma hipótese bastante promissora e cujo centro está justamente nas articulações entre as formas de uso social dos recursos naturais (terra, água, florestas) e seu entorno: as melhores configurações territoriais encontradas eram aquelas que combinavam uma agricultura de base familiar forte com um entorno socioeconômico diversificado e dotado de infraestrutura; um desenho que permitia aos espaços urbanos e rurais dessas regiões, de um lado, abrigar o trabalho excedente que deixasse a atividade agrícola e, de outro, inversamente, absorver nas unidades familiares o trabalho descartado nas cidades em decorrência do avanço tecnológico e do correspondente desemprego característico dos anos noventa.

A tipologia gerada com este estudo é apresentada como segue.

- Tipo 1** Situações regionais que tendem a articular um bom desempenho da agricultura familiar com um diversificado e flexível entorno socioeconômico. Nesse caso, a gradual redução de necessidades de trabalho na agricultura tende a ser compensada pela criação local de oportunidades de trabalho não agrícolas (tanto rurais quanto urbanas).
- Tipo 2** Situações regionais que tendem a combinar a afirmação de uma agricultura patronal com um entorno socioeconômico absorvedor de mão de obra, isto é, gerador de oportunidades de trabalho não agrícola (rurais e urbanas). Neste caso, uma franja periférica da agricultura sobrevive essencialmente mediante a venda de braços dentro e fora da agricultura.
- Tipo 3** Situações regionais que tendem a combinar o marasmo da agricultura (familiar ou patronal) a um entorno socioeconômico incapaz de absorver os excedentes populacionais das áreas rurais.
- Tipo 4** Situações de esvaziamento populacional que tendem a combinar sistemas produtivos bem extensivos (em geral pecuária) com um entorno socioeconômico rígido e poupador de mão de obra.
- Tipo 5** Situações nas quais a ocupação territorial é tão recente e a precariedade ou insipiência do entorno socioeconômico é tão grande que ainda não estão definidas as chances de viabilização de um dos quatro padrões anteriores.

Tipo 6 Situações de tanta fragilidade – dos ecossistemas e do entorno – que impedem a intensificação das práticas agrícolas, bloqueando ao mesmo tempo a geração de oportunidades de trabalho não agrícola.

Esta pesquisa mostrou um campo novo de preocupações que viria a se delinear melhor, no Brasil, na virada para a primeira década do novo século: a necessidade de se entender as articulações entre formas de produção, características morfológicas dos tecidos sociais locais, e dinâmicas territoriais de desenvolvimento; ou, na mesma direção, as articulações entre os espaços considerados rurais e urbanos. Mais do que nas injunções setoriais, o que se sugeria é que nas dinâmicas territoriais – ainda sem usar esta denominação – é que se poderia encontrar as respostas para as causas do dinamismo e da incidência de bons indicadores de desenvolvimento.

No final da década passada outro programa de pesquisas buscou aprofundar o entendimento dos determinantes das dinâmicas territoriais de desenvolvimento em áreas predominantemente rurais: o Programa *Dinámicas Territoriales Rurales*, que vem sendo conduzido pelo Rimisp – Centro Latinoamericano para o Desenvolvimento Rural, em onze países da América Latina, analisando dezenove territórios de características rurais. No Brasil, três regiões foram objeto de estudo (Quan, 2010; Cerdan; 2010; Favareto & Abramovay, 2011).

A síntese provisória desse programa de estudos (Berdegué et. al., 2010) indicava que os territórios onde houve, nos anos recentes, uma melhoria da renda, acompanhada de redução da pobreza e da desigualdade – aspectos insuficientes, mas importantes na retórica do desenvolvimento – era algo que se podia explicar pela presença de cinco dimensões críticas destes territórios: uma estrutura agrária e de acesso a recursos naturais desconcentrada; vínculos duradouros com mercados dinâmicos; uma estrutura produtiva diversificada e descentralizada; presença de cidades médias no interior destes territórios e com as quais as áreas rurais mantêm relações de mútua dependência e complementaridade; tudo isso como condições para a ocorrência da última característica: que é a existência de coalizões amplas de atores que valorizam os recursos do território e que buscam fazê-las numa direção capaz de gerar maior coesão social e o acesso menos desigual aos resultados do dinamismo econômico ali experimentado. Uma vez mais, não são as áreas de modernas lavouras nem aquelas dotadas de melhor infraestrutura onde os indicadores têm evoluído de forma convergente e positiva.

Em Berdegué et. al. (2010) esses cinco elementos são apresentados em seu encadeamento, numa explicação na qual, mais do que destacar a presença isolada destes caracteres estruturais, se enfatiza o fato de que a história dos territórios importa. Isto é, as diferentes performances dos territórios, mesmo quando estes são submetidos a um mesmo contexto e a um mesmo rol de tendências, como aquelas que vêm sendo destacadas aqui, é algo que depende da formação de ativos, das instituições e das características das coalizões dominantes atuando sobre aqueles cinco domínios críticos elencados, aspectos cujos contornos são o resultado de uma trajetória de muito longo prazo. Isso explica porque, tantas vezes, apesar de pesados esforços e investimentos, as mudanças são pouco significativas ou não se estabelecem de maneira duradoura em regiões mais pobres: tais esforços incidem sobre um terreno marcado pelo peso histórico de estruturas sociais sedimentadas há tempos e cuja inércia bloqueia os efeitos desejados.

Os resultados parciais do Programa *Dinámicas Territoriales Rurales* são cruciais porque permitem que se coloque ao menos um grão de sal na euforia com os resultados observados no Brasil da primeira década deste século. Como apontam importantes trabalhos (Néri, 2006; Paes de Barros, 2008), existe uma forte convergência entre os mais importantes economistas brasileiros de que o País experimentou, nesses últimos anos, um expressivo processo de redução da pobreza e da desigualdade.

A literatura sobre o tema destaca também que tem havido um aumento da renda do trabalho. Contudo, é preciso lembrar que pouco se sabe até o momento sobre a manifestação espacial desses indicadores. Embora se trate de uma tendência geral nos municípios brasileiros – a redução da pobreza e da desigualdade e o crescimento econômico – é muito provável que em algumas regiões isto se faça acompanhar de uma dinamização das economias locais, enquanto em muitas outras isso possa não estar ocorrendo. Ademais, esses indicadores não permitem inferir se as assimetrias entre as regiões rurais e urbanas estão efetivamente diminuindo.

Sob o ângulo das assimetrias, é verdade, como mostram Abramovay & Favareto (2009), que os indicadores de renda, pobreza monetária e desigualdade de renda vinham melhorando de maneira mais acelerada nas regiões rurais comparativamente às urbanas nos anos noventa. E também é verdade que houve uma significativa redução da pobreza monetária e da desigualdade de renda nas famílias rurais após 2003, como aponta recente estudo de Neri (2010). Mas outros estudos (Abramovay & Morello, 2010) mostram também que isso não se exprime necessariamente em outras formas decisivas de desigualdade. Por exemplo, o acesso à educação básica se generalizou, mas há um abismo impressionante entre a qualidade da educação dos ricos e dos pobres, que permanece inalterada. Metade dos domicílios brasileiros não tem acesso ao saneamento básico, o que conduz a doenças infantis que não deveriam existir no Século XXI num país com este grau de riqueza.

Especificamente sob o ângulo dos efeitos da redução da pobreza e da desigualdade de renda nas economias locais, de maneira exploratória o estudo de Favareto & Abramovay (2010) em uma região do Semiárido nordestino, o Cariri paraibano, mostra que, ao menos quando se considera a economia formal, a geração de novos empregos é pequena e se concentra no comércio e nos serviços, destacadamente nos setores de alimentação, eletrodomésticos e construção civil. Ora, estes produtos são, em geral, importados por estes territórios de outras regiões produtoras, portanto, embora exista um aquecimento do comércio local, isto não necessariamente repercute em modalidades de atividade econômica que permitam endogeneizar o impulso dado pela entrada de recursos. Não há dúvida de que a trajetória recente da região representa uma incontestável melhoria das condições de vida de suas populações. Mas é preocupante o fato de que, em simplesmente todos os municípios que a compõem, a participação do setor público na formação do PIB era superior aos demais setores, ocupando o lugar que pertencera ao setor agropecuário nos anos setenta, agora francamente minoritário e em declínio.

Mesmo quando as transferências vêm acompanhadas de outras políticas com impactos em atividades produtivas – no Cariri esse é o caso do mercado de leite de cabra, impulsionado pelos programas de compras públicas – nota-se que o número de agricultores envolvidos é relativamente pequeno. A intenção de que essas atividades poderiam sinalizar um caminho promissor que viesse a ser reforçado por investimentos privados – e que por aí se pudesse ampliar o número de pessoas envolvidas e que se pudesse diversificar as atividades correlatas diminuindo o peso da especialização e seus riscos – simplesmente não se concretiza, tanto porque são frágeis as bases locais de investimento, como pelo fato de que a maioria dos agentes locais não vê problemas no fato de que a única atividade nova e que vem incrementando o número de famílias a participar do mercado dependa exclusivamente do Estado.

O que o caso do Cariri paraibano exemplifica é a dificuldade que muitas regiões rurais enfrentam em superar décadas, e às vezes séculos, de dependência e de inserção externa. Ou seja, não é simples criar as condições destacadas por Berdegue et al. (2010): estão longe de ser maioria as regiões rurais brasileiras (e latinoamericanas) que têm entre suas características marcantes estruturas agrárias desconcentradas, vínculos com mercados dinâmicos, cidades médias, estruturas produtivas diversificadas e descentralizadas e coalizões dominantes amplas e que valorizem o território.

Claro que não há fatalismo nisso e que o exemplo dado aqui diz respeito a somente um dos tipos de regiões rurais existentes no Brasil. Como ressaltou o já citado relatório CUT/Contag (1998), há outras regiões rurais cuja tessitura econômica e social certamente resultam em outro tipo de performance quando nela chegam os recursos vindos do Pronaf ou os recursos do Bolsa Família. E não se trata de fazer dessas ponderações uma crítica às transferências de renda via políticas sociais.

Como bem demonstra Davezies (2008), é muito provável que várias dessas regiões continuem sendo objeto de maciças transferências, porque há – não só no Brasil ou em países pobres, mas em todos os países do capitalismo avançado – uma dissociação entre regiões de produção e regiões de consumo. Isto é, a produção tem sido cada vez mais concentrada e não seria razoável imaginar que a industrialização atingiria o conjunto de regiões interioranas. Mas outra coisa muito diferente é tomar esta dissociação como algo natural e incontornável. Muitas das regiões rurais mais pobres podem e devem aproveitar essa injeção de recursos para dinamizar suas economias locais, diminuindo sua dependência de transferências. Toda a questão, portanto, é saber como criar nos territórios condições mais favoráveis para que o novo contexto possa ser melhor aproveitado, diminuindo a dependência.

Em síntese, o que a apresentação das tipologias feita nas páginas anteriores sugere pode ser assim resumido:

- a) **Tipologias não são neutras.** A adoção de um ou outro critério ou variável para definir o que é rural e o que é urbano, ou distintos tipos de espaços rurais, acaba modificando significativamente as proporções destes espaços e, desta forma, legitimando ou esvaziando a importância de investimentos e esforços públicos e privados nessas áreas.
- b) **Tipologias são sempre imperfeitas, mas devem ser sempre aperfeiçoadas.** Como se trata de construções conceituais e que se traduzem em definições estatísticas, as tipologias de ruralidade serão sempre reducionistas, no sentido de reduzir a definição a algumas características fundamentais e, portanto, deixando outras à margem. Mas resta evidente que o conhecimento científico que se tem sobre o rural contemporâneo já permite um refinamento das leituras e das classificações sobre o que é o rural brasileiro. Não se trata de querer mudar a maneira como o IBGE faz esta classificação, o que é regido por definições legais. Mas de sensibilizar os tomadores de decisão e os gestores de políticas públicas quanto à necessidade de produzir estatísticas e classificações secundárias que sejam mais aderentes aos propósitos das políticas de Estado.
- c) **Tipologias de regiões rurais não devem opor o rural ao urbano** como se estes fossem dois espaços antagônicos, nem devem ver o rural como mera extensão de uma urbanização imperfeita. Em vez disso as tipologias precisam captar as diferentes configurações do rural, em sua singularidade, e em sua relação com o urbano, uma vez que os processos sociais e econômicos destes dois domínios têm várias interpenetrações e múltiplos condicionamentos recíprocos.
- d) **A redefinição do que é o rural e sua expressão em tipologias comporta, assim, dois cortes fundamentais.** Primeiro, é preciso separar, conceitualmente, o que é o rural e o que é o urbano, para em seguida pensar suas relações e interdependências. E isso é importante por duas razões: para delimitar quais são os espaços essencialmente rurais e que, no caso do Estado, demandam estratégias e investimentos especificamente voltados e orientados às suas características rurais. Segundo, é preciso pensar em como classificar as diferenças dentro deste universo de áreas rurais de forma a expressar essa sua heterogeneidade.

6.2 Ideias para novas tipologias

A construção de uma tipologia tem sentido e se explica na medida em que se constitua como uma chave de leitura, que englobe a grande diversidade e heterogeneidade dos espaços rurais aqui considerados, mas que, ao mesmo tempo, proponha as referências unitárias ou de síntese que as articulam.

Uma das condições para que esse exercício teórico e metodológico ofereça resultados consistentes é, sem dúvida, a identificação de patamares ou escalas, nos quais a ruralidade se reproduza de forma concêntrica, assumindo, em cada caso, uma intensidade e um significado específico.

O primeiro desses patamares, como já indicado, refere-se ao espaço imediato de moradia da população rural, lugar por excelência da vida rural, onde estão instaladas as famílias e as comunidades, com suas instituições, práticas e valores constitutivos de suas vidas. Nesse nível, o que conforma as diversas experiências de ruralidade é a vitalidade social das comunidades locais, que pode ser percebida por meio de dois feixes de variáveis: por um lado, os fatores de enraizamento – acesso aos recursos produtivos, patrimoniais e culturais, bem como as referências identitárias, de pertencimento comunitário; por outro lado, os fatores de integração – acesso a bens e serviços, dentro ou fora do espaço rural, que permitem superar o isolamento e produzir um sentimento de pertencimento, como cidadão, a esferas mais amplas, regionais e nacional.

Mais concretamente, a elaboração de uma tipologia, nesse nível, tem como eixos estruturantes duas variáveis de síntese resultantes da dinâmica gerada pela concentração da terra e pelas centralidades urbanas em que está envolvido o meio rural, que afetam direta e intensamente os fatores de enraizamento e de integração antes enunciados. Numa abordagem preliminar e vista em termos abstratos, isto é, ainda sem comprovação empírica, seria possível distinguir as seguintes situações de ruralidade.

- a) **O rural empobrecido.** A propriedade da terra é concentrada, sob a forma dos latifúndios tradicionais. Tem sua história ligada à agricultura extensiva, predatória, monocultora e voltada para a exportação. Reproduz no campo comunidades precárias e instáveis de trabalhadores-moradores sem terra. Em seu entorno, encontram-se poucos grupos de agricultores proprietários, com terra insuficiente, também frágeis e dependentes economicamente e politicamente dos grandes proprietários. O grande processo de expulsão dos habitantes do campo e esvaziamento social do meio rural se efetua nesse contexto. Esse tipo de propriedade não estimula o desenvolvimento urbano. As cidades exercem pouca influência dinâmica sobre o município: a produção é enviada diretamente ao mercado (outras cidades maiores, portos etc.), prevalecendo pequenas cidades pouco urbanas. Observa-se uma atrofia da economia residencial ou uma reduzida capacidade de explorar suas potencialidades: pouca capacidade de consumo da população rural e fraco acesso a serviços urbanos. A oferta de empregos é muito restrita, o que desestimula as possibilidades de pluriatividade das famílias de agricultores. A população do campo busca empregos fora da localidade, em áreas mais distantes, em geral, outras regiões: migrações definitivas ou temporárias. O tipo de empresa revela pouca capacidade de consumo, de bens de produção. Os empresários são em grande parte absenteístas, mas mantêm o domínio político oligárquico sobre o poder local.
- b) **O rural socialmente vazio.** Essa situação corresponde à propriedade concentrada da terra, onde prevalece o agronegócio modernizado. O meio rural se torna um espaço socialmente vazio: os trabalhadores assalariados não vivem no campo e é reduzido o número das comunidades de proprietários familiares, também afetadas pela concentração fundiária. A

monocultura produz uma paisagem marcada pela monotonia. Apesar da modernização setorial, permanece o caráter oligárquico do domínio político. As cidades são aqui, em sua maior parte, centradas no agronegócio e a produção é, em geral, voltada para exportação e não para o mercado local, que é, assim, frágil. Esse tipo de espaço rural gera uma periferia urbana frequentemente degradada, residência de trabalhadores rurais, migrantes em sua maioria. O desenvolvimento urbano é estimulado pela demanda por serviços especializados e pelo consumo empresarial.

- c) O rural como espaço de vida e de trabalho.** Nesse caso, a propriedade da terra não é concentrada (ou é menos concentrada), onde é possível florescer e se consolidar comunidades de proprietários. Essas comunidades estão na origem de um relativo dinamismo demográfico e social: são enraizadas no local, portadoras de uma memória longa do lugar, podem construir uma vida social local relativamente intensa e são capazes de formular projetos de futuro no local. As cidades são percebidas como espaços de acesso a bens e serviços para a população rural, que estimulam o exercício da pluriatividade. Ao mesmo tempo, o acesso às cidades pode ter como consequência o alargamento dos horizontes culturais para os habitantes do campo.

O segundo patamar da análise corresponde à tipologia de municípios, na qual é possível distinguir municípios rurais e urbanos, bem como as situações mais específicas no interior desses dois tipos gerais. O Brasil dispõe hoje de excelentes estudos, nessa perspectiva, que muito podem contribuir para a concretização dos objetivos da presente pesquisa.

Os estudos de Veiga, já citados, ofereceram uma tipificação dos municípios distinguindo-os por tamanho, localização e densidade populacional. Naqueles trabalhos, a partir de testes estatísticos, foram considerados rurais os municípios que, simultaneamente, apresentavam população inferior a 50 mil habitantes, densidade populacional inferior a 80 habitantes por quilômetro quadrado, e localização fora das microrregiões marcadas por aglomerações metropolitanas ou grandes centros urbanos. Estes dois critérios foram tomados como proxy de ocorrência de relações de proximidade (número de habitantes) e de menos artificialização do espaço, com correspondente de maior peso da natureza na paisagem (baixa densidade populacional).

Como já visto, a tipologia das microrregiões apresentadas por aquele autor distinguem três tipos de território: as microrregiões marcadas por aglomerações urbanas, chamadas de essencialmente urbanas; as microrregiões onde há a presença de ao menos um centro urbano com mais de cem mil habitantes, mas cercado por pequenos municípios e com baixa densidade demográfica, chamadas de intermediárias ou significativamente urbanas; e as microrregiões predominantemente rurais, formadas por pequenos municípios e com baixa densidade demográfica. Essa tipologia básica pode dar lugar a exercícios de complexificação, agregando e refinando critérios que expressem a heterogeneidade do rural. No que diz respeito à primeira destas categorias, é importante lembrar que, ainda que essencialmente urbanas, na escala microrregional, permanece existindo em seu interior formações locais tipicamente rurais, um rural intrametropolitano ou nas franjas e adjacências dos grandes centros urbanos. Esses espaços são tremendamente importantes: para as populações que ali vivem; porque em muitos casos formam aquilo que costumeiramente se chama de cinturão-verde dos centros urbanos, com importante papel no seu abastecimento, sobretudo de hortifrutigranjeiros; ou ainda porque neles se situam remanescentes de florestas ou áreas de influência na formação de bacias hidrográficas, portanto com repercussões para a paisagem, o lazer, a conservação dos recursos naturais locais.

E no que diz respeito à terceira das categorias, as microrregiões predominantemente rurais também guardam uma heterogeneidade que precisa ser revelada. Misturam-se aí regiões remotas, nas quais o acesso a serviços e a oportunidades de trabalho ainda

são muito custosos para seus moradores, e regiões localizadas nas proximidades de outras regiões mais urbanizadas e dotadas de infraestrutura física e de serviços. Ora, os tipos de políticas públicas para o desenvolvimento e a promoção da qualidade de vida nestes espaços diferem muito num e noutro caso. Outro tipo de distinção diz respeito à maior ou menor diversificação do tecido econômico. Em alguns casos, apesar das tendências recentes, a agricultura continua sendo o segmento que mais emprega mão de obra, enquanto em outros locais há um franco declínio que é em parte compensado pelos outros setores econômicos. Igualmente aqui estas duas realidades demandam estratégias de políticas bastante diferentes. Distinções desse tipo poderiam ser feitas a partir de vários eixos de abordagem: a infraestrutura, os serviços públicos, a incidência de pobreza, e assim sucessivamente.

O recorte microrregional tem o grande mérito de reconhecer a dimensão integral do mundo rural, em suas tramas sociais e espaciais, afirmando a sua distinção em relação ao mundo urbano das grandes cidades. As microrregiões rurais se constituem, sem dúvida, como um espaço amplo e complexo. Por um lado, guardam uma forte conotação identitária que, como força de atração, aproxima os municípios e as comunidades rurais em torno de uma identidade compartilhada. Apenas para ilustrar: as referências às microrregiões do Pajeú ou de Petrolina, em Pernambuco; do Cariri, no Ceará; do Alto Uruguai, no Rio Grande do Sul; do Jequitinhonha, em Minas Gerais; da Transamazônica, no Pará; ou do Vale do Ribeira, em São Paulo; não evocam simplesmente recortes administrativos artificialmente e burocraticamente fixados. Antes, elas trazem à tona a densidade cultural específica, que as identificam como um espaço de vida particular, para além das diversidades internas.

A natureza rural dessas microrregiões se afirma, como foi dito, pela reiterada predominância das relações com a natureza e do caráter, também predominante, do pequeno grupo social expresso na reduzida dimensão da população e da densidade demográfica. Contudo, em razão da existência no seu interior de cidades, de portes variáveis, as microrregiões assumem funções específicas no mundo rural. A exemplo das sedes municipais, esses centros urbanos funcionam como polos de atração sobre o conjunto regional e como mediadores, num plano superior, entre o mundo rural, do qual fazem parte, e o mais amplo sistema de cidades.

Para a população do campo, em especial, as microrregiões correspondem aos recortes largos dos seus espaços de circulação, onde, em grande maioria, têm acesso a oportunidades de emprego e aos bens e serviços essenciais à sua vida e ao seu trabalho. Nesse sentido, confundem-se, efetivamente, com os recortes mais amplos do próprio mundo rural.

Associação de municípios: a microrregião é o lugar por excelência do planejamento do desenvolvimento rural. Pode-se aí somar as vantagens municipais, dotando-as de uma dimensão mais ampla e de uma maior capacidade competitiva, ao mesmo tempo que tentar contornar a direta subordinação dos projetos de desenvolvimento aos interesses conservadores do poder local municipal.

Conclusões – Três propostas para o rural brasileiro

Boa parte dos estudiosos, bem como dos formuladores das políticas públicas apontam para a emergência de um novo contexto político-social no meio rural brasileiro. Trata-se, naturalmente, de um processo que se desenrola aos nossos olhos e que aponta para a busca da superação do que estamos chamando nesse texto de o “antigo regime” e a consequente progressiva constituição de novas relações de vida e de trabalho, que impõem ao Estado e à sociedade o apoio e o reconhecimento.

Nesse sentido, algo novo na nova ruralidade é a ruptura com o discurso hegemônico e a afirmação de uma nova concepção do desenvolvimento rural. O fundamento político-ideológico do primeiro, como foi visto, consiste na associação entre o progresso e a

propriedade concentrada da terra; a afirmação da empresa rural – categoria ambígua e imprecisa, consagrada no Estatuto da Terra – como modelo único de desenvolvimento agrário e a desqualificação das demais formas de propriedade e de produção, facilmente descartadas, na medida mesma em que seus detentores são percebidos apenas como mão de obra à disposição, na quantidade e na forma impostas pela grande propriedade.

Formulada nos termos da modernização da agricultura, essa concepção tem, necessariamente, um enfoque setorial, que privilegia as relações de subordinação da agricultura aos setores dominantes do processo de acumulação, especialmente a indústria. Não há lugar, nessa perspectiva do desenvolvimento, para uma preocupação mais sistemática com a melhoria das condições de vida e de trabalho da população que vive no campo, já que a pobreza, a expulsão da terra e o êxodo rural se tornam mecanismos de reprodução desse mesmo modelo. Da mesma forma, a visão setorial pouco se interessa pelo espaço rural enquanto lugar de vida e de trabalho de uma parcela significativa de brasileiros. Não é sem razão que o tema do mundo rural e suas relações com as cidades perdesse importância no debate acadêmico, como no campo das políticas públicas, na mesma proporção em que se consolidava a modernização da agricultura.

A nova concepção de desenvolvimento rural se opõe a essa visão tradicional e dominante. Ela foi gestada e consolidada graças ao ambiente de democratização da sociedade, que se implantou com o fim dos governos militares e, sobretudo, com a promulgação da Constituição de 1988, que fortaleceu as organizações sociais rurais, favoreceu o debate crítico sobre o modelo dominante e estimulou a criação de espaços de cooperação entre intelectuais, instâncias governamentais e movimentos sociais.

Essa nova concepção se assenta em dois pressupostos: por um lado, o reconhecimento da existência de uma população rural, numericamente importante e sociologicamente diversificada, que expressa uma forte demanda por um enraizamento em seus lugares de vida e de trabalho; por outro lado, a afirmação de que essa população foi historicamente excluída do processo de desenvolvimento acima descrito, do que resulta a dimensão da pobreza rural e a fragilidade das condições do exercício das outras formas de agricultura; essa população, que se organiza socialmente e politicamente, expressa uma demanda pelo acesso ao exercício pleno da cidadania e ao reconhecimento de sua diversidade e às particularidades de seus modos de viver e trabalhar.

Esses pressupostos se traduzem em princípios gerais, que, por sua vez, fundamentam os principais objetivos das novas propostas de desenvolvimento rural. Em primeiro lugar, a afirmação de que o desenvolvimento não se confunde, nem se esgota no crescimento econômico, sendo necessário superar seus efeitos funestos, em termos de pobreza e exclusão social. Trata-se, portanto, da defesa de um modelo que tenha como foco central a superação da pobreza por uma distribuição mais equitativa da renda.

Em segundo lugar, o reconhecimento da dimensão rural inerente ao processo geral de desenvolvimento da sociedade, o qual não significa a superação do “rural”, mas a reafirmação de suas qualidades e potencialidades, decorrentes da vitalidade econômica e social de sua população. O foco, aqui, está centrado na identificação e valorização dos espaços de vida e de trabalho da população rural e na construção dos mecanismos de troca solidária entre o campo e a cidade.

Em terceiro lugar, o reconhecimento da diversidade social da população que vive nas áreas rurais brasileiras e de suas formas de produção e trabalho, de natureza comunitária e/ou familiar, responsáveis pela vitalidade social dos espaços rurais. Nesse caso, o objetivo consiste na consolidação de um feixe multiforme de intervenções públicas, de forma a valorizar as potencialidades de todos os sujeitos do campo.

Finalmente, em quarto lugar, a afirmação da cidadania do homem do campo, que se expressa enquanto acesso aos bens e serviços disponíveis na sociedade brasileira e colocados à disposição de todos os brasileiros.

A adesão a essa concepção de desenvolvimento rural toma corpo no Brasil, a partir, especialmente, dos anos noventa. Mais do que apontar suas implicações para as políticas públicas, é necessário considerar que o Estado, no Brasil, por intermédio de diversas instâncias, tem sido, nas últimas décadas, um dos principais protagonistas da construção dessa nova ruralidade.

No nível jurídico-institucional, o ponto central é a Constituição de 1988 que, além da afirmação dos princípios gerais, democráticos e republicanos, considerou, de modo particular, a diversidade dos sujeitos de direito que vivem nas áreas rurais. À Constituição, acrescenta-se o corpus legislativo subsequente, que assentou as bases jurídicas para a criação de novas institucionalidades, a começar pela própria criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Foi possível, a partir de então, traduzir no campo mais imediato das políticas públicas, duas dimensões centrais do desenvolvimento rural: social e espacial.

No primeiro caso, o carro-chefe foi, sem dúvida, o Pronaf. Seu principal impacto se situou, inicialmente, no plano propriamente político, pela legitimação da agricultura familiar como uma forma de produção apta a gerar progresso social, pela sua capacidade de ofertar um excedente produtivo, sobretudo, no setor da produção de alimentos, de absorver um número de trabalhadores superior às formas patronais, com menor risco ambiental e de se constituir como um dos fatores de dinamização das áreas rurais.

Com o aperfeiçoamento dos seus instrumentos de intervenção, o Pronaf é hoje, indiscutivelmente, um dos responsáveis pela redução dos níveis de pobreza no campo e de consolidação de uma economia local centrada na atividade agrícola de base familiar. As políticas sociais de transferência de renda, particularmente a chamada aposentadoria rural e o Bolsa Família, complementam o aporte de recursos canalizados para a população rural, com consequências positivas no sentido da melhoria de sua qualidade de vida.

No que se refere ao enfoque espacial, as políticas públicas voltadas para o meio rural têm consagrado a perspectiva territorial. Superando a estreita visão do crescimento setorial, essa perspectiva territorial tem como objetivo, precisamente, o comprometimento dos atores sociais na gestão participativa da descoberta e valorização das potencialidades locais, bem como da garantia do acesso aos bens e serviços indispensáveis pelo conjunto da população.

As dimensões social e territorial são convergentes: o agricultor familiar é, em todos os sentidos, um agricultor territorial e as políticas a ele direcionadas não se confundem com as políticas setoriais. Pela sua própria natureza, o modo de funcionamento da agricultura familiar faz dela um elemento integrado ao território. Esse novo ambiente também constitui o substrato da nova ruralidade no Brasil. Naturalmente, a concentração da terra, a força econômica e política do agronegócio e o controle do poder local nos moldes arcaicos permanecem como elementos dominantes no meio rural, capturando, inclusive, parte expressiva das próprias instituições estatais e seus recursos.

E é evidente também, como foi dito nas seções anteriores, que é preciso melhorar a capacidade de integração destas políticas sociais e favoráveis à agricultura familiar com um outro campo de políticas e de investimentos necessários à vitalidade e à melhoria das condições econômicas e sociais das áreas rurais. Assim sendo, a nova ruralidade não é uma realidade acabada, mas, um processo, em construção, cujos contornos resultam e resultarão da relação que polariza, tanto no plano local, quanto no conjunto da sociedade, os representantes das distintas concepções de desenvolvimento rural.

Justamente por isso ainda há um grande espaço institucional que deve ser objeto de esforços de suas naturezas: aprimorando estes instrumentos de políticas e sua integração com outros já existentes, e criando novos dispositivos institucionais capazes de reforçar um caminho de desenvolvimento rural com maior coesão social e formas menos agressivas de relação entre a sociedade brasileira e sua base de recursos naturais.

Desta maneira, não é surpreendente que venha à tona, nesse contexto, o debate sobre a ruralidade. Aprofundado nos meios acadêmicos, esse tema perpassa, hoje, todos os grupos que estão, de alguma forma, comprometidos com o desenvolvimento rural e nos leva a refletir sobre suas implicações políticas.

Concluimos essas reflexões sobre a ruralidade brasileira, formulando três propostas que permitem reconhecer e consolidar o mundo rural.

a) Um pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas no Brasil.

Por tudo esclarecido até aqui, seria altamente desejável que as políticas para o combate à pobreza e para a promoção do desenvolvimento rural no Brasil conformassem uma nova agenda. Não se trata de promover inovações meramente incrementais, mas de selar um conjunto de acordos no desenho e implementação de políticas capazes de expressar uma mudança institucional compatível com o momento atual da evolução entre os espaços rurais e urbanos.

O futuro do País depende da solução que será encontrada para o Brasil rural, seja pelo fato de que as regiões rurais ocupam a maior área do espaço brasileiro e justamente onde se encontram os ecossistemas mais sensíveis, seja pelo fato de que aproximadamente um terço da população brasileira vive nas regiões com estas características.

Embora no último período tenha ocorrido uma redução da desigualdade e da pobreza, a assimetria entre regiões rurais e urbanas ainda é enorme. Exatamente por isso, a tendência generalizada de êxodo rural vem sendo gradativamente substituída por uma dinâmica demográfica heterogênea: algumas regiões continuam expulsando pessoas, enquanto outras passam a atrair a população. As regiões que continuam perdendo população são justamente aquelas mais distantes de centros urbanos, aquelas cujos habitantes para ter acesso a bens e equipamentos sociais básicos precisam migrar.

Já é tempo de se fazer um pacto, na sociedade brasileira, em torno da paridade entre as regiões rurais e as regiões urbanas. A ideia central é que um cidadão tenha garantido o direito a certos bens e serviços, independentemente de viver no rural ou no urbano. É evidente que determinados bens e serviços, como serviços de saúde de alta complexidade, não podem ser instalados em todo o País e em áreas remotas ou de muito baixa densidade populacional. Não é disso que se trata. Trata-se de estabelecer uma meta para que seja possível garantir às regiões rurais o acesso à educação em qualidade similar àquela encontrada na média das regiões urbanas, o acesso à saúde básica com grau intermediário de complexidade, a oportunidades de trabalho e renda, a conectividade física e virtual. E com base nesse pacto, orientar a alocação de recursos para, progressivamente, atingir metas nesse sentido.

Hoje simplesmente não há planejamento de longo prazo. E pior, as regiões rurais são preteridas em muitos investimentos pela concentração nas áreas densamente povoadas, as grandes metrópoles. Exemplo disso pode ser encontrado no Ministério das Cidades, que deveria se chamar ministério das metrópoles, pela absoluta ausência de estratégias para as pequenas cidades que

compõem o universo das regiões rurais.

Um pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas – que, repita-se, não envolveria obviamente todos os indicadores, mas sim aqueles que traduzissem a ideia de que se pode ser cidadão igualmente nos dois espaços – seria um instrumento simbólico e normativo.

b) Um Estatuto do Rural ou uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Com base no pacto pela paridade entre as regiões rurais e urbanas o País deveria criar um Estatuto do Meio Rural Brasileiro ou uma Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável (LDRS). Não somente para figurar como mais um estatuto ou mais uma lei, mas sim para consolidar alguns elementos fundamentais necessários a garantir continuidade e cumulatividade nas políticas e investimentos públicos.

Um Estatuto ou Lei deveria, em primeiro lugar, transformar o pacto pela paridade em um compromisso público, a ser atingido num determinado horizonte de tempo e com metas progressivas. Deveria, em segundo lugar, mudar a definição do que é o rural no Brasil, passando da definição residual atual para uma definição mais substantiva, estabelecendo qual unidade de planejamento é essa e quais são as competências ministeriais que precisam ser mobilizadas para organizar os investimentos públicos necessários ao seu desenvolvimento sustentável. E, finalmente, um Estatuto ou Lei deveria definir o que cabe ao Governo Federal, aos estados e aos municípios, já que hoje qualquer um desses três níveis de governo pode fazer qualquer tipo de investimento, sem que haja complementaridade ou subsidiaridade entre os entes federativos.

c) Uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

O Estatuto do Meio Rural Brasileiro ou a Lei do Desenvolvimento Rural Sustentável deveria se desdobrar num instrumento mais operativo. Mas uma Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (PNDRS), não poderia ser somente uma declaração de diretrizes e intenções. Ela precisaria se estruturar em quatro eixos, condizentes com o conteúdo da abordagem territorial do desenvolvimento rural.

O primeiro eixo é o fortalecimento da produção agropecuária. Apesar de sua tendência declinante na ocupação de trabalho e na formação das rendas das famílias, é claro que a produção agropecuária continuará a ter importância nestas regiões rurais. Por isso, continuar com os esforços que vêm sendo feitos, por exemplo, através do Pronaf, torna-se um vetor importante para o desenvolvimento rural e deveriam ser intensificados os esforços em alterar a estrutura fundiária.

O segundo eixo é a promoção da qualidade de vida nas regiões rurais. O rural não é só espaço de produção. Para que estas regiões não se transformem em vazios demográficos é fundamental prover serviços e equipamentos sociais ou infraestruturas capazes de ampliar as oportunidades das pessoas, suas liberdades, como diria Amartya Sen, ali onde elas vivem.

O terceiro eixo é a inserção competitiva com diversificação das economias regionais, explorando suas novas vantagens comparativas. As mudanças demográficas e econômicas têm levado a uma tendência de diversificação das economias rurais. Isto é importante porque permite a estas regiões compensar a perda de postos de trabalho na atividade agrícola. Estimular essa diversificação e orientá-la na direção de aproveitar novos mercados ou de promover novas formas de uso social dos recursos naturais é

crucial para um futuro sustentável. Para isso três vetores precisam ser operados: desconcentração da atividade econômica com a criação de lugares intermediários capazes de gerar novas formas de inserção dessas regiões rurais ou interioranas; a conexão entre áreas dinâmicas e as de dinamismo embrionário; e a valorização daquilo que se poderia chamar de “economia da nova ruralidade”.

O quarto eixo é aquilo que Ignacy Sachs chamaria de discriminação positiva e participação social. A isso se deveria acrescentar outra palavra-chave: a diversificação dos atores envolvidos na gestão social do desenvolvimento. O que se precisa fazer é criar instrumentos mais sofisticados que permitam, a um só tempo, mobilizar o conjunto das forças vivas dos territórios, e diminuir a assimetria de poder na influência sobre os rumos do desenvolvimento regional e sua gestão.

Tudo isso demanda uma forte mudança nas formas de planejamento. O formato de dotação de recursos fixos para cada território, financiando projetos pouco inovadores e com baixa escala, precisa dar lugar à adoção de uma tipologia de regiões rurais e à definição de instrumentos e formas de apoio condizentes com cada situação: há lugares que já possuem uma boa articulação e lhes falta construir um horizonte de futuro, há outros em que é preciso formar capital social e conhecimento sobre a realidade local, e há outros que já contam com importantes iniciativas que precisam ser fortalecidas.

Vencer o antigo regime não é anular o mundo rural, mas, reconhecer a existência dos que fazem efetivamente do mundo rural um lugar de vida e de trabalho. Isso implica em reconhecer sua vitalidade social, no plano local, em estimular sua capacidade de integração à pirâmide urbana de forma interdependente e solidária e em reforçar sua presença política nos espaços de poder. A condição essencial para essa integração consiste na garantia do acesso à terra. A constituição de comunidades de proprietários é a única forma que permite assegurar a permanência estável da população do campo.

A ruralidade contemporânea não supõe a impensável restauração de uma qualquer “civilização agrária”, mas a afirmação do lugar do rural na sociedade urbana e industrial, cujos fundamentos seriam os seguintes:

A reafirmação do rural como uma categoria analítica pertinente, para a compreensão das rupturas e continuidades espaciais e da diversidade social presentes na sociedade brasileira.

A reafirmação do rural como valor da sociedade, entendendo-o como uma forma específica de vida social, caracterizada pela predominância da natureza e das relações de interconhecimento.

O reconhecimento de que os diversos grupos sociais que vivem no campo não são apenas o “curral eleitoral” das elites latifundiárias mais ou menos modernizadas, mas que têm projetos próprios, que dizem respeito à sua plena inserção na sociedade republicana e democrática.

A não ruptura com o que Florestan Fernandes denominou “antigo regime”, por meio da reprodução da concentração fundiária, continua a formatar o mundo rural. O que está em questão é, portanto, muito menos a influência urbano-industrial sobre o mundo rural, compreendida de forma abstrata, mas, sobretudo, as implicações para a população que nele habita, dos processos de transformação da sociedade brasileira, tal como eles foram concretamente realizados.

Bibliografia

ABRAMOVAY, Ricardo. Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro. In: ABRAMOVAY, Ricardo. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre, UFRGS, 2003 b, pp. 101-123.

ABRAMOVAY, Ricardo. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo. In: ABRAMOVAY, Ricardo. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre, UFRGS, 2003 a, pp. 17-56.

ABRAMOVAY, Ricardo & FAVARETO, Arilson. *Contrastes territoriais nos indicadores de renda, pobreza monetária e desigualdade no Brasil da década de 1990*. Ruris. V. 4. n. 1. PP.39-84.

ABRAMOVAY, Ricardo; MORELLO, Thiago F. A democracia na raiz das novas dinâmicas rurais brasileiras. Paper apresentado na International Conference Dynamics of Rural Transformation in Emerging Economies. Nova Délhi. 2010.

ABREU, Maurício de Almeida. Pensando a cidade no Brasil. IN CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. (Orgs.) *Brasil. Questões atuais da reorganização do Território*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1996, pp. 145-184.

ALMEIDA, Ângela Mendes de; ZILLY, Berthold; LIMA, Eli Napoleão de. (Orgs.) *De sertões, desertos e espaços incivilizados*. Rio de Janeiro, FAPERJ, Mauad, 2001.

ALMEIDA, Mauro W. Barbosa de. Narrativas agrárias e a morte do campesinato. *Ruris, Revista do Centro de Estudos Rurais IFCH-UNICAMP*, v. 1, n.2, set. 2007, p. 157-186.

ARRUDA, Gilmar. *Cidades e sertões; entre a história e a memória*. Bauru, SP, Edusa, 2000. Coleção História.

AZEVEDO, Aroldo de. Vilas e cidades do Brasil colonial. *Terra Livre*, nº 10, 1994, pp. 23-78. Geografia, Espaço e Memória. Disponível: www.agb.org.br.

BAIROCH, Paul. "Cinq milénaires de croissance urbaine". In: SACHS, Ignacy (org.). *Quelles Villes pour quel développement*. Paris, Ed. Seuil. 1992.

BERDEGUÉ, Julio et. al. *Territorios en movimiento – dinámicas territoriales rurales en America Latina*. Consultado em www.rimisp.org.

BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti; SANTOS, Sergio Roberto Lordello dos; NALCACER, Fernando Cavalcanti. *Redefinição do conceito de urbano e rural*. Curitiba, IPARDES, 1983. Disponível: www.ipardes.gov.br/biblioteca.

BITOUN, Jan. La permanence du maillage administratif brésilien face aux politiques nationales de décentralisation et d'inclusion sociale. In ROSIÈRE, Stéphane et alii. *Penser l'espace politique*. Paris, Ellipses, 2010, pp. 162-178.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. [1995]. *A partilha da vida*. São Paulo, GEIC/Cabral.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. *O afeto da terra: imaginários, sensibilidades e motivações de relacionamentos com a natureza e o meio ambiente entre agricultores e criadores sitiantes do Bairro dos Pretos, nas encostas paulistas da Serra da Mantiqueira, em Joanópolis*. Campinas, UNICAMP, 1999. (Pesquisas).

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. Tempos e espaços nos mundos rurais do Brasil. *Revista RURIS*, Campinas, Unicamp/IFCH, vol. 1, n° 1, 2007.

BRASIL. Decreto Lei 311, de 2 de março de 1938.

BRASIL. Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional

BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, economia e capitalismo*. São Paulo. Martins Fontes. 1975/1995.

BRAUDEL, Fernand. *La dynamique du capitalisme*. Paris, Flammarion. 1985.

BRAUDEL, Fernand. *L'identité de la France*. 1. Espace et histoire; 2. Les hommes et les choses. Paris, Flammarion, 1990.

CÂNDIDO, Antonio. *Os parceiros do Rio Bonito; estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1964. Coleção Documentos Brasileiros, 118.

CARNEIRO, Maria José. MALUF, Renato S. (Orgs). *Para além da produção; multifuncionalidade e agricultura familiar*. Rio de Janeiro, Mauad, 2003.

CARON, Patrick; SABOURIN, Eric. *Camponeses do Sertão: mutação das agriculturas familiares no Nordeste do Brasil*. Brasília, EMBRAPA, 2003.

CASTRO, Christovam Leite. A sistemática da divisão territorial do País. *Boletim Geográfico*, Rio de Janeiro, ano 2, nº 24, 1945, p. 3.

CERDAN, Claire. *Desenvolvimento territorial sustentável na zona costeira do Estado de Santa Catarina*. Série Documentos de Trabajo, n. 87. Rimisp. Santiago do Chile. 2010.

CLOCK, Paul. Conceptualizing rurality. In: CLOCK, Paul; MARSDEN, Terry; MOONEY, Patrick H. *Handbook of rural studies*. Londres, SAGE, 2006.

DAVEZIES, Laurent. Développement local: Le déménagement des Français: La dissociation des lieux de production et de consommation. *Futuribles*, n. 245, p. 43-56. 2008.

DESSFONTAINNES, Pierre. Como se constituem as cidades no Brasil – I e II. *Boletim Geográfico*, Rio de Janeiro, ano 2, nº 14, pp.141-148 e nº 15, pp. 299-308, 1944.

DESSFONTAINNES, Pierre. Rapports fonctionnels entre les agglomérations urbaines et rurales ; un exemple en pays de colonisation, le Brésil. *Comptes Rendus du Congrès International de Géographie*. Amsterdam, 1938. Acesso: [www.books.google.com.br/revue des deux mondes](http://www.books.google.com.br/revue-des-deux-mondes). Em 16.04.2012.

ECHEVERRIA, Thais Martins.(1993). *Caipiras e samurais modernos na microbacia do Rio Cachoeira*. Campinas, UNICAMP. Dissertação de Mestrado em Antropologia Social.

FAISSOL, Esperidião. *O espaço, território, sociedade e desenvolvimento brasileiro*. Rio de Janeiro, IBGE, 1994.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder; formação do patronato político brasileiro*. 2ª ed. Porto Alegre, Globo; São Paulo, Universidade de São Paulo, 1975, 2 v.

FAVARETO, Arilson. ABRAMOVAY, Ricardo. *O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos 1990*. Rimisp, Programa Dinâmicas Territoriales Rurales. 2009. Acesso: www.rimisp.org.

FAVARETO, Arilson et al.; ABRAMOVAY, Ricardo. *Desenvolvimento territorial em uma região do Semi-árido do Nordeste brasileiro – para além das transferências de renda*. Série Documentos de Trabajo n. 83. Rimisp. Santiago do Chile. 2009.

FAVARETO, Arilson; BARUFI, Ana Maria B. Coesão territorial para o desenvolvimento – análise preliminar de dados para o Brasil no período 2000-2010. Relatório de Pesquisa. Cebrap/UFABC/Rimisp.

FAVARETO, Arilson. *Evolução das relações rural-urbano no Brasil; dinâmicas demográficas e análise comparada em perspectiva histórica*. Brasília, IICA, 2010. Disponível em: www.iica.int.

FAVARETO, Arilson. La nueva ruralidad brasileña - lo que cambió (y lo que no cambió) en el ámbito rural. *Nueva Sociedad* n. 223, pp. 146-163.

FAVARETO, Arilson. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo, Fapesp/Edusp, 2007.

FAVARETO, Arilson; SEIFER, Paulo. As diferentes formas de definir o rural brasileiro e algumas tendências recentes – implicações para políticas de desenvolvimento e combate à pobreza, IN: IICA. *A nova cara da pobreza rural- desafios para as políticas públicas*. Brasília, 2012. Série Desenvolvimento Rural sustentável, 16, pp. 55 – 105.

FERNANDES, Florestan. A sociologia numa era de revolução social. São Paulo, Nacional, 1963. [Biblioteca Universitária, Série 2ª, Ciências Sociais, 12].

FERNANDES, Florestan (org.). *Comunidade e sociedade*. São Paulo, USP, 1975.

FERNANDES, Florestan. *Mudanças sociais no Brasil; aspectos do desenvolvimento da sociedade brasileira*. 4ª Ed. rev. São Paulo, Global, 2008. (Primeira Edição, 1960).

FERREIRA, Angela Duarte Damasceno; JEAN, Bruno; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Regards croisés sur les ruralités contemporaines au Québec et au Brésil. In: RAMIARANTSOA, Hervé Rakoto; THIBAUD, Bénédicte; PEYRUSAUBES, Daniel (Coord.) *Ruralités Nords-Suds: inégalités, conflits, innovations*. Paris, L'Harmattan, 2008, pp. 341-348.

FONSECA, Claudia Damasceno. *Arraiais e vilas d'El Rey; espaço e poder nas minas setecentistas*. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2011.

FUKUI, Lia G. (1979). *Sertão e bairro rural; parentesco e família entre sitiantes tradicionais*. S. Paulo, Atica.

FURTADO, Celso. *Análise do "modelo" brasileiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972. (Perspectivas do Homem. Série Economia, 92).

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. Cia. Editora Nacional, 7ª. Ed. 1967.

GARCIA JÚNIOR, Afrânio Raul. *O Sul: caminho do roçado: estratégias de reprodução camponesa e transformação social*. São Paulo, Marco Zero, 1990. (Pensamento Antropológico).

GIRARDI, Eduardo. Proposição teórico-metodológica de uma Cartografia Geográfica Crítica e sua aplicação no desenvolvimento do Atlas da Questão Agrária Brasileira. Tese de Doutorado. Unesp, Presidente Prudente. Disponível em: www.fct.unesp.br/nera/atlas 2008.

GODOI, Emilia Pietrafesa de. (1999). *O trabalho da memória; cotidiano e história no sertão do Piauí*. Campinas, UNICAMP.

HARRIS, Marvin. (1956). *Town and country in Brasil; a socio-anthropological study of a small Brazilian town*. New York, Northon & Company, 1956.

HERVIEU, Bertrand. *Les champs du futur*. Paris, Julliard, 1993.

HISTÓRIA Social do Campesinato, Brasília, MDA, São Paulo, Unesp, 2008.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ª ed. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

IBGE. *Censo demográfico de 2010*. Acesso: www.ibge.gov.br.

IPEA/IBGE/Unicamp-Nesur. *Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil*. Campinas: Ed. Da Unicamp (1999/2002).

JACOBS, 1984. *Cities and the wealth of nations*. London: Penguin Books.

JEAN, Bruno. *Territoires d'avenir; pour une sociologie de la ruralité*. Québec, PUQ, 1997, pp. 7-35.

JOLLIVET, Marcel. *Pour une science sociale à travers champs; paysannerie, ruralité, capitalism* (France XXe siècle). Paris, Arguments, 2001.

JOLLIVET, Marcel (dir.). *Vers um rural postindustrial; rural et environnement dans huit pays européens*. Paris, L'Harmattan, 1997.

KAGEYAMA, Angela A. *Desenvolvimento rural; conceitos e aplicação ao caso brasileiro*. Porto Alegre, UFRGS, 2008.

KAISER, Bernard. *La renaissance rurale; sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris, Armand Colin, 1990.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. 2ª ed. São Paulo, Alfa-ômega, 1975. (1ª edição em 1949).

LOBATO, Monteiro. [1959]. *Cidades mortas*. S. Paulo, Brasiliense. [Obras completas, 1a. série, v. 2].

LOPES Juarez Rubens Brandão. [1978]. *Desenvolvimento e mudança social; formação da sociedade urbano-industrial no Brasil*. 4 ed. São Paulo, Nacional.

MARTINS, José de Souza. *A reforma agrária e os limites da democracia na "Nova República"*. São Paulo, Hucitec, 1986 b.

MARTINS, José de Souza. *Caminhada no chão da noite; emancipação política e libertação nos movimentos sociais do campo*. São Paulo, Hucitec, 1989.

MARTINS, José de Souza. *Capitalismo e tradicionalismo - Estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil*. São Paulo, Pioneira, 1975.

MARTINS, José de Souza. *Expropriação & violência; a questão política no campo*. 2ª ed. São Paulo, HUCITEC, 1982.

MARTINS, José de Souza. *Não há terra para plantar neste verão - O cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político do campo*. Petrópolis, Vozes, 1986 a.

MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo, Ciências Humanas, 1979. 157p. (Brasil Ontem e Hoje, 6).

MARTINS, José de Souza. *O poder do atraso - Ensaios de Sociologia da história lenta*. São Paulo, Hucitec, 1994. Coleção Ciências Sociais, 34.

MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1981.

MARTINS, José de Souza. (coord) *Travessias: a vivência da reforma agrária nos assentamentos*. Porto Alegre, Editora UFRGS, 2003a, (Série Estudos Rurais). (2ª Edição em 2009).

MENDRAS, Henri. *Un schéma d'analyse de la paysannerie française*. IN: JOLLIVET, Marcel. (dir). *Sociétés paysannes ou lutte de classes au village*. Paris, A. Colin, 1974. p. 11-38.

MONBEIG, Pierre. Evolução dos gêneros de vida rural tradicional no Sudoeste do Brasil. In _____. *Novos estudos de geografia humana brasileira*. São Paulo, Difel, 1957, pp. 192-202.

MONBEIG, Pierre. *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. São Paulo, Hucitec-Polis, 1984. Coleção Geografia. Teoria e Realidade.

MORA, Olivier; HEURGON, Edith; GAUVRIT, Lisa. Évolution des ruralités; tendances Lourdes et signaux faibles. In: NORA, Olivier (Coord.) *Les nouvelles ruralités à l'horizon 2030; des relations villes-campagnes en emergence?* Versailles, Quae, 2008, p.p. 37-48.

MORMONT, Marc. Belgique. À la recherche des spécificités rurales. In: JOLLIVET, Marcel (dir.). *Vers um rural postindustrial; rural et environnement dans huit pays européens*. Paris, L'Harmattan, 1997, p.p. 17-44.

MULLER, Nícia L. *Sítios e sitiantes no Estado de São Paulo*. S. Paulo, Universidade de São Paulo, FFCL, 1951. (Boletim 132, Geografia, 7).

NERI, Marcelo. Pobreza e políticas sociais na década da redução de desigualdades. *Nueva Sociedad*, vol. 1. p. 53-75. 2006.

PAES DE BARROS, Ricardo. Consequências e causas imediatas da queda recente na desigualdade de renda brasileira. *Parcerias Estratégicas*. Brasília, v. 22. P. 89-116. 2006.

PAULO, Maria de Assunção Lima de. *Juventude rural; suas construções identitárias*. Recife, UFPE, 2011. Coleção Teses e Dissertações, 74.

PRADO JR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo, Brasiliense, 2006.

PROJETO CUT/CONTAG. *Desenvolvimento e sindicalismo rural no Brasil*. São Paulo/Brasília. 1988.

QUAN, Julian. *Territorial diversity and inclusive growth: development dynamics in the Jiquiriçá Valley, Northeast Brazil*. Documentos de Trabajo, n. 72. 2010.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *Bairros rurais paulistas - Dinâmica das relações bairro rural-cidade*. São Paulo, Duas Cidades, 1973 b.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O campesinato brasileiro; ensaios sobre civilização e grupos rústicos no Brasil*. São Paulo, Edusp, 1973 a. (Estudos Brasileiros, 3).

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O coronelismo numa interpretação sociológica. IN FAUSTO, Boris (coord.). *História geral da civilização brasileira*. Tomo III. O Brasil republicano. 1º vol. Estrutura de poder e economia. São Paulo, Difel, 1975, pp. 154-190.

PEREIRA DE QUEIROZ, Maria Isaura. *O Messianismo no Brasil e no Mundo*. 2 ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1976.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *Cultura, sociedade rural, sociedade urbana no Brasil*; (ensaio). S.Paulo, Livros Técnicos e Científicos/EDUSP, 1978.

RISÉRIO, Antônio. *A cidade no Brasil*. São Paulo, Editora 34, 2012.

RIVIÈRE D'ARC, Hélène. Relations ville-campagne: l'espace rural amazonien vu de Belém. *Cahiers du Brésil Contemporain*, Paris, nº11, 1990.

SABOURIN, Eric. *Camponeses do Brasil, entre troca mercantil e reciprocidade*. Rio de Janeiro, Garamond, 2009.

SABOURIN, Eric. *Sociedades e organizações camponesas; uma leitura através da reciprocidade*. Porto Alegre, UFRGS, 2011.

SACHS, Ignacy. *Rumo à ecossocioeconomia – Teoria e prática do desenvolvimento*. Rio de Janeiro. Cortez Ed. 2006.

SCHNEIDER, Sergio. As atividades rurais não-agrícolas. *Cuadernos de Desarrollo Rural*. Bogotá, Colômbia, 1, 44, 2000. Acesso: www.ufrgs.br/pgdr/arquivos.

SCHNEIDER, Sergio. *A pluratividade na agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 2003, (Série Estudos Rurais).

SILVA, José Graziano da. BELIK, Walter, TAKAGI, Maya. *Projeto Fome Zero – Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. São Paulo, Instituto da Cidadania, 2001.

SILVA, José Graziado da; CAMPANHOLA, Clayton. Coords. *O novo rural brasileiro – uma análise nacional e regional*. Embrapa/IE-Unicamp. Jaguariúna/Campinas. 2005.

SILVA, José Graziano da. *O novo rural brasileiro* 2ª ed. revista. Campinas, Unicamp, Instituto de Economia, 1999. Coleção Pesquisas 1.

SILVA, Kalina Vanderlei. *Nas solidões vastas e assustadoras – A conquista do sertão pernambucano pelas vilas açucareiras nos séculos XVII e XVIII*. Recife, CEPE, 2010.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. A morte ronda os canaviais paulistas. *Reforma Agrária, Revista da ABRA*, Campinas, vol. 33, nº 2, 2006, pp. 111-41.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. *Errantes do fim do século - Experiência e memória*. São Paulo, Unesp, 1999.

SOROKIN, P.; ZIMMERMAN, C.; GALPIN, C. Diferenças fundamentais entre o mundo rural e o urbano. In: MARTINS, J.S. (org.). *Introdução crítica à sociologia rural*. São Paulo. Hucitec. 1986.

TONNNEAU, Jean Philippe. SABOURIN, Eric (orgs.) *Agricultura familiar; interação entre políticas públicas e dinâmicas locais*. Porto Alegre, UFRGS, 2007, Série Estudos Rurais.

VEIGA, José Eli. A dimensão rural do Brasil. *Estudos Sociedade e Agricultura*. N. 22. 2004-b.

VEIGA, José Eli. Cidades imaginárias - *O Brasil é menos urbano do que se calcula*. São Paulo, Autores Associados, 2002.

VEIGA, José Eli. Destinos da ruralidade no processo da globalização. *Estudos Avançados*. N. 51. P. 51-67. 2004-a.

VEIGA, José Eli. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília, NEAD, 2001. Série Textos para Discussão n. 1.

VELTZ, Pierre. *Des lieux et des liens*. Paris: Ed. de l'Aube. 2003.

WAIBEL, Leo. Princípios da colonização europeia no Sul do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, ano XI, nº 2, 1949, pp. 3- 60.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas; o "rural" como espaço singular e ator coletivo. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, (15): 69-129, out. 2000.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. (coord.) *Juventude rural: vida no campo e projetos para o futuro*. Relatório de pesquisa CNPq. Recife, 2006.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. LOURENÇO, Fernando Antonio. O agricultor e a vida local. IN: LAMARCHE, Hugues (coord). *Agricultura familiar; 2. do mito à realidade*. Campinas, Unicamp, 1998.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Morar e trabalhar; o ideal camponês dos assentados de Pitanga. (estudo de caso no Nordeste). IN: MARTINS, José de Souza (coord.) *Travessias; a vivência da reforma agrária nos assentamentos*. Porto Alegre, UFRGS, 2003, p. 203-246.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O mundo rural brasileiro: acesso a bens e serviços e integração campo-cidade. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, vol. 17, nº 1, 2009 b, pp. 60-85.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. *O mundo rural como um espaço de vida - Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2009 a.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Olhares sobre o “rural” brasileiro. *Raízes, Revista de Ciências Sociais e Econômicas*. Campina Grande, UFCG, nº 23, p. 5-23, 2004.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Regards sur le «rural» brésilien. IN: ZANONI, Magda. FERREIRA, Angela D.D. (org). *Pour penser une autre agriculture*. Paris, Karthala, 2001. p.29-62.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Territorialidade e ruralidade no Nordeste; por um pacto social pelo desenvolvimento rural. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio Alberto. *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília, EMBRAPA, 2002. p. 39-52.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. *The Brazilian rural world: development programs and the rural populations' leading role*. Lisboa, IRSA, 2012. (XIII World Congress of Rural Sociology. Wg 38: Contemporary Ruralities: Methodological reflections in time of contradictions and ambiguities).

WEBER, Max. Economia e Sociedade. 2 Vols. Brasília. Ed. da UnB. 1998.

WILLEMS, Emílio. (1947). Cunha; *tradição e transição em uma cultura rural do Brasil*. S. Paulo, Secretaria da Agricultura.



Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA

Representação do IICA no Brasil

SHIS QI 3, Lote “A”, Bloco “F” – Centro Empresarial Terracotta

CEP: 71.605-450 – Brasília-DF

Fone: 55 61 2106 5477

Fax: 55 61 2106 5459

E-mail: iica.br@iica.int

Homepage: www.iica.org.br / www.iicaforumdrs.org.br