



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
URBANO E REGIONAL**

**PEQUENOS MUNICÍPIOS RURAIS DO NORDESTE
Um estudo sobre o Estado de Alagoas**

SELENE MAÍRA MORALES

**Porto Alegre, RS
2013**

SELENE MAÍRA MORALES

PEQUENOS MUNICÍPIOS RURAIS DO NORDESTE

Um estudo sobre o Estado de Alagoas

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Dr. Eber Pires Marzulo

Porto Alegre, RS

2013

A meu pai, Odair, pela dedicação de uma vida inteira, seu amor incondicional e os ensinamentos morais impagáveis.

AGRADECIMENTOS

A meus pais, por seu apoio e por me guiarem nos caminhos que me trouxeram até aqui.

A meus irmãos, por compartilharem os desafios, as angústias e as conquistas do crescimento pessoal e profissional.

A meu noivo, companheiro amoroso e compreensivo, por ter estado presente em todos os momentos de construção deste trabalho, incentivando cada passo.

Ao Professor Doutor Eber Pires Marzulo, pelos ensinamentos partilhados e a confiança depositada.

Aos colegas de Curso, pelos agradáveis momentos vivenciados.

“Precisamos dar um sentido humano às nossas construções. E, quando o amor ao dinheiro, ao sucesso nos estiver deixando cegos, saibamos fazer pausas para olhar os lírios do campo e as aves do céu.”

Érico Veríssimo (1938, p.155)

RESUMO

O presente trabalho propõe-se a discutir os municípios rurais brasileiros, vislumbrando as múltiplas dimensões e os diferentes contornos que eles assumem neste vasto território. Pretende-se investigar como a ruralidade tem sido tratada contemporaneamente em termos teórico-conceituais, e como se tem apresentado empiricamente nos municípios brasileiros, com enfoque sobre os de pequeno porte do Nordeste. Para tanto, construiu-se uma análise subsidiada por estudo de caso, tendo como lócus de investigação os municípios do Estado de Alagoas. Busca-se, nesta pesquisa, a compreender os principais aspectos constituintes da ruralidade brasileira, que se mostra sobremaneira heterogênea, coloca-se como caminho inevitável na formulação de políticas públicas de desenvolvimento territorial que precisam, urgentemente, abandonar o caráter setorial para assumir a complexidade territorial que exigem as desigualdades socioespaciais que marcam a realidade do nosso país.

Palavras-chave: Ruralidade. Pequenos municípios. Políticas públicas. Alagoas.

ABSTRACT

This paper proposes to discuss the Brazilian rural municipalities, seeing the multiple dimensions and different shapes they assume in this vast territory. We intend to investigate how rurality has been treated simultaneously in theoretical and conceptual terms, and how it has been shown empirically in Brazilian municipalities, with a focus on small Northeast. Therefore, an analysis built subsidized by case study, with the locus of research municipalities on the State of Alagoas. Seeks, in this research, to understand the main aspects that constitute Brazilian rurality, which shows greatly heterogeneous positions itself, considering it an inevitable path in the formulation of public policies on territorial development that need to urgently leave the sectoral character to take the complexity territorial requiring the socio-spatial inequalities that mark the reality of our country.

Key words: Rurality. Small municipalities. Public policies. Alagoas.

LISTA DE ABREVIATURAS

APLs	- Arranjos Produtivos Locais
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CNI	- Confederação Nacional das Indústrias
CNPq	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CTDs	- Contratos Territoriais de Desenvolvimento
FIPE	- Fundação do Instituto de Pesquisas Econômicas
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
GTPAPLs	- Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
MCT	- Ministério da Ciência e Tecnologia
MDA	- Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MIN	- Ministério da Integração Nacional
MPOG	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
NEAD	- Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural
OCDE	- Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	- Organização das Nações Unidas
PAPL	- Política de Arranjos Produtivos de Alagoas
PDR	- Política de Dinamização Regional
PNDR	- Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PTDRS	- Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável
SDT	- Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SEPLANDE	- Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelo espacial de Christaller	60
Quadro 1 - Tipologia das cidades brasileiras	73
Quadro 2 - Relação entre população residente, população ocupada e empregos formais	93
Esquema 1 - Processo esquemático da passagem do rural para o urbano	22
Esquema 2 - Gestão territorial no âmbito do Programa Territórios da Cidadania	78
Esquema 3 - Ciclo de planejamento e gestão dos Territórios da Cidadania	79
Esquema 4 - Taxonomias para políticas de apoio ao desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais	81
Gráfico 1 - Composição do produto interno bruto de Alagoas por setor produtivo	86
Gráfico 2 - Produção agropecuária de Alagoas por gêneros	87
Gráfico 3 - População ocupada por setor econômico	93

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - População residente com domicílio de situação urbana	56
Tabela 2 - População residente com domicílio de situação rural	56
Tabela 3 - Distribuição de municípios por classe populacional	57
Tabela 4 - Tipologia das Cidades Brasileiras	74
Tabela 5 - Distribuição dos Territórios Rurais no Brasil	75
Tabela 6 - Variáveis básicas de análise dos Territórios Rurais	76
Tabela 7 - População em situação de pobreza em relação à população total em escala nacional, regional e estadual – Período: 2001 a 2004	90
Tabela 8 - População urbana e rural em situação de pobreza em relação à população total em escala nacional e estadual – Período: 2001 a 2004	90
Tabela 9 - Rendimento nominal médio mensal per capita (R\$)	92
Tabela 10 - Quadro comparativo dos níveis de concentração de renda no Brasil	94
Tabela 11 - População residente por situação de domicílio de Alagoas	96
Tabela 12 - Distribuição dos municípios alagoanos por classe populacional	97
Tabela 13 - Variáveis básicas trabalhadas pelo Programa Territórios da Cidadania referentes aos Territórios do Estado de Alagoas	113

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Critérios de classificação da rede urbana brasileira	63
Mapa 2 - Hierarquia urbana segundo as regiões de influência das cidades	64
Mapa 3 - Tipos microrregionais segundo a PNDR	66
Mapa 4 - Microrregiões segundo a PDR	67
Mapa 5 - Tipos municipais segundo o Atlas da Questão Agrária Brasileira	69
Mapa 6 - Tipos de municípios segundo a tipologia por classes sociocupacionais	71
Mapa 7 - Territórios rurais segundo a SDT/MDA	75
Mapa 8 - Mapa de Alagoas com meso e microrregiões	83
Mapa 9 - Participação da cana-de-açúcar no total da produção agropecuária dos municípios de Alagoas	87
Mapa 10 - Participação do setor industrial na composição do PIB e localização das usinas de açúcar e indústria têxtil no Estado	88
Mapa 11 - Participação do setor de serviços na composição do PIB dos municípios de Alagoas	89
Mapa 12 - Distribuição espacial da pobreza em Alagoas	91
Mapa 13 - Distribuição espacial das faixas de renda em Alagoas	92
Mapa 14 - Espacialização dos Índices de Gini dos municípios de Alagoas	95
Mapa 15 - Espacialização dos Índices de Desenvolvimento Humano dos municípios de Alagoas	95
Mapa 16 - Hierarquia dos centros urbanos e regiões de influência no Nordeste	98
Mapa 17 - Hierarquia dos centros urbanos e regiões de influência em Alagoas	98
Mapa 18 - População residente do Estado de Alagoas	100
Mapa 19 - População rural em relação à população total residente dos municípios de Alagoas	101
Mapa 20 - Densidade demográfica nos municípios de Alagoas	102
Mapa 21 - Tipos de municípios de Alagoas segundo a Dimensão Rural do Brasil	103
Mapa 22 - Produto Interno Bruto dos municípios de Alagoas	105
Mapa 23 - Participação do setor primário na composição do PIB nos municípios de Alagoas	106
Mapa 24 - Percentual de população ocupada em atividades primárias em relação à população total	106

Mapa 25 - Tipos de municípios de Alagoas segundo a PDR	108
Mapa 26 - Tipos de municípios por classes sociocupacionais	109
Mapa 27 - Tipologia das Cidades Brasileiras aplicada aos municípios de Alagoas	110
Mapa 28 - Territórios Rurais de Alagoas segundo o Programa do MDA	112
Mapa 29 - Municípios integrantes de APLs por setor produtivo	116
Mapa 30 - Municípios participantes de APLs	117
Mapa 31 - Mapa-síntese de variáveis	121
Mapa 32 - Mapa-síntese de tipologias	122

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 O RURAL NA CONTEMPORANEIDADE: MÚLTIPLAS FACETAS	20
2.1 A relação rural x urbano: evolução do debate	20
2.2 Classificação das realidades: a taxonomia como um processo cultural	27
2.3 Abordagem territorial: uma nova proposta taxonômica	31
2.4 Desenvolvimento territorial rural e os pequenos Municípios	42
2.4.1 Pequenos municípios no Nordeste	46
3 O QUE SÃO MUNICÍPIOS RURAIS: POSSIBILIDADES TAXONÔMICAS	52
3.1 Método	52
3.2 Taxonomia e Território: as tipologias classificatórias	55
3.2.1 Critério político-administrativo	55
3.2.1.1 IBGE	55
3.2.2 Critério demográfico	58
3.2.2.1 Tipologia OCDE	58
3.2.2.2 Dimensão Rural do Brasil (FIPE)	58
3.2.3 Critério da localização	59
3.2.3.1 Caracterização da Rede Urbana no Brasil (IPEA/IBGE/NESUR)	61
3.2.3.2 Regiões de Influência das Cidades (IBGE)	63
3.2.3.3 A Nova Geografia Econômica do Brasil (CEDEPLAR)	65
3.2.4 Critério econômico	65
3.2.4.1 Política Nacional de Desenvolvimento Regional - Ministério da Integração (MIN)	65
3.2.4.2 Política de Dinamização Regional (BNDES)	67
3.2.4.3 Atlas da Questão Agrária Brasileira (NERA/UNESP)	68
3.2.4.4 Tipologia por Classes Sociocupacionais (ECO/UNICAMP)	70
3.2.4.5 Tipologia das Cidades Brasileiras (Observatório das Metrôpoles)	72
3.2.5 Abordagens territoriais	74
3.2.5.1 Territórios Rurais - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	74
3.2.5.2 Arranjos Produtivos Locais - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)	79

4 ESTUDO SOBRE O ESTADO DE ALAGOAS	82
4.1 Método	82
4.2 Breve contextualização	83
4.3 Estudo das taxonomias aplicadas aos Municípios alagoanos	96
4.3.1 Critério político-administrativo	96
4.3.2 Critério da localização	97
4.3.2.1 Regiões de Influência das Cidades (IBGE)	97
4.3.3 Critério demográfico	100
4.3.3.1 Dimensão Rural do Brasil (FIPE)	102
4.3.4 Critério econômico	104
4.3.4.1 Política de Dinamização Regional (BNDES)	107
4.3.4.2 Tipologia por Classes Sociocupacionais (ECO/UNICAMP)	108
4.3.4.3 Tipologias das Cidades Brasileiras (Observatório das Metrôpoles)	110
4.3.5 Abordagens territoriais	111
4.3.5.1 Territórios Rurais - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	111
4.3.5.2 Arranjos Produtivos Locais - Ministério da Indústria e Comércio (MIC) ..	116
5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: OLHAR SOBRE ALAGOAS	119
5.1 Breve nota sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil	124
5.1.1 Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)	126
5.1.1.1 Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável em Alagoas	129
5.1.2 Políticas de Desenvolvimento para os Arranjos Produtivos Locais	131
5.1.2.1 Políticas de Desenvolvimento para os Arranjos Produtivos Locais em Alagoas	132
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
REFERÊNCIAS	140

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a discutir os municípios rurais brasileiros, vislumbrando as múltiplas dimensões e os diferentes contornos que eles assumem neste vasto território. Pretende-se investigar pequenos municípios rurais brasileiros, com enfoque sobre a região Nordeste a partir de um estudo sobre o Estado de Alagoas. Para tanto, construiu-se uma análise subsidiada por estudo de caso, tendo como lócus de investigação os municípios do Estado de Alagoas.

Neste contexto, delineia-se o seguinte objetivo geral da pesquisa: Compreender os principais elementos conformadores, as deficiências e as potencialidades dos pequenos municípios rurais do Nordeste brasileiro, com vistas à orientação dos processos de construção de políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no país.

Como objetivos específicos do presente trabalho, colocam-se:

- a) Compilar e discutir os principais critérios de classificação de municípios e de definição do que é rural.
- b) Aplicar tipologias classificatórias aos municípios de Alagoas, identificando aqueles com mais forte caráter rural.
- c) Caracterizar a ruralidade dos pequenos municípios de Alagoas.
- d) Discutir brevemente as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural vigentes no Brasil e sua adequação à realidade encontrada.

A temática aqui apresentada foi construída a partir de uma pretensão inicial de pesquisa que tinha como enfoque debater o planejamento e a gestão territorial em pequenos municípios, sendo Alagoas o lócus de investigação. Com tal intenção em vista, surgiu o questionamento: O que são pequenos municípios? Seria suficiente o parâmetro político-administrativamente estabelecido? A fim de responder a essa questão, procedeu-se a uma investigação taxonômica em torno do tema, ao que foi possível compilar uma vasta gama de tipologias de classificação de municípios, verificando-se que a problemática se estende muito além da questão do tamanho populacional. Uma série de outros termos veio à tona, como região, território, cidade, campo, urbano e rural, entre outros. Neste contexto, foi despertado o interesse em torno do rural e, assim, buscou-se compreender o que é o rural na contemporaneidade.

Os dados estatísticos acerca da urbanização brasileira tendem a mostrar um país em que o rural parece estar desaparecendo, submergindo em meio a um processo de urbanização irresistível e em constante expansão. É fato inegável que as aglomerações urbanas se têm expandido ao longo das décadas e são elas que concentram os maiores desafios para as políticas de ordenamento territorial. Em contrapartida, sabe-se que o Brasil, um país marcadamente heterogêneo, ainda reserva uma vasta porção de seu território com fortes características rurais, o que tem estimulado o resgate do debate em torno do tema.

Sob esta perspectiva, a compreensão dos principais aspectos constituintes da ruralidade brasileira, que se mostra sobremaneira heterogênea, coloca-se como caminho inevitável na formulação de políticas públicas de desenvolvimento territorial que precisam, urgentemente, abandonar o caráter setorial para assumir a complexidade territorial que exigem as desigualdades socioespaciais que marcam a realidade brasileira.

No período de transição entre os séculos XIX e XX, conforme apontam Queiroz Ribeiro e Cardoso (1996), o caráter rural do país era exaltado através de concepções antiurbanas de constituição da sociedade. O campo seria, neste sentido, o ambiente ideal para o desenvolvimento da nação, que se daria por força da atuação do Estado em seu papel de provedor maior. Em um avanço do processo de urbanização, as cidades passaram a ser tratadas como símbolos do novo *status quo* da elite burguesa, cuja pretensão era viver em ambientes moldados segundo os princípios da estética europeia. O processo de urbanização foi decisivamente impulsionado com a importação do ideário desenvolvimentista na década de 1950, quando a questão urbana foi enfaticamente deslocada para o eixo econômico. Neste momento, “a constituição da nacionalidade deixa, definitivamente, de ser buscada numa ‘essência rural’ para ser valorizada uma perspectiva industrializante e modernizadora, vista como a ‘redenção’ do país, fórmula para a superação do atraso” (QUEIROZ RIBEIRO; CARDOSO, 1996, p.67).

Sobre a mesma questão, Villaça (1999, p.202) aponta que, nesta fase, a aristocracia rural perdeu expressão ao passo em que se acentuou o domínio da burguesia urbano-industrial sobre toda a sociedade, domínio este que, “no âmbito urbano, não será tranquilo como foi o da sua antecessora. [...] Na esfera do urbano, procurará legitimar-se por meio, por exemplo, das políticas habitacionais e do uso ideológico do planejamento urbano”. E foi com esteio neste ideal de dominação

burguesa que se processou a urbanização brasileira sob parâmetros de desenvolvimento bastante desiguais.

Não obstante a força que os processos urbanizadores adquiriram no Brasil no século passado, os territórios rurais não deixaram de existir. Pelo contrário, há estudos que questionam os índices referentes à urbanização brasileira, como o de Veiga (2004, p.20), eminente pesquisador do tema, segundo quem “o Brasil é mais rural do que oficialmente se calcula, pois a essa dimensão pertencem 80% dos municípios e 30% da população”. Ainda que possa ser considerado controverso, o dado chama atenção para a existência de uma realidade que talvez não seja devidamente considerada no âmbito do planejamento territorial.

A questão central do debate, todavia, não mais consiste em mera dicotomia entre o rural e o urbano. A forte heterogeneidade que marca o território brasileiro exige um esforço muito mais complexo de classificação. Atualmente, é possível reunir um grande número de tipologias de classificação de municípios em que são trabalhadas diferentes dimensões e escalas. Tanto o urbano quanto o rural podem ser compreendidos sob inúmeros aspectos e em escalas bastante diversas. Neste sentido, o discurso contemporâneo sobre o rural está se construindo em torno da concepção de Nova Ruralidade. Para Veiga (2006), o emergir de uma nova realidade rural, mais complexa e heterogênea, é a hipótese que vem superar a contraposição entre os extremos da completa urbanização e do renascimento rural.

Inserida no contexto da globalização, a Nova Ruralidade desponta como um desdobramento da sociedade de consumo em busca de uma qualidade de vida que as grandes cidades não podem mais proporcionar. Os três pilares essenciais desta Nova Ruralidade seriam, neste sentido, o aproveitamento das amenidades naturais para fins turísticos, a conservação da biodiversidade com reflexos paisagísticos relevantes e a utilização de energia proveniente de fontes renováveis encontradas nas áreas rurais (VEIGA, 2006). A partir de bases empíricas de pesquisa, a caracterização do novo rural brasileiro aponta a configuração de novas funções nos territórios rurais, essencialmente não-agrícolas, bem como o aumento do número de desempregados e aposentados nestas áreas (GRAZIANO DA SILVA; DEL GROSSI; CAMPANHOLA, 2002). Outro aspecto que se busca superar com esta nova abordagem é a associação do rural a precárias condições de vida, sendo o novo rural marcado por oportunidades de desenvolvimento atreladas à oferta de bens e serviços mais elaborados se comparados com a estrutura terciária do passado.

Muito pertinentes à realidade contemporânea, as considerações em torno da Nova Ruralidade não parecem, todavia, dar conta dos inúmeros cenários rurais que se podem encontrar no território brasileiro. Por um lado, o desenvolvimento da mobilidade com suas novas formas de deslocamento de pessoas, serviços e bens, destacando-se o fluxo de informações cada dia mais intenso, cria novas dinâmicas regionais e formas de inserção no processo de globalização. Por outro lado, como destaca Veiga (2006, p.334), “há vastos territórios que se tornam cada vez mais excluídos das grandes dinâmicas que alimentam o crescimento da economia global”.

Uma vasta porção do território brasileiro parece ter estagnado no tempo, impassível diante dos avanços e das transformações técnico-científicas, culturais e econômicas desta era globalizante, possivelmente atingida por seus reflexos, porém não inserida nas novas dinâmicas. Ainda é possível encontrar sociedades com forte caráter rural em que as atividades de subsistência são a principal fonte de manutenção para a comunidade. Em face desta realidade inegável, torna-se imprescindível o aprofundamento do debate sobre os territórios rurais com vistas ao desenvolvimento de políticas de planejamento e gestão territorial adequadas às suas carências e potencialidades.

A escolha de Alagoas como lócus de investigação justifica-se plenamente, pois se trata de um Estado que apresenta alto grau de ruralidade sob diferentes aspectos. Em uma primeira aproximação ao objeto empírico, considerando-se os parâmetros classificatórios do IBGE, Alagoas apresenta um número bastante significativo de residentes em situação de domicílio rural: 26,4% da população desse Estado brasileiro foi considerada rural pelo IBGE no censo demográfico de 2010. Quanto à distribuição de municípios por classe populacional, Alagoas tem a maior parte de seus municípios, 62 de um total de 102, enquadrada nas faixas populacionais de pequeno porte, ou seja, com menos de 20 mil habitantes.

Além de ser um Estado com grande contingente populacional rural e maior parte de municípios de pequeno porte, Alagoas figura entre os Estados da Federação com menor grau de cobertura na prestação de serviços públicos (GASPARINI; RIBEIRO DA COSTA; BEZERRA SAMPAIO, 2009). Em termos socioeconômicos, apresenta altos índices de pobreza, as mais elevadas taxas de concentração de renda do país e um dos piores IDHs dentre as Unidades da Federação. Trata-se, portanto, de um Estado com graves problemas que entram seu desenvolvimento.

Um conjunto complexo de demandas socioeconômicas, e também políticas, exige amplos esforços de planejamento e gestão territoriais que se traduzam em melhorias efetivas na qualidade de vida das populações que convivem, diariamente, com tamanhas dificuldades.

A abordagem territorial mostrou-se como a postura teórica mais coerente para o tratamento desta problemática. Fortemente revestida de caráter instrumental, esta vertente está diretamente relacionada aos debates sobre desenvolvimento territorial, resgatando os diferentes discursos sobre território. Atualmente, Haesbaert (2004a) destaca-se na discussão teórico-conceitual do tema, desenvolvendo uma proposta integradora de entendimento do território, que deve ser tratado como uma complexa interação espaço-temporal entre diferentes dimensões, como política, economia, cultura e história, que se expressam a partir de múltiplas relações de poder provenientes não apenas das esferas governamentais, mas de diferentes atores sociais.

Para se alcançar o objetivo delineado na pesquisa, o trabalho estrutura-se em seis capítulos, dos quais o segundo compila o aparato teórico-conceitual da discussão. Discorre-se, inicialmente, sobre a evolução do debate acerca da relação entre o urbano e o rural, desde os discursos clássicos sobre o tema até os principais aspectos atuais deste debate. Tecidas estas primeiras considerações, passa-se ao debate sobre os critérios classificatórios, buscando identificar quais são os principais aspectos que permitem definir o rural. No item seguinte discute-se a abordagem territorial como uma nova proposta taxonômica em que o rural deixa de ser entendido como um conjunto de contraposições ao urbano, passando a ser tratado como realidade socioespacial complexa com delimitações bastante tênues. Em sequência coloca-se a questão do desenvolvimento territorial rural e os pequenos municípios, aspectos intimamente relacionados, chegando ao debate em torno dos pequenos municípios e da ruralidade no Nordeste, tendo em vista o lócus de investigação do presente trabalho.

O capítulo três tem caráter metodológico, compilando as principais tipologias de classificação de municípios utilizadas por instituições nacionais e uma internacional, que são aplicadas aos municípios de Alagoas no capítulo quatro. Tais tipologias foram sistematizadas conforme o fator predominante de classificação, de modo que foram agrupadas em tipologias de critério político-administrativo, critério demográfico, critério de localização e critério econômico. A fim de compreender a

realidade socioterritorial alagoana, as tipologias aplicadas aos municípios foram cotejadas a uma série de variáveis demográficas, sociais, econômicas e aos aspectos políticos e histórico-geográficos.

Ainda que possa ser questionável a utilização de dados estatísticos para a compreensão de realidades tão complexas como são os territórios rurais brasileiros, a análise combinada de diferentes variáveis, juntamente com elementos de caráter qualitativo, permite um entendimento mais aproximado do objeto empírico que se propõe investigar. Por esta razão, buscou-se aplicar diferentes critérios classificatórios aos municípios de Alagoas, identificando as convergências e as divergências de modo a se delinear o que é o rural, segundo a realidade territorial alagoana, a partir dos aspectos reiterados nas diferentes análises.

Convém salientar que os dados estatísticos utilizados, ainda que em grande maioria tenham sido extraídos em alguns momentos de pesquisas do IBGE, sobretudo o Censo Demográfico 2010, foram obtidos também em outras fontes, de modo que apresentam recortes temporais diferentes em função da disponibilização de determinadas pesquisas. Todavia, não se verificam grandes reflexos de divergência nos aspectos pesquisados.

Percorrendo este caminho pode-se formular as análises que levaram à identificação dos municípios com o mais forte caráter rural de Alagoas e as principais características constituintes da ruralidade no Estado, apresentadas no capítulo cinco, onde também se fazem alguns apontamentos sobre as políticas de desenvolvimento territorial rural atualmente vigentes no Brasil, com enfoque sobre os reflexos que têm proporcionado para Alagoas.

2 O RURAL NA CONTEMPORANEIDADE: MÚLTIPLAS FACETAS

2.1 A relação rural x urbano: evolução do debate

O debate sobre a relação entre o rural e o urbano ganhou o meio acadêmico no início do século XX, identificando-se duas principais correntes de pensamento: a dicotômica e o *continuum*. Segundo a vertente dicotômica, inicialmente defendida pelo sociólogo alemão Ferdinand Tönnies, o rural constituía-se como realidade diametralmente oposta ao urbano, sendo possível atribuir características específicas diferenciadas a cada uma dessas condições. Em contrapartida, desenvolveu-se a concepção do *continuum*, segundo a qual o urbano seria o resultado de um processo de desenvolvimento do rural, de modo que não se poderia falar em realidades opostas (BLUME, 2004).

Desde as discussões mais remotas sobre o conceito de cidade, a ele tem sido atribuída a condição de urbano. No início dos anos 1920, Weber (1976) propôs-se a conceituar cidade e identificar suas categorias tendo como marco espaço-temporal países da Europa Ocidental, Europa Oriental, Ásia e Oriente Médio na Antiguidade e Idade Média. Para Weber, dentre as principais características que constituem uma cidade destaca-se a justaposição de casas que permite mútuas relações de vizinhança, conformando uma localidade; isso, todavia, por si só não define uma cidade. Sob o ponto de vista econômico, uma cidade demanda a fixação de “um estabelecimento cuja maioria dos habitantes vive do produto da indústria ou do comércio, e não da agricultura” (WEBER, 1976, p.69). Acrescente-se a isso a necessidade de usos industriais diferentes, não se podendo falar em cidade nos casos de ocupação industrial única, em geral estabelecida hereditariamente.

Aprofundando o debate, Weber (1976, p.69) afirma que, para a configuração de uma cidade, é imprescindível “a existência de um intercâmbio regular e não ocasional de mercadorias na localidade, como elemento essencial da atividade lucrativa e do abastecimento de seus habitantes; portanto, de um mercado”. Para ele, mesmo nas sociedades da Antiguidade e do Medievo, as práticas de acumulação já se faziam presentes.

Sob a perspectiva político-administrativa, no entendimento de Weber (1976), a configuração de uma cidade demanda a existência de uma autoridade que engendre uma política econômica urbana, entendida como o conjunto de ações

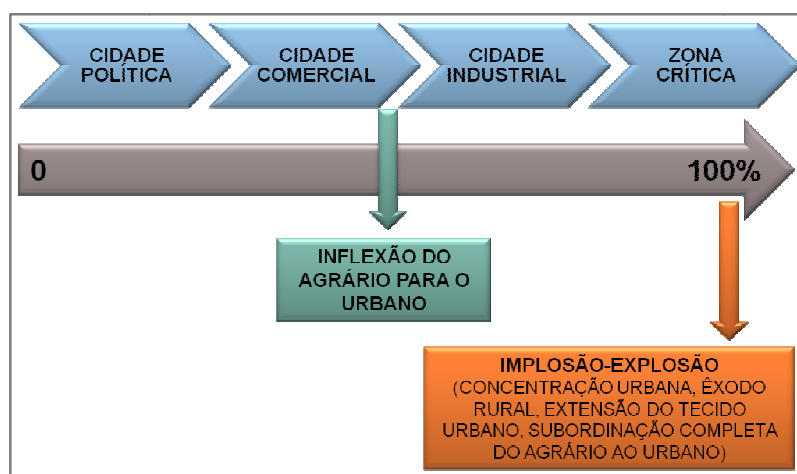
necessárias à administração dos recursos disponíveis na natureza de modo a garantir o sustento da população e a estabilidade do poder aquisitivo das classes industriais e mercantis.

Em oposição à cidade, Weber (1976) coloca o campo sem, contudo, deixar de expressar a dificuldade de identificação de limites claros entre um e outro. Em termos gerais, o campo seria a fonte produtora de subsistência da cidade e do próprio campo. Por outro lado, afirma que:

A relação das cidades com o campo não tem sido de modo algum unívoca. Existiam e existem "cidades agrárias", quer dizer, lugares que, como sedes do intercâmbio de mercado e de típicas indústrias urbanas, se distanciam muito do tipo médio de aldeia, porém nelas um amplo setor de seus habitantes cobre suas necessidades com economia própria e até produzem para o mercado (WEBER, 1976, p.73).

Nos anos 1970, o debate demorou-se em alguns estudiosos como Lefebvre. A hipótese sustentada pelo sociólogo e filósofo francês, impregnada pela concepção continuísta, tem como cerne a ideia da completa urbanização, tratada como processo espaço-temporal linear que resultaria na sociedade urbana, aquela que nasce da industrialização (LEFEBVRE, 2008). Segundo este autor (1971), a relação entre a cidade e o campo funcionaria como uma dialética a ser suplantada a partir da supremacia da sociedade urbana sobre as formas de vida tradicionais camponesas, que acabariam por desaparecer completamente. Em tom profético, Lefebvre aponta o fenômeno urbano, ainda que objeto virtual àquele tempo, como uma tendência irresistível para as organizações humanas. Trata-se de uma construção teórica com profunda digressão epistemológica em que a transdução, entendida como reflexão sobre o objeto possível, é o caminho científico adotado. Ao discorrer sobre este processo espaço-temporal, Lefebvre faz um resgate histórico que é sistematizado no esquema a seguir.

Esquema 1 - Processo esquemático da passagem do rural para o urbano



Fonte: LEFEBVRE, 2008 [1970], p.25. Organizado pela autora.

A dominação do homem sobre a natureza, que sucedeu as formas nômades de vida, permitiu a sedentarização de coletividades que passaram, então, a organizar uma vida social em torno de relações determinadas por fontes de poder hierarquizadas, constituintes da Cidade Política. Estavam sendo criadas, aí, as condições para o desenvolvimento crescente das relações comerciais que, no século XIV, fizeram nascer a Cidade Mercantil, cuja sedimentação gerou a inflexão do agrário para o urbano. O campo subordinou-se totalmente à cidade, que “não aparece mais, nem mesmo para si, como uma ilha urbana num oceano camponês” (WEBER, 2008, p.21). E as cidades acumulariam mão-de-obra e capital abundantes para o futuro desenvolvimento das indústrias, que configura a Cidade Industrial, responsável pela fase crítica que se estabeleceria em seguida, marcada pela concentração, em centros urbanos, das pessoas saídas do campo, este completamente subjugado por interesses impostos pelas cidades.

Cumprido salientar, todavia, que a hipótese teórica de discussão proposta por Lefebvre tem como objeto empírico de investigação a Europa Ocidental, e por isso a mera transposição de seu discurso para a realidade brasileira não parece coerente sem as devidas adequações históricas, geográficas, sociais, econômicas e culturais. Tal transposição pode ser viabilizada, talvez, recorrendo-se ao historiador e urbanista norte-americano Mike Davis, que discute as relações contemporâneas entre o rural e o urbano nos países da América Latina, Ásia e África. Com amparo em diferentes estudos da Antropologia, Davis (2006) descreve os novos contornos da relação entre o rural e o urbano nesses países, onde se configuram paisagens

quase mutantes, agressivas, destacando muitos casos em que o campo foi como que engolido pelas estruturas urbanas. Segundo ele, os urbanistas latino-americanos têm se deparado com “o surgimento de sistemas urbanos policêntricos sem fronteiras claras entre o rural e o urbano marcados pelo aprofundamento crescente das desigualdades socioeconômicas” (DAVIS, 2006, p.21).

Discutindo o processo de urbanização brasileira, Santos (1993, p.75) afirmava no início dos anos 1990 que não mais se poderia falar em oposição entre cidade e campo no Brasil. Para ele, “haveria um Brasil urbano e um Brasil agrícola, em que o critério de distinção seria devido muito mais ao tipo de relações realizadas sobre os respectivos subespaços”. Tais relações, transpondo os limites geográficos dos municípios, ou até mesmo dos perímetros urbanos e rurais dos municípios, estavam se tornando cada vez mais complexas, fazendo com que o urbano se agregasse ao rural e o rural ao urbano, diluindo-se, assim, os limites rígidos antes considerados. Ao tratar o fenômeno como consequência do desenvolvimento técnico-científico, sobretudo, Santos chama a atenção para as disparidades com que ele se manifesta nas regiões mais desenvolvidas e nas mais carentes do país. Nestas, em virtude dos baixos níveis de renda e do predomínio das formas agrícolas rudimentares, o meio rural apresentaria demandas menos complexas se comparadas àquelas, ainda permanecendo evidente a tradicional dicotomia rural-urbano.

Embora fosse intenso e contundente a partir do final do século XX, o processo de urbanização no Brasil não suplantou a ruralidade no país. Conforme apontam estudos de Veiga, o Brasil é muito mais rural do que se imagina. Segundo o autor:

[...] só existem verdadeiras cidades nos 455 municípios do Brasil urbano. As sedes dos 4.485 municípios do Brasil rural são vilarejos e as sedes dos 567 municípios intermédios são vilas, das quais apenas uma parte se transformará em novas cidades. O Brasil é mais rural do que oficialmente se calcula, pois a essa dimensão pertencem 80% dos municípios e 30% da população (VEIGA, 2004, p.9).

Remetendo-se ao léxico, *cidade* é uma “aglomeração humana de certa importância, localizada numa área geográfica circunscrita e que tem numerosas casas, próximas entre si, destinadas à moradia e/ou a atividades culturais, mercantis, industriais, financeiras e a outras não relacionadas com a exploração direta do solo”, enquanto *urbano* significa “relativo ou pertencente à cidade, ou que lhe é próprio” (HOUAISS, 2001, [não-paginado]).

Para auxiliar na compreensão desta questão, convém agregar as considerações de Rodrigues (2007), para quem o termo *cidade* deve ser entendido como âmbito de atuação política, enquanto *urbano* remete a um modo de vida. Cidade pode ser definida; já urbano deve ser conceituado. Definir é delimitar; conceituar é atribuir qualidades.

Conceito é utilizável para exprimir o **Urbano** na complexidade do processo de urbanização, da extensão do modo de vida, da diversidade das formas e conteúdos do urbano e das cidades, complexidade e unicidade enquanto processo de atividades econômicas, sociais e políticas do mundo contemporâneo. [...]

Definição é utilizável para **Cidade** porque permite compreender os limites administrativos de áreas dos Municípios, onde se concentram o casario urbano, as atividades do secundário e terciário, as atividades administrativas, a sede do governo municipal (RODRIGUES, 2007, p.79).

Desta perspectiva, são esclarecedoras as considerações de Whitacker (2010) quando buscam a distinção entre cidade e campo, urbano e rural que, segundo o autor, é forçosa e indispensável, uma vez que se trata de dimensões distintas. Nesta ótica, cidade e campo são as formas espaciais onde se desenrolam os processos sociais urbanos e rurais e, deste modo, cidade e campo são continentes, enquanto urbano e rural são conteúdo.

Trata-se, por certo, de abordagem pertinente e interessante da problemática. Todavia, a distinção entre as dimensões é, hoje, muito sutil, não colocada com a nitidez necessária para que se reconheça claramente. Como afirma Monte-Mór (2006, p.5), “cada vez mais as fronteiras entre o espaço urbano e o espaço rural são difusas e de difícil identificação”, devendo ser entendidas como o conjunto complexo de relações sociais, econômicas, culturais, geográficas e políticas, e já não se prestam à contraposição bem definida que se tinha no passado, quando o rural era diretamente relacionado ao campo e o urbano, à cidade. Para o autor (2006, p.5), “pode-se supor que isto acontece porque hoje esses adjetivos carecem de sua referência substantiva original, na medida em que tanto a cidade como o campo não são mais conceitos puros, de fácil identificação ou delimitação”.

É inegável que a relação entre o rural e o urbano ganhou novas dimensões na contemporaneidade, e os limites desta contraposição, no ambiente construído, parecem cada vez mais tênues. Neste contexto, a grande questão que se coloca é quais aspectos considerar na discussão sobre o rural hoje, o que se desdobra em um processo de revisão conceitual em que o rural vem ganhando um tratamento

teórico-conceitual que tende a distanciá-lo da chamada dimensão pura que o associa exclusivamente a práticas agrícolas atrasadas (LIMA; SOUZA, 2006, p.93).

Discutindo o espaço rural brasileiro, Santos (2009, p.73) se utiliza do termo região, afirmando: “O espaço total brasileiro é atualmente preenchido por regiões agrícolas e regiões urbanas. [...] Hoje, as regiões agrícolas (e não rurais) contêm cidades; as regiões urbanas contêm atividades rurais.”

O termo região, entendido como “território cuja extensão é determinada seja por uma unidade administrativa ou econômica, seja pela similitude do relevo, do clima, da vegetação, seja pela origem comum dos povos que o habitam” (HOUAISS, 2001, [não-paginado]), inspira um extravasamento dos limites geográficos, um agrupamento de porções de terra construído com base na similitude de características, sejam físicas, econômicas ou culturais. O alto grau de complexidade das relações humanas no espaço construído contemporâneo acaba por superar limites geográficos, ganhando uma dimensão mais ampla que se pode traduzir na constituição de regiões.

Em um esforço igualmente relevante para a compreensão do rural, Wanderley (2000, p.105) assevera que, “apesar de todas as transformações observadas, é possível afirmar que o meio rural continua sendo identificado a uma pequena aglomeração, com sociabilidade correspondente e onde predominam as paisagens naturais”. Por outro lado, já não se afirma mais o caráter econômico exclusivamente relacionado às atividades agropastoris. Conforme já mencionado, é crescente, no campo, a população economicamente ativa dedicada a atividades não-agrícolas, sendo a multissetorialidade uma característica do novo rural no Brasil.

Sem desconsiderar a dificuldade que envolve a tarefa de conceituar o rural, Marques (2002, p.109) indica um caminho que entende bastante razoável para se compreender o espaço rural:

[...] corresponde a um meio específico, de características mais naturais do que o urbano, que é produzido a partir de uma multiplicidade de usos nos quais a terra ou o ‘espaço natural’ aparece como um fator primordial, o que tem resultado muitas vezes na criação e recriação de formas sociais de forte inscrição local, ou seja, de territorialidade intensa.

Outro elemento que Marques (2002, p.97) destaca no meio rural brasileiro é uma grande diversidade social associada à ampla diversidade natural, “o que se reflete na complexidade de sua problemática social e ambiental, ao mesmo tempo em que representa um imenso potencial para seu desenvolvimento”.

É recorrente na literatura a afirmação de que, na atualidade, o espaço rural já não está necessariamente vinculado às práticas agrícolas, delineando-se o que se tem convencionado chamar de Nova Ruralidade. Sendo uma referência nos estudos sobre o tema, Abramovay (2009, p.27) identifica como principais características do meio rural contemporâneo “a relação com a natureza, a importância das áreas não densamente povoadas e a dependência do sistema urbano”.

Segundo a perspectiva da Nova Ruralidade, tem-se atualmente no meio rural a constituição de padrões socioespaciais distintos mais atrelados à dinâmica capitalista que rege o mundo globalizado contemporâneo, sem, contudo, abandonar os elementos que estão no cerne do que pode ser entendido como rural. Aí se destacam a proximidade com o ambiente natural e a manutenção de baixos índices de densidade populacional mencionadas por Abramovay (2009), além da relação de dependência com o meio urbano. Esta dependência, entretanto, já não apresenta os mesmos moldes que se verificavam nas formas mais tradicionais de vida campesina, quando o meio rural era o fornecedor de produtos agrícolas e os centros urbanos eram os responsáveis pela oferta de praticamente todos os serviços e bens necessários à manutenção da vida em comunidade. O rural e o urbano, hoje, estariam inseridos em complexas dinâmicas de rede pautadas por relações hierárquicas em diferentes escalas.

De acordo com Graziano da Silva, Del Gross e Campanhola (2002, p.40), dentre as características atribuídas a este novo rural destaca-se um interessante processo de recriação de atividades tradicionais, como o cultivo de hortaliças e de plantas ornamentais, a partir de demandas diferenciadas de novos nichos de mercado: “Estas atividades são, no fundo, serviços que foram agregados às tradicionais cadeias produtivas agroindustriais”. Segundo os autores, com base na pesquisa intitulada Projeto Rurbano, ao lado da remodelação de atividades tradicionais, este meio rural contemporâneo tem sido marcado pela pluriatividade com conseqüente decréscimo da renda agrícola e crescimento da renda proveniente de práticas não-vinculadas à agricultura.

Os processos oriundos da globalização, como a disseminação incessante de informações em ritmo nunca antes visto, são, no contexto, os maiores responsáveis pela heterogeneização econômica no meio rural a partir da diversificação de atividades, não havendo mais a supremacia das práticas agropecuárias. Esta diferenciação não é somente verificada na dimensão econômica, mas também nas

dimensões social e institucional. O meio rural já não é ocupado exclusivamente pelo camponês; nele se encontra agora o morador da cidade que busca refúgio ante o desgaste imposto pela vida urbana, o que cria demanda por novos bens e serviços e impulsiona, também, a diversificação econômica. Institucionalmente, como aponta Favareto (2007, p.179), “instaura-se um sistema de maior formalidade pautado por compromissos institucionais em detrimento das decisões do tipo comando e controle”. Em contrapartida, convém questionar se esta concepção sobre a Nova Ruralidade pode ser aplicada de forma homogênea a todo o território brasileiro. Em seu discurso sobre a urbanização brasileira Santos já identificava diferentes cenários no mundo rural. Falando em regiões agrícolas, o autor contrapõe aquelas inseridas nos contextos de maior desenvolvimento técnico-científico do país às que qualifica como ‘deprimidas’:

Nessas últimas, as demandas do mundo rural são qualitativamente e quantitativamente menores, porque os níveis de renda são baixos e a modernização agrícola é inexistente, pontual ou incompleta, e, desse modo, a cidade preside a uma vida de relações que é ainda próxima do tradicional, através da conhecida dicotomia rural-urbana (SANTOS, 2009, p.75).

Com esteio na concepção de Santos (1993), Siqueira e Osório (2001) entendem que a dita Nova Ruralidade pode ser encontrada em apenas algumas áreas rurais do Brasil, sobretudo aquelas que se integram na rede territorial dos grandes centros metropolitanos, havendo, ainda, vasta porção do território que vivencia manifestações socioespaciais de uma ruralidade mais tradicional. Para os autores (2001, p.76), nos locais onde se configura esta nova ruralidade “o apelo ambiental do rural, que é um tipo de representação relativamente novo, conjugado às antigas representações idílicas e românticas do rural, fizeram com que este espaço passasse a ser ressignificado”.

Diante de tal contraposição é que se coloca o presente trabalho, buscando compreender as diferentes formas de manifestação do rural na contemporaneidade e possíveis critérios de identificação desta realidade socioespacial.

2.2 Classificação das realidades: a taxonomia como um processo cultural

No debate sobre o rural, a grande questão que se coloca é de como aplicar as ponderações teórico-conceituais a realidades concretas em vista da identificação do que é ou não rural, para fins, sobretudo, de planejamento e gestão territoriais.

Resgatando Durkheim e Mauss, Siqueira e Osório (2001, p.71) destacam os processos de classificação das realidades como algo inerente à cultura:

Embora a cultura tenha infinitos aspectos, um deles nos interessa particularmente aqui, que é seu caráter taxonômico. Toda cultura, por menos elaborada que seja, possui uma estrutura de classificação da realidade, tanto da “real” quanto da “cultural” e social.

A busca por critérios que permitam categorizar coisas e processos é, portanto, antiga e tem acompanhado o desenvolvimento da própria ciência, e não é diferente no estudo das relações entre o urbano e o rural.

Sorokin e Zimmermann, em 1929, lançaram a obra *Principles of Rural-Urban Sociology*, que inaugura a busca por critérios de diferenciação entre o rural e o urbano, que poderiam ser de ordem econômica, espacial, social e cultural. Marques (2002) retoma com muita propriedade a discussão desses sociólogos na tentativa de delinear um conceito do que se pode entender por rural. Para tanto, recorre aos elementos apontados pelos estudiosos como definidores do rural, quais sejam:

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

Como já se discutiu no item anterior, na década de 1970 Lefebvre também participou do processo de distinção do que seriam o rural e o urbano. Mais tarde, nos anos 1990, como resgata Marques (2002), Bernard Kayser agregou sua contribuição ao debate definindo o rural como um modo de vida social e de utilização do espaço marcado por estas características: (1) predominância de paisagens naturais em decorrência dos baixos índices de densidade populacional e construtivas; (2) economia pautada na produção primária; (3) relações sociais marcadas por laços de pertencimento ao lugar; e (4) identidade fortemente delineada por práticas culturais camponesas.

Na atualidade destaca-se o trabalho de Abramovay (2009), que se debruça sobre a questão dos critérios de delimitação do rural e do urbano que, para ele, são três principais: a delimitação político-administrativa, o peso econômico da agricultura

e o porte populacional, cada qual trazendo os inconvenientes que lhes são próprios. Para este economista, a delimitação político-administrativa, adotada no Brasil, é extremamente arbitrária e atende muito mais a interesses fiscais do que a aspectos de fato relevantes. Ademais, tem-se que, em geral, o rural resta definido não pelo que é, mas pelo que deixa de ser, revestindo-se o conceito de natureza residual. Quanto ao critério econômico, este levaria à constatação de que não existe meio rural nos países mais desenvolvidos, o que não corresponde à realidade. Por fim, com relação ao critério demográfico, aponta-o como o menos inadequado dos três mencionados, porém não escapa a inconvenientes como a arbitrariedade dos limites estabelecidos, o que compromete estudos internacionais comparativos, além de impedir uma abordagem territorial do rural.

Com o objetivo de aprofundar um pouco mais a discussão sobre o critério político-administrativo adotado no Brasil, convém trazer as considerações de Marques (2002, p.97), que chama a atenção para os ecos, no campo institucional, desta postura sobre as práticas de definição do que seria o rural e o urbano em uma colocação muito elucidativa:

No Brasil, adota-se o critério político-administrativo e considera-se urbana toda sede de município (cidade) e de distrito (vila). [...] não é feita qualquer referência às *funções* peculiares dos diferentes aglomerados que constituem um fator fundamental na diferenciação entre o espaço rural e o espaço urbano. Nesta classificação, o *espaço rural* corresponde a aquilo que não é urbano, sendo definido a partir de carências e não de suas próprias características.

Sobre a questão, Abramovay (2009, p.21) aponta que “há um vício de raciocínio na maneira como se definem as áreas rurais no Brasil, que contribui decisivamente para que sejam assimiladas automaticamente a atraso, carência de serviços e falta de cidadania”. Para o economista, que é um dos maiores estudiosos brasileiros sobre a ruralidade, os conceitos de área rural e área urbana utilizados pelo IBGE são, essencialmente, atrelados ao aspecto jurídico, observando as determinações legais que definem os perímetros urbanos e rurais dos municípios.

A origem do vício de conceituação, todavia, não está nas definições postas pelo IBGE, ainda que reforcem “essa rígida e vetusta convenção de que toda sede de município é necessariamente espaço urbano, seja qual for sua função, dimensão ou situação” (VEIGA, 2003, p.65). Trata-se de uma interpretação normativa que se estabeleceu com a promulgação do Decreto-Lei nº 311 (BRASIL, 1938), que dispõe

sobre a divisão territorial do país, vigente até os dias atuais. Em seu artigo 3º, este diploma legal define que “a sede do município tem a categoria de cidade e lhe dá o nome”, circunscrevendo o entendimento do tema a aspectos puramente político-administrativos.

Para Veiga (2003), a definição normativa é fruto do entulho varguista que ressoa até hoje com auxílio, inclusive, do Estatuto das Cidades, que não se presta a definir o que é cidade. Ainda com amparo nas considerações deste autor (2003, p.31), a delimitação simplista de cidade que foi delineada no Estado Novo é uma regra única no mundo, que torna demasiadamente precária e distorcida a visão oficial sobre o desenvolvimento territorial brasileiro.

Segundo Juarez Lopes (*apud* VEIGA, 2003), a distinção oficial adotada no Brasil entre área rural e área urbana é arbitrária; sua correção, todavia, não se resume à adoção de critérios populacionais, como pretendem algumas pesquisas na área. Trata-se de inúmeros aspectos diferentes que se relacionam em dinâmicas que são próprias a cada configuração socioespacial, sendo bastante difícil delimitar critérios teóricos rígidos para a definição do que é urbano e do que é rural.

Sobre o tema, Castells (2009, p.40) aponta “contradições insuperáveis quando se pretende aplicar este fundamento teórico (empirismo estatístico) a realidades concretas”, sejam elas urbanas ou rurais. Para o autor:

[...] se o número de habitantes, corrigido pela estrutura da população ativa e as divisões administrativas, parece ser o critério mais coerente, os indicadores das diferentes atividades dependem de cada tipo de sociedade e, finalmente, as mesmas quantidades tomam um sentido inteiramente diferente segundo as estruturas produtivas e sociais que determinam a organização do espaço (CASTELLS, 2009, p.41).

A problemática da definição de critérios quantitativos para fins de classificação de unidades geográficas – sejam regiões, municípios ou cidades – é também discutida por Santos (2009). Segundo o geógrafo, à questão não se pode atribuir definição meramente quantitativa, uma vez que as diferenças no nível de desenvolvimento regional são fundamentais na construção de tipologias, e sob esta perspectiva defende a superação da categorização estatística e administrativa vigente no Brasil por uma divisão que contraponha Brasil Urbano e Brasil Agrícola. Este, marcado por processos de intermediação entre o campo e os centros urbanos, e aquele caracterizado por complexas redes de transferência de bens e serviços.

Dentre os pesquisadores contemporâneos que debatem o rural no Brasil, Veiga (2009) destaca-se como o propositor de uma metodologia para a classificação de municípios rurais que adota os critérios porte populacional, densidade demográfica e localização. Segundo o autor, densidade demográfica é o critério mais essencial na identificação do urbano e do rural, pois se trata do índice que melhor avalia o que chama de “nível de pressão antrópica” sobre o ambiente.

O parâmetro utilizado por Veiga para a densidade demográfica – índice estabelecido pela OCDE – é de 150 hab/km², o que, aplicado ao território brasileiro, demonstra que grande parte dos municípios apresentam um grau muito baixo de artificialização dos ecossistemas, contrariando os níveis oficiais de urbanização atribuídos ao Brasil.

Abramovay (2009, p.22) afirma que se verifica um traço comum em trabalhos sobre o tema na América do Norte, América Latina e Europa, que definem o rural a partir da relação que estabelecem com as cidades. Para Marques (2002), rural e urbano não se permitem compreender de forma isolada, sendo inerente ao tema esta concepção dual. Segundo Abramovay (2009, p.23):

Todo o esforço atual está na procura das relações entre regiões rurais e as verdadeiras aglomerações urbanas de que dependem. [...] Mas como definir o meio rural de maneira a levar em conta tanto sua especificidade (isto é, sem encarar seu desenvolvimento como sinônimo de ‘urbanização’), como os fatores que determinam sua dinâmica (isto é, sua relação com as cidades)?

Com questionamentos dessa natureza, parece se moldar o cenário propício para a disseminação do tratamento territorial do tema, discutido no item a seguir.

2.3 Abordagem territorial: uma nova proposta taxonômica

Resgata-se, brevemente, a evolução do debate sobre território no campo disciplinar da Geografia com base no trabalho de Schneider e Tartaruga (2004), com vistas a identificar os ecos na discussão acerca do desenvolvimento territorial. Para os autores, o conceito de território começou a se delinear no início dos anos 1870, período em que a Geografia foi instituída como disciplina acadêmica na Europa. Friedrich Ratzel, geógrafo alemão, foi quem primeiro esboçou uma definição de território, que seria uma porção de solo terrestre dotada de recursos naturais, apropriada por um grupo de pessoas capazes de explorá-los, sendo o Estado a referência essencial do território ratzeliano.

Em crítica veemente à proposta de Ratzel, a escola francesa de Geografia, através de Paul Vidal de La Blache, conferiu grande ênfase ao conceito de região em detrimento ao conceito de território, que só retomou para a cena dos debates acadêmicos nos anos de 1970. Destaca-se, neste período, a contribuição do norte-americano Jean Gottmann. Ainda sob um enfoque eminentemente estatal, Gottmann entende o território como uma área fisicamente definida cujos limites são impostos por um ordenamento normativo aplicado por uma unidade governamental legítima.

A superação da perspectiva que trata o território exclusivamente sob o ponto de vista do poder estatal veio com Claude Raffestin, por volta de 1990, que propôs o entendimento do território como o desdobramento espacial das relações sociais estabelecidas por múltiplas instâncias e escalas de poder, não apenas governamental. Bastante adequada à realidade contemporânea, a análise de Raffestin aponta o grau de acesso à informação como o motor dos processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização, muito discutidos nas Ciências Sociais atualmente.

Ainda explorando o trabalho de Schneider e Tartaruga (2004) na busca por uma definição contemporânea de território, surge a necessidade de se dissociar a noção de espaço da concepção de território. Para isso, recorre-se, mais uma vez, aos ensinamentos de Santos (1988, p.7):

O espaço não é nem uma coisa, nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas. Eis por que sua definição não pode ser encontrada senão em relação a outras realidades: a natureza e a sociedade, mediatizadas pelo trabalho. Não é o espaço, portanto, como nas definições clássicas de Geografia, o resultado de uma interação entre o homem e a natureza bruta, nem sequer um amálgama formado pela sociedade de hoje e o meio ambiente. O espaço deve ser considerado com um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais e, de outro, a vida que os preenche e os anima, seja a sociedade em movimento.

A ideia de movimento é inerente à proposta conceitual de Santos, bem como o caráter fluido e mutável de que se reveste o espaço. Trata-se da categoria geográfica mais geral que, de certo modo, engloba as demais. Conforme afirmam Schneider e Tartaruga (2004), por ser espaço uma categoria muito abstrata, os geógrafos se debruçam sobre conceitos que consideram mais operacionais, como é o caso de território.

No Brasil, atualmente, Rogério Haesbaert destaca-se nas discussões sobre território em esforço inovador para a construção de uma tipologia dos territórios tendo em vista a grande amplitude do conceito, com acepções que variam conforme o campo do conhecimento que dele se aproprie. Na Geografia, *território* é materialidade, ligando-se “à discussão da projeção espacial do poder”, como apontam Schneider e Tartaruga (2004, p.100). Na Ciência Política, a ideia de *território* está fortemente ligada às relações de poder, sobretudo concebidas a partir do Estado. A Economia, por seu turno, tende a tratar o território como base da produção, cabendo à Antropologia o enfoque sobre a dimensão simbólica do *território* e à Sociologia a acepção ligada às relações sociais, sem se esquecer da Psicologia, que utiliza a ideia de *território* enquanto elemento de constituição da subjetividade dos indivíduos.

Como categoria analítica enriquecida, Haesbaert (2004[a], p.79) propõe uma perspectiva integradora de definição de território:

[...] entendido como um híbrido entre sociedade e natureza, entre política, economia e cultura, entre materialidade e identidade, numa complexa interação espaço-tempo. [...] o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural.

Em sua dimensão simbólica, conforme discutido por Becker (2003, p.74), o território pode ser entendido como “um produto da prática social: implica a apropriação de uma parcela de espaço, como qualquer prática social implica a noção de limite e manifesta uma intenção de poder [...]”. Sob esta perspectiva, evidencia-se uma das características mais relevantes do território: a historicidade. Considerando que o território é parte das relações nele estabelecidas, que mudam ao longo do tempo, fica evidenciado seu caráter relacional (HAESBAERT, 2004[a]).

Quanto ao Estado, ainda que continue na essência da discussão sobre o território, já não é mais o cerne do conceito, agora ocupado pela noção de lugar na visão de Schneider e Tartaruga (2004, p.107), que é “o espaço da vivência, da convivência, da co-presença de cada pessoa”. O indivíduo assume o papel relevante de agente essencial no desenvolvimento, contrapondo-se, em paradoxo irresistível, à homogeneização imposta pela disseminação das informações em uma dinâmica de rede.

Schneider *et al.* (2004, p.102) falam em uma retomada contemporânea do conceito de território que, segundo os autores,

[...] nada tem a ver com o conteúdo geopolítico da definição de Estado-Nação que lhe conferira originalmente o geógrafo alemão Friedrich Ratzel. 'O retorno do território', como aludiu Milton Santos (1994), está relacionado às mudanças socioespaciais e político-institucionais do capitalismo em sua fase pós-fordista (Harvey, 1993). Trata-se dos efeitos mais gerais da reestruturação dos processos produtivos, que não apenas se internacionalizam (ou globalizam), mas também recompõem e afetam os territórios e as localidades que são a projeção particular sobre um espaço determinado. Neste sentido, o território emerge como um processo vinculado à globalização, sobretudo porque a nova dinâmica econômica e produtiva depende de decisões e iniciativas que são tomadas e vinculadas em função do território.

Em torno desta perspectiva de território como processo desenvolve-se, então, a abordagem territorial como alternativa contemporânea para o debate acerca do rural, que aponta na direção da superação da “fronteira de um rural puro, associado essencialmente ao agrário, para estabelecer uma conexão entre o mundo rural e o território rural, a ruralidade e a territorialidade” (LIMA; SOUZA, 2006, p.88).

As tentativas vãs de definir o rural perdem espaço para a necessidade urgente que se coloca de compreendê-lo sob um enfoque que seja capaz de abranger as múltiplas dimensões que o envolvem. Neste sentido, vem crescendo o interesse, nas Ciências Sociais, pelo que se convencionou chamar de abordagem territorial, que “aparece como uma noção que permitiria explicar o papel do contexto e do espaço social como fator de desenvolvimento” (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004, p.100).

Não só possibilitando a compreensão de processos de desenvolvimento, a abordagem territorial despontou, ainda, como mediadora de propostas concretas de intervenção estatal, evidenciando o caráter eminentemente instrumental do enfoque.

Tendo em vista este aspecto da discussão, cabe, portanto, um breve resgate da discussão conceitual sobre desenvolvimento. Para Perroux (1967, p.179), “desenvolvimento é a combinação das transformações de ordem mental e social numa população que lhe possibilitam o aumento cumulativo e duradouro de seu produto real global”. O aspecto mental e o social, apontados pelo economista, evidenciam a distinção entre desenvolvimento e crescimento que está no cerne de sua teoria sobre os polos de crescimento. De acordo com Perroux (1967, p.180), “o produto global, no seu montante absoluto ou por habitante, foi no passado muitas

vezes aumentado e pode continuar a sê-lo ainda sem que as populações sejam colocadas em condições de desenvolvimento”. Neste ponto reside a atualidade de tal vertente teórica, que vem ao encontro do debate contemporâneo sobre o desenvolvimento territorial que, a seu turno, tem como pano de fundo a busca por melhorias efetivas na qualidade de vida das pessoas, considerando múltiplos aspectos que extravasam a mera quantificação econômica.

A emergência e o interesse pela perspectiva territorial do desenvolvimento se deram com base em duas razões principais. A primeira relaciona-se ao processo de reestruturação do capitalismo contemporâneo decorrente do esgotamento do modelo fordista de produção. Com a flexibilização do processo produtivo disseminou-se a proposta de industrialização difusa e dos sistemas produtivos locais, levando muitos estudiosos a afirmar que o sucesso perante a crise estava diretamente relacionado a uma dinâmica territorial diferente daquela até então estabelecida. Neste contexto, o território passou a desempenhar um papel fundamental no debate econômico, tornando-se um componente essencial do desenvolvimento (SCNHEIDER; TARTARUGA, 2004).

O segundo elemento que motivou o interesse pelo enfoque territorial, ainda de acordo com os autores, foi derivado da crise do Estado marcada pela perda de seu poder regulatório, sobretudo na Economia, e disso decorreram consequências políticas e institucionais decisivas para a emergência da abordagem territorial:

A crise do Estado refere-se a sua incapacidade crescente de regular e interferir na economia privada, especialmente, a partir da ampliação da capacidade da economia capitalista de ajustar, em escala planetária, a interdependência entre as condições de tempo e espaço no processo global de produção de mercadorias. As novas tecnologias de base microeletrônica e telemática (telecomunicações e informática) foram de fundamental importância para a consolidação do processo de globalização (também chamada de mundialização) que caracteriza a sociedade e a economia contemporânea (SCNHEIDER; TARTARUGA, 2004, p.108).

Neste contexto de crise do Estado enquanto ente regulador desgasta-se a abordagem regional de planejamento, emergindo o território como a instância mais propícia à mediação entre os diferentes atores e as múltiplas escalas. A noção de região, fortemente vinculada aos aspectos econômicos do desenvolvimento, mostrou-se insuficiente na orientação das ações do Estado em face da legitimação de novos parâmetros de compreensão do desenvolvimento, como a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida (SCHNEIDER *et al.*, 2004).

Ganha espaço, então, a abordagem territorial, entre estudiosos e também nas instâncias governamentais, tendo em vista as possibilidades concretas de intervenção estatal que suscita. Discorrendo sobre o tema, Perafán (2007, p.153) destaca: “O território tem um caráter instrumental e prático, e não analítico, isto é, o conceito de território não é submetido à experimentação empírica para depois ser reconstruído de forma abstrata e analítica.”

Segundo Marques (2002), trata-se de uma perspectiva instrumentalista, tendo em vista sua relação muito estreita com a busca por uma nova estratégia de desenvolvimento rural no Brasil que é, de fato, onde reside o maior desafio da problemática. E a autora (2002, p.96) chama a atenção para a “necessidade de se elaborar uma estratégia de desenvolvimento para o campo que priorize as oportunidades de desenvolvimento social e não se restrinja a uma perspectiva estritamente econômica e setorial”, como será tratado mais adiante.

Ainda que não repouse sobre um aparato teórico unificado, como destaca Perafán (2007, p.149), em termos gerais a abordagem territorial opera uma mudança na discussão sobre desenvolvimento “trazendo em seu bojo uma revalorização do espaço, do local, das características e potencialidades que um território específico tem para gerar seu desenvolvimento”.

À luz desta abordagem, ao discutir a problemática rural Veiga (2003, p.49) assevera que “o rural é necessariamente territorial, e não setorial como os programas dos órgãos federais”. O desafio que se impõe, então, é transitar da verticalidade das ações setoriais para um projeto articulado horizontalmente de intervenções com vistas ao desenvolvimento dos territórios rurais.

Para Schneider *et al.* (2004, p.98), “o desenvolvimento rural resulta de ações articuladas que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural para melhorar a renda, a qualidade de vida e o bem-estar das populações rurais”.

Sob o enfoque territorial, o desenvolvimento rural é eminentemente uma construção coletiva que gera e reproduz autonomia visando à emancipação em termos efetivos. Nesta perspectiva, assumem papel de destaque as formas de organização e participação social como instâncias políticas de planejamento e gestão. O cidadão deixa de ser sujeito passivo para exercer função ativa nos processos decisórios que resultam na formulação de políticas públicas de desenvolvimento. A interação entre a população e os gestores públicos pode superar,

entre outros problemas, a carência de informações e dados que relatem a realidade de forma fidedigna, o que se verifica em grande parte dos pequenos municípios, sobretudo em relação às áreas rurais (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004).

Discutindo o desenvolvimento territorial rural, Veiga (2003) destaca três aspectos essenciais que não podem deixar de ser considerados, quais sejam: o meio ambiente, os sistemas produtivos locais e a recomposição dos territórios. A preservação ambiental, segundo o autor, é um meio de envolvimento dos atores locais e funciona como marca identitária do território e diferencial de competitividade microrregional. Trata-se de uma condição imprescindível a qualquer estratégia que pretenda a promoção do desenvolvimento territorial rural.

Quanto aos sistemas produtivos locais mencionados por Veiga, estes podem ser entendidos como um desdobramento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) a partir da inserção de elementos de cooperação e aprendizagem “com potencial de gerar o incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local” (ALBAGLI; BRITO, 2003, p.3).

De acordo com a definição elaborada pela RedSist¹:

Entende-se como APLa aglomeração territorial de agentes econômicos, políticos e sociais (com foco em um conjunto específico de atividades econômicas) que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras instituições públicas e privadas voltadas para formação e capacitação de recursos humanos (ALBAGLI; BRITO, 2003, p.3).

Na abordagem territorial sob o enfoque dos Arranjos Produtivos Locais, a noção de Capital Social é muito presente. Desenvolvida sob diferentes enfoques, a Teoria do Capital Social tem como cerne a interação pessoal e o compartilhamento de valores comuns. Através do estabelecimento de uma série de redes de relacionamentos interpessoais que funcionam como base de coesão social, os indivíduos são capazes de transpor os limites das relações de interconhecimento para obter vantagens mútuas, que se multiplicam à medida que se acumulam os valores comuns compartilhados. Neste contexto, Capital Social pode ser

¹ Rede de Sistemas Produtivos e Inovativos Locais – RedSist: é uma rede de pesquisa interdisciplinar sediada no Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, atuante desde 1997.

compreendido como algo rentável a partir da lógica de investimento e retorno que pauta a ideia de capital em termos mais amplos (FIELD, 2003).

As principais contribuições clássicas para o desenvolvimento da Teoria do Capital Social são de Pierre Bourdieu, James Coleman e Robert Putnam, sendo este último o responsável pela difusão do conceito ligado ao associativismo e à atividade cívica como base da coesão social e caminho para o bem-estar coletivo, conceito este que está na base dos Arranjos Produtivos Locais (FIELD, 2003).

Conforme apontam Albagli e Brito (2003, p.4), a reprodução continuada de elos de cooperação, confiança e interação entre os diferentes atores sociais é condição essencial para a constituição de arranjos produtivos locais e “se encontra geralmente associada a trajetórias históricas de construção de identidades e de formação de vínculos territoriais (regionais e locais), a partir de uma base social, cultural, política e econômica comum”.

A formação destas aglomerações, portanto, está fortemente vinculada à instauração de pactos territoriais oriundos de elos geográfica e historicamente estabelecidos. Nas palavras de Poletto (2009, p.61):

Os APLs têm como cerne uma preocupação com os recursos particulares de cada lugar, onde o território se torna mais do que uma rede de fluxos, é a constituição de um espaço abstrato de cooperação entre diferentes atores de uma mesma comunidade com o objetivo de engendrar os processos de criação de formas democráticas de desenvolvimento.

Como elemento central neste processo, a cooperação entre os agentes sociais pode se manifestar sob duas formas principais: a cooperação produtiva, que visa à melhoria das condições de produtividade, com conseqüente melhoria na qualidade dos produtos, e a cooperação inovativa, que tem como escopo o desenvolvimento de novos meios de produção que a tornem mais eficiente, ou seja, com melhores resultados e menores custos, além de estimular a interação para o aprendizado (POLETTTO, 2009).

A formação de aglomerações desta natureza consiste, portanto, em uma peça-chave na promoção do desenvolvimento de territórios rurais, já que viabiliza uma inserção competitiva no mercado globalizado e possibilita a capacitação técnica de pessoas locais e a inovação continuada na produção de bens e serviços. Na base deste processo estão os princípios essenciais do chamado desenvolvimento endógeno, ou local, enumerados por Perafán (2007), destacando-se o papel

relevante dos agentes locais na promoção do desenvolvimento, a valorização dos atributos locais relativos à cultura, política e organização institucional e a governança como condição intrínseca ao desenvolvimento.

Segundo Schneider *et al.* (2004, p.104):

Os sistemas produtivos locais, que são um resultado de dinâmicas territoriais endógenas, funcionam a partir de relações de trabalho e de produção peculiares que estão diretamente relacionados ao ambiente social e à estrutura econômica, permitindo, assim, uma articulação das novas formas de produção com o modo de vida local.

Já a recomposição dos territórios liga-se intimamente à noção de governança, colocando-se como a “necessidade de novas formas de concertação, coordenação, gestão das aglomerações e das microrregiões, [...] promovendo a articulação das unidades político-administrativas pré-existentes” (VEIGA, 2003, p.38). A articulação microrregional desses territórios é requisito indispensável para o desenvolvimento, uma vez que cria condições operacionais de planejamento e gestão territoriais. Neste sentido, Veiga (2003, p.48) chama atenção para o fato de que “é equivocado imaginar que um conselho de um minúsculo município possa diagnosticar e planejar o desenvolvimento rural”.

Em aprofundamento à discussão sobre a recomposição dos territórios como condição para o desenvolvimento rural, Veiga coordenou em 2001 um trabalho intitulado *O Brasil Rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*², em que dá especial atenção à necessidade de se estabelecerem arranjos institucionais capazes de promover articulações intermunicipais que deem conta de engendrar planos e ações efetivos de desenvolvimento territorial. Nesse sentido, propõe uma revisão do papel das diferentes esferas de poder, cabendo ao governo federal e aos estaduais estimular iniciativas locais e promover meios para que estas possam, no futuro, se multiplicar de forma autofinanciada. Contudo, não se trata, conforme ressalta Veiga, de mera transferência de recursos. A atuação federal deve assumir um caráter eminentemente contratual mediante o estabelecimento daquilo que o autor intitulou Contratos Territoriais de Desenvolvimento (CTDs), cuja proposta é incentivar a construção de redes territoriais que favoreçam a inovação no meio rural e a aquisição de múltiplas competências. Neste contexto, o papel das prefeituras é

² Elaborado no âmbito do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural ligado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Desenvolvimento Agrário (NEAD/CNDRS/MDA).

crucial “enquanto agentes de dinamização socioeconômica” (VEIGA, 2003, p.36), tendo sempre em vista a articulação microrregional como condicionante ao desenvolvimento rural sustentável.

Sobre a questão, Abramovay (2009) pondera que o maior obstáculo a ser enfrentado para a promoção do desenvolvimento territorial rural sustentável é a articulação efetiva entre os diferentes atores sociais e as esferas do Poder Público que viabilize a formulação de projetos revestidos por uma identidade social, econômica e cultural. Neste ponto, ao passo que destaca a importância dos conselhos de desenvolvimento rural que se instituem em grande número no país, o autor faz uma ressalva veemente à eficácia desses organismos. Apesar de se pretenderem organizações territoriais de decisão, os conselhos revelam um caráter eminentemente municipal cuja composição os configura muito mais como instâncias reivindicatórias do que como instâncias de planejamento:

Eles são o meio pelo qual a sociedade local formula suas necessidades e não a instância que organiza a coesão dos diferentes interesses regionais em torno de um projeto comum. Um dos mais importantes pontos de estrangulamento da ação dos conselhos de desenvolvimento rural – claramente expresso nos casos aqui analisados – é a completa ausência dos empresários e seus representantes em sua composição. Isso faz com que os conselhos – e, por aí, de certa forma, toda a política de desenvolvimento rural – adquiram um formato social e não econômico, como se estivessem voltados a compensar as carências que o processo de crescimento vai deixando pelo caminho (ABRAMOVAY, 2002, p.37).

No âmbito da abordagem territorial, portanto, imperativo discutir-se a questão do papel dos agentes sociais, sendo esta uma das grandes contribuições da Geografia ao debate sobre o desenvolvimento territorial. Muito embora a discussão assuma um caráter eminentemente instrumental e normativo, como mencionado anteriormente, é possível transpor alguns ensinamentos deste campo disciplinar, enriquecendo o debate.

Como já foi discutido neste estudo, a perda do poder regulador do Estado desencadeou uma revisão dos papéis dos agentes sociais. O desenvolvimento econômico cada vez mais é regulado pelo mercado, de modo que o Estado já não ocupa a posição central no processo, assumindo um caráter regulador secundário, agora muito mais permeável à participação de diferentes instâncias sociais.

Neste contexto, as ações descentralizadas ganham amplo espaço, valorizando-se a participação de atores sociais antes de pouca expressão e

redefinindo-se o papel das instituições, sobretudo as esferas políticas de escala local, como as Prefeituras (SCHNEIDER; TARTARUGA, 2004). Emerge, assim, a noção de governança, processo de concertação entre atores, instituições e Estado, que tem como pano de fundo teórico a ideia de capital social difundida por Roberto Putnam, discutida anteriormente.

Como base de referência desta nova dinâmica, portanto, o território funciona como um suporte capaz de agregar valores econômicos, políticos e socioculturais antes dispersos que se traduzem em políticas sustentáveis de desenvolvimento. Sob tal enfoque, amplia-se o conceito de rural para além da mera reprodução de práticas agrícolas, reconhecendo-se a heterogeneidade como aspecto central dos territórios, cuja valorização contribui para o fortalecimento das capacidades endógenas (SCHNEIDER *et al.*, 2004).

2.4 Desenvolvimento territorial rural e os pequenos Municípios

O debate sobre o desenvolvimento territorial rural remete ao que se tem chamado de Nova Ruralidade, já discutida neste trabalho e entendida, segundo Siqueira e Osório (2001, p.75), como um contínuo em relação ao urbano, “isto porque o rural se urbanizou tanto devido ao desenvolvimento e a aplicação de técnicas industriais de agricultura, quanto devido – o que é sem dúvida muito interessante – ao transbordar do urbano para o rural”. Todavia, os autores chamam a atenção para o fato de que o território brasileiro, marcado por realidades tão heterogêneas, não permite ser compreendido sob um único prisma, seja em se tratando de cenários urbanos ou rurais.

Amparados nas reflexões de Aldo Solari e Maria José Carneiro, Siqueira e Osório (2001, p.76) afirmam:

A ideia do contínuo não deve ser comprada sem reflexão, pois em vários locais, especialmente nos países em desenvolvimento e nos países ‘atrasados’, a industrialização da agricultura e as outras mudanças que levam à formulação da continuidade entre o rural e o urbano ainda não se constituíram. A diferenciação não opera com a mesma intensidade em todos os pontos do globo terrestre. Assim, se a nova conceituação de rural e urbano é eficiente para o campo altamente industrializado e urbanizado dos países desenvolvidos e de determinadas áreas dos países em desenvolvimento, a conceituação tradicional pode ser ainda eficiente para

conhecer a realidade nos locais aonde ainda impera a dicotomia e o campo ainda está longe da cidade.

Considerando a amplitude de cenários que configura a realidade brasileira, muitos deles deveras contrastantes, coloca-se a questão de como compreender o rural nos pequenos territórios ainda atrelados a dinâmicas socioeconômicas mais tradicionais, como é verificado no objeto de estudo deste trabalho, o Estado de Alagoas. Neste sentido, a ponderação de Siqueira e Osório (2001, p.76) é bastante pertinente ao ressaltarem que “a conceituação de rural vai depender diretamente da localidade a que nos referimos [...]”.

Sob esta perspectiva, as considerações tecidas acerca da abordagem territorial também contribuem, uma vez que colocam a valorização das particularidades locais como elemento essencial ao desenvolvimento, de modo que se compreenda o rural a partir da realidade de cada território e não com base em elucubrações impostas de forma exógena.

No âmbito do debate sobre desenvolvimento territorial rural, a questão do porte populacional dos municípios não pode deixar de ser considerada, tendo em vista que a maior parte do território brasileiro é formada por municípios de pequeno porte (até 20 mil habitantes) e que a grande parte dos municípios com mais forte caráter rural se enquadram nas menores categorias populacionais.

Ao se analisar a distribuição dos municípios brasileiros por porte populacional, segundo dados do Censo 2010 (IBGE), 70,33% deles possuem menos de 20 mil habitantes, o que corresponde a 3.914 municípios, de um total de 5.848. Ainda que a maior concentração populacional se dê em municípios com mais de 100 mil habitantes, é imprescindível prover ações e estratégias de desenvolvimento para esta vasta porção do território brasileiro composta por pequenos municípios. Conforme destaca Lopes (2009, p.77), os pequenos municípios “são uma referência familiar ou de caráter afetivo para um grande contingente de pessoas. Contudo, trabalhos técnicos ou científicos que as tenham como objeto são ainda relativamente pouco numerosos”.

Pesquisadora renomada sobre o tema, Wanderley (2001, p.1) chama atenção para duas questões essenciais que tornam relevante o estudo de pequenos municípios:

Por um lado, a maioria da população rural do País vive nas zonas rurais dos pequenos municípios e, pelo menos em algumas regiões, a população rural é majoritária nos municípios com até 20 mil habitantes (em certos casos, até

50 mil habitantes); por outro lado, as pequenas cidades, consideradas urbanas pelo IBGE, conhecem uma experiência urbana que é, frequentemente, frágil e precária.

Para Wanderley (2001), nos pequenos municípios o desenvolvimento local deveria ser pautado em políticas adequadas de desenvolvimento rural e na valorização dessas unidades territoriais como elos entre espaços essencialmente rurais e centros urbanos, o que constitui em caminho para a superação do isolamento e das precárias condições de vida que os marcam.

A multiplicação de pequenos municípios, no Brasil, tem forte relação com a descentralização decorrente do federalismo instalado nos anos 1980, já mencionada aqui, quando o país passou a vivenciar um processo de crescente emancipação político-administrativa de municípios. Sobre a questão, Magalhães (2007) traz dados bastante interessantes que apontam a criação de 1.405 municípios no Brasil entre 1984 e 2000, o que representou um aumento de 34,3% em relação à quantidade de municípios existentes no período anterior. Dos municípios instalados, 94,5% se enquadram em pequeno porte populacional, o que, por si só, não seria um problema não fosse a total inviabilidade econômico-financeira de grande parte deles.

Fortemente dependentes de recursos da União, transferidos via Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e de outros provenientes dos Estados, estes municípios estão sujeitos, com frequência, a situações deficitárias. Como pondera Magalhães (2007, p.16), qualquer problema econômico na esfera federal ou estadual que reduza as respectivas arrecadações repercute nas transferências municipais e faz com que os municípios deixem de receber componentes essenciais de seus orçamentos. Como a maioria, senão a quase totalidade, das despesas municipais é inflexível, a consequência é o desequilíbrio de execução orçamentária e o déficit financeiro.

Importante mencionar, ainda, que os municípios de pequeno porte são aqueles com menor grau de cobertura na prestação de serviços públicos, conforme mostra pesquisa apresentada no Fórum do Banco do Nordeste de 2009 (GASPARINI; COSTA; SAMPAIO, 2009). Além do menor grau de cobertura na prestação de serviços públicos, as pequenas aglomerações, em geral, possuem menor capacidade competitiva regional. Segundo Lopes (2009), em grande medida isto se deve aos baixos níveis de escolaridade que caracterizam a população

majoritária nesses municípios, que geralmente se ocupam com atividades do setor primário atreladas, ainda, a formas tradicionais.

Em paralelo, revela-se um grande vácuo do aparato regulatório com relação ao ordenamento territorial nos pequenos municípios. O Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, foi juridicamente firmado pela Constituição Federal de 1988 e reafirmado pela Lei Federal nº 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade. Dentre as diretrizes de política urbana que devem ser observadas pelos municípios destaca-se a integração das atividades urbanas e rurais, devendo ser contemplada a totalidade dos territórios municipais nos Planos Diretores para fins de planificação. O que se vê, todavia, é um tratamento bastante generalizado dispensado pelos Planos Diretores às chamadas zonas rurais. E para grande parte dos municípios essencialmente rurais, com menos de 20 mil habitantes, sequer há um instrumento de ordenamento territorial, tendo em vista que os municípios deste porte populacional estão desobrigados à elaboração do Plano Diretor.

Mas, ainda que todos os municípios contassem com este instrumento regulatório, não se pode deixar de considerar que o Plano Diretor não garantiria um tratamento adequado das questões rurais. Sobre a questão, convém trazer as palavras de Siqueira e Osório (2001, p.77):

O Plano Diretor do ordenamento espacial dos municípios é elaborado por uma equipe de técnicos, mas é submetido à aprovação das câmaras municipais. Ou seja, são critérios políticos que definem, em última análise, o que é urbano e o que é rural. E os políticos não decidem com base em critérios racionais, mas com base na tradição e nas representações que eles têm do que é o rural, já que esta história de fazer conceitos precisos e objetivos é um problema das ciências sociais, e não da política.

Neste contexto, a abordagem territorial do desenvolvimento vem ao encontro da carência de instrumentos locais de planejamento, propondo alternativas de ação pautadas em articulações microrregionais que possibilitem a esses municípios construir um diagnóstico territorial com vistas à propositura de estratégias de desenvolvimento, tendo a premissa da participação de múltiplos atores como diretriz indispensável.

Mas, o que se entende por pequeno município? O referencial mais comumente adotado é o limite demográfico de 20 mil habitantes estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU); todavia, Maia, D. (2010) enfatiza que não

se deve desconsiderar o aspecto demográfico neste propósito conceitual, já que há muitos outros elementos a serem agregados no debate, tendo em vista que o dado populacional puro não traduz uma realidade estudada.

Discutindo a problemática dos pequenos municípios para buscar o mais adequado caminho para defini-los, Wanderley (2001, p.6) afirma que os pequenos municípios expressam uma trama social e espacial específica, assinalada por um processo de urbanização marcadamente frágil, tendo em vista a precariedade da oferta de bens e serviços, ainda concentrada nos maiores centros, além da insuficiência da rede de comunicação entre as aglomerações: “De certa forma, pode-se dizer que, no Brasil, o fato de ser pequeno frequentemente significa ser precário do ponto de vista dos recursos disponíveis.”

Outro elemento muito presente nos pequenos municípios, de acordo com a autora, é o forte caráter rural, o que vem ao encontro da hipótese sustentada no presente trabalho. A análise de alguns indicadores socioeconômicos e demográficos permite identificar a ruralidade marcante nos pequenos municípios, dentre eles: a proporção considerável de população rural e de pessoas com residência urbana, porém ocupadas com atividades rurais, e de pessoal ocupado com atividades primárias em relação à população total. Há que se ressaltar, ainda, que os atributos rurais, especialmente as baixas densidades populacionais, a predominância de paisagens naturais e os laços de proximidade das relações sociais acabam por impregnar todo o espaço municipal, suprimindo o caráter urbano enquanto alteridade (WANDERLEY, 2001).

Ainda com amparo no trabalho de Wanderley, há um modo de vida dominante e uma dinâmica de sociabilidade local específicos dos pequenos municípios, essencialmente atrelados aos processos de uso da terra e às estruturas políticas de poder local, bem como à existência de uma forte memória coletiva que se reflete em elemento identitário.

A discussão acerca dos pequenos municípios, portanto, vai muito além das meras classificações determinadas em função do porte populacional; ela passa pelo debate em torno das relações sociais e simbólicas que se estabelecem nestes espaços e pela análise das dinâmicas hierárquicas que se configuram no âmbito das redes urbanas. Este debate, segundo Corrêa (2011, p.7), é um elemento muito mais apropriado para a discussão em torno da problemática dos pequenos municípios do que as categorias demográficas, “onde a predominância de práticas agrícolas pode

levar a se pensar em um *continuum* rural-urbano, sem um rígido limite entre núcleos urbanos e núcleos rurais, podendo-se falar nesses casos em habitat rural concentrado”.

2.4.1 Pequenos municípios no Nordeste

Discutindo sobre a problemática dos pequenos municípios do Nordeste em sua relação com o mundo rural, Wanderley (2001) reúne apontamentos que tendem a relacionar os pequenos municípios nordestinos a estruturais socioeconômicas fortemente rurais que, todavia, não se enquadram no cenário posto pela chamada Nova Ruralidade. Sob esta perspectiva,

[...] o Nordeste seria marcado por uma estrutura urbana deficitária, formada essencialmente por pequenos municípios, com funções de intermediação comercial primária, com baixo nível de urbanização e uma estrutura política marcada pelo “mandonismo local”, cuja base de poder sempre foi a propriedade da terra (CLEMENTINO,1997 *apud* WANDERLEY, 2001, p.4).

Em uma primeira aproximação empírica à Região em foco, tem-se que, do total da população residente em domicílio de situação rural no Brasil, 29.830.007 habitantes, 47,80% se encontram no Nordeste, pouco mais de 14 milhões de pessoas, que representam aproximadamente 27% da população total residente na Região. Neste sentido, é bastante pertinente que estudos sobre o rural tenham o Nordeste como lócus de investigação. Não apenas em virtude da maior concentração de população rural, o Nordeste também chama a atenção pela concentração de grande número de municípios considerados de pequeno porte, com menos de 20 mil habitantes.

A Região Nordeste, em números relativos, não é a que apresenta o maior percentual de municípios de pequeno porte; entretanto, é a que possui o maior número de municípios de pequeno porte em números absolutos: são 1.195 com menos de 20 mil habitantes, o que, paralelamente ao considerável contingente populacional residente em situação de domicílio rural, evoca a necessidade de se pesquisar e debater as especificidades territoriais do rural na Região.

Tendo em vista a leitura integradora do território proposta por Haesbaert (2004[a]), faz-se necessário contextualizar historicamente os territórios em estudo, uma vez que as relações que neles se concretizam mudam no decorrer dos tempos.

Neste sentido, para compreender o contexto histórico de desenvolvimento dos territórios no Nordeste, convém evocar os trabalhos de Sérgio Buarque de Holanda e Gilberto Freyre, cuja vasta pesquisa em torno da formação nordestina e da própria questão do rural oferece subsídios muito consistentes para a discussão do tema.

Discorrendo sobre a ocupação europeia no Nordeste brasileiro, Holanda (1995, p.48) aponta que a estrutura agroexportadora de latifúndios foi o modelo produtivo então estabelecido em virtude da vastidão de terras férteis e inexploradas, apropriadas à produção extensiva da cana-de-açúcar. Considerando a ênfase quantitativa atribuída à produção nos engenhos, prevaleceram processos extremamente predatórios de exploração da terra em que “a técnica europeia serviu apenas para fazer ainda mais devastadores os métodos rudimentares de que se valia o indígena em suas plantações”.

Não obstante a colonização portuguesa no Brasil tenha se desenvolvido em torno da lavoura açucareira, a sociedade decorrente deste processo não pode ser considerada agrícola em sua essência. Isto porque, segundo Holanda (1995), o português não tinha tradição em práticas agrícolas, mas assim o fez aqui em virtude das condições favoráveis à obtenção de maior lucro com menores esforços. Esta foi uma das razões primordiais para a manutenção de práticas rudimentares na produção açucareira, à qual se agregavam as próprias limitações naturais que inviabilizavam aprimoramentos técnicos.

Dentre os principais desdobramentos deste modelo produtivo baseado na monocultura da cana-de-açúcar, a falta de esforços no desenvolvimento de outras atividades produtivas e a conseqüente estagnação econômica são aspectos que se reproduziram em muitas localidades do Nordeste, perdurando até os dias de hoje. De igual modo, os ofícios urbanos, à época da colonização, também eram pouco diversificados em virtude da não-especialização no desenvolvimento das atividades e da completa incapacidade de cooperação para a dinamização da economia e a melhoria das condições de vida da população. Este aspecto foi um grande entrave não só para o incremento econômico, mas também para a organização política daquela sociedade em formação.

Dada esta dificuldade de organização política, acabou por se consolidar uma sociedade ordenada pela vontade do proprietário rural, instituindo-se o que Holanda (1995, p.80) denominou “autarquia dos domínios rurais brasileiros”, em que o engenho constituía “um organismo completo e que, tanto quanto possível, se bastava a si

mesmo”. O patriarcalismo foi, pois, o modelo social que norteou as relações tanto na esfera privada quanto nos domínios públicos, pautado por elos afetivos e pessoais:

Representando, como já se notou acima, o único setor onde o princípio da autoridade é indisputado, a família colonial (patriarcalismo) fornecia a ideia mais normal do poder, da respeitabilidade, da obediência e da coesão entre os homens. O resultado era predominarem, em toda a vida social, sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família (HOLANDA, 1995 [1936], p.82).

Neste contexto, as cidades exerciam papel secundário nos processos de desenvolvimento do território brasileiro que, por longo tempo, foram fortemente dependentes dos domínios agrários. Esta dependência, segundo Holanda (1995, p.88), está diretamente relacionada à inexistência de organizações intermediárias entre os centros urbanos e as grandes propriedades rurais voltadas à exportação de gêneros agrícolas: “Toda a ordem administrativa do país, durante o Império e mesmo depois, já no regime republicano, há de comportar, por isso, elementos estreitamente vinculados ao velho sistema senhorial.”

Estudo ainda mais aprofundado acerca das influências da cultura da cana-de-açúcar sobre a estruturação econômica, social, política e cultural do país, sobretudo da Região Nordeste, coube a Gilberto Freyre, contemporâneo de Holanda. Para Freyre (1989, p.157), as influências da cultura canavieira foram decisivas na formação do Nordeste brasileiro “pautada pela exclusão de culturas de subsistência, pelo latifúndio, pela escravidão, pelo patriarcalismo monossexual, ao mesmo tempo monocultor”. Um sistema extremamente concentrador de riquezas, que impediu o desenvolvimento de diferentes fontes de sobrevivência, no qual a extinção do trabalho escravo, segundo o autor, significou evidente degradação das condições de vida do trabalhador, que passou a assumir a condição de trabalhador livre da indústria açucareira. O escravo, ainda que submetido a regime de extrema penúria e sofrimento inestimável, possuía, no senhor de engenho, uma figura de referência assistencialista, o que se perdeu com a despersonalização oriunda da instauração do regime industrial da usina:

Era inevitável: ou a usina ou o fracasso da indústria regional de açúcar. Mas essa maior centralização da produção industrial não encontrou aqui, nos restos do patriarcalismo escravocrático, tradições de solidariedade que permitissem à lavoura defender-se do domínio imperial das novas fábricas.

Estas foram, em geral, centralizando-se sob um individualismo duro e seco (FREYRE, 1989, p.164).

A transição entre regimes produtivos não foi devidamente acompanhada pela necessária assistência àqueles que nada possuíam além da força de trabalho. Foram, estes, abandonados à própria miséria, sem qualquer estrutura de subsistência que lhes permitisse atingir melhores condições de vida como homens livres. Continuou, assim, grande parte da população atrelada à produção canavieira que, apesar dos novos moldes industriais, não tinha interesse algum em promover melhorias de qualquer natureza a seus subordinados. A economia permaneceu reproduzindo-se em termos monocultores, da mesma forma como se manteve excludente e segregadora a estrutura social.

Ainda hoje, muitas regiões do Nordeste guardam fortes características herdadas do sistema monocultor da cana-de-açúcar. Embora este não seja mais o elemento central da economia em muitas delas, estão imbricados traços da estrutura sociopolítica instaurada pelo regime canavieiro. Tendo isso em conta, estudiosos contemporâneos discutem a questão, como Abramovay, que entende ser imperativa a compreensão desta particularidade para a discussão da ruralidade no Brasil.

Em estudo sobre as regiões canavieiras do Nordeste, Abramovay (2002) destaca um conjunto de características que ainda as moldam. Segundo o autor, toda a dinâmica socioeconômica e espacial está apoiada nas relações de senhorio ainda existentes, em que a usina extrapola a condição de unidade produtiva para assumir verdadeira função institucional.

A propriedade da terra, que assume função não só econômica, mas também política e social, orienta um rígido modelo oligárquico de vida:

Há um grupo limitado de famílias que se volta, antes de tudo, à obtenção de recursos públicos e que organiza sua dominação local em virtude do controle que exerce não só sobre a terra, mas também sobre o próprio funcionamento da máquina estatal. Nestas circunstâncias, tende a ser muito baixo o poder multiplicador da atividade produtiva (ABRAMOVAY, 2002, p.26).

Em virtude deste modelo oligárquico que rege todos os setores da vida em uma comunidade extremamente resistente a mudanças, são lentos os processos de evolução técnica. Mas, ainda quando se instauram mudanças desta natureza, persiste a estrutura social fortemente marcada pela má distribuição de renda e a consequente exclusão socioespacial. Não se trata, todavia, de um problema atrelado

ao produto em si, a cana-de-açúcar, como bem coloca Abramovay (2002, p.29), mas ao sistema socioeconômico que se instaurou em torno da produção canavieira, “marcado pela estagnação tecnológica, na depreciação do trabalho e na permanente obtenção de favores fiscais – conseguidos sempre em nome do papel social das usinas na manutenção do emprego”.

Ainda segundo Abramovay (2002), o fechamento de muitas usinas de açúcar nos anos 1990 não foi acompanhado por uma diversificação econômica que impulsionasse a transformação desta estrutura em algo mais flexível e com melhores possibilidades de desenvolvimento. Não só com o fechamento das usinas seria necessário diversificar a produção, mas mesmo com seu pleno funcionamento isso seria imprescindível para a manutenção da população em condições de vida salubres, haja vista o caráter de sazonalidade da produção canavieira. Dada a inércia econômica dessas regiões, os trabalhadores do setor sucroalcooleiro acabam dependentes de auxílios financeiros do Poder Público para a manutenção nos períodos de entressafra.

A permanência desta estrutura socioeconômica em pequenos municípios do Nordeste reforça a hipótese de pesquisa de que o mundo rural no Brasil contemporâneo não se apresenta de maneira uniforme. Pelo contrário, a heterogeneidade é marcante, sendo muitos os cenários que podem ser encontrados, o que justifica o emprego de múltiplos instrumentos para a compreensão dessas realidades que, no caso do presente trabalho, são as diferentes tipologias classificatórias de unidades geográficas, sejam territórios, regiões, municípios ou cidades.

Não só se impõe a necessidade de compreender os múltiplos cenários que compõem o rural na contemporaneidade, mas também a de buscar alternativas de desenvolvimento territorial que se adequem às necessidades de cada um destes cenários. No caso dos pequenos municípios rurais do Nordeste, muitos ainda atrelados à estrutura socioeconômica da cana-de-açúcar, é urgente a demanda de políticas de diversificação e fortalecimento econômico. Segundo Abramovay (2002, p.32), esta diversificação requer, sobretudo, a “formação de novas estruturas sociais, de novas formas de controle e sanção das condutas econômicas dos indivíduos, e não apenas na aparição e no aproveitamento de oportunidades”.

Economista pesquisador do tema no Estado de Alagoas, Carvalho ([s/d.]) identificou esta realidade em pequenos municípios que vivenciaram o declínio de

usinas que norteavam as economias locais. Em áreas que se tornaram abandonadas e inativas após o fechamento das usinas foram realizados assentamentos rurais que não conseguiram inserção econômica, mesmo com o suporte de programas do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), faltando-lhes o devido apoio em termos de assistência técnica e infraestrutura produtiva.

Como grande entrave ao sucesso dos supostos programas de inclusão e desenvolvimento está seu caráter setorial, que ainda é um grande problema das políticas públicas, conforme foi discutido no capítulo teórico-conceitual do presente trabalho. O caminho para a verdadeira diversificação e inovação não pode deixar de passar pela articulação dos atores locais, que devem figurar como elementos centrais na formulação de estratégias integradas de desenvolvimento.

3 O QUE SÃO MUNICÍPIOS RURAIS: POSSIBILIDADES TAXONÔMICAS

Tendo em vista o enfoque da presente pesquisa, faz-se necessária uma busca, no campo teórico, por elementos conceituais que permitam compreender, no plano da abstração, o que são municípios com forte caráter rural, como foi brevemente esboçado no quadro teórico já apresentado. Estabelecido este aporte teórico, viabiliza-se a manipulação do objeto empírico proposto para estudo: os municípios do Estado de Alagoas.

Neste sentido, pretende-se construir um estudo de caso para atingir o objetivo pretendido. Segundo Becker (1999), o estudo de caso consiste em um método que permite a compreensão de um fenômeno através da investigação profunda de uma situação específica, sendo um dos principais métodos de pesquisa em Ciências Sociais.

Para a construção do estudo de caso pertinente ao presente trabalho foram reunidas diversas tipologias de classificação de municípios propostas por instituições brasileiras e uma internacional, sistematizadas e aplicadas aos municípios de Alagoas, buscando a identificação daqueles com mais forte caráter rural. Pretende-se, assim, esboçar um caminho para a discussão e a elaboração de políticas públicas efetivas visando ao desenvolvimento sustentável desses territórios.

3.1 Método

O processo de construção do objeto teórico busca superar os limites da intuição e da descrição, próprias do senso comum, no sentido da abstração teórico-conceitual que requer o conhecimento científico. As pré-noções acerca do objeto de estudo, como empirismo imediato (experiência primeira), devem ser reformuladas sob o prisma da postura teórica adotada no campo temático trabalhado (BACHELARD, 1996).

Para Bourdieu *et al.* (2004), não há fato dado, apenas construído. É então imprescindível o abandono das noções pré-concebidas e o entendimento de que os dados que constroem o objeto são sempre revestidos por pressupostos teóricos. Neste sentido, o presente trabalho busca retraduzir o objeto empírico a partir de uma leitura analítica dos dados trabalhados com amparo na base teórica pertinente. Sob este enfoque, os dados são manipulados a partir de diferentes aportes que se

reforçam uns aos outros, articulando dimensões quantitativas e qualitativas no processo de construção do objeto.

A proposta de investigação do presente trabalho tem como pano de fundo o cotejo e a análise crítica de um conjunto de sistemas de classificação de municípios que identificam, em maior ou menor grau, o nível de ruralidade das unidades geográficas estudadas.

Retomando a discussão brevemente esboçada no capítulo anterior, com amparo na teoria de Durkheim e Mauss (1969) sobre os processos de representação e classificação do conhecimento, tem-se que, desde tempos muitos remotos, a humanidade manipula sistemas de organização dos seres e das coisas. Segundo os sociólogos, as primeiras categorias lógicas foram sociais e buscavam tornar inteligíveis as relações dos seres entre si e com os elementos da natureza, o que está intrínseco na constituição dos processos de classificações científicas.

O espaço em que vivia o ser humano também foi objeto de sistemas de diferenciação, tendo sido estudado por Durkheim e Mauss sob o ponto de vista dos elementos afetivos envolvidos nos processos classificatórios que, de acordo com os autores, persistem ainda nas dinâmicas taxonômicas atuais:

Para muitos povos, o espaço está profundamente diferenciado segundo as regiões. É que cada região tem seu valor afetivo próprio. Sob a influência de sentimentos diversos, ela se liga a um princípio religioso especial e, por conseguinte, está dotada de virtudes *sui generis* que a distinguem de qualquer outra. E é este valor emocional das noções que desempenha papel preponderante na maneira pela qual as ideias se aproximam ou se separam. É este valor que serve de caráter dominante na classificação. (DURKHEIM; MAUSS, 1969, p.201).

Atualmente, as taxonomias têm sido utilizadas de forma recorrente para a análise estruturada de realidades das mais diversas. Segundo Cassiolato ([s/d.]), existem três principais aspectos que constituem as taxonomias, quais sejam: os limites de alcance; a unidade de análise e conseqüente escolha de categorias; e os critérios diferenciadores dessas categorias.

Considerando que os processos de categorização são mesmo um componente cultural irresistível, propagado ao longo dos séculos, buscou-se desenvolver o debate sobre os territórios rurais a partir das taxonomias existentes neste domínio.

Sob tal perspectiva, foram reunidas diversas tipologias de classificação de municípios propostas por instituições brasileiras e uma internacional, buscando a

identificação dos municípios que podem ser categorizados como fortemente rurais. Trata-se, de fato, de proposições taxonômicas desenvolvidas em âmbitos institucionais que se revestem, assim, de um caráter eminentemente instrumental. Algumas delas, como se verá, foram elaboradas a partir de debates acadêmicos consistentes mas resistem, ainda, ao viés instrumentalista.

Este cenário, todavia, não invalida a discussão acadêmica em torno desses sistemas classificatórios; pelo contrário, impõe a necessidade de se debater criticamente o tema à luz de um aparato teórico-conceitual consistente que permita a compreensão da realidade com vistas à proposição de caminhos para o planejamento e a gestão dos territórios que proporcionem efetiva melhoria na qualidade de vida da coletividade.

Com esteio na discussão teórico-conceitual tecida no capítulo anterior, alguns critérios podem ser apontados como essenciais na construção de sistemas taxonômicos de classificação de unidades geográficas, sejam municípios, regiões ou territórios. São aspectos que se apresentam de forma recorrente em diferentes posturas conceituais, podendo ser entendidos como elementares e mesmo inerentes a este debate, quais sejam:

- a) critério político: delimitação político-administrativa;
- b) critério demográfico: porte populacional e densidade demográfica;
- c) critério da localização: grau de centralidade;
- d) critério econômico: peso econômico por setor produtivo e renda.

A partir dos critérios essenciais acima elencados, foram agrupadas as tipologias classificatórias reunidas neste trabalho, que são as principais taxonomias atualmente aplicadas por instituições brasileiras como instrumento norteador na elaboração de políticas públicas de ordenamento territorial. Na sistematização aqui apresentada considerou-se o critério preponderante de cada taxonomia, havendo, em geral, a combinação de diferentes fatores na constituição das tipologias.

Ainda que algumas taxonomias aqui discutidas não tratem especificamente da distinção entre espaços rurais e urbanos, todas servirão como base para a compreensão da realidade dos pequenos municípios rurais que constituem o estudo de caso do presente trabalho.

3.2 Taxonomia e Território: as tipologias classificatórias

3.2.1 Critério político-administrativo

3.2.1.1 IBGE

Conforme já discutido no capítulo anterior, a definição do IBGE de zona urbana e zona rural tem um caráter eminentemente político-administrativo mediante o qual essas delimitações são impostas através de dispositivos legais, o que pode refletir muito mais os interesses políticos do que a realidade concreta.

Na publicação Sinopse do Censo 2010 estão elencadas as seguintes categorias espaciais:

Área urbanizada: área legalmente definida como urbana que se caracteriza por construções, arruamentos e intensa ocupação humana.

Área não urbanizada: área legalmente definida como urbana que se caracteriza por ocupação de caráter predominantemente rural.

Área urbana isolada: área legalmente definida como urbana que se apresenta separada da sede municipal ou distrital por área rural ou por outro limite legal.

Aglomerado rural: localidade situada em área legalmente definida como rural onde existam unidades domiciliares que conformem um conjunto de edificações adjacentes (50 m ou menos de distância entre si) com características de permanência. Os aglomerados rurais são classificados em: aglomerado rural do tipo extensão urbana, povoado, núcleo e outros (IBGE, 2010, p.19-20).

Ainda que não devam ser consideradas isoladamente para a compreensão das realidades rural e urbana do país, as categorias espaciais do IBGE permitem uma primeira aproximação empírica a partir de dados censitários que abrangem múltiplos aspectos.

As tabelas a seguir mostram a distribuição da população residente brasileira com base na situação do domicílio.

Tabela 1 - População residente com domicílio de situação urbana

REGIÃO	TOTAL	Cidade ou vila		Área urbana isolada
		Área urbanizada	Área não urbanizada	
Norte	11 664 509	11 576 620	86 433	1 456
Nordeste	38 821 246	37 934 920	418 620	467 706
Sudeste	74 696 178	73 148 226	954 458	593 494
Sul	23 260 896	22 258 021	792 536	210 339
Centro-Oeste	12 482 963	12 273 247	183 825	25 891
BRASIL	160 925 792	157191034	2435872	1298886

Fonte: IBGE, Censo 2010.

Tabela 2 - População residente com domicílio de situação rural

REGIÃO	TOTAL	Área rural (exceto aglomerado)	Aglomerado			
			De extensão urbana	Povoado	Núcleo	Outros aglomerados
Norte	4199945	3 396 915	44798	696150	18710	43372
Nordeste	14 260 704	10 695 514	356513	2943615	49284	215778
Sudeste	5 668 232	5 006 173	312220	310728	7474	31637
Sul	4 125 995	3 909 324	104639	90985	7701	13346
Centro-Oeste	1 575 131	1 378 355	51207	132087	8980	4502
BRASIL	29 830 007	24386281	869 377	4173565	92149	308 635

Fonte: IBGE, Censo 2010.

De acordo com o critério taxonômico adotado pelo IBGE, os dados apontam que a grande maioria da população brasileira, aproximadamente 85% da população total residente, deve ser considerada urbana. Ainda que se possa questionar a pertinência das definições do IBGE, a urbanização é um fenômeno contundente e inegável no país; entretanto, há também um grande contingente populacional em áreas rurais que não pode ser desconsiderado nas práticas do planejamento. Quase 30 milhões de brasileiros vivem em situação domiciliar rural, um quadro que se manifesta, quantitativa e, sobretudo, qualitativamente, de forma bastante heterogênea no território brasileiro.

Ao lado do peso exercido pelo critério político-administrativo no sistema taxonômico utilizado pelo IBGE, o aspecto demográfico é também muito presente, sendo adotada, em muitos estudos e análises, a divisão por classe populacional empregada por essa Instituição. Cumpre ressaltar que esta definição de classes por porte populacional tem amparo nos critérios estabelecidos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Ao analisar a distribuição dos municípios brasileiros por porte populacional, identifica-se que, em todas as regiões do País, mais de 60% dos municípios possuem menos de 20 mil habitantes, o que reforça a necessidade de se debater o tema proposto no presente trabalho.

Tabela 3 - Distribuição de municípios por classe populacional

CLASSE	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		C. Oeste	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)
até 2000	10		8		39		51		10	
de 2001 a 5000	76		233		359		382		133	
de 5001 a 10000	81	61,3	363	66,6	391	68,6	273	79,1	104	77
de 10001 a 20000	108		591		356		234		112	
de 20001 a 50000	111		428		285		147		72	
de 50001 a 100000	43	38,7	113	33,4	99	31,4	53	20,9	17	23
de 100001 a 500000	18		47		122		44		14	
mais de 500000	2		11		17		4		4	

Fonte: IBGE, Censo 2010.

No âmbito do planejamento territorial, parece bastante relevante a discussão da questão do porte populacional dos municípios, ao lado do caráter rural, uma vez que os debates têm se dado, essencialmente, em torno dos problemas das cidades de grande porte, sobretudo as metrópoles. É fato que as metrópoles apresentam grandes desafios para o planejamento territorial; no entanto, como indagou Maia, D. (2009, p.17), “será que as teorias e as metodologias utilizadas nos estudos das metrópoles cabem na análise das médias e pequenas cidades, ou mesmo das

idades não-metropolitanas?”. É, sem dúvida, uma questão deveras pertinente que deve ser levada aos círculos de discussão e às ações do planejamento.

Importante mencionar, ainda, que os municípios de pequeno porte são aqueles com menor grau de cobertura na prestação de serviços públicos, conforme mostra a pesquisa apresentada no Fórum do Banco do Nordeste de 2009 (GASPARINI; COSTA; SAMPAIO, 2009), o que reforça a necessidade de se investigar a realidade destes municípios.

3.2.2 Critério demográfico

3.2.2.1 Tipologia OCDE

A construção dos tipos municipais da Organização para Cooperação de Desenvolvimento Econômico derivou de amplo estudo estatístico com comunidades distribuídas nos 26 Países Membros da instituição, tanto em escala microrregional quanto em escala local. No nível microrregional, as unidades territoriais foram classificadas em mais urbanas, mais rurais ou intermediárias, enquanto no nível local as categorias classificatórias foram apenas urbanas ou rurais. Os dados referentes à densidade populacional das localidades estudadas são decisivos na definição das categorias municipais, sendo consideradas urbanas as localidades com densidade superior a 150 hab/km². O porte populacional também é um aspecto relevante da pesquisa, estabelecendo-se critérios de classificação a partir dos índices percentuais de população rural e urbana. Com relação à dicotomia urbano-rural, pode-se dizer que “foi mantida ao nível local pela OCDE como uma etapa a ser superada ao nível microrregional por uma tricotomia formada por áreas essencialmente urbanas, ambivalentes e essencialmente rurais” (VEIGA, 2004, p.8).

Segundo os critérios da OCDE, os tipos de municípios são: essencialmente rurais (população rural > 50%); relativamente rurais (15% < população rural < 50%); e essencialmente urbanos (população rural < 15%).

3.2.2.2 Dimensão Rural do Brasil (FIPE)

Este trabalho foi desenvolvido no âmbito da Fundação do Instituto de Pesquisas Econômicas sob coordenação de José Eli da Veiga, pesquisador renomado no âmbito nas discussões em torno da dicotomia urbano-rural. A base

metodológica do estudo remonta àquela utilizada pela OCDE, agregando ao critério do tamanho populacional as variáveis de densidade demográfica e localização.

O critério localização faz referência às aglomerações metropolitanas e aos centros urbanos identificados nos estudos de caracterização da rede urbana brasileira, onde é inegável o caráter essencialmente urbano. Como critério decisivo, todavia, Veiga (2004) aponta a densidade para distinguir os municípios urbanos daqueles rurais e dos considerados ambivalentes. Quanto maior for a concentração populacional sobre determinada porção territorial, maiores serão as transformações sofridas pelos ecossistemas deste território, a que Veiga chama de pressão antrópica, conforme discutido anteriormente.

A análise cruzada dos dados de porte e densidade populacional indicou que nos centros urbanos com mais de 100 mil habitantes a densidade média supera 80 hab/km², sendo menor que 20 hab/km² nos municípios com população entre 75 e 100 mil pessoas e inferior a 10 hab/km² nos municípios com menos de 50 mil habitantes (VEIGA, 2004).

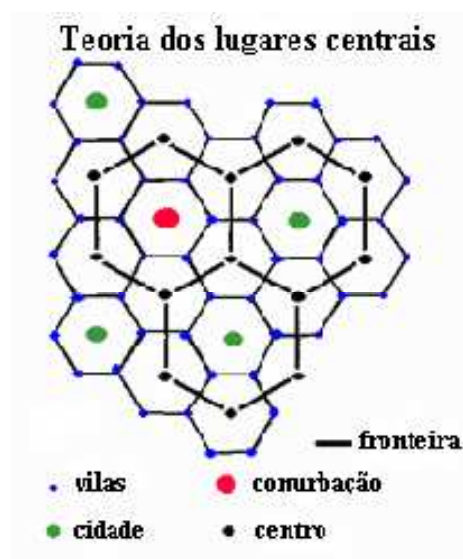
Os tipos de municípios segundo este trabalho são: tipicamente rurais (pop. residente < 50 mil hab. e dens. demográfica < 80 hab/km²); ambivalentes (50 mil < pop. < 100 mil hab. ou pop. < 50 mil com dens. > 80 hab/km²); e tipicamente urbanos (pop. > 100 mil hab. ou localizados em aglomerações metropolitanas).

3.2.3 Critério da localização

As taxonomias que têm em conta o critério da localização amparam-se fortemente na clássica Teoria dos Lugares Centrais de Walter Christaller, pautada na concepção da existência de cidades-polo capazes de suprir a necessidade de bens e serviços de cidades do entorno; configuram-se, assim, redes hierarquizadas de cidades. Considerando os critérios de tamanho, funções econômicas e localização, Christaller propõe modelos espaciais que estão no cerne dos sistemas taxonômicos propostos pelo IBGE e pelo IPEA, que agregam outros elementos ao fator econômico que prepondera na teoria christalleriana.

À luz da Teoria dos Lugares Centrais, as cidades compõem uma rede hierárquica bastante rígida, de estrutura piramidal, em cuja base estão os locais produtores de bens e serviços mais básicos, ficando a oferta de itens especializados a cargo dos centros urbanos maiores (OLIVEIRA, [s/d.], p.102).

Figura 1 - Modelo espacial de Christaller



Fonte: ALVES, 2011, p.8.

Aproximando esta teoria da discussão sobre a relação entre o urbano e o rural, Alves (2011, p.9) mostra que se trata de um modelo teórico com escopo no espaço urbano, relegando o rural a um espaço sem qualquer expressão polarizadora, pouco habitado e carente de dinamismo:

O ponto fundamental da Teoria dos Lugares Centrais de Christaller nas análises da relação entre o espaço urbano e o rural está na elaboração de um modelo que posiciona a cidade como local central para o controle de toda a relação, com o campo sendo subordinado às decisões socioeconômicas oriundas do mundo urbano. Assim, a relação campo-cidade passa a ter uma análise claramente assimétrica, com o campo sendo apenas um reflexo das decisões da cidade.

No Brasil, as ponderações teórico-conceituais de Santos (1988) sobre rede urbana são referenciais, destacando-se a noção de rede diretamente ligada a um conjunto de relações de dimensões diversas, assemelhado a um agrupamento de células que engendram o funcionamento de um organismo: “Trata-se da relação de equilíbrio entre massas e fluxos cujas tendências à concentração e à dispersão, variando no tempo, proporcionam as diferentes formas de organização e de domínio do espaço pelas aglomerações” (SANTOS, 1988, p.165).

Em sua análise acerca das redes urbanas nos países subdesenvolvidos, em contraposição aos países chamados, à época, industriais, Santos (1988) afirma que, em situações de subdesenvolvimento, as redes são marcadas pela debilidade das relações de troca e por marcantes desigualdades regionais.

Sobre o tema, Corrêa (2000) também traz reflexões importantes sob o prisma da realidade brasileira. Para este autor, a rede urbana brasileira relaciona-se com muita proximidade às formações espaciais, que podem configurar regiões ou ser descontínuas.

Face à heterogeneidade que marca o território brasileiro, Corrêa (1999) identifica três formações espaciais das quais se originam as formas básicas de redes urbanas, quais sejam: a formação espacial fundada na grande propriedade rural; aquela baseada na pequena propriedade rural oriunda das imigrações europeias; e a formação espacial de fronteira. Em maior ou menor grau, essas formações espaciais e respectivas estruturas de rede urbana foram afetadas e transformadas pelo processo de globalização, criando ciclos de transferência de bens, serviços e informações que incorporam até os menores centros urbanos.

A rede urbana é afetada pela globalização tanto por intermédio de criações urbanas recentes, em relação às quais o Brasil se constitui em excelente laboratório para estudos, como da refuncionalização dos centros preexistentes, imposta ou induzida pelas corporações globais (CORRÊA, 1999, p.44).

Com esteio nas discussões teórico-conceituais sucintamente resgatadas aqui foram concebidas algumas formulações taxonômicas que buscam classificar municípios, das quais se destacam o trabalho intitulado Regiões de Influência das Cidades, do IBGE (2007), e a Caracterização da Rede Urbana no Brasil, desenvolvido pela IPEA em parceria com o IBGE e o Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (NESUR/Unicamp).

3.2.3.1 Caracterização da Rede Urbana no Brasil (IPEA/IBGE/NESUR)

As análises regionais da Rede Urbana apoiam-se na divisão territorial do país em macrorregiões e foram elaboradas a partir de procedimentos multivariados, de modo a não se restringirem ao porte populacional como critério classificatório. As aglomerações urbanas constituíram o foco principal do trabalho, classificadas segundo a intensidade do fenômeno aglomerativo em aglomerações metropolitanas e não-metropolitanas. Os aspectos analisados na classificação das aglomerações compreenderam porte e densidade populacional, incidência de atividades urbanas e posição no REGIC. Definidas as aglomerações, foram investigados os padrões de

articulação econômica, os recortes territoriais, as espacialidades e os padrões de mobilidade espacial da população, resultando na avaliação dos reflexos espaciais das transformações econômicas das regiões brasileiras, traçando-se, assim, o perfil evolutivo da rede urbana no país (BITOUN; MIRANDA, 2009).

A partir dos critérios de classificação utilizados no estudo, abaixo sistematizados, são definidas as seguintes taxonomias: MetrÓpole Global; MetrÓpole Nacional; MetrÓpole Regional, Centro Regional; Centro Sub-Regional (1 e 2).

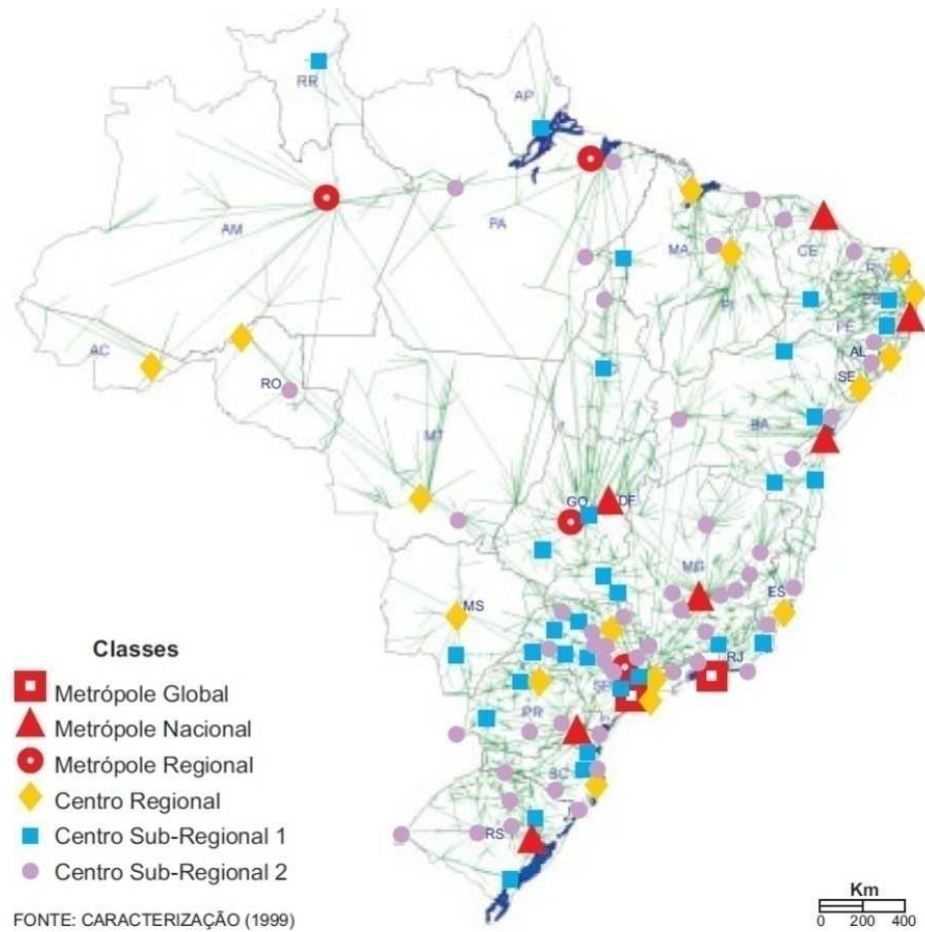
Tabela 4 - Critérios de classificação da rede urbana brasileira

CRITÉRIOS	INDICADOR PRINCIPAL	INDICADORES COMPLEMENTARES
Centralidade: área de influência de centros urbanos.	REGIC - IBGE/1993.	PEA ocupada em atividades urbanas.
Centros decisórios/relações Internacionais: presença de centros decisórios e fluxos de relações com a rede urbana brasileira e uma rede mundial de cidades.	Sedes das principais empresas/grupos econômicos. Embarques/desembarques de passageiros e cargas. Agências bancárias/valor médio dos depósitos bancários.	PEA ocupada em atividades selecionadas.
Escala da urbanização: dimensão do processo de urbanização.	Participação da população urbana na população total.	Grau de urbanização. Taxas de crescimento da população total, urbana e rural. Densidade demográfica. Nível de oferta de serviços urbanos. Nível de consumo de bens determinados. Anos de estudo da população.
Complexidade/diversificação da economia urbana: presença e articulação de setores econômicos.	Participação da PEA em atividades urbanas.	Valor Adicionado Fiscal – VAF. PIBs municipais. Investimentos realizados e previstos.
Diversificação do terciário: grau de diversificação/complexidade da atividades de serviço.	Estrutura ocupacional.	Presença de equipamentos de comércio e serviços de cobertura regional.

Fonte: MOTTA; AJARA, 2001.

A espacialização das tipologias elencadas no estudo permite uma visualização bastante interessante das dinâmicas da rede urbana brasileira, podendo-se, inclusive, perceber as disparidades regionais mencionadas por Santos.

Mapa 1 - Critérios de classificação da rede urbana brasileira



Fonte: MOTTA; AJARA, 2001.

Conforme se depreende do mapa, as Regiões Sul e Sudeste concentram as aglomerações de maior hierarquia e o maior volume de trocas de massas e fluxos; já a Região Nordeste apresenta um número menor de centros urbanos polarizadores, concentrados ao longo da faixa litorânea, sobretudo no 5º nível hierárquico (Centro Regional).

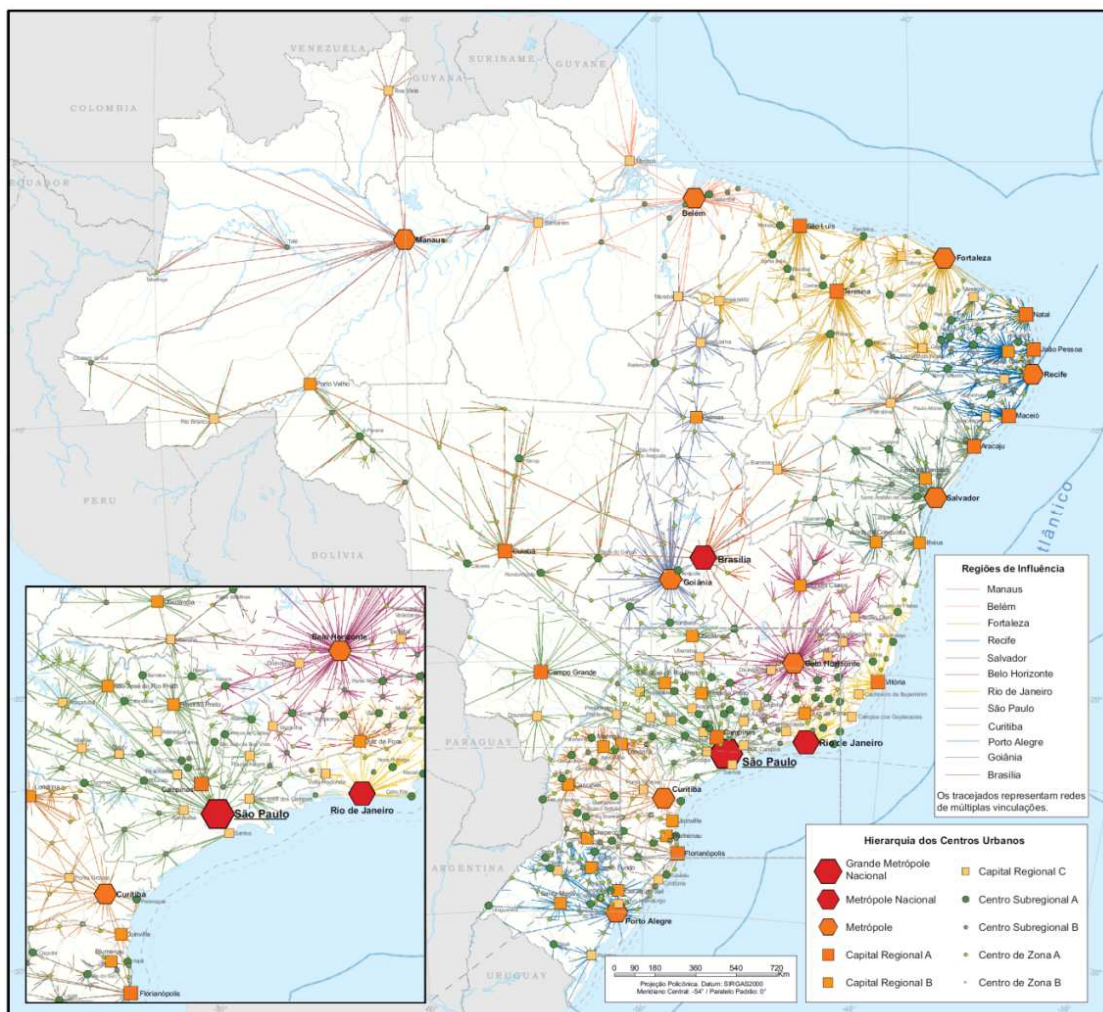
3.2.3.2 Regiões de Influência das Cidades (IBGE)

O elemento principal desta tipologia é a função de gestão do território, adotando-se os municípios e as áreas de concentração de população como as unidades territoriais de análise. Os centros de gestão foram constituídos segundo dois critérios básicos: gestão federal e gestão empresarial. A partir de dados secundários e de coleta direta com questionário, foram analisados os aspectos

eleitos como mais relevantes para a definição dos núcleos de gestão, quais sejam: atividades de comércio e serviços, atividade financeira, ensino superior, serviços de saúde, Internet, redes de televisão aberta e conexões de transporte aéreo. Com isto, foram identificados e hierarquizados 1.082 centros de gestão do território, ao que se sucedeu uma investigação acerca das ligações entre as cidades definindo-se, assim, as regiões de influência, cada qual apresentando centros urbanos com diferentes graus de centralidade, também hierarquizados conforme a força de polarização apresentada (IBGE, 2007).

Segundo os critérios do REGIC, os municípios podem ser classificados como: Metrôpole, Capital Regional (A, B ou C), Centro Sub-Regional (A ou B), Centro de Zona (A ou B), ou Centro Local, espacializados no mapa a seguir.

Mapa 2 - Hierarquia urbana segundo as regiões de influência das cidades



Fonte: IBGE, 2007.

Dentre os dez níveis hierárquicos atribuídos pelo REGIC à rede urbana, os mais elevados estão concentrados na Região Sudeste, da mesma forma como foi apontado no estudo da REGIC, confirmando-se, também, a situação encontrada no Nordeste.

3.2.3.3 A Nova Geografia Econômica do Brasil (CEDEPLAR)

Segundo este estudo do CEDEPLAR, os municípios podem ser dos seguintes tipos: Macropolo, Área de Polarização, Mesopolo, ou Região Polarizada, que pode ser do subtipo Polo Econômico (entorno predominantemente de renda média alta e elevada), Região Isolada (entorno de renda baixa e/ou média renda) ou Enclave (entorno de subsistência e/ou renda baixa).

O conceito central que norteou o estudo foi o de região de polarização, que buscou definir os polos econômicos do país e suas áreas de influência. Diferentemente do estudo da Rede Urbana do IPEA/IBGE/NESUR, a região é aqui concebida sob um caráter essencialmente econômico, o que, não obstante, levou à identificação de polos coincidentes aos centros urbanos definidos por aquele. Dada a ênfase econômica do estudo, os principais aspectos pesquisados foram os fluxos de pessoas e bens e o poder de atração dos polos em relação às demais unidades territoriais, e isso permitiu que se delineassem grandes disparidades no sistema de cidades. O estudo aponta, neste sentido, “vastas extensões do território e da população que são ‘desnecessárias’ para a dinâmica econômica que movimenta o país. São áreas não-integradas a essa dinâmica e que, portanto, são desperdiçadas” (BITOUN; MIRANDA, 2009, p.18).

3.2.4 Critério econômico

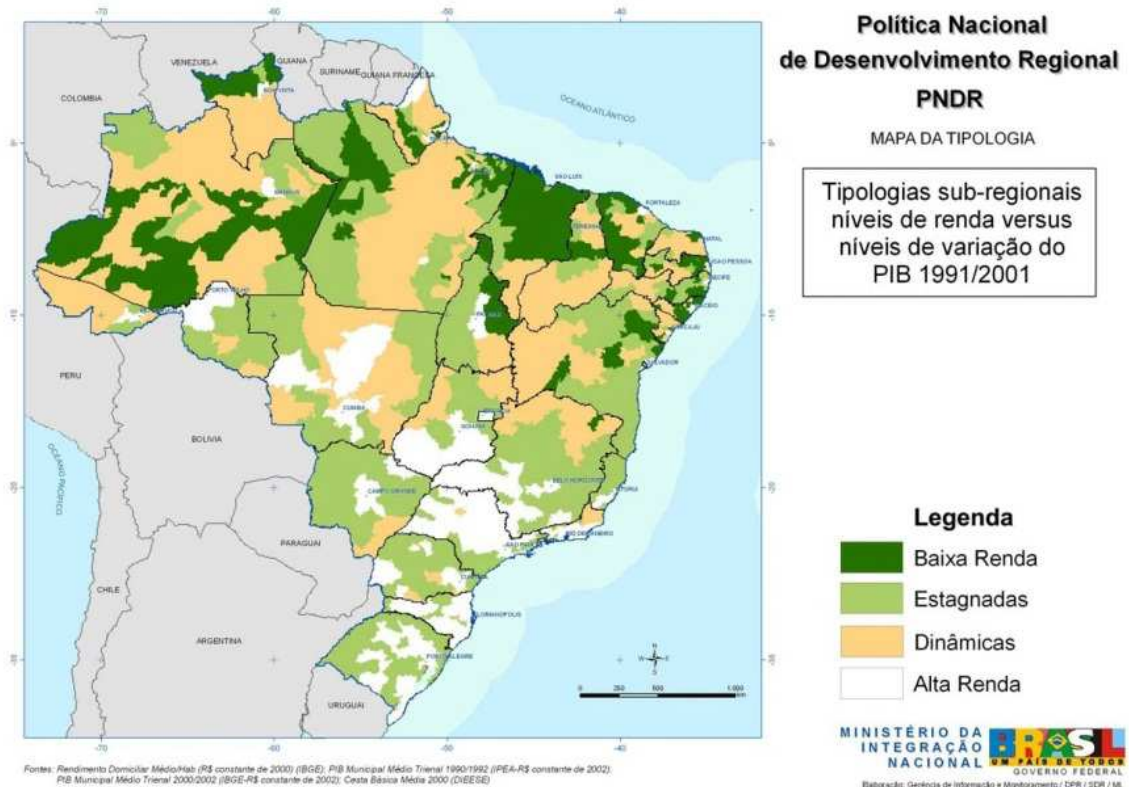
3.2.4.1 Política Nacional de Desenvolvimento Regional - Ministério da Integração Nacional (MIN)

O objetivo do estudo foi avaliar a dinâmica urbana em nível microrregional com escopo eminentemente econômico, ainda que agregadas variáveis como local de domicílio e níveis de educação. Os principais dados de pesquisa da tipologia são a variação do estoque de PIB municipal e o rendimento domiciliar médio, buscando-

se identificar índices de dinamismo econômico. “Os indicadores de dinamismo foram obtidos pela média geométrica do crescimento do PIB per capita dos triênios 1990 – 1993 e 1999 – 2002 de cada município, posteriormente agregados em microrregiões, conforme definidas pelo IBGE” (BRASIL, MIN, 2005).

A escala de análise da PNDR é microrregional, de modo que os municípios são classificados de acordo com a inserção nas microrregiões propostas pelo Ministério da Integração Nacional - MIN. Segundo a PNDR, as microrregiões podem ser de Alta Renda, Dinâmicas (baixa densidade econômica, variação positiva do PIB e nova geração de riqueza), Estagnadas (médio estoque de riqueza acumulada e variação positiva do PIB (intensidade média/baixa) ou de Baixa Renda (baixo estoque de riqueza, variação discreta do PIB e fraca dinâmica).

Mapa 3 - Tipos microrregionais segundo a PNDR



Fonte: BRASIL, MIN, 2005.

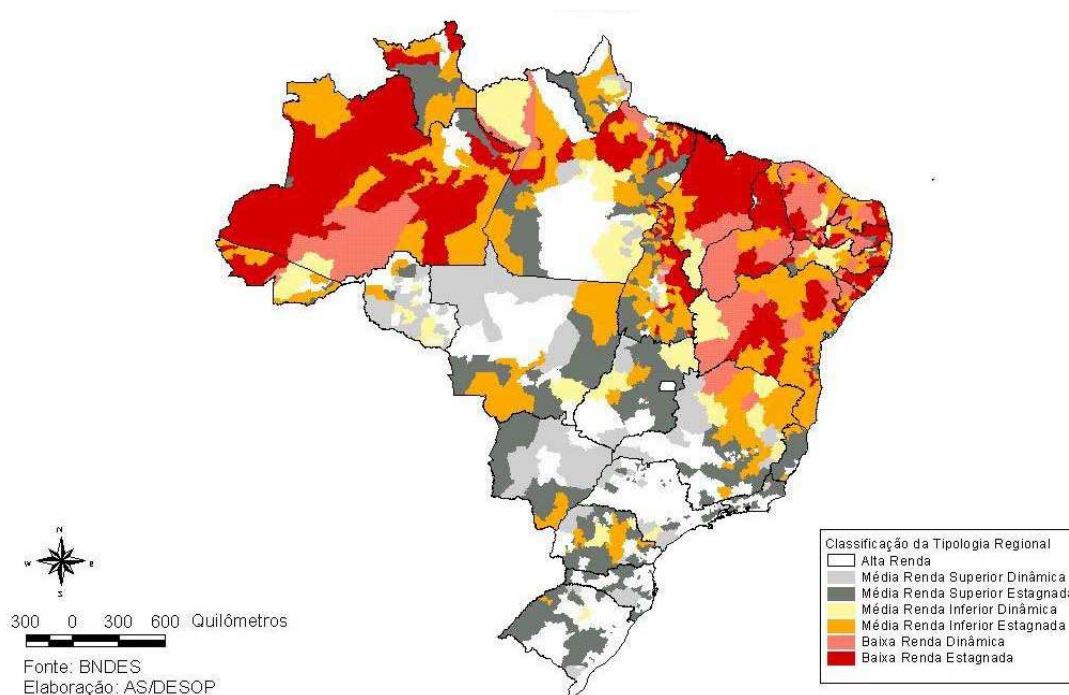
Segundo a tipologia microrregional proposta pelo Ministério da Integração Nacional, é possível identificar a coexistência, em uma mesma macrorregião, de unidades microrregiões dinâmicas de altos níveis de renda com outras caracterizadas pela estagnação econômica e baixa renda, constituindo uma

realidade socioterritorial bastante heterogênea. Comparativamente, em escala macrorregional, as divergências são ainda mais marcantes, com acentuado distanciamento, sobretudo, das Regiões Norte e Nordeste em relação às Regiões Sul e Sudeste. Também heterogêneas são as dinâmicas demográficas microrregionais, configurando um cenário de baixos índices de crescimento agregado (BRASIL, MIN, 2005).

3.2.4.2 Política de Dinamização Regional (BNDES)

A proposta de tipologia desenvolvida pelo BNDES parte daquela construída pelo Ministério da Integração Nacional para a PNDR, porém busca um maior grau de especificação a partir da subdivisão da faixa de renda média em inferior e superior, classificando as microrregiões conforme os seguintes tipos: Alta Renda; Média Renda Superior Dinâmicas; Média Renda Superior Estagnada; Média Renda Inferior Dinâmica; Média Renda Inferior Estagnada; Baixa Renda Dinâmica; e Baixa Renda Estagnada. Os tipos microrregionais identificados no território brasileiro estão espacializados no mapa a seguir.

Mapa 4 - Microrregiões segundo a PDR



Fonte: BRASIL, BNDES, [s/d.].

Outro diferencial do estudo em relação à PNDR é a incorporação do valor adicionado (VA) das atividades econômicas (agropecuária, indústria e serviços). As atividades consideradas são: agropecuária, indústria extrativa mineral, indústria de transformação, construção civil, serviços industriais de utilidade pública, comércio, transportes, serviço de alojamento e alimentação, comunicações, serviços financeiros, administração pública, aluguel e serviços prestados às empresas, educação e saúde, outros serviços e serviços domésticos (BRASIL, BNDES, [s/d.]).

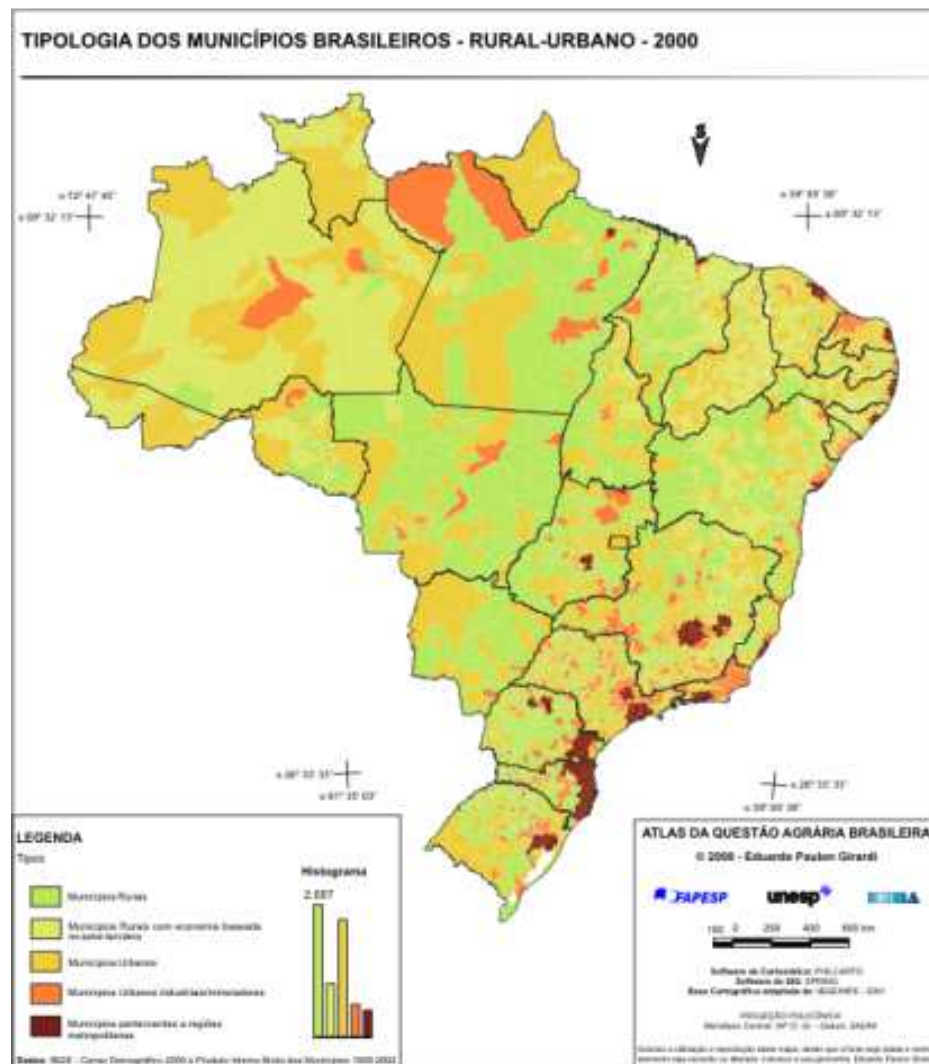
Pela análise do mapa anterior evidencia-se a discrepância entre os níveis de renda encontrados no território brasileiro, tanto em escala macrorregional quanto em escala microrregional, corroborando a desigualdade macrorregional que se verifica entre o Norte e o Nordeste em relação ao Sul e ao Sudeste.

3.2.4.3 Atlas da Questão Agrária Brasileira (NERA/UNESP)

A tipologia elaborada neste estudo combina procedimentos metodológicos do IBGE, da OCDE e da FIPE, enfocando as relações de interação entre ambientes rurais e urbanos estabelecidas em níveis distintos, dispostos em uma escala com níveis extremos representados pelas maiores intensidades do rural e do urbano. Os critérios de análise são densidade demográfica, geração de riqueza (PIB) e distribuição da população nos setores produtivos (PEA), sendo estes os dois critérios definidores da tipologia. O cruzamento dos critérios aponta como o extremo rural aquele com baixa taxa de densidade populacional e geração de riqueza e ocupação da população atreladas ao setor primário, enquanto o extremo urbano é marcado por altas densidades e geração de riqueza e ocupação da população atreladas aos setores secundário e terciário da economia. Segundo o estudo, a taxa de urbanização brasileira é de 74,6%. Quanto à distribuição econômica da população brasileira, o estudo aponta que 83% da PEA estão concentrados nos municípios urbanos, os quais produzem 91,8% do PIB total do país, mostrando um desequilíbrio acentuado da distribuição de riquezas entre os municípios urbanos e rurais (GIRARDI, 2008).

Nos termos do referido Atlas, os municípios podem ser classificados como: urbanos de regiões metropolitanas; urbanos industriais/minerador; urbanos; rurais com economia baseada no setor terciário; ou rurais, distribuídos no território brasileiro conforme se vê no mapa a seguir.

Mapa 5 - Tipos municipais segundo o Atlas da Questão Agrária Brasileira



Pela análise da espacialização dos tipos municipais percebe-se que os municípios com maior índice de ruralidade, segundo esta tipologia, se concentram na região central do país, onde, de fato, as densidades demográficas são baixas em virtude da utilização extensiva da terra para a produção primária.

De acordo com dados estatísticos do Ministério da Agricultura, o Centro-Oeste é a região com maior extensão territorial destinada à produção agrícola, sobretudo grãos, com 188.289.000 ha, tendo alcançado em 2012 uma produtividade de 3.780 kg/ha. A mais alta produtividade, todavia, fica a cargo da Região Sudeste que, em 2012, foi responsável por 4.051 kg/ha de grãos produzidos em uma extensão de 48.789.000 ha. Pelo mapa também é possível identificar a existência de um grande número de municípios rurais, induzindo-se, todavia, a conclusão de que, nesta Região, a produção tem maior grau de eficiência.

3.2.4.4 Tipologia por Classes Sociocupacionais (ECO/UNICAMP)

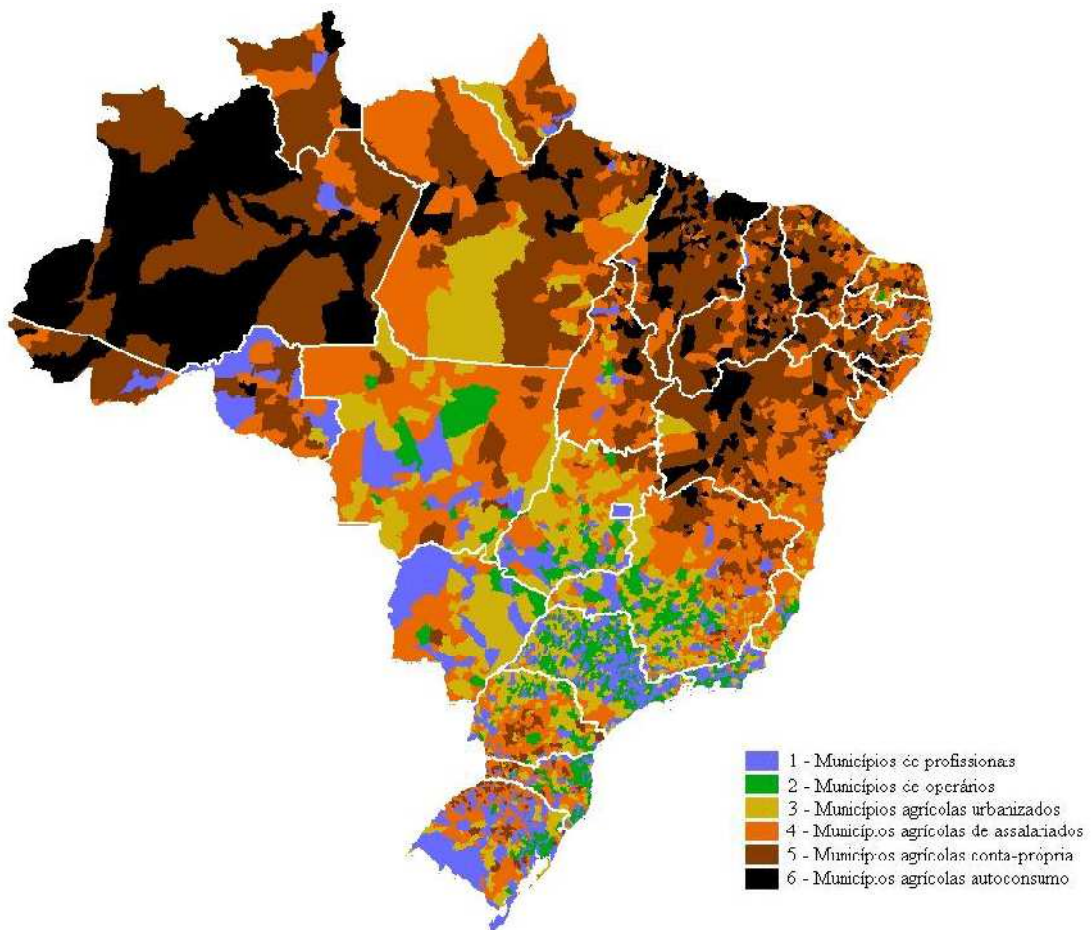
O objetivo deste trabalho foi construir um instrumental metodológico para a análise das desigualdades sociais brasileiras a partir de uma configuração territorial baseada nas estruturas sociocupacionais dos municípios, com investigação da inserção das unidades familiares no mercado de trabalho. Para a construção desta taxonomia foram cruzados dados socioeconômicos, com destaque para a distribuição da população economicamente ativa nos setores produtivos. Também foram considerados níveis de renda e elementos identificadores de urbanidade, tais como: água canalizada, esgotamento sanitário, existência de banheiro na residência, coleta de lixo, luz elétrica e equipamentos domésticos como televisão, telefone, geladeira, computador e outros.

A partir de uma análise estatística complexa, cujo detalhamento não cabe ao presente trabalho, foram definidas 14 classes ocupacionais e cinco estratos sociais que foram cruzados, subsidiando a construção dos seguintes tipos de municípios (MAIA; QUADROS, 2009):

- a) Municípios de profissionais: são aqueles com estrutura social em mais elevado grau de desenvolvimento (em termos relativos ao conjunto estudado), com mais de 70% da população economicamente ativa envolvida em atividades não-agrícolas, dentre empregados e empregadores.
- b) Municípios de operários: população predominantemente ocupada em atividades tipicamente urbanas, porém com índices mais baixos de qualidade de vida em relação aos municípios de profissionais em virtude do caráter das atividades exercidas, em geral de menor remuneração.
- c) Municípios agrícolas urbanizados: apresentam, em média, 20% da população em classes agrícolas, porém em estágio avançado de urbanização. Dentre os tipos municipais agrícolas, estes são os que apresentam os melhores níveis de renda, com menores índices de pobreza em relação aos demais, porém ainda expressivos quando comparados aos níveis ideais para a garantia da qualidade de vida. Na composição da massa trabalhadora tem-se um percentual significativo de assalariados, em contraposição ao reduzido número de trabalhadores conta-própria e não-remunerados.

- d) Municípios de trabalhadores agrícolas: contam com aproximadamente 30% da população inserida nas classes agrícolas; distinguem-se, em relação ao grupo anterior, pela composição das classes agrícolas, com maior incidência de trabalhadores conta-própria e não-remunerados.
- e) Municípios agrícolas conta-própria: são marcados pelo elevado índice de extrema pobreza, com expressiva participação da população em atividades agrícolas, sobretudo pequenos proprietários rurais.
- f) Municípios agrícolas autoconsumo: apresentam quase metade da população em atividades agrícolas não-remuneradas, com cerca de 80% de miseráveis.

Mapa 6 - Tipos de municípios segundo a tipologia por classes sociocupacionais



Fonte: MAIA; QUADROS, 2009.

No mapa acima visualiza-se a distribuição dos tipos municipais por classes sociocupacionais no território brasileiro, podendo-se perceber que as Regiões Norte e interior do Nordeste concentram o maior número de municípios de municípios agrícolas.

Analisando de forma cruzada a distribuição espacial das tipologias abordadas até aqui com a espacialização dos municípios agrícolas apontados pelo Atlas da Questão Agrária Brasileira, infere-se que estas práticas agrícolas estão concentradas nas áreas com menores índices de renda e de baixo dinamismo econômico, onde as condições de vida são mais precárias de modo geral. Tem-se, neste sentido, um indicativo para o direcionamento das políticas públicas para o desenvolvimento territorial rural no país.

3.2.4.5 Tipologia das Cidades Brasileiras (Observatório das Metrôpoles)

A tipologia construída neste trabalho associa as abordagens do PNDR, da Rede Urbana (IPEA/IBGE/NESUR) e da Nova Geografia Econômica (CEDEPLAR). As manipulações estatísticas combinaram dados de localização, dados de aglomeração e hierarquia urbana, dados demográficos, sociais e econômicos, que resultaram na definição de quatro classes de municípios, estas distribuídas em três grandes grupos dispostos segundo critérios demográficos, que são: os maiores espaços urbanos; centros urbanos de 20 a 100 mil habitantes; pequenas cidades em municípios com menos de 20 mil habitantes.

A partir desta sistematização, foram definidos 19 tipos de cidades aplicados a todas as cidades brasileiras, que estão sistematizados no quadro a seguir.

Quadro 1 - Tipologia das cidades brasileiras

TIPOS URBANOS
1. Dos maiores espaços urbanos:
Tipo 1: espaços urbanos aglomerados mais prósperos do Centro-Sul.
Tipo 2: espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperos do Norte e Nordeste.
Tipo 3: espaços urbanos aglomerados e centros urbanos do Centro-Sul.
Tipo 4: espaços urbanos aglomerados e centros urbanos do Norte e Nordeste.
2. Dos centros urbanos de 20 a 100 mil habitantes:
Tipo 5: centros urbanos em espaços rurais prósperos com moderada desigualdade social.
Tipo 6: centros urbanos em espaços rurais prósperos com elevada desigualdade social.
Tipo 7: centros urbanos em espaço rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social.
Tipo 8: centros urbanos em espaço rurais consolidados mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social.
Tipo 9: centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com moderada desigualdade social, predominantes no Centro-Sul.
Tipo 10: centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com elevada desigualdade social, predominantes na Fronteira Agrícola.
Tipo 11: centros urbanos em espaços rurais do Sertão Nordestino e da Amazônia com algum dinamismo recente, mas insuficiente para dinamizar o espaço urbano.
Tipo 12: centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional próximos de grandes centros.
Tipo 13: centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga com média e baixa densidade populacional e relativamente isolados.
3. Das pequenas cidades em municípios com menos de 20 mil habitantes:
Tipo 14: pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos.
Tipo 15: pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos.
Tipo 16: pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.
Tipo 17: pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo econômico.
Tipo 18: pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica.
Tipo 19: pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica.

Fonte: BITOUN; MIRANDA, 2009.

Inovadora no campo do debate taxonômico, a Tipologia das Cidades Brasileiras, a partir de manipulação complexa de dados quantitativos, delineou uma ampla gama de tipos tendo em vista a diversidade que marca o território brasileiro. Com o objetivo principal de subsidiar a formulação de políticas de desenvolvimento territorial que dessem conta desta heterogeneidade, o estudo do Observatório das Metrôpoles funcionou também como estímulo à construção de novas reflexões em torno da problemática do desenvolvimento. Neste sentido, exerceu papel importante na renovação em torno do debate acerca das relações inter e intraurbanas e das relações cidade x campo, além das relações em diferentes escalas regionais (BITOUN; MIRANDA, 2009).

3.2.5 Abordagens territoriais

3.2.5.1 Territórios Rurais (Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA)

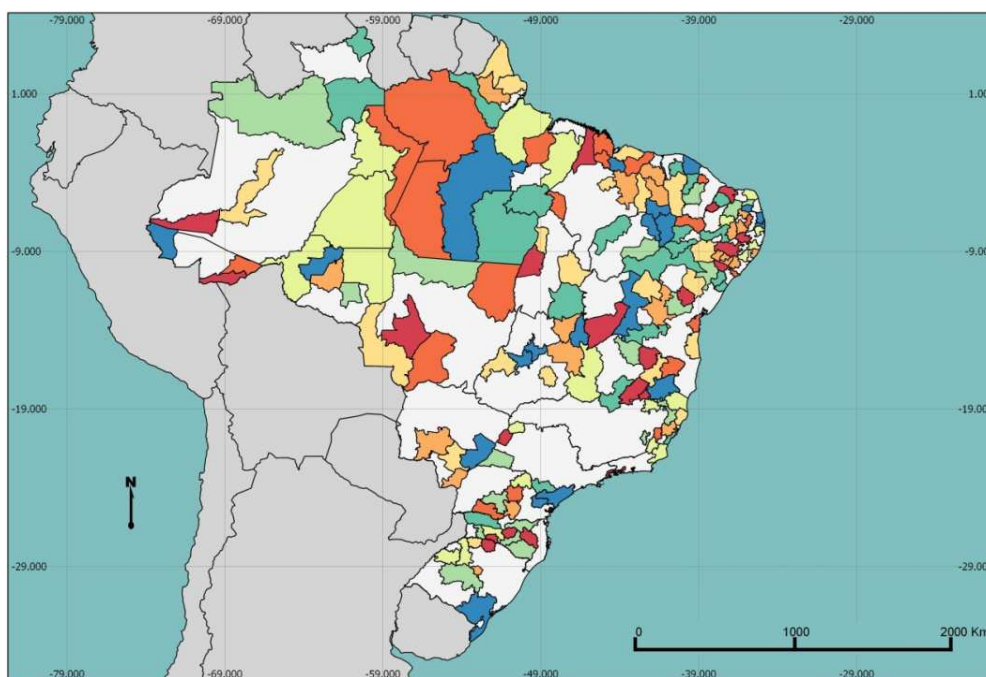
Com amparo em discussões sobre a abordagem territorial do desenvolvimento, o trabalho do MDA, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, é a mais recente taxonomia com direcionamento específico para o tratamento do espaço rural. Elaborado em âmbito institucional, o caráter instrumental do estudo é evidente, tendo como escopo a formulação de políticas públicas de desenvolvimento territorial, que está sendo consolidado através do Programa Territórios da Cidadania, lançado pelo Governo Federal em 2008.

No âmbito deste trabalho do MDA (2009, p.3), o território é conceituado como “um conjunto de municípios com mesma característica econômica e ambiental, identidade e coesão social, cultural e geográfica”. Entendido como uma unidade geográfica intermediária entre o município e o Estado, o território, sob esta perspectiva, visa à compreensão da realidade social, econômica e institucional das localidades estudadas.

A definição dos Territórios Rurais é pautada na manipulação das seguintes variáveis: População rural: grau de ruralidade; população total em extrema pobreza; percentual de municípios com IDH < 0,60; número de estabelecimentos voltados à agricultura familiar; número de famílias assentadas; número de pescadores; número de comunidades quilombolas; e número de terras indígenas.

Com base no cruzamento destas variáveis, o trabalho do MDA identificou 164 Territórios Rurais no Brasil até o momento, espacializados no mapa a seguir. Do total, 67 territórios estão inseridos na Região Nordeste, seguida pela Região Norte; juntas, elas concentram mais de 60% dos territórios rurais do país.

Mapa 7 - Territórios rurais segundo a SDT/MDA



Fonte: BRASIL, MDA, 2012. Organizado pela autora.

Com relação à composição dos Territórios Rurais, o Nordeste é a região que aparece com o maior número de municípios, como se vê da tabela abaixo. Do total de 2.509 municípios integrantes de territórios rurais, 1.095 estão nesta Região. Considerando sua dimensão em relação às demais, a participação de mais de 40% é sobremaneira expressiva e chama atenção para a necessidade de se direcionarem os esforços das políticas de desenvolvimento territorial rural para esta Região.

Tabela 5 - Distribuição dos Territórios Rurais no Brasil

Região	Territórios	Municípios
Centro-Oeste	17	218
Nordeste	67	1.095
Norte	32	291
Sudeste	26	413
Sul	22	492
Total	164	2.509

Fonte: BRASIL, MDA, 2012.

A análise do conjunto de indicadores apresentados na tabela a seguir revela um cenário que, em muitos aspectos, ratifica outras taxonomias discutidas anteriormente. Em seu estudo, Veiga (2004) já afirmava que a maior parte do território brasileiro é formada por municípios rurais. Em relação ao número de municípios, não se confirma o dado apontado por Veiga de que 80% dos municípios brasileiros seriam rurais; todavia, tem-se que, em extensão, mais de 60% do território brasileiro é rural. Na verdade, não se podem invalidar as ponderações do estudo de Veiga por uma simples verificação quantitativa, tendo em vista que não convém afirmar que os municípios não inseridos em Territórios Rurais estão isentos de qualquer grau de ruralidade ou que sejam urbanos em sua totalidade.

Tabela 6 - Variáveis básicas de análise dos Territórios Rurais

Variável	Brasil	Território	Participação (%)
Número de Territórios	164	-	-
Municípios	5.564	2.509	45,09
Área	8.626.768,60	5.260.263,30	60,98
População	169.799.170	49.244.251	29,00
População rural	31.849.373	17.030.308	53,47
Agricultores familiares	4.363.034	2.559.612	58,67
Famílias assentadas	880.655	647.392	73,51
Demanda social	3.232.244	2.294.750	71,00
Bolsa Família	18.171.550	8.163.021	44,92
Quilombolas	1.510	1.077	71,32
Terras Indígenas	670	411	61,34
Pescadores	798.477	468.140	58,63
Número de Municípios Alta Renda (PNDR)	1.567	335	21,38
Número de Municípios Baixa Renda (PNDR)	725	492	67,86
Número de Municípios Dinâmicos (PNDR)	1.002	733	73,15
Número de Municípios Estagnados (PNDR)	2.264	948	41,87

Fonte: BRASIL, MDA, 2012.

O Índice de Desenvolvimento Humano é também uma variável considerada na definição dos Territórios Rurais, considerando-se como critério referencial valores inferiores a 0,60, que funciona como forte indicativo de condições de desenvolvimento inferiores aos níveis mínimos desejáveis.

O monitoramento dos Territórios Rurais é realizado a partir do Sistema de Gestão Estratégica instituído pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT/MDA), que estabelece quatro indicadores essenciais a serem avaliados: Índice de Condições de Vida, Identidade Territorial, Capacidades Institucionais e Índice de Desenvolvimento Sustentável.

A partir da definição dos Territórios Rurais no Brasil, o Governo Federal lançou, em 2008, um programa com vistas à promoção de estratégias de desenvolvimento territorial rural intitulado Territórios da Cidadania. O programa está estruturado em torno de quatro dimensões principais, que são a econômica, a sociocultural, a político-institucional e a ambiental.

A dimensão econômica está atrelada à valorização dos recursos locais e ao incremento do potencial inovador dos territórios como meio de fortalecer as cadeias produtivas e integrar os pequenos produtores. Já a dimensão sociocultural tem como escopo a participação social dos cidadãos nas instâncias de poder, a partir de uma articulação pautada nos valores históricos e culturais de cada território. Quanto à dimensão político-institucional, esta se ampara nos princípios da governabilidade democrática a partir do fortalecimento de instituições erigidas sobre pactos sociais negociados. Por sua vez, a dimensão ambiental tem como cerne os princípios da sustentabilidade, enquadrando o meio ambiente como agente do desenvolvimento (BRASIL, MDA, 2009).

Atualmente, o programa conta com 120 Territórios da Cidadania, adotando como critério de seleção a análise de uma série de variáveis, dentre as quais se destacam: IDH inferior a 0,60; concentração de estabelecimentos de agricultura familiar e assentados da reforma agrária; concentração de populações quilombolas, indígenas e de pescadores; número de beneficiários do Programa Bolsa Família; concentração de municípios com baixo dinamismo econômico; e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

O programa instituiu o Sistema de Gestão Territorial para a viabilização das ações junto aos Territórios, sendo composto pelas instâncias identificadas no esquema abaixo:

Esquema 2 - Gestão territorial no âmbito do Programa Territórios da Cidadania

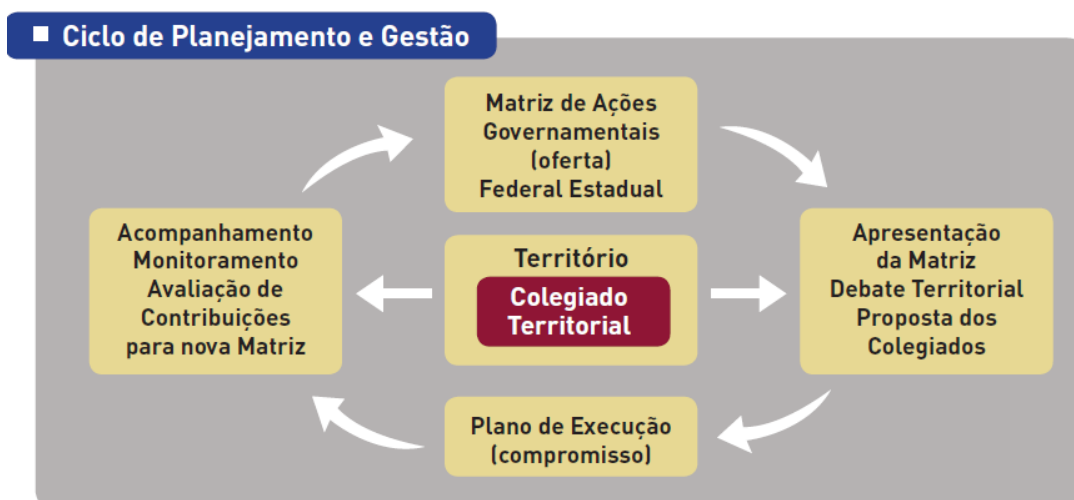


Fonte: BRASIL, MDA, 2009.

O Comitê Gestor Nacional é constituído pelos Ministérios participantes e tem como competência a definição dos Territórios a serem inseridos no programa, a aprovação de diretrizes e o ordenamento das ações federais, além da avaliação do programa. O Comitê de Articulação Estadual, por sua vez, é formado por órgãos federais com atuação nos Estados e por órgãos estaduais indicados pelo Governo Estadual e por representantes das Prefeituras dos municípios integrantes dos Territórios, sendo sua atribuição apoiar e fomentar a articulação das políticas públicas e supervisionar a execução das ações do programa. Por sua vez, o Colegiado Territorial é composto, essencialmente, por representantes governamentais e da sociedade civil organizada e se constitui como uma instância de discussão, planejamento e execução das ações de desenvolvimento em cada Território a partir da instituição do Plano de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (BRASIL, MDA, 2009).

O esquema adiante sintetiza o ciclo anual de planejamento e gestão do programa, que tem início com a apresentação de uma Matriz de Ações junto a cada Colegiado Territorial em que são reunidas e detalhadamente descritas as propostas do Governo Federal, com definição de metas físicas e financeiras. O momento seguinte é marcado pelo Debate Territorial, em que se definem demandas e ações prioritárias a partir da articulação das instâncias municipais. Como resultado, tem-se o Plano de Execução, instrumento de controle social da execução das ações pactuadas em cada Território, cuja avaliação se dá a partir do Relatório de Execução, que detalha todo o processo de execução das ações com especificação dos estágios físicos e orçamentários da execução.

Esquema 3 - Ciclo de planejamento e gestão dos Territórios da Cidadania



Fonte: BRASIL, MDA, 2009.

3.2.5.2 Arranjos Produtivos Locais - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)

A partir da perspectiva criada pela abordagem territorial do desenvolvimento, emerge a discussão sobre o desenvolvimento local como categoria de análise em que o território, além de suporte, é ator nas relações sociais e econômicas. Neste contexto, destaca-se o debate sobre os Arranjos Produtivos Locais, que funcionam como importante instrumento de compreensão dos Territórios e formulação de políticas de desenvolvimento territorial em escala local.

Com vistas à articulação entre as diferentes instituições, governamentais e não-governamentais, e os demais atores envolvidos nos processos atinentes ao desenvolvimento dos APLs, foi instituído em 2004, a partir de Portaria Interministerial, o Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais (GTPAPLs).

Coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por meio da Coordenação-Geral de Arranjos Produtivos Locais (Departamento de Competitividade Industrial), atualmente o GTPAPLs conta com a atuação de 33 instituições, atribuindo-lhe competência para a elaboração de diretrizes gerais de coordenação do grupo com vistas ao fomento do apoio aos APLs de todo o País.

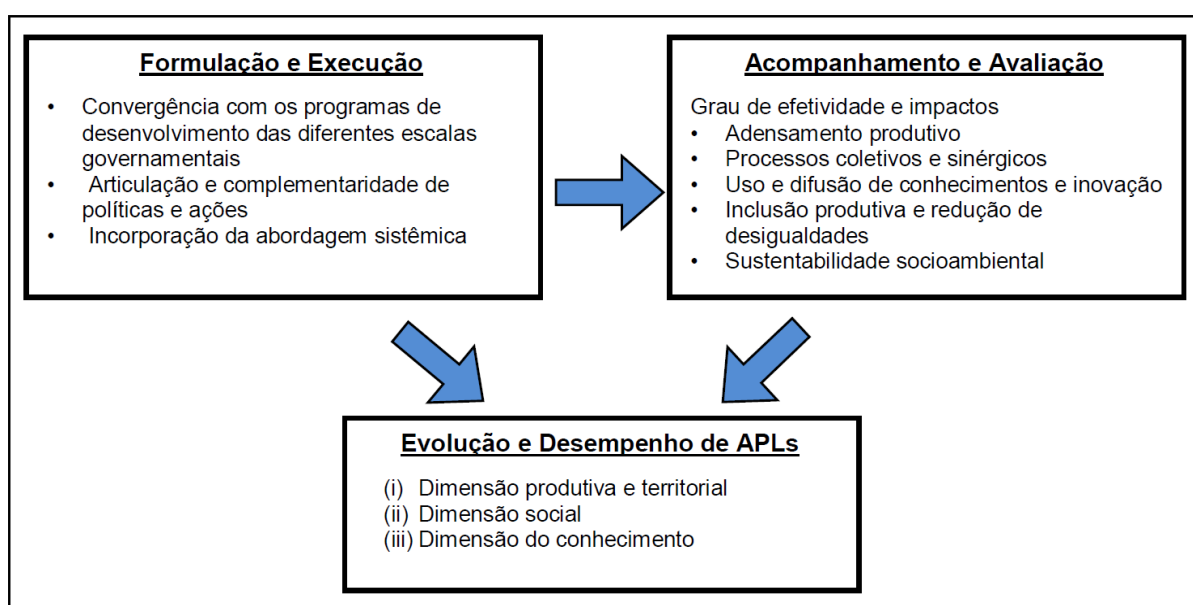
A atuação do GTPAPLs está organizada nos seguintes eixos (BRASIL, MDIC, [s/d.]): Acesso ao Mercado; Capacidade Produtiva; Financiamento e Investimento;

Formação e Capacitação; Governança e Cooperação; Inovação e Tecnologia; Políticas Públicas.

Com relação à implementação de políticas de desenvolvimento para os Arranjos Produtivos Locais, considerando a ampla diversidade que marca estes sistemas em todo o território nacional, foi desenvolvida uma tipologia para classificação dos APLs e das políticas a eles direcionadas. Ainda que revestida de limitações por ser um conjunto um tanto estático de tratamento de realidades dinâmicas, a tipologia classificatória de APLs é empregada pelo GTPAPLs com vistas à proposição de estratégias de desenvolvimento que deem conta da diversidade que envolve estes sistemas (CASSIOLATO, [s/d.]).

Quanto aos tipos de Arranjos Produtivos Locais, o estudo propõe seis diferentes procedimentos classificatórios, mas não cabe, dado o alcance do presente trabalho, discuti-los todos. De igual modo, o processo de construção de uma tipologia para as políticas de apoio a estes sistemas produtivos, complexo, não cabe ser amplamente discutido aqui, onde cumpre apenas a menção a suas principais dimensões, que são: formulação e execução de políticas; acompanhamento e avaliação de políticas; e avaliação de desempenho e evolução dos APLs, conforme sistematizado no esquema a seguir.

Esquema 4 - Taxonomias para políticas de apoio ao desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais



Fonte: CASSIOLATO, [s/d.], p.26.

Definidas as dimensões de enquadramento de tipos de APLs, torna-se possível o encaminhamento das ações de fomento e melhoria das condições de desenvolvimento dos arranjos, estabelecidas segundo as seguintes vertentes: ações de coordenação, de reforço institucional e de conhecimento/tecnologia.

A partir do panorama geral esboçado no presente capítulo acerca de diferentes abordagens taxonômicas aplicáveis ao debate territorial, faz-se possível a construção do estudo de caso que será discutido no capítulo seguinte.

4 ESTUDO SOBRE O ESTADO DE ALAGOAS

As considerações teóricas tecidas até aqui sobre o rural não permitem que se lhe atribua um conceito único. A complexidade da questão, aliada à ampla diversidade que marca o território brasileiro, abre múltiplos caminhos para a discussão sobre o rural. Por um lado, é inegável que o rural e o urbano já não constituem dois mundos distantes; pelo contrário, quando se separam é por um limite muito tênue, de difícil identificação.

Tendo em vista a dificuldade de conceituação do rural em termos absolutos, quiçá até a impossibilidade, o presente trabalho propõe-se a buscar tal compreensão a partir da construção de um estudo de caso mediante a aplicação dos elementos teóricos e taxonômicos já discutidos.

4.1 Método

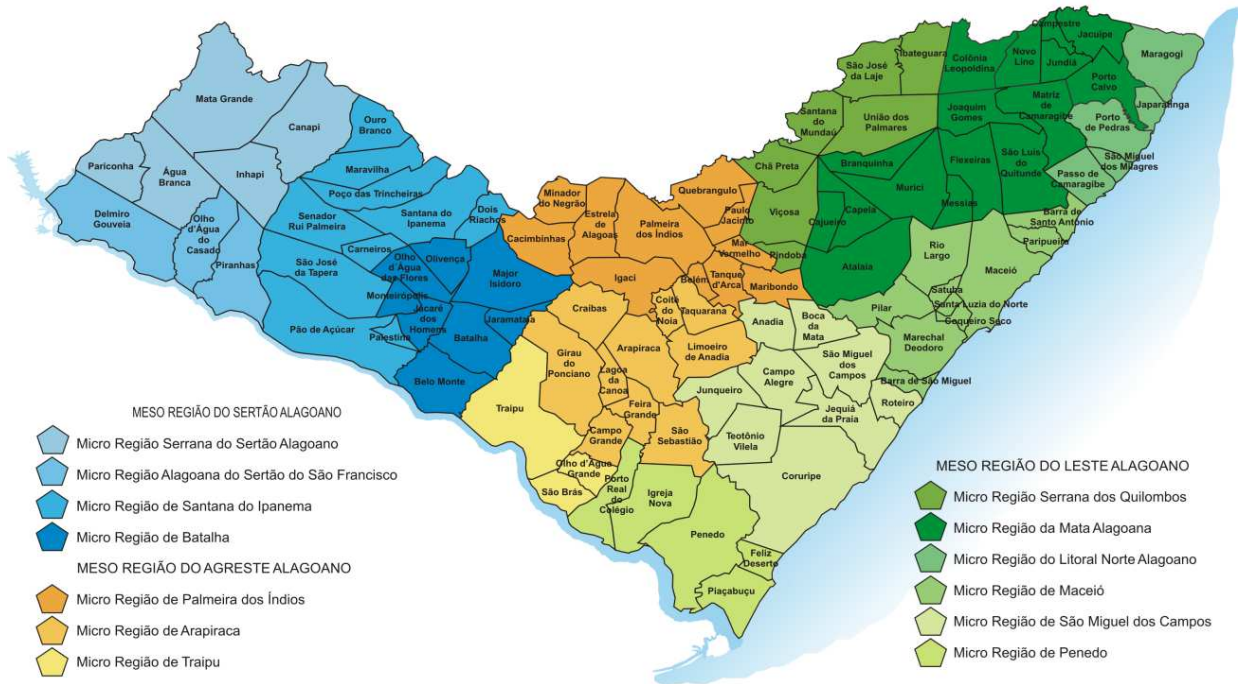
O estudo de caso desenvolvido no trabalho foi construído a partir do aporte teórico compilado nos capítulos anteriores e de uma metodologia para a aplicação das taxonomias de classificação territorial aos municípios de Alagoas.

Inicialmente, são tecidas algumas considerações acerca da constituição histórica e geográfica do quadro socioeconômico atual do Estado mediante a análise de uma série de variáveis, sobretudo dados estatísticos extraídos de bases oficiais, com ênfase nos dados censitários do IBGE. Cumpre notar que as variáveis quantitativas trabalhadas aqui foram compiladas a partir de fontes com referências temporais diferentes; isso, todavia, não implica a invalidação das análises, uma vez que não há grandes lapsos de tempo entre os recortes consultados.

Feita a contextualização inicial, passa-se à aplicação das taxonomias já abordadas no segundo capítulo aos municípios alagoanos com vistas à identificação e à discussão do meio rural no Estado. Para tanto, observou-se a mesma sistematização das tipologias, distribuídas segundo critérios predominantes, quais sejam: taxonomias demográficas, econômicas, por localização e de abordagem territorial. Tendo-se como objetivo aprofundar a análise sobre a ruralidade em Alagoas, o estudo de caso foi construído com a aplicação, aos municípios do Estado, das taxonomias que se mostraram mais ricas de cada grupo, o que foi devidamente espacializado e cotejado com dados pertinentes a cada categoria.

As análises espaciais foram desenvolvidas tendo como referência as meso e microrregiões do Estado, identificadas no mapa a seguir, que são também a base referencial de algumas taxonomias abordadas no trabalho e servem como unidade territorial na elaboração de políticas públicas.

Mapa 8 - Mapa de Alagoas com meso e microrregiões



Fonte: ALAGOAS, SEPLANDE, 2013.

As mesorregiões administrativas de Alagoas são três: Leste, Agreste e Sertão Alagoanos. Já as microrregiões, definidas pelo Ministério da Integração Nacional a partir da PNDR, são 13, sendo sua maior concentração na mesorregião do Leste Alagoano.

4.2 Breve contextualização

As questões postas até aqui subsidiam com muita propriedade a investigação sobre o Estado de Alagoas tendo em vista sua formação histórica e geográfica, e seu atual quadro socioeconômico, como se passará a discutir adiante.

Remetendo aos ensinamentos de Diéguas Júnior (2006) sobre a conformação de Alagoas, sabe-se que seu nascimento e desenvolvimento estão atrelados, quase

exclusivamente, ao estabelecimento dos engenhos de açúcar, cuja história se confunde com a história do próprio Estado.

Os três primeiros núcleos de povoamento, sempre próximos a recursos hídricos e que remontam ao fim do século XVI e início do XVII, foram Porto Calvo, inicialmente, que se desdobrou em São Bento, Camaragibe, São Luís do Quitunde e Porto de Pedras, no extremo Nordeste do Estado; Alagoas, mais ao leste, abrangendo Pilar, Santa Luzia do Norte, Maceió, São Miguel e Anadia; e, um pouco mais tarde, Penedo, no extremo Sul, este conectando o território ao Rio São Francisco. Os núcleos interioranos, mais tardios, têm sua formação vinculada à constituição de quilombos, como União dos Palmares, onde se estabeleceram negros fugitivos, e Atalaia, que abrigou as forças que lhes eram contrárias.

Até o início do século XVIII, a história de Alagoas está fortemente atrelada à de Pernambuco; em 1706 foi instituída a comarca de Alagoas, por força dos movimentos emancipadores. Prosseguiu, todavia, até o final do século XIX o modo de vida instituído engenho banguê. Com a introdução da produção industrial de açúcar através das usinas, marcada pela substituição do trabalho pela mão-de-obra livre, novas dinâmicas econômicas se formaram no Estado; o açúcar, porém, não deixou de influenciar a vida em seus mais variados aspectos (DIÉGUES JÚNIOR, 2006).

A rotina agrícola, de que se servia o engenho banguê, não se conciliava com progresso da usina; daí o fracasso do engenho central, baseado na divisão do trabalho: de um lado, a agricultura, de outro, a indústria. O progresso desta superou a rotina daquela; e em consequência a usina teve de estender suas atividades à parte agrícola, absorvendo-a também. Temos, portanto, aí um período de aguda transformação na economia e na vida social do Nordeste; e em particular das Alagoas (DIÉGUES JÚNIOR, 2006, p.34).

Apesar das mudanças introduzidas pela industrialização da produção açucareira, as relações sociais não deixaram de ser pautadas pelo patriarcalismo marcante em que se estruturava o engenho. O que de fato ocorreu com a introdução da usina foi o aburguesamento das camadas dominantes; todavia, isso não reduziu o fosso social entre os donos da terra e do capital e os trabalhadores, detentores apenas da mão-de-obra, reproduzido até os dias de hoje através de graves indicadores de desigualdade socioeconômica e exclusão socioespacial.

Atualmente, o Estado de Alagoas ainda carrega a herança de sua formação histórica e geográfica atrelada ao sistema monocultor da cana-de-açúcar que se

pautou, durante séculos, na exploração do trabalho escravo e no latifúndio como eixos da estrutura produtora.

O modelo econômico e social de nossa formação deixou uma alta fatura a pagar: um frágil processo de industrialização, uma urbanização gerada não pela atração das oportunidades nas pequenas e médias cidades, mas pela inviabilização da vida do homem do campo, indicadores de desenvolvimento humano comparáveis às regiões mais subdesenvolvidas do planeta e um atraso político que gravou, no imaginário nacional, o Estado de Alagoas como a pátria de todos os desmandos (CARVALHO, [s/d.], p.5).

Ainda de acordo com Carvalho (2008), a economia alagoana é marcada pela estagnação em função de três carências principais: amplo mercado interno com base em uma economia popular articulada capaz de inserir toda a população na dinâmica de produção e consumo; polos industriais dinâmicos que viabilizem a substituição de importações e a promoção de exportações; e um setor público com poder de investimento em infraestrutura, esta uma herança ainda não superada do caos financeiro gerado pela crise fiscal dos anos 1980.

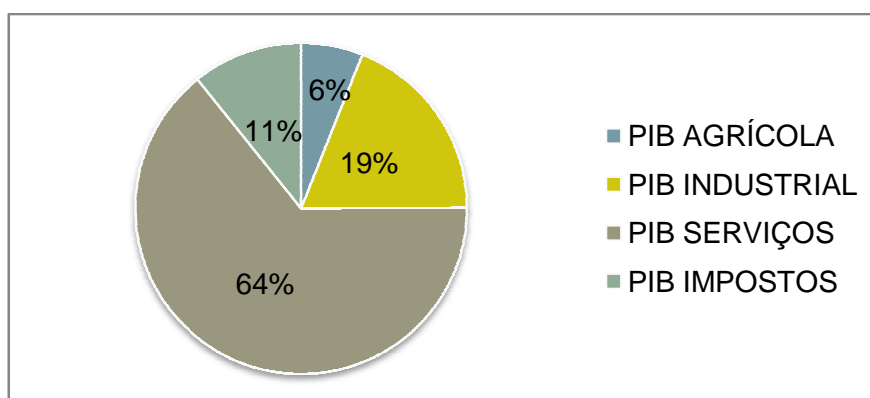
Como decorrência das carências, o economista alagoano aponta problemas estruturais graves, sobretudo elevados índices de pobreza e má distribuição de renda, configurando-se um cenário de grande fragilidade social: “A estagnação social, resultado da pesada herança colonial que, por não ter sido enfrentada adequadamente, continua estampada nos índices negativos de qualidade de vida dos alagoanos” (CARVALHO, [s/d.], p.1).

Conforme já discutido no início deste item com amparo nas ponderações de Carvalho ([s/d.]), a fragilidade social que marca o Estado de Alagoas é o reflexo direto de uma economia precária, descrita pelo autor como a combinação de um parco setor industrial e uma agropecuária que carece de polos dinâmicos e de perspectivas de investimentos. Quanto à agropecuária, mesmo com produções regulares de cana-de-açúcar e da pecuária, falta-lhe dinâmica, sendo pouco representativo o valor agregado por este setor ao PIB estadual. E, com relação ao setor de Serviços, “ainda que apresente alguns pontos de crescimento, não consegue absorver toda a carga de problemas acumulados na economia do Estado” (CARVALHO, [s/d.], p.1).

A análise da distribuição do PIB de Alagoas por setores econômicos em 2010, disposta no gráfico adiante, corrobora o que foi discutido acerca da dinâmica econômica do Estado. Em escala nacional, a produção total de R\$ 24.574.808,00

naquele ano correspondeu à participação de 0,7% na composição do PIB brasileiro. Quanto à distribuição do PIB por setor produtivo, tem-se o terceiro setor como motor da economia, mas não se pode olvidar que se trata de um setor fortemente marcado pela informalidade. Quanto à produção agrícola, embora a estrutura socioeconômica do Estado carregue a herança do sistema agrário relacionado à monocultura canavieira, isto não se reflete em valores representativos para a economia, correspondendo à menor fatia do PIB total. Uma porção também pouco significativa da produção fica a cargo da atividade industrial, como se depreende do gráfico.

Gráfico 1 - Composição do produto interno bruto de Alagoas por setor produtivo



Fonte: IBGE, 2010. Organizado pela autora.

Com relação à produção agropecuária, para além dos dados quantitativos acerca da estrutura produtiva do Estado devem ser considerados alguns aspectos qualitativos.

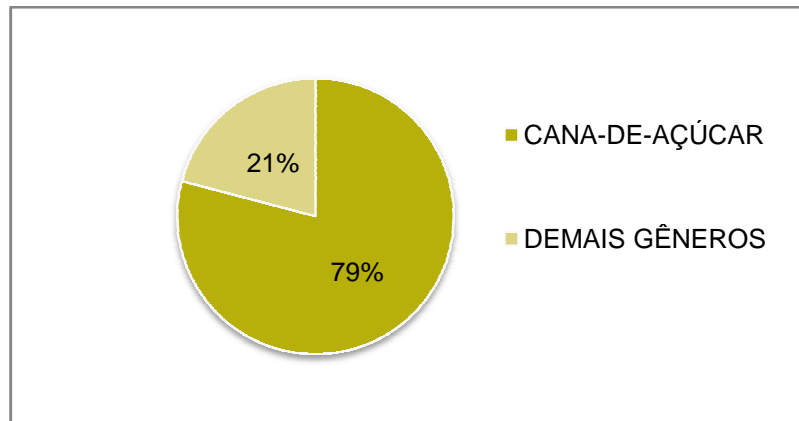
Carvalho (2008, p.15) informa que ainda persiste a estrutura fundiária agroexportadora que impede ao agricultor individual o acesso a terra, reproduzindo-se a concentração de renda em um ciclo vicioso com graves consequências sociais:

Na área rural, a ausência de um universo de pequenas unidades produtivas com acesso ao crédito, assistência técnica e facilidade na comercialização implica a falta de uma produção suficiente de alimentos voltada para o abastecimento interno e de insumos para uma diversificada agroindústria. Nas cidades, a pequena produção manufatureira – o pequeno industrial ou comercial – sofre das mesmas carências que a agricultura familiar.

A produção agropecuária do Estado é ainda pautada sobre uma estrutura latifundiária voltada à monocultura da cana-de-açúcar. Os dados extraídos a partir do Censo Agropecuário realizado pelo IBGE em 2006 confirmam a predominância da cultura canavieira na produção agrícola de Alagoas. Naquele ano, o montante da

produção agrícola foi de R\$ 2.630.157.000,00, dos quais R\$ 2.080.436.000,00 couberam à cana-de-açúcar (79%), conforme demonstrado no gráfico a seguir.

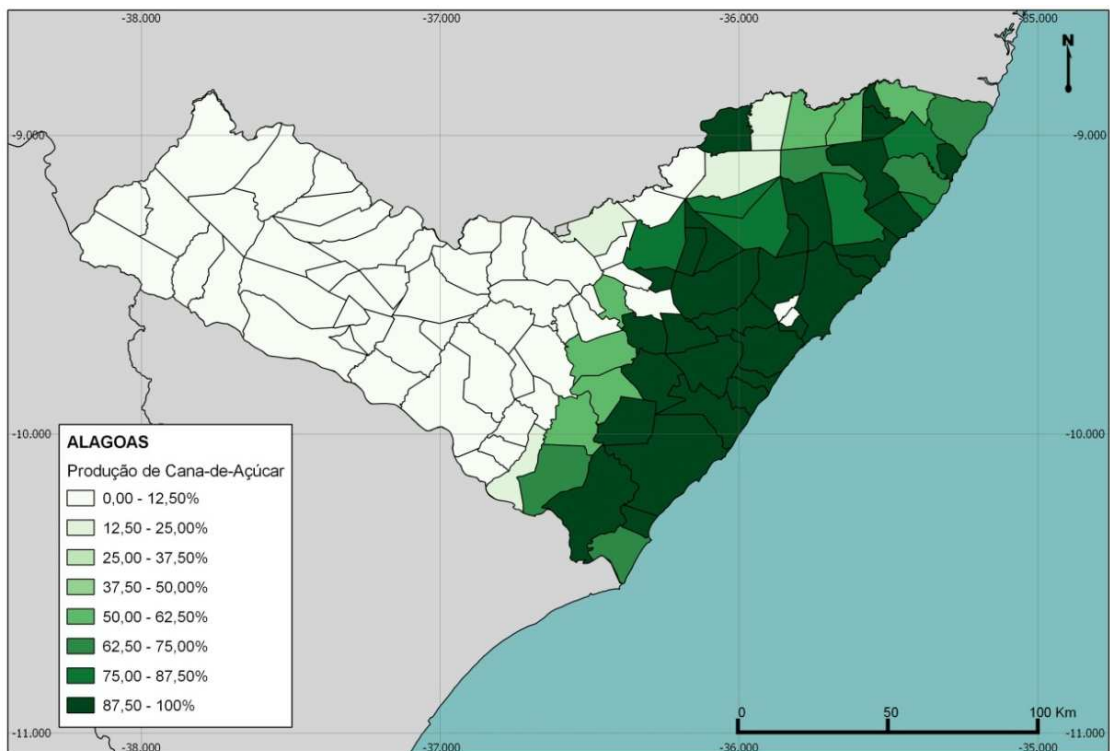
Gráfico 2 - Produção agropecuária de Alagoas por gêneros



Fonte: IBGE, 2006. Organizado pela autora.

Como se pode apreender do mapa a seguir, a produção canavieira concentra-se na mesorregião do Leste Alagoano, sobretudo nas microrregiões de São Miguel dos Campos, Maceió, Mata Alagoana e Litoral Norte.

Mapa 9 - Participação da cana-de-açúcar no total da produção agropecuária dos municípios de Alagoas



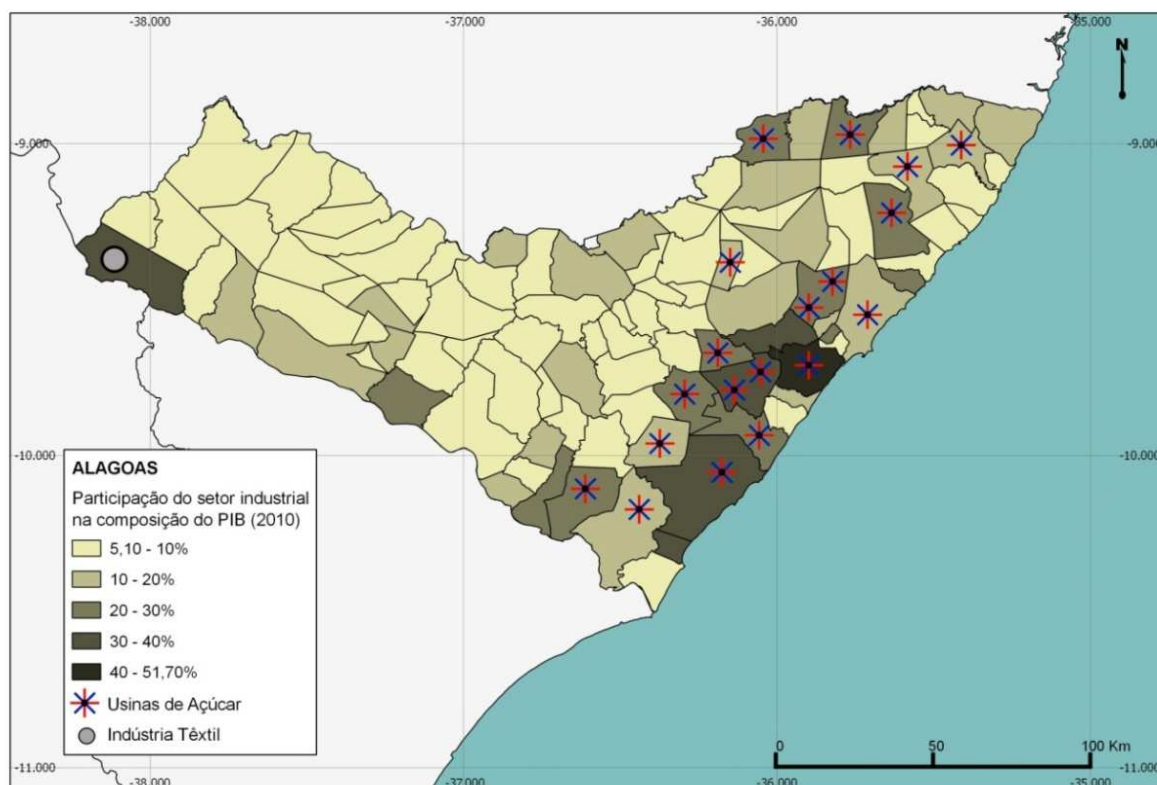
Fonte: IBGE, 2010. Organizado pela autora.

Relacionando a produção de cana-de-açúcar aos demais gêneros, tem-se que em 47 municípios ela é responsável por mais de 50% do total da produção agropecuária, sendo que em 30 deles este percentual é de 87,50 a 100%.

Em paralelo, ao analisar a distribuição da produção industrial no território alagoano, nota-se que, na maioria dos municípios em que a participação do setor industrial é mais significativa na composição do PIB, também são verificados altos níveis de produção de cana-de-açúcar e a presença de usinas de açúcar e álcool, como se vê no mapa a seguir.

Depreende-se, sob esta perspectiva, que a atividade industrial no Estado funciona como um componente do setor sucroalcooleiro por meio das usinas de processamento da cana, reproduzindo-se, assim, um modelo econômico pouco diversificado. A exceção mais contundente a esta regra é o município de Delmiro Gouveia, situado na microrregião do Sertão do São Francisco, em que o setor industrial tem participação significativa na economia, porém sem relação alguma com a produção açucareira, sendo a indústria têxtil a responsável por esta dinâmica industrial com reflexos socioeconômicos diferenciados.

Mapa 10 - Participação do setor industrial na composição do PIB e localização das usinas de açúcar e indústria têxtil no Estado

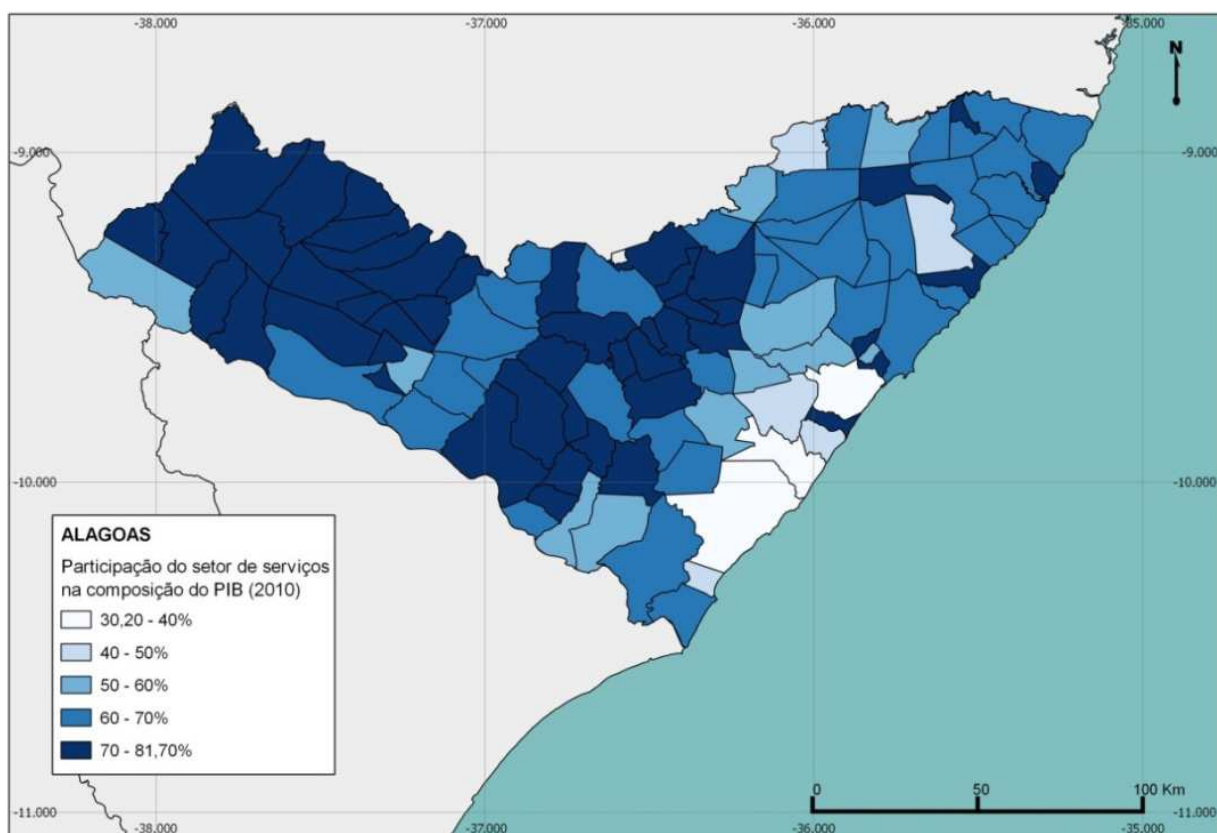


Fonte: IBGE, 2010; ALAGOAS, SEPLANDE, 2013. Organizado pela autora.

Embora a cana-de-açúcar seja a produção agrícola de maior volume do setor, ela não tem mais representatividade significativa na economia do Estado. Segundo Lustosa ([s/d.]), a queda da participação da cana-de-açúcar na dinâmica econômica acentuou-se no ano de 2004, quando foi decretada a isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço (ICMS) nas exportações do açúcar. No mesmo período intensificou-se a mecanização da indústria sucroalcooleira, do que decorreu a redução deste setor na geração de empregos e no volume de salários no Estado.

Dada a participação pouco expressiva dos setores agropecuário e industrial na economia alagoana, cabe ao setor terciário (comércio e serviços) a maior proporção na composição do PIB estadual, o que se torna ainda mais evidenciado nos municípios não-produtores de cana-de-açúcar e com baixa incidência do setor industrial, sobretudo nas mesorregiões do Sertão e do Agreste Alagoanos, como se pode aferir do mapa a seguir.

Mapa 11 - Participação do setor de serviços na composição do PIB dos municípios de Alagoas



Fonte: IBGE, 2010. Organizado pela autora.

Formado essencialmente por serviços de baixo valor agregado em virtude da pouca densidade tecnológica, o setor terciário em Alagoas está atrelado a empresas de médio e pequeno porte que encontraram oportunidade de crescimento com o aumento do poder aquisitivo das famílias de baixa renda que se deu, sobretudo, dos programas de transferência de renda do Governo Federal. O quadro decorrente do processo de injeção de recursos federais é de uma economia sem produção, conforme ressalta Carvalho (2008), marcada pelo aumento da circulação de renda nos setores de comércio e serviços sem, contudo, haver investimentos produtivos que possam alavancar a economia em termos mais sustentáveis.

Quanto aos problemas sociais decorrentes desta estrutura econômica pouco diversificada e sem dinamismo expressivo, tem-se que, de acordo com dados divulgados no estudo Radar Social (IPEA, 2006), organizados nas tabelas abaixo, no período de 2001 a 2004 Alagoas figurou entre os Estados com os mais altos níveis de pobreza do país, superados apenas pelo Estado do Maranhão.

Tabela 7 - População em situação de pobreza em relação à população total em escala nacional, regional e estadual – Período: 2001 a 2004

	2001	2002	2003	2004
Brasil	33,3	33,0	33,9	30,1
Nordeste	57,2	57,1	58,2	53,7
Alagoas	62,6	64,0	65,2	60,3

Fonte: IPEA, 2006. Organizada pela autora.

Analisando-se os índices de pobreza em termos comparativos entre zonas urbanas e rurais, os dados relevam níveis de pobreza ainda muito mais elevados nas áreas rurais como fica demonstrado pelos dados da tabela abaixo.

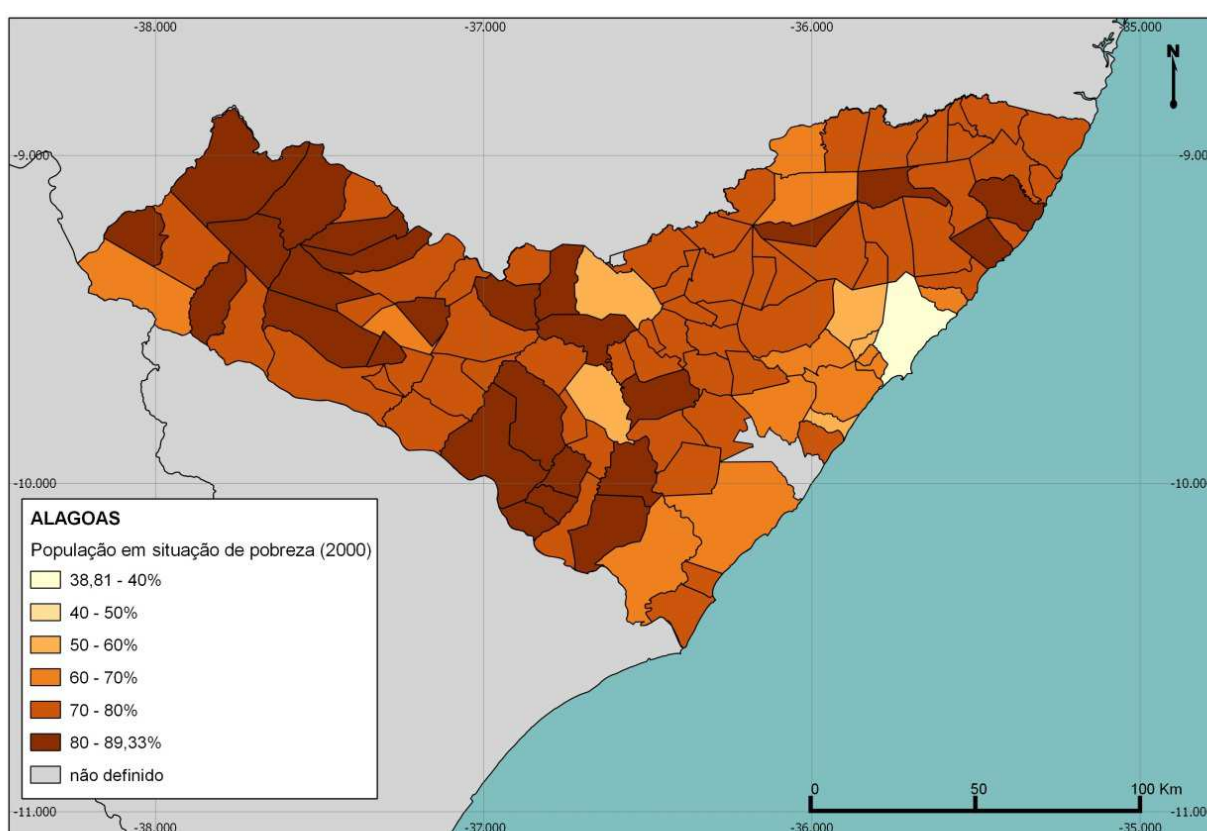
Tabela 8 - População urbana e rural em situação de pobreza em relação à população total em escala nacional e estadual – Período: 2001 a 2004

	2001		2004	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Brasil	28,0	61,1	25,6	54,8
Alagoas	55,6	77,3	52,9	74,6

Fonte: IPEA, 2006. Organizada pela autora.

Espacializando os dados referentes à incidência da pobreza nos municípios alagoanos (PNUD, 2000), pode-se identificar que os índices mais elevados estão concentrados no Sertão e no Agreste Alagoanos, com alguns municípios da mesorregião Leste também na faixa com mais de 80% da população residente considerada pobre. O único município com índice de pobreza inferior a 40% é a capital Maceió, o que é ainda uma taxa sobremaneira elevada, superior à média brasileira.

Mapa 12 - Distribuição espacial da pobreza em Alagoas



Fonte: PNUD, 2000. Organizado pela autora.

Em termos de rendimento nominal médio mensal per capita, com base nos dados do Censo 2010 percebe-se uma grande desproporção entre o rendimento médio alagoano e o brasileiro, mas o cenário de Alagoas não se distancia tanto com relação à região Nordeste. Pode-se, no entanto, perceber que esta disparidade é intensa quando comparadas as situações de domicílio urbano, não havendo tamanho fosso ao se analisar os dados das áreas rurais, que são muito inferiores em qualquer das escalas geográficas analisadas.

Tabela 9 - Rendimento nominal médio mensal per capita (R\$)

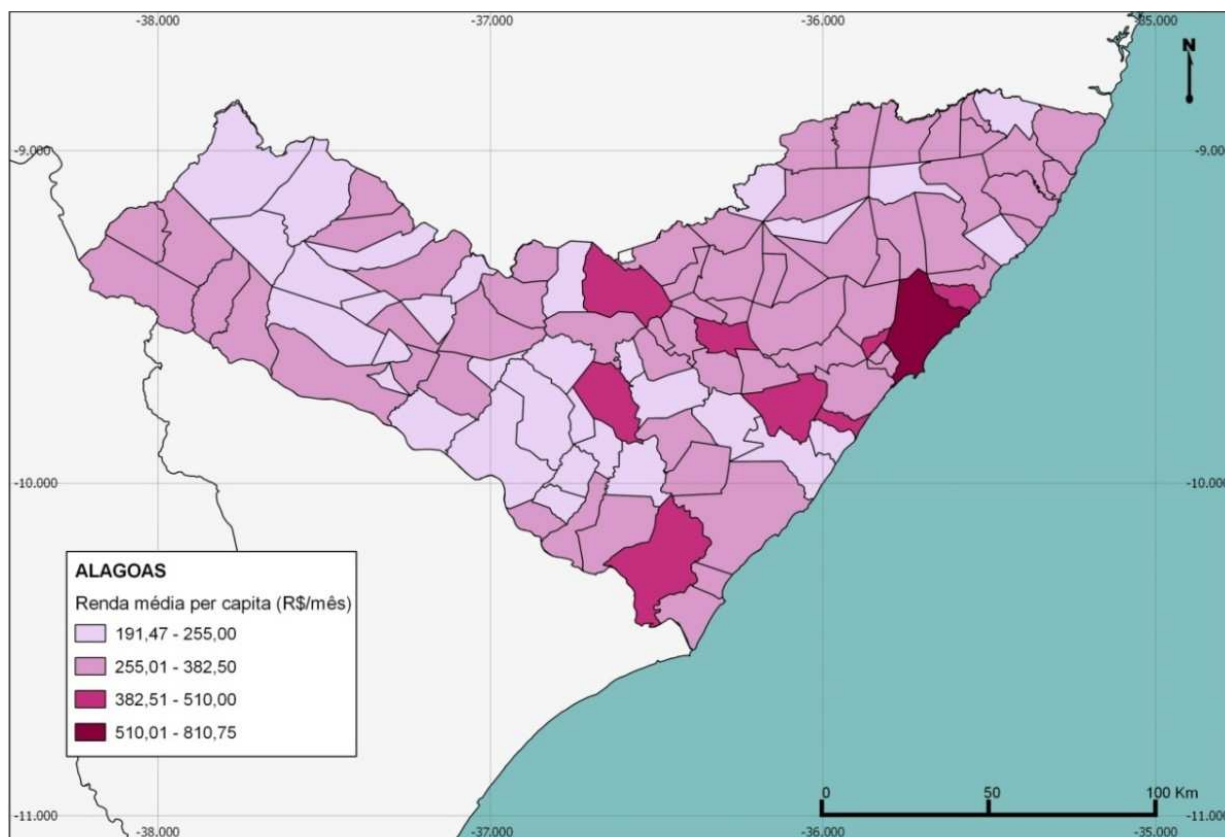
	Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural
Brasil	830,85	904,71	366,92
Nordeste	503,11	588,55	235,92
Alagoas	481,54	561,62	221,59

Fonte: IBGE, 2010. Organizada pela autora.

A grande maioria dos municípios do Estado apresentou, em 2010, renda nominal média per capita de até R\$ 382,50, que correspondia a $\frac{3}{4}$ de um salário mínimo à época (R\$ 510,00).

Pelo mapa abaixo é possível identificar que, no Sertão e no Agreste, estão concentrados os mais baixos níveis de renda do Estado.

Mapa 13 - Distribuição espacial das faixas de renda em Alagoas

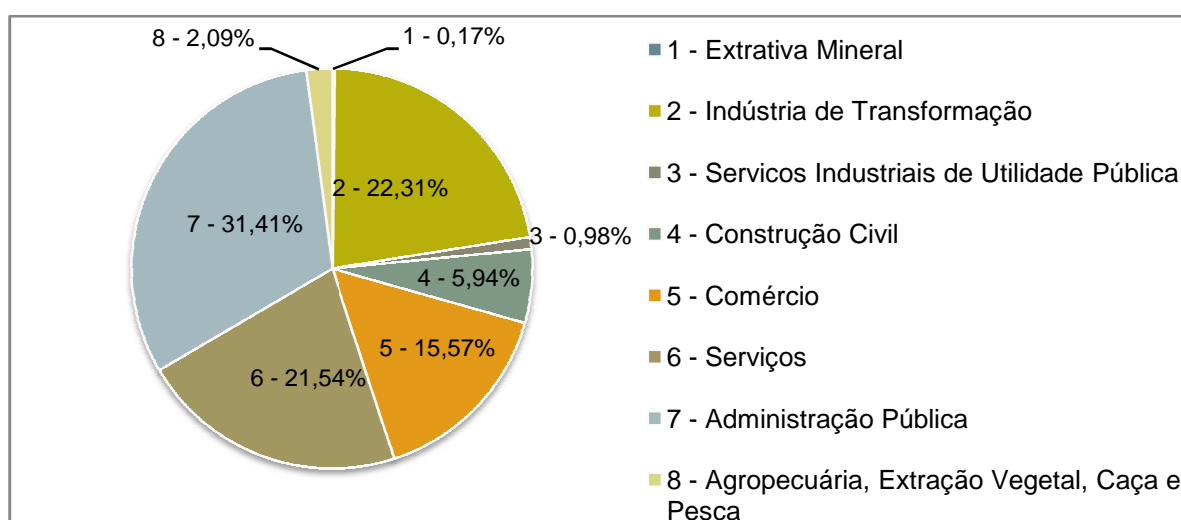


Fonte: IBGE, 2010. Organizado pela autora.

Face à fragilidade econômica que caracteriza o Estado de Alagoas, a renda da população, em âmbitos formais, tem como origem o serviço público e a Previdência Social.

De acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego, em 2010 a Administração Pública foi responsável por 31,41% dos empregos formais na Região que, juntamente com o setor de comércio e serviços, responderam por 68,51% dos empregos neste ano, de um total de 470.992 trabalhadores.

Gráfico 3 - População ocupada por setor econômico



Fonte: BRASIL, MTE, 2010. Organizado pela autora.

Ao lado da grande concentração de empregos formais no serviço público, tem-se que a grande maioria da população ocupada do Estado não está inserida no círculo formal de produção. Como se pode ver no quadro abaixo, da população total ocupada apenas 24,17% estavam vinculados a algum emprego formal, indicando que quase um milhão e meio de pessoas se inserem no mercado informal.

Quadro 2 - Relação entre população residente, população ocupada e empregos formais

	População residente	População ocupada	Empregos formais
Alagoas	3.120.494	1.948.829	470.992

Fonte: IBGE, 2010 / BRASIL, MTE, 2010. Organizada pela autora.

Sobre esta questão, Carvalho (2008) explana que a grande concentração de trabalhadores no mercado informal tem forte relação com o processo de urbanização

desenrolado em Alagoas, que não se deu em virtude de oportunidades de trabalho em novas empresas, mas por carências insuperáveis no meio rural.

Neste contexto, sobretudo em Maceió, a capital do Estado, multiplicaram-se as atividades informais e os aglomerados subnormais³. De acordo com dados do Censo 2010 (IBGE), Alagoas possui 114 aglomerados subnormais em que residem 130.428 pessoas considerando-se os domicílios particulares ocupados. Do total de 114 aglomerados, 95 se encontram em Maceió, concentrando 87,90% da população total residente em aglomerados subnormais do Estado. As áreas em que se instalam essas ocupações são aquelas impróprias para urbanização; em Maceió, são principalmente os fundos de vales, as chamadas grotas.

Ao lado dos baixos níveis de renda e da alta incidência de pobreza no Estado, a má distribuição de renda, avaliada pelo Índice de Gini⁴, é outro componente de fragilidade social, como apontado por Carvalho (2008). Em 2000, Alagoas foi o Estado com os maiores níveis de concentração de renda do país. A análise do mapa 14, a seguir, mostra que o Sertão Alagoano agrega o maior número de municípios com os mais altos valores de Gini, onde estão concentradas, também, as maiores taxas de pobreza e os menores níveis de renda, além de uma economia pautada no setor de serviços locais, como demonstrado anteriormente.

Todavia, a espacialização do Índice de Gini no território alagoano revela, também, que a capital do Estado se encontra entre os municípios em que a riqueza é mais concentrada, de modo que os melhores níveis de renda e as menores taxas de pobreza verificados em Maceió não implicam, necessariamente, maior justiça social.

³ O conceito de aglomerado subnormal possui certo grau de generalização de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no País, conhecidos como: favela, invasão, grotas, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros (BRASIL. IBGE. Censo Demográfico 2010 – Aglomerados Subnormais Primeiros Resultados, p.26).

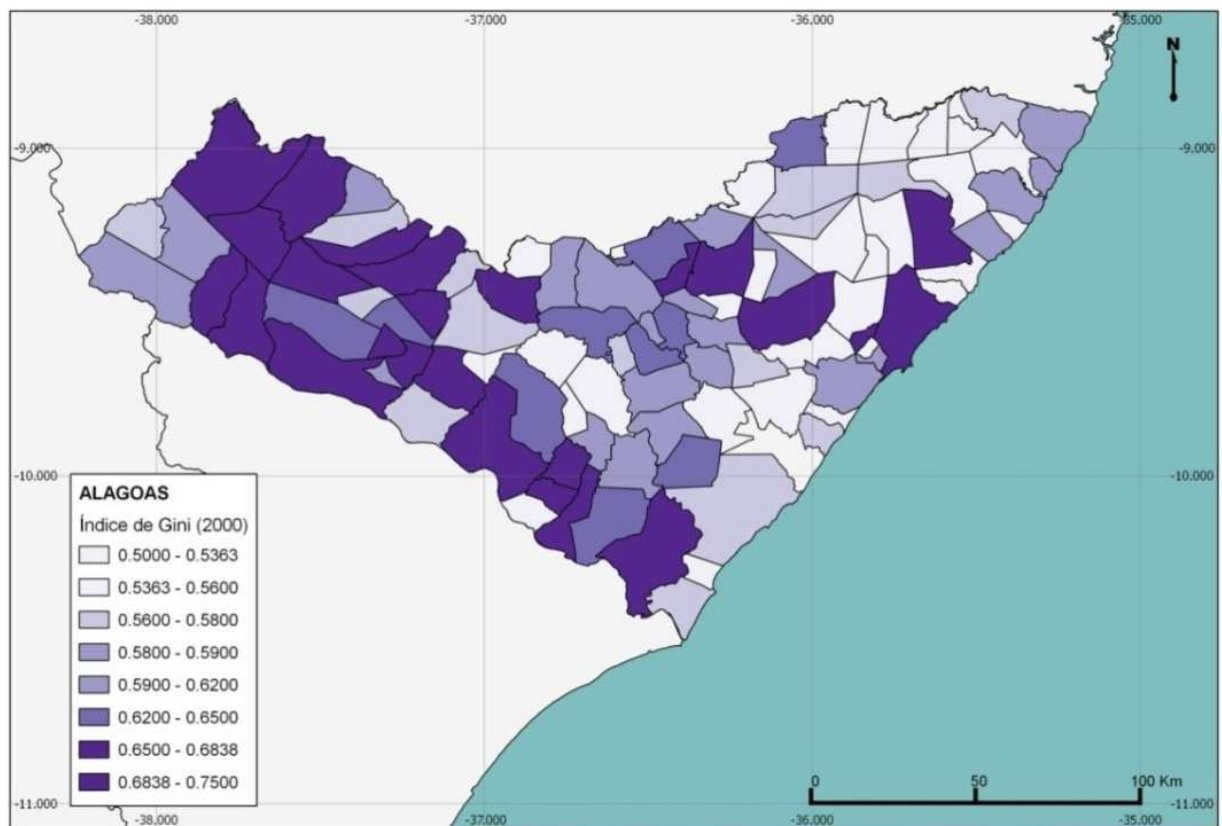
⁴ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (ou zero a cem), sendo zero a situação de absoluta igualdade, enquanto o valor um (ou cem) indica o extremo oposto, sendo que uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos (WOLFFENBÜTTEL, 2012).

Tabela 10 - Quadro comparativo dos níveis de concentração de renda no Brasil

	Índice de Gini (2000)
Brasil	0,591
Alagoas (1ª posição)	0,691
Santa Catarina (27ª posição)	0,56

Fonte: PNUD, 2000. Organizada pela autora.

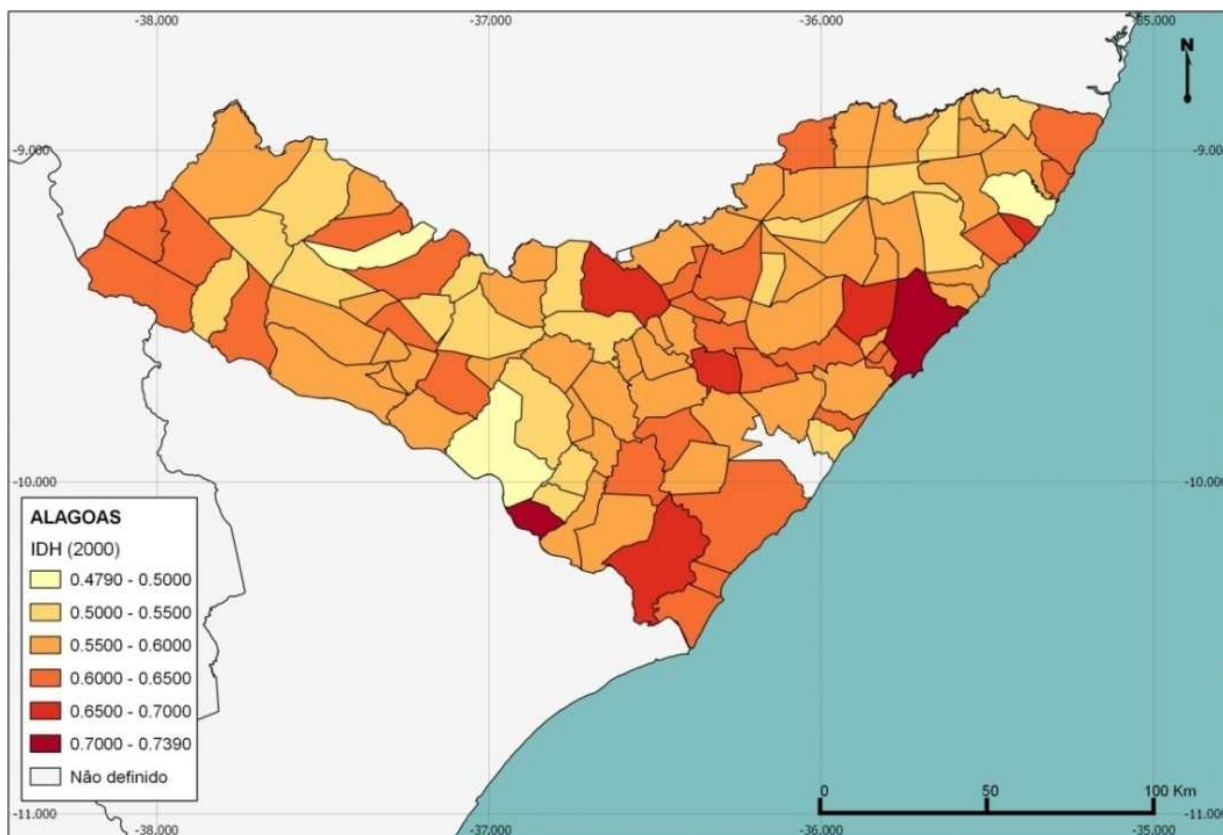
Mapa 14 - Espacialização dos Índices de Gini dos municípios de Alagoas



Fonte: PNUD, 2000. Organizado pela autora.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano (análise combinada dos índices de PIB, longevidade e educação), Alagoas figura também entre os Estados com os piores números do país. No ano de 2000 apresentava o segundo menor IDH do país (0,649), superior apenas ao do Estado do Maranhão (0,636) (PNUD, 2010).

Mapa 15 - Espacialização dos Índices de Desenvolvimento Humano dos municípios de Alagoas



Fonte: PNUD, 2000. Organizado pela autora.

Feita esta breve contextualização socioeconômica de Alagoas, passa-se ao estudo das taxonomias abordadas no segundo capítulo, aplicadas aos municípios do Estado.

4.3 Estudo das taxonomias aplicadas aos Municípios alagoanos

Aplicam-se as taxonomias estudadas aos municípios alagoanos observando a sistematização delineada no capítulo anterior, tendo-se definido uma taxonomia em cada critério para ser aplicada com vistas à discussão acerca do rural no Estado.

A partir da elaboração de mapas-síntese sobrepostos, buscou-se o cruzamento dos dados resultantes da aplicação das taxonomias ao conjunto de variáveis pertinentes a cada categoria de análise, conforme se discutirá adiante.

4.3.1 Critério político-administrativo

Tendo em conta os critérios classificatórios do IBGE, que trata o rural e o urbano a partir das definições impostas por força de lei, 26,4% da população de Alagoas foi considerada rural pelo levantamento censitário de 2010. Embora se trate de um critério eminentemente político-administrativo, conforme já discutido, tem-se um número bastante considerável de pessoas em situação de domicílio rural, o que merece a atenção de pesquisas e debates em torno da construção de políticas públicas pertinentes a esta realidade.

Tabela 11 - População residente por situação de domicílio de Alagoas

População residente urbana	2.297.860
População residente rural	822.634
Total	3.120.494

Fonte: IBGE, 2010. Organizada pela autora.

Ainda considerando as categorias de classificação do IBGE, com relação à distribuição de municípios por classe populacional Alagoas tem a maior parte de seus municípios, 62 de um total de 102, enquadrada nas faixas populacionais de pequeno porte, com menos de 20 mil habitantes.

Tabela 12 - Distribuição dos municípios alagoanos por classe populacional

Classe populacional	Nº de Municípios
até 2000	0
de 2001 a 5000	6
de 5001 a 10000	22
de 10001 a 20000	34
de 20001 a 50000	31
de 50001 a 100000	7
de 100001 a 500000	1
mais de 500000	1

Fonte: IBGE, 2010.

Ainda que não traduza da forma mais adequada a realidade dos municípios brasileiros, a tipologia classificatória pautada no critério político-administrativo, adotada pelo IBGE, permite uma primeira aproximação ao cenário territorial que se pretende investigar.

4.3.2 Critério da localização

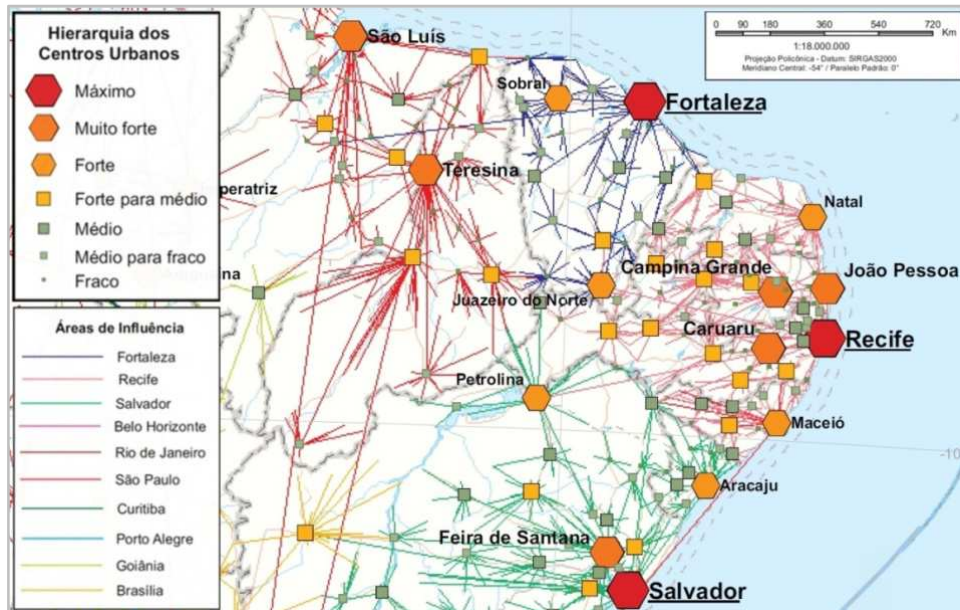
O estudo das relações de hierarquia urbana, pautadas por critérios de localização, representa um avanço em relação às definições político-administrativas, uma vez que supera a escala local buscando a compreensão das dinâmicas regionais estabelecidas entre diferentes unidades geográficas.

Como principais taxonomias inseridas na categoria, discutiram-se os trabalhos sobre a configuração da Rede Urbana Brasileira, do IPEA, e as Regiões de Influência das Cidades, do IBGE, tendo sido definido este trabalho do IBGE para aplicação aos municípios de Alagoas, dado que a REGIC considera as definições da Rede Urbana, agregando-lhes outras variáveis na construção de categorias mais específicas.

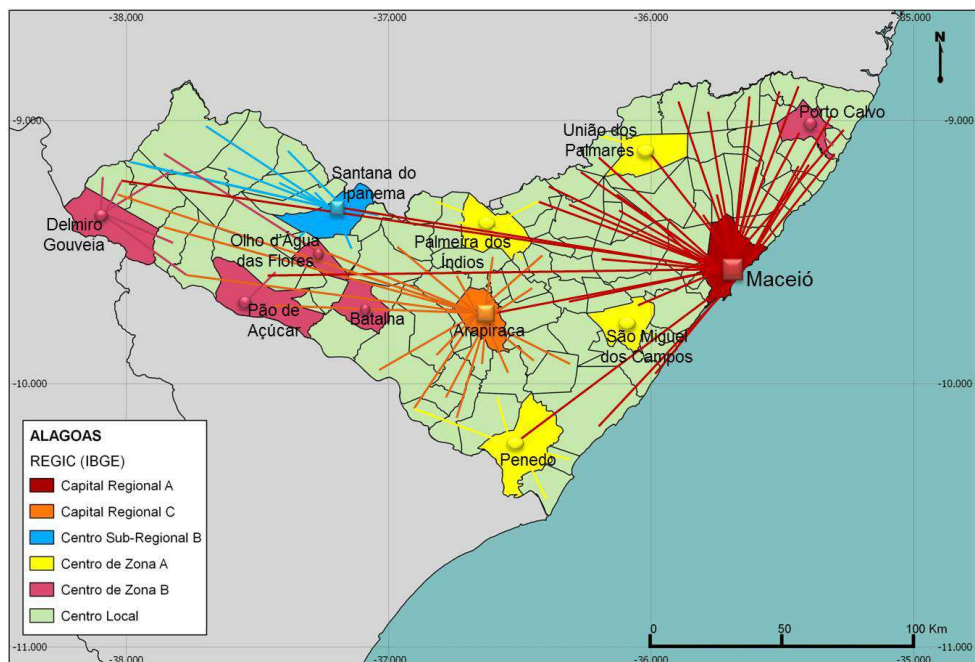
4.3.2.1 Regiões de Influência das Cidades (IBGE)

Com base na matriz das regiões de influência construída pelo IBGE (2007), Maceió é classificada como Capital Regional A, sendo o único município do Estado que se relaciona com o estrato superior da rede urbana, situando-se, em termos de capacidade de gestão, no nível imediatamente inferior ao metropolitano. Com influência de alcance regional, Maceió figura como o principal polo de atração perante os demais municípios, em escala regional, tendo em vista a oferta de bens e serviços de que dispõe. Todavia, apesar de figurar como o centro hierarquicamente mais influente em Alagoas, a cidade é ainda polarizada por Recife, que divide, com Fortaleza e Salvador, a máxima hierarquia dos centros urbanos na região Nordeste, como se depreende do mapa abaixo.

Mapa 16 - Hierarquia dos centros urbanos e regiões de influência no Nordeste



Mapa 17 - Hierarquia dos centros urbanos e regiões de influência em Alagoas



No mesmo nível hierárquico da rede urbana, mas em subnível inferior está o município de Arapiraca, considerado pela taxonomia REGIC como Capital Regional C. Trata-se de um município também dotado de alto grau de centralidade, porém com diferenciação de porte e polarização de menor alcance, sendo centro de atração na mesorregião do Agreste.

Já na mesorregião do Sertão, o município de Santana do Ipanema assume função de Centro Sub-Regional B, com poder de gestão territorial menos sofisticada em relação aos centros urbanos anteriormente citados, porém ainda com alguma capacidade de polarização na mesorregião em que se insere.

A partir da análise dos vínculos urbano-regionais verificados em Alagoas, pode-se perceber que os três municípios com maior volume de relações de polarização – Maceió, Arapiraca e Santana do Ipanema – figuram como centros das respectivas mesorregiões – Leste, Agreste e Sertão Alagoanos, estabelecendo uma dinâmica de penetração territorial no sentido litoral-interior.

No estrato hierárquico Centro de Zona (A e B) identificam-se oito municípios, distribuídos nas três mesorregiões do Estado, cuja polarização é restrita às respectivas áreas de influência imediata. Aos demais é atribuída a condição de Centros Locais com expressão econômica extremamente reduzida, sendo dependentes, em termos de bens e serviços, dos centros e das capitais regionais. Dos 102 municípios de Alagoas, 90 são Centros Locais, sendo que 61 deles possuem menos de 20 mil habitantes e assumem a condição de municípios de pequeno porte.

Convém mencionar que um dos fatores mais decisivos na conformação recente desta dinâmica urbano-regional é o Projeto de Interiorização da Universidade Federal de Alagoas, iniciado em 2005. Com a implantação de um campus no município de Arapiraca e outro no município de Delmiro Gouveia, o Projeto contribuiu para o fortalecimento dos centros polarizadores do Agreste e do Sertão, reduzindo a pressão sobre Maceió em função da procura pelo serviço público universitário, cuja oferta era antes restrita à capital. Note-se que, neste contexto, o município de Delmiro Gouveia, apesar de seu enquadramento como Centro de Zona B, tem uma rede de vínculos maior do que os demais municípios de mesma hierarquia, o que comprova o efeito polarizador exercido pelo Projeto de Interiorização da Universidade Federal.

Considerando-se este cenário delineado pelas dinâmicas urbanorregionais em Alagoas, em que grande maioria dos municípios são compostos por Centros Locais, tem-se um forte indicativo do grau de ruralidade no Estado. Ainda que não se diga que todos os Centros Locais são rurais, é possível afirmar que os municípios dotados de forte caráter rural são, majoritariamente, marcados por baixos níveis de

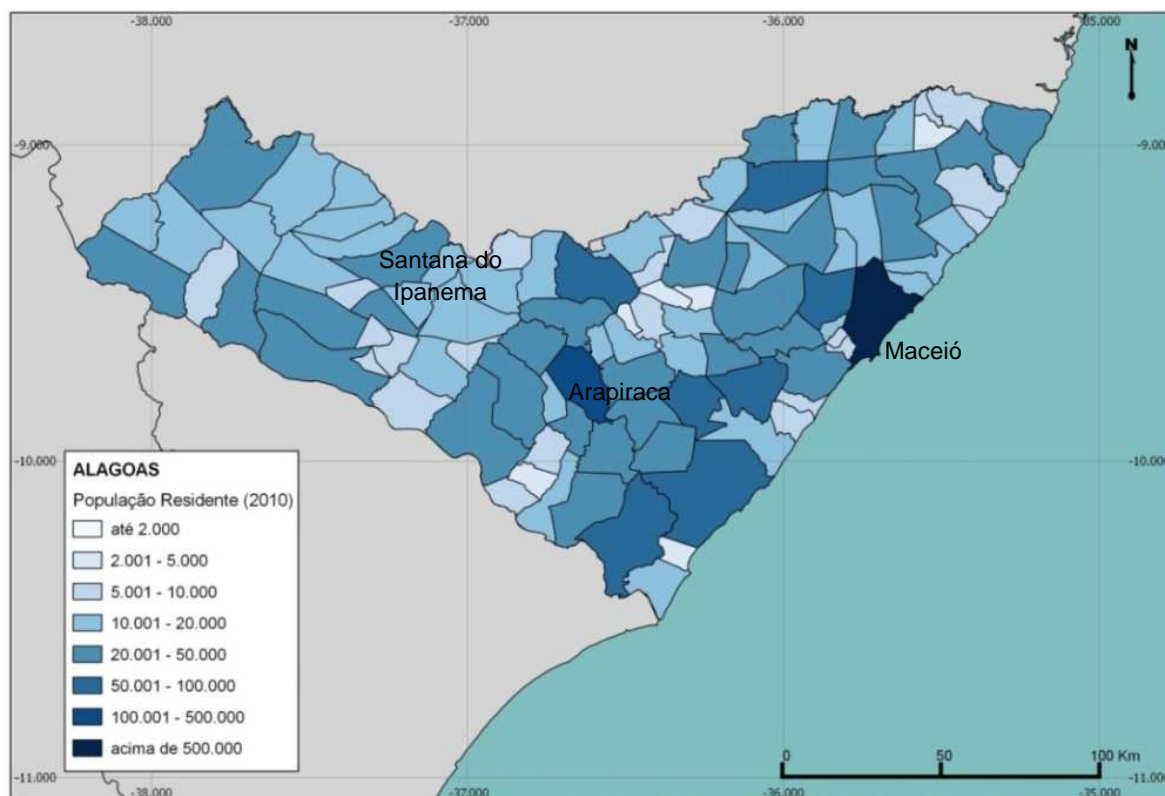
centralidade, sendo, em geral, polarizados por centros urbanos dotados de estruturas mais complexas de produção de bens e serviços.

4.3.3 Critério demográfico

Para a aferição do grau de ruralidade dos municípios, as taxonomias essencialmente construídas sobre variáveis demográficas consideram o porte populacional, o percentual de população residente em zona rural e a densidade demográfica, de acordo com os seguintes critérios: a) população total < 50 mil habitantes; b) população rural > 50%; e c) densidade < 80 hab/km².

Em Alagoas, conforme já demonstrado no item sobre o critério político-administrativo de classificação, 93 dos 102 municípios têm população inferior a 50 mil habitantes. Como se pode depreender do mapa a seguir, o Sertão Alagoano, sobretudo nas microrregiões Serrana do Sertão e Sertão do São Francisco, tem a maior concentração de municípios circunvizinhos de pequeno porte.

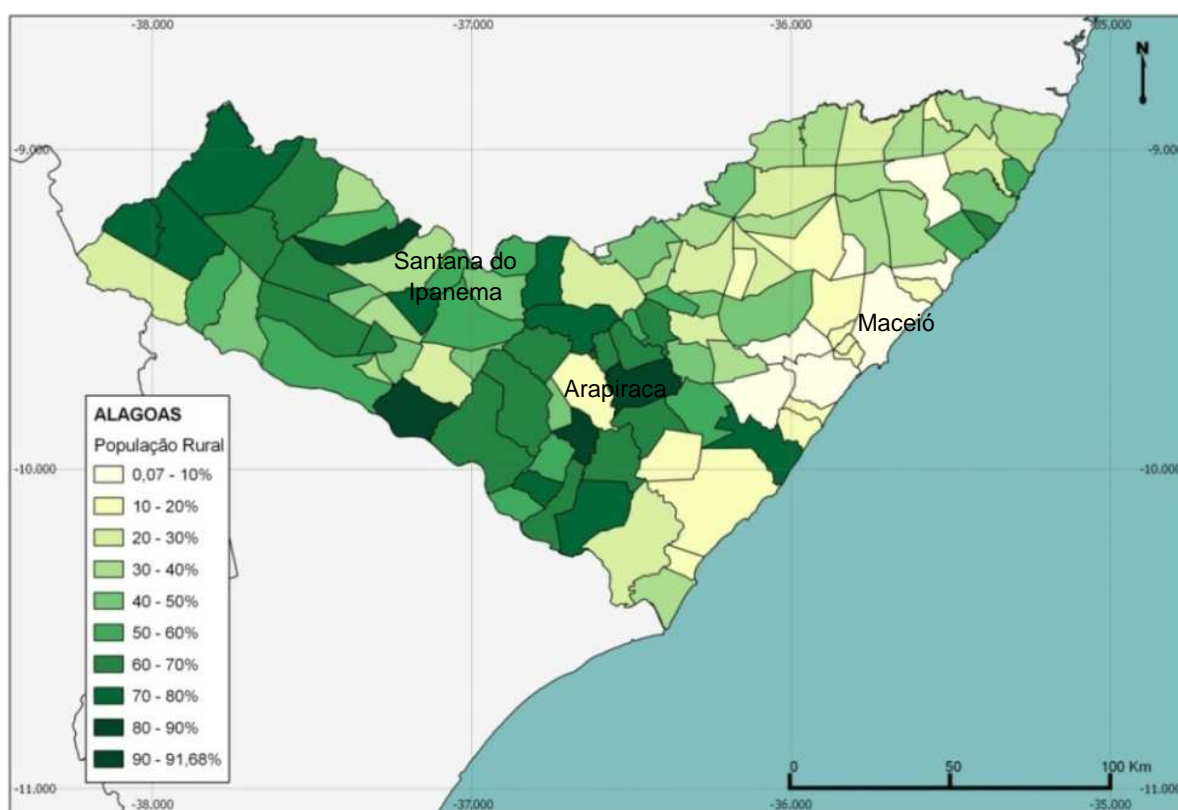
Mapa 18 - População residente do Estado de Alagoas



Fonte: IBGE, 2010. Organizado pela autora.

Quanto à concentração de população residente rural, é também no Sertão e no Agreste que ela se verifica com maior intensidade. A maior parte dos municípios dessas mesorregiões apresenta população rural superior a 50%. Interessa ressaltar, todavia, que este dado demográfico é oriundo das definições político-administrativas dos perímetros urbanos e rurais dos municípios e, assim, não deve ser analisado de forma isolada para fins de identificação de municípios rurais, mas em relação aos demais critérios considerados.

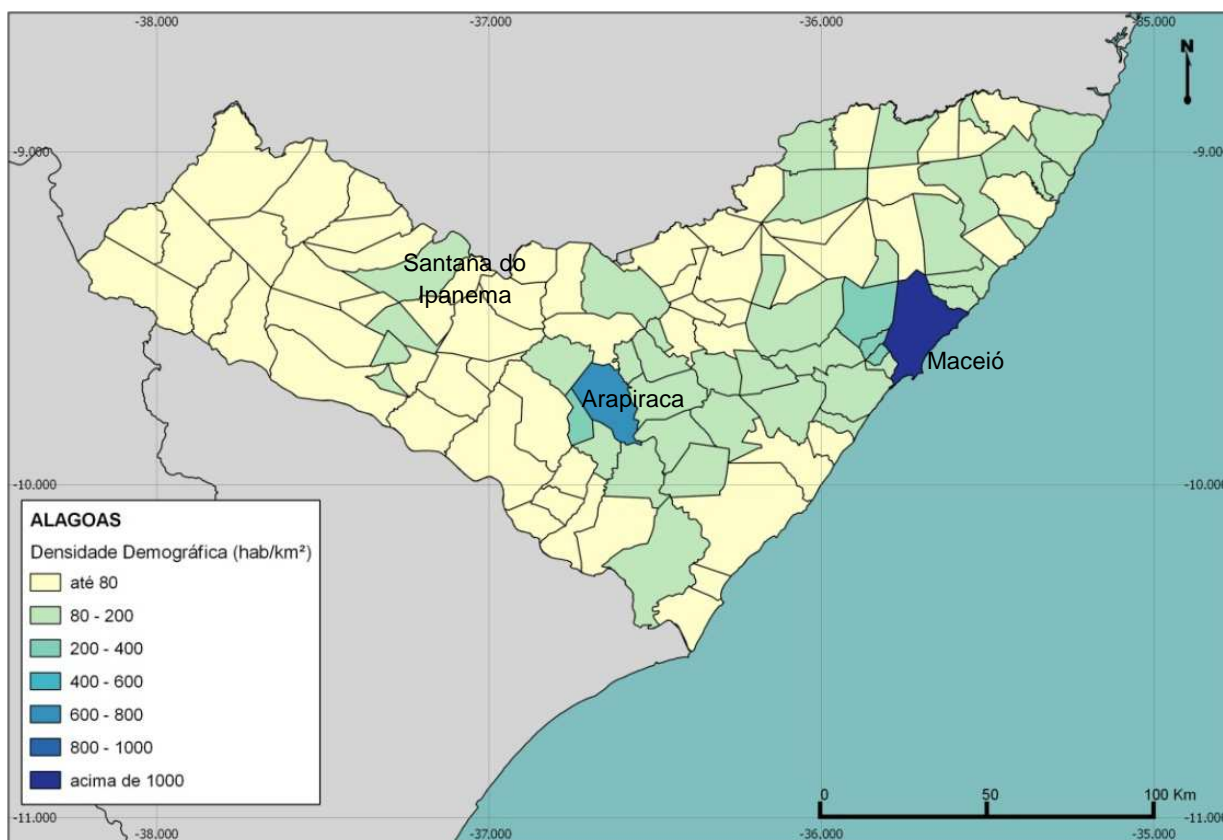
Mapa 19 - População rural em relação à população total residente dos municípios de Alagoas



Fonte: IBGE, 2010. Organizado pela autora.

Neste sentido, cabe a análise comparada com o critério da densidade demográfica que, de acordo com Veiga (2004), é o fator que melhor se presta à verificação do grau de interferência do homem sobre o meio natural, a chamada “pressão antrópica”.

Mapa 20 - Densidade demográfica nos municípios de Alagoas



Fonte: IBGE, 2010. Organizado pela autora.

Sob esta perspectiva, entende-se que tende a ser maior o grau de ruralidade quanto menor for o nível de intervenção do homem sobre a natureza.

Considerando-se o valor referencial de 80 hab/km², as mesorregiões do Sertão e do Agreste são também as que apresentam o maior número de municípios com baixa densidade demográfica.

Da análise conjunta dos mapas referentes às três variáveis demográficas em estudo, pautando-se pelos centros das três mesorregiões alagoanas, depreende-se uma intensificação do caráter rural no sentido litoral-interior. Em relação aos três critérios avaliados, Maceió, Arapiraca e Santana do Ipanema funcionam como uma escala de gradação entre o urbano e o rural, em que Maceió apresenta maior grau de urbanidade, Arapiraca se posiciona em situação intermediária e Santana do Ipanema apresenta os índices mais próximos àqueles que definem o rural segundo essas taxonomias.

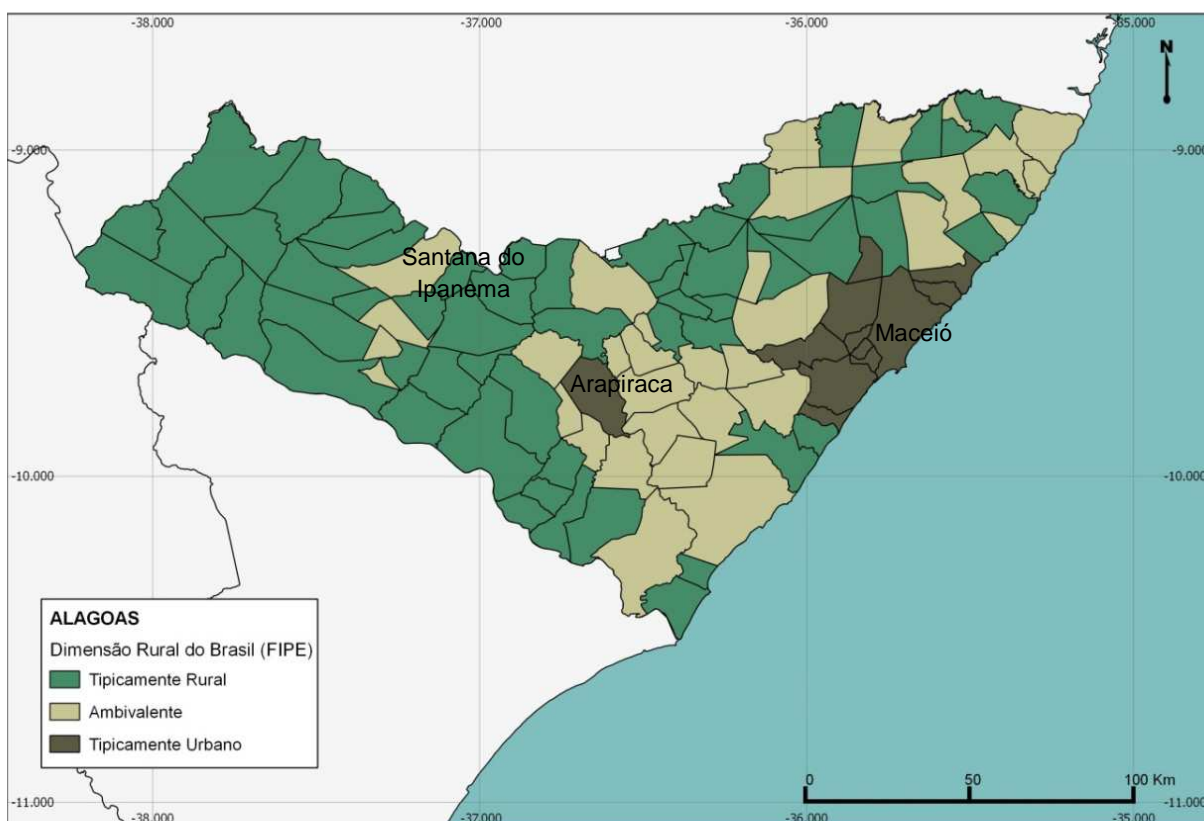
4.3.3.1 Dimensão Rural do Brasil (FIPE)

A taxonomia proposta por Veiga (2004) foi aplicada aos municípios de Alagoas dentro da categoria de análise demográfica, uma vez que aprimora a tipologia da OCDE, agregando-lhe dados de densidade populacional e localização. Neste sentido, são tipicamente rurais os municípios que apresentam, concomitantemente, população residente inferior a 50 mil habitantes e densidade demográfica inferior a 80 hab/km², que estão espacializados no mapa a seguir.

Os municípios do tipo ambivalente (23 municípios), juntamente com os tipicamente rurais (57 municípios), configuram a situação prevaiente no Estado, em que apenas uma pequena minoria pode ser considerada tipicamente urbana segundo esta taxonomia.

A espacialização dos tipos de municípios, como se vê no mapa, indica o Sertão e o Agreste Alagoanos como as mesorregiões em que se concentra o maior número de municípios tipicamente rurais, também encontrados significativamente na microrregião da Mata Alagoana.

Mapa 21 - Tipos de municípios de Alagoas segundo a Dimensão Rural do Brasil



Fonte: VEIGA, 2004. Organizado pela autora.

Embora o critério de porte populacional adotado na tipologia seja de 50 mil habitantes, a maioria dos municípios considerados tipicamente rurais podem ser, também, enquadrados como municípios de pequeno porte, tendo em vista que, em grande parte, apresentam populações de até 20 mil habitantes.

Assim, a partir da aplicação desta tipologia depreende-se que os municípios rurais do Estado são caracterizados pelo pequeno porte populacional e devem ser compreendidos de uma ótica adequada a esta realidade, segundo alguns aspectos discutidos no quadro teórico do presente trabalho.

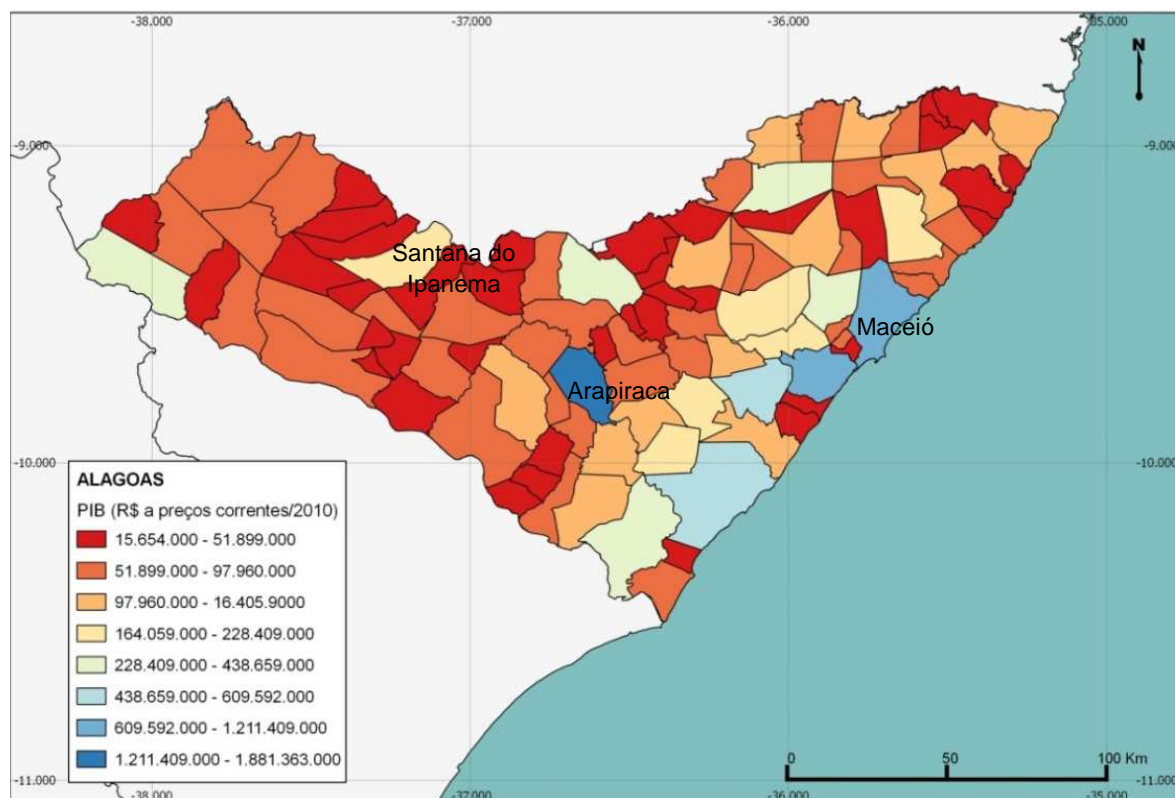
4.3.4 Critério econômico

Esta categoria de análise agrega um número de variáveis mais significativo do que as categorias discutidas anteriormente, e por esta razão selecionaram-se os fatores mais recorrentes na construção das diferentes taxonomias em que predomina o caráter econômico, também apontados pela literatura como imprescindíveis na identificação de municípios rurais.

Em se tratando de um estudo de caso de um Estado cujo sistema econômico se desenvolveu sobre a produção da cana-de-açúcar, convém também resgatar alguns dados pertinentes a esta questão que já foram abordados anteriormente. Neste sentido, são analisados aqui os dados referentes ao Produto Interno Bruto dos municípios, tanto com relação à composição total quanto ao percentual de participação do setor agropecuário e a participação da população ocupada em atividades primárias.

Conforme já foi discutido no início deste capítulo, o Estado de Alagoas é marcado pela pouca expressão no cenário econômico brasileiro, com participação muito pequena na composição do PIB do país. Pela análise dos valores referentes ao PIB dos municípios em 2010, distribuídos espacialmente, verifica-se que os municípios com menores valores de PIB estão distribuídos nas três mesorregiões, porém mais concentrados no Sertão Alagoano. Em virtude da influência exercida por Arapiraca, que tem o maior PIB e o sistema produtivo mais diversificado do Estado, o Agreste apresenta municípios situados em faixas de PIB um pouco mais elevado, porém ainda com predomínio das quatro faixas de menores valores.

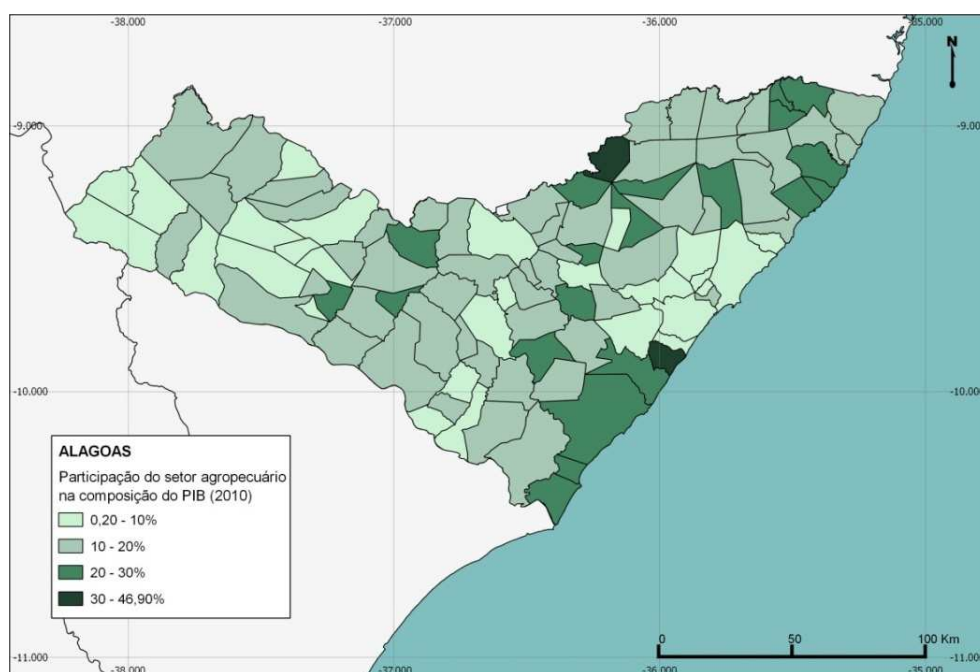
Mapa 22 - Produto Interno Bruto dos municípios de Alagoas



Fonte: IBGE, 2010. Organizado pela autora.

Com relação à participação do setor agropecuário na composição do PIB dos municípios de Alagoas em 2010, tem-se, na grande maioria do Estado, valores pouco expressivos, de até 20%. Neste aspecto, os municípios em que o setor primário é mais expressivo economicamente estão situados, principalmente, na mesorregião Leste, sem apresentar, contudo, relação direta com a produção canieira. Dos 22 municípios que apresentam setor agropecuário com percentual de participação entre 20 e 46,90% na composição do PIB, apenas dois sediam usinas de cana-de-açúcar. Desta forma, pode-se concluir que a produção canieira, mesmo sendo a que mais gera recursos no setor primário em Alagoas, não tem repercussão significativa na economia.

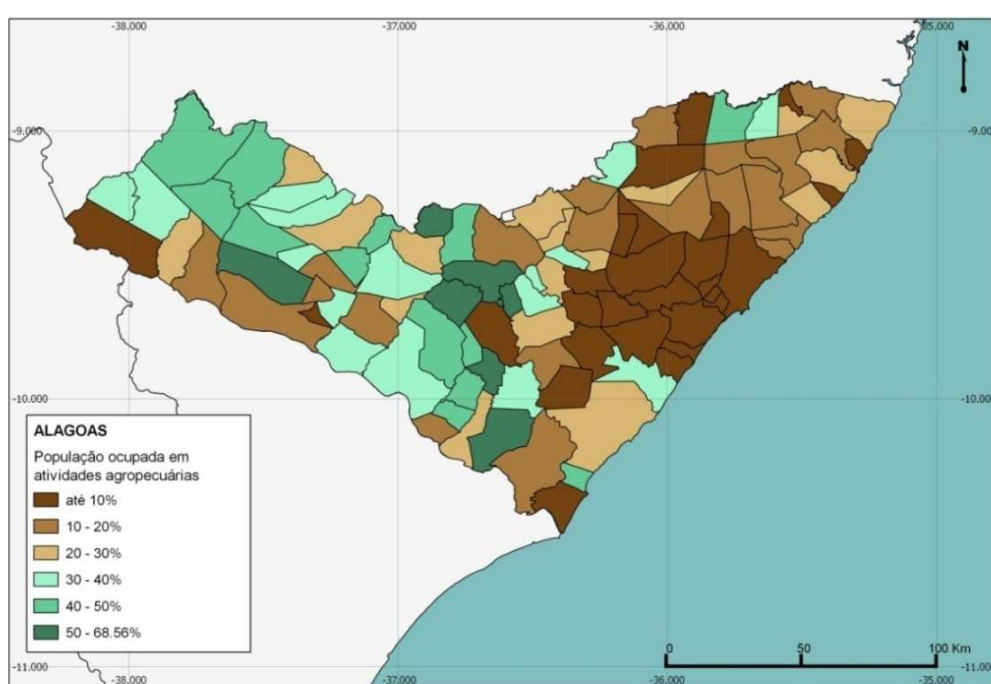
Mapa 23 - Participação do setor primário na composição do PIB nos municípios de Alagoas



Fonte: IBGE, 2010. Organizado pela autora.

No tocante ao percentual populacional ocupado em atividades agropecuárias, a maior ocorrência se dá no Agreste e no Sertão, como se vê no mapa a seguir que, cotejado ao mapa anterior, revela um cenário bastante particular.

Mapa 24 - Percentual de população ocupada em atividades primárias em relação à população total



Fonte: IBGE, 2006. Organizado pela autora.

Os municípios com maiores percentuais de população ocupada em atividades agropecuárias não são os mesmos em que o setor primário tem maior participação na composição do PIB. A partir desta confrontação, tem-se um indicativo de que as atividades agropecuárias nas quais grande parte das pessoas se encontra ocupada são destinadas ao autoconsumo ou ao comércio em pequena escala, sem reflexos econômicos significativos. Neste sentido, não parece conveniente relacionar de forma direta a participação do setor agropecuário na economia com o grau de ruralidade dos territórios.

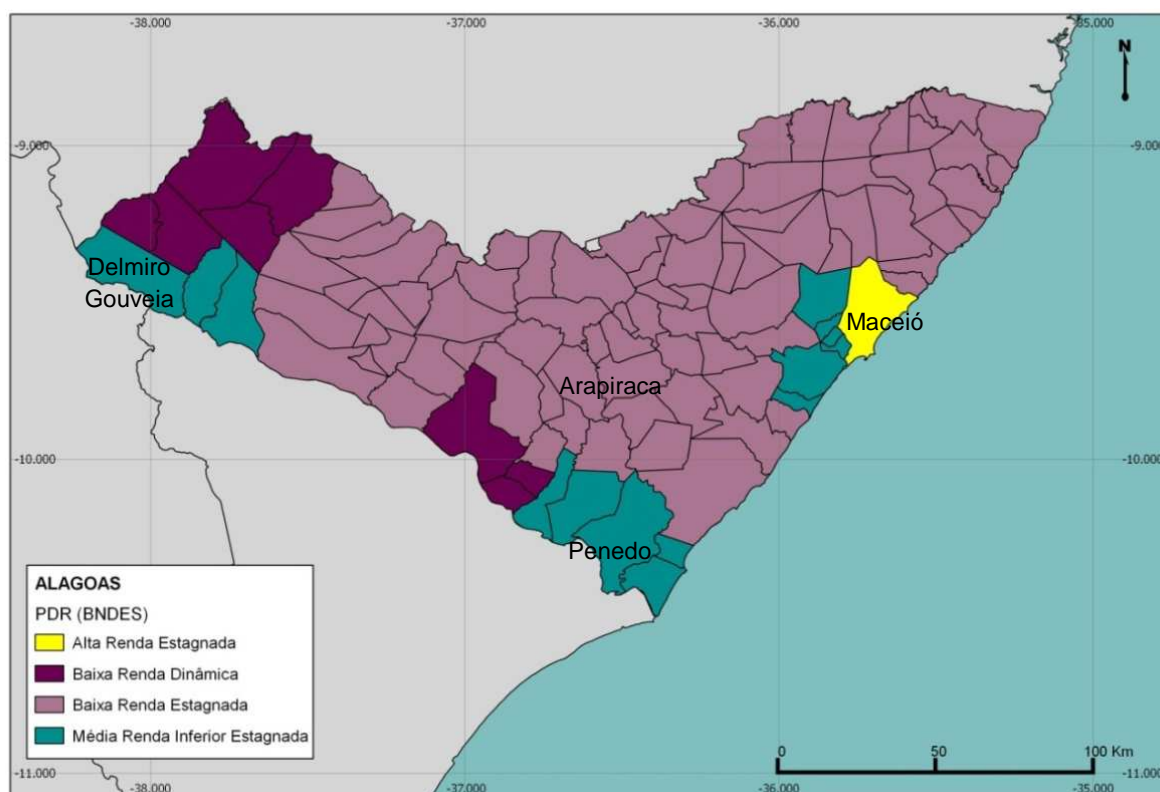
4.3.4.1 Política de Dinamização Regional (BNDES)

As microrregiões adotadas pela PDR são as mesmas estabelecidas pela PNDR, através do Ministério da Integração. Entretanto, para a definição dos tipos regionais a PDR amplia os parâmetros de classificação através de classes em que se distribuem os tipos. Com este procedimento, os municípios da microrregião de Maceió, tomados como tipo Alta Renda pela PNDR, são definidos como estagnados pela PDR, com diferenças de nível de renda apenas.

Esta maior especificidade criada pelos tipos da PDR parece contribuir para uma compreensão mais aproximada da realidade sócio-territorial dos municípios.

O número de municípios de baixa renda, segundo a tipologia PDR, é maior do que aquele apontado pela PNDR. São, ao todo, 90 municípios de baixa renda, dos quais a quase totalidade (82) são do tipo Baixa Renda estagnada.

Mapa 25 - Tipos de municípios de Alagoas segundo a PDR



Fonte: BRASIL, BNDES, [s/d.]. Organizado pela autora.

A distribuição territorial dos tipos de municípios segundo a PDR indica um nível de renda um pouco mais elevado em relação à média geral do Estado nas microrregiões Alagoana do Sertão do São Francisco, Penedo e parte da microrregião de Maceió. Considerando o PIB dos municípios destas microrregiões, é possível perceber que seus municípios-núcleo – Delmiro Gouveia, Penedo e Maceió, respectivamente – apresentam valores de PIB intermediário dentro das faixas encontradas no Estado, à exceção de Maceió, que apresenta um PIB mais elevado.

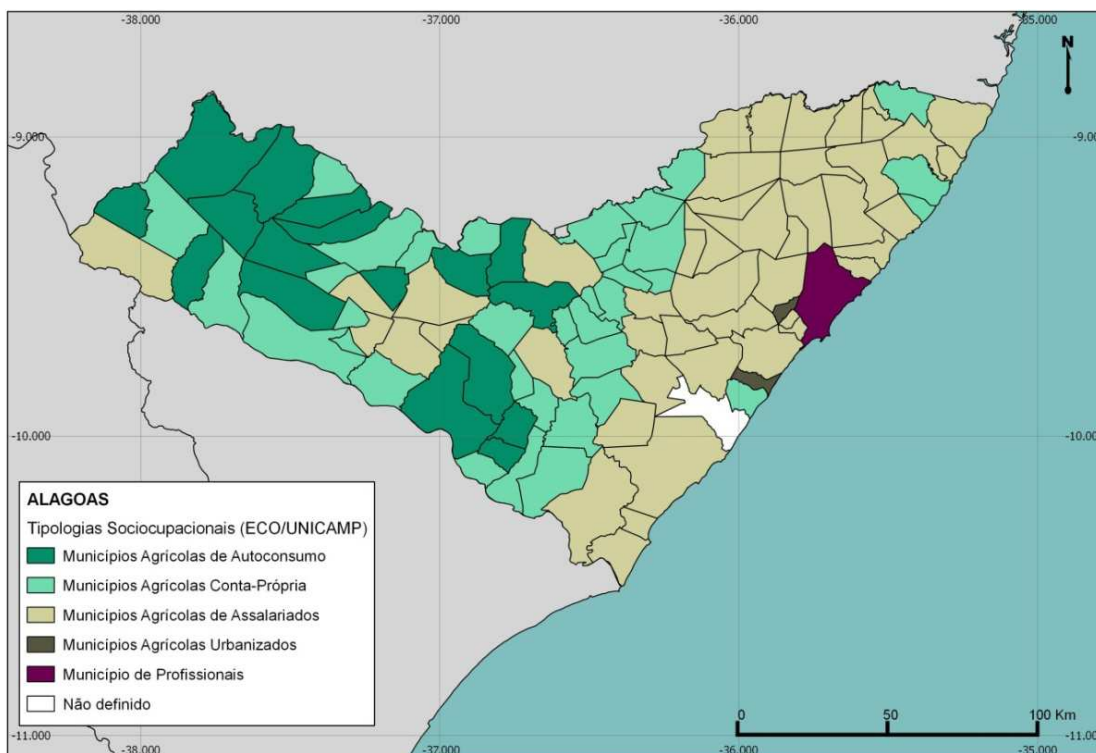
Em contrapartida, é interessante notar que o município de Arapiraca, que possui o mais elevado PIB do Estado, mais diversidade econômica e níveis de crescimento mais destacados, se enquadra na categoria Baixa Renda Estagnada, o que reforça a necessidade de análise cruzada das diferentes tipologias e variáveis a fim de se obter o cenário mais aproximado possível da realidade territorial alagoana.

4.3.4.2 Tipologia por Classes Sociocupacionais (ECO/UNICAMP)

A distribuição quantitativa dos municípios de Alagoas a partir da tipologia por classes sociocupacionais revela que a grande maioria são agrícolas, com expressiva incidência de municípios agrícolas ainda atrelados ao setor primário: 46 agrícolas autoconsumo, 35 agrícolas conta própria, 17 agrícolas assalariados, 2 agrícolas urbanizados e 1 de profissionais, que é a capital Maceió.

A partir da análise do mapa abaixo, percebe-se que a maior concentração de municípios agrícolas de assalariados, trabalhadores por conta-própria e de produção para autoconsumo é mais significativa nas mesorregiões do Agreste e do Sertão. Os municípios considerados urbanos estão concentrados mais na porção Leste do território, apontados com caráter urbano mais acentuado também nas demais tipologias abordadas até aqui.

Mapa 26 - Tipos de municípios por classes sociocupacionais



Fonte: MAIA; QUADROS, 2009. Organizado pela autora.

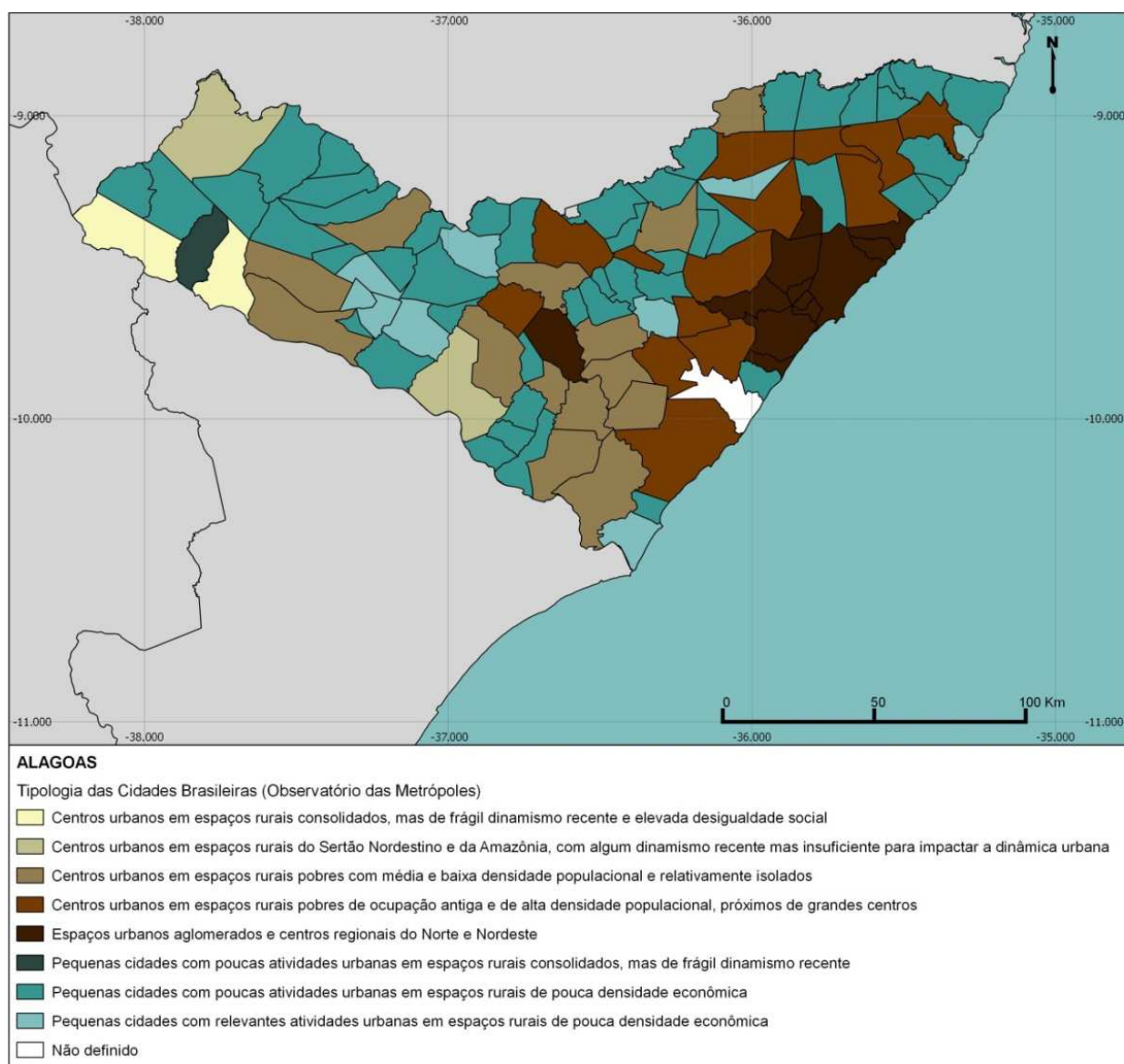
Conforme apontado no capítulo anterior, trata-se de uma tipologia construída a partir de um cruzamento estatístico complexo de diversas variáveis, que não se limita à análise do percentual populacional ocupado em atividades primárias.

Todavia, a confrontação direta desta tipologia com o quadro espacial obtido a partir desta variável (Mapa 24) mostra certo grau de coincidência entre os municípios agrícolas de autoconsumo e conta-própria com os municípios com maiores percentuais de população ocupada em atividades agropecuárias.

4.3.4.3 Tipologias das Cidades Brasileiras (Observatório das Metrôpoles)

Aplicando a Tipologia das Cidades Brasileiras aos municípios de Alagoas observa-se que o Estado é formado, eminentemente, por pequenas cidades inseridas em espaços rurais de pouca densidade econômica.

Mapa 27 - Tipologia das Cidades Brasileiras aplicada aos municípios de Alagoas



Fonte: BITOUN; MIRANDA, 2009. Organizado pela autora.

Em função do grande número de tipos identificados pelo estudo do Observatório das Metrôpoles, a distribuição espacial desta tipologia indica maior pulverização de tipos diferentes de cidades quando em comparação às demais tipologias aplicadas, com menor grau de identificação de territórios. Em todas as mesorregiões podem ser encontrados, pelo menos, quatro tipos distintos, conforme se pode ver no mapa adiante.

Em contrapartida, dos 19 tipos definidos por esta tipologia são identificados apenas oito no território alagoano, considerando-se como espaços urbanos aglomerados apenas o município de Arapiraca e a Região Metropolitana de Maceió. Conforme já mencionado, prevalece em Alagoas a configuração de espaços rurais, nos quais se distribuem pequenas cidades, cuja maioria são caracterizadas pela ocorrência de poucas atividades urbanas.

Não obstante a ampla gama de tipos urbanos previstos pelo estudo em questão, é possível identificar um cenário de certo modo uniforme no Estado de Alagoas, marcadamente rural, carente de centros polarizadores e de vitalidade econômica inexpressiva, além da ocorrência de altos índices de pobreza.

4.3.5 Abordagens territoriais

As abordagens territoriais, na busca pela compreensão do rural, trabalham o tema a partir de um aporte relacional que concilia fatores quantitativos e qualitativos, materiais e imateriais, em uma construção mais complexa do que as taxonomias discutidas até aqui.

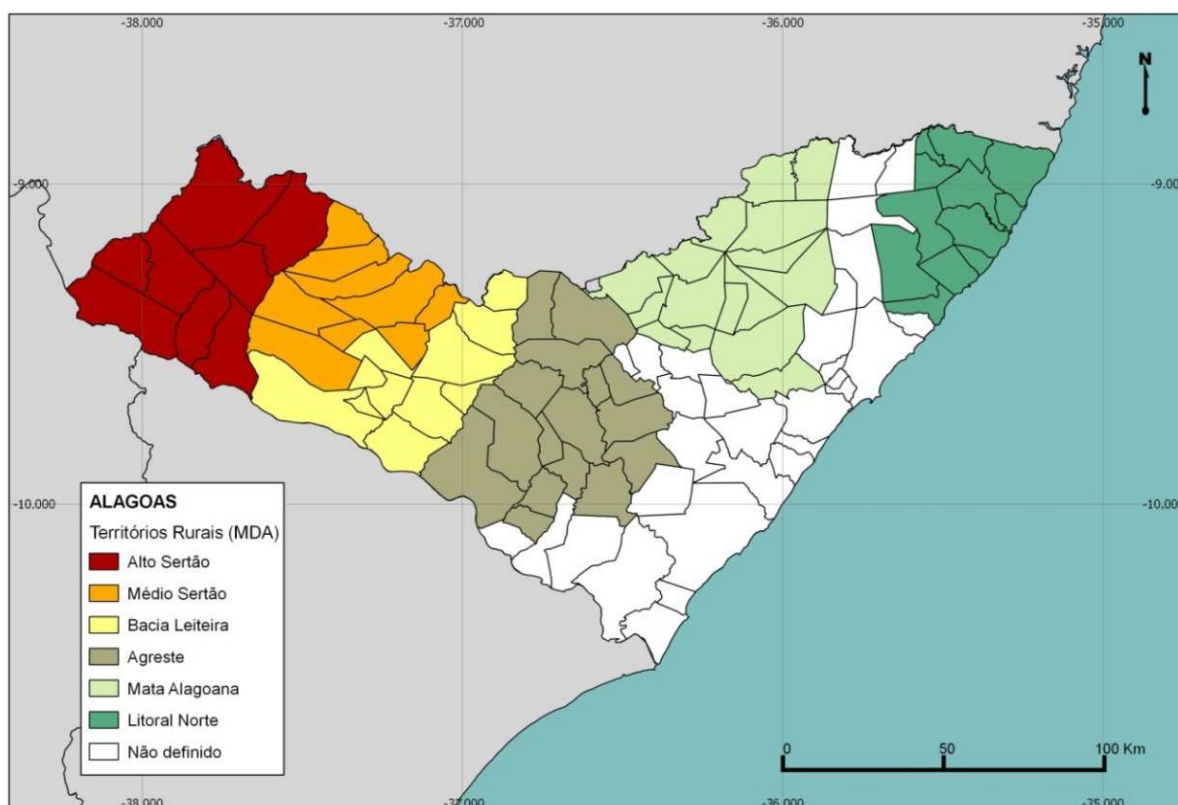
Não são dispensadas, nesta abordagem, as análises estatísticas baseadas em variáveis demográficas e econômicas, mas complementadas com a análise de aspectos como os laços de proximidade das relações sociais e os elementos identitários que compõem determinado território, além de fatores geográficos como a predominância de paisagens naturais resultante do reduzido nível de intervenção humana sobre o ambiente.

Neste estudo de caso de Alagoas serão discutidos os Territórios Rurais e os Arranjos Produtivos Locais do Estado, buscando-se identificar e analisar o meio rural alagoano sob um enfoque territorial.

4.3.5.1 Territórios Rurais - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

Do total de 102 municípios alagoanos, 72 estão inseridos em um dos seis Territórios Rurais que foram definidos no Estado, espacializados conforme o mapa a seguir, podendo-se notar uma concentração nas mesorregiões do Sertão e do Agreste Alagoanos, com incidência também na Mata Alagoana.

Mapa 28 - Territórios Rurais de Alagoas segundo o Programa do MDA



Fonte: BRASIL, MDA, 2011. Organizado pela autora.

Todos os Territórios Rurais de Alagoas estão incluídos no Programa Territórios da Cidadania, já apresentado em capítulo anterior. As variáveis básicas consideradas pelo Programa estão compiladas na tabela a seguir.

O conjunto de Territórios Rurais, em Alagoas, é composto por uma população de 1.528.980, o que equivalia a aproximadamente 55% da população total do Estado considerando-se os dados do Censo 2000, referência de variáveis do Programa Territórios Rurais. A partir deste conjunto de variáveis básicas foram estabelecidos os graus de ruralidade de cada território, atribuindo-se, no caso de Alagoas, o nível máximo de ruralidade para o território do Alto Sertão.

No âmbito do Programa, foram elaborados relatórios sobre a situação geral de alguns Territórios Rurais buscando-se identificar os atributos atinentes à identidade de cada território, sua capacidade institucional e de gestão territorial, bem como os índices de condições de vida. Com base nesta contextualização territorial, os relatórios puderam indicar as principais potencialidades e os principais entraves ao desenvolvimento de cada território.

Tabela 13 - Variáveis básicas trabalhadas pelo Programa Territórios da Cidadania referentes aos Territórios do Estado de Alagoas

Variável	Alto Sertão	Médio Sertão	Bacia Leiteira	Agreste	Mata Alagoana	Litoral Norte
Nº de Municípios	8	9	11	16	16	12
População Total	169.107	153.422	125.693	578.296	321.674	180.788
População Rural	91.231	83.638	59.046	256.791	93.947	55.706
População Total em Extrema Pobreza	56.937	59.185	36.944	153.427	69.556	41.808
Pop. Rural em Extrema Pobreza	41.379	41.495	23.132	101.153	28.716	15.879
% de Municípios com IDH < 0,60	63	78	73	81	69	67
Agricultura Familiar	12.225	16.144	8.657	48.183	8.647	4.052
Famílias Assentadas	1.038	0	357	986	2.678	3.381
Comunidades Quilombolas	6	6	12	8	6	2
Terras Indígenas	1	0	0	6	0	1
Pescadores	588	6	1.094	458	421	6.311
Ruralidade (%)	100	89	73	38	63	50

Fonte: BRASIL, MDA, 2009.

Os territórios trabalhados por meio de relatórios foram o Alto Sertão, o Agreste e o Litoral Norte, cujas principais considerações são expostas a seguir.

O Alto Sertão, território inserido em sua totalidade na bacia hidrográfica do São Francisco, é marcado pela coexistência de diferentes microclimas e particularidades ambientais, como calor excessivo, escassez de chuvas e solo de pouca fertilidade. Estas características constituem as principais dificuldades para o desenvolvimento da agricultura e uma grande parte da população, que é dependente desta atividade, é deixada em situação de vulnerabilidade social. Apesar das dificuldades para assegurar a manutenção e o desenvolvimento das atividades agropecuárias, a agricultura familiar foi apontada como elemento identitário de mais força no território, ainda que, em geral, a produção seja voltada ao autoconsumo.

Com relação à capacidade institucional, o território do Alto Sertão mostrou-se frágil, sendo bastante precária a articulação entre a sociedade civil e o Poder Público.

Este, que deve atuar como motor de impulsão para as políticas de desenvolvimento territorial, tem se mostrado inexpressivo e sequer corresponde à frequência esperada nas reuniões do Colegiado Territorial, desencadeando um processo de desinteresse generalizado em relação à participação nos processos decisórios. Os serviços institucionais e os mecanismos de solução de conflitos são também ineficazes, e isso tem sido trabalhado junto à Universidade Federal de Alagoas que, instalada no município de Delmiro Gouveia, vem contribuindo para a articulação das políticas de desenvolvimento territorial rural.

No tocante aos projetos de investimentos, estes foram avaliados como ruins ou regulares, com baixos índices de impacto, não se aferindo uma contribuição efetiva deles para a melhoria da qualidade de vida da população envolvida. Dentre os entraves mais significativos à eficácia das ações destacam-se a falta de assistência técnica à agricultura familiar e a dificuldade de acesso ao crédito, vivenciadas pelas famílias dependentes da agricultura. Além dos diversos obstáculos citados, há que se destacar a inadequação das políticas de desenvolvimento territorial que vêm sendo aplicadas no Território. Pautadas em monoculturas especializadas, como a ovinocaprinocultura e a produção de mel, elas não dão conta da complexidade que o caracteriza, com demanda de estratégias de desenvolvimento que contemplem a multiplicidade, e isso não tem sido incorporado pelas instituições responsáveis na elaboração das políticas, como o SEBRAE/AL e a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico do Estado.

Diferentemente do Sertão, o Território do Agreste caracteriza-se por condições morfológicas e climáticas mais homogêneas e mais propícias ao desenvolvimento de atividades agrícolas que, também nele, são pautadas no sistema produtivo familiar. No Agreste, as culturas são mais diversificadas quando comparadas ao Alto Sertão, destacando-se a produção de fumo, sendo Arapiraca o polo desta cultura, além de mandioca, milho, feijão e hortaliças, entre outras. A pecuária bovina e a avicultura são também encontradas no Território do Agreste, igualmente baseadas em estruturas familiares de produção. A agricultura familiar é, portanto, o elemento mais evidenciado na constituição da identidade deste Território.

Quanto à capacidade institucional do Agreste, foi identificada a mesma fragilidade verificada no Território do Alto Sertão, destacando-se a debilidade da atuação da instância pública, cuja participação nas reuniões do Colegiado Territorial tem se mostrado inexpressiva. As entidades públicas e o próprio Conselho Municipal

de Desenvolvimento Rural Sustentável não têm se destacado na gestão territorial, com atuação insatisfatória, sobretudo, no controle de investimentos financeiros.

Igualmente ao que foi verificado no Território do Alto Sertão, o Agreste carece de instituições aptas à prestação de serviços de assistência técnica, além de inexistir, ainda, um aparato jurídico-institucional que regule as questões relacionadas à exploração dos recursos naturais. A falta de ações de capacitação continuada dos atores sociais envolvidos no processo de gestão territorial é outro gargalo do processo de desenvolvimento territorial.

No que concerne às condições de vida da população do Território do Agreste, foi verificada uma melhora relativa nos últimos cinco anos, com aumento do poder aquisitivo, conquanto ainda persistam bolsões de pobreza e altos índices de concentração de renda, sobretudo na porção leste do Território, onde predomina a produção monocultora de cana-de-açúcar.

O Território Rural do Litoral Norte foi constituído, essencialmente, sobre as bases da produção canavieira, cujas características ainda podem ser verificadas em alguns municípios, como São Luiz do Quitunde e Matriz de Camaragibe, onde estão sediadas usinas de cana com alta produtividade. A supremacia da cana-de-açúcar, todavia, já não é igual à de outrora, tendo sido reduzida a produção desde os anos 1990, com o fechamento de muitas destilarias, implicando a redução do número de assalariados rurais. Não apenas o fechamento de indústrias da cana, mas também a automatização de muitas atividades nas indústrias ainda produtivas fez com que se reduzisse o volume de trabalhadores rurais. Outra consequência da diminuição da produção canavieira foi o aumento de reservas de terra para a promoção de ações de reforma agrária, tornando-se o Litoral Norte o Território Rural com maior número de famílias assentadas.

Neste ponto, convém ressaltar a necessidade de implementação de ações que viabilizem a sustentabilidade econômica e social das famílias assentadas. Dentre as dificuldades que vêm sendo por elas enfrentadas destaca-se a inexistência de assistência técnica e de sistemas adequados de logística que viabilizem a comercialização dos produtos.

Além dos novos cenários que vêm se conformando com a redução do cultivo de cana-de-açúcar, o Território testemunha ainda o desenvolvimento de novas dinâmicas econômicas pautadas em atividades diferenciadas, como a criação de búfalos, expansão da construção civil e do setor terciário, com crescimento de

prestação de serviços e oferta de produtos. Em função das transformações socioeconômicas que têm se processado no Território, sua identidade vem sendo reconstruída, substituindo-se os elementos constitutivos da monocultura canavieira por aspectos ligados à agricultura familiar baseada em diferentes culturas.

Acerca da capacidade institucional no Litoral Norte, são apontadas as mesmas deficiências identificadas nos demais Territórios analisados, sobretudo a insuficiência dos serviços institucionais e de mecanismos de solução de conflitos e a debilidade da participação do Poder Público na gestão territorial. Já em relação à presença de instituições de ensino e pesquisa, o Litoral Norte mostrou-se mais carente quando comparado aos demais Territórios analisados.

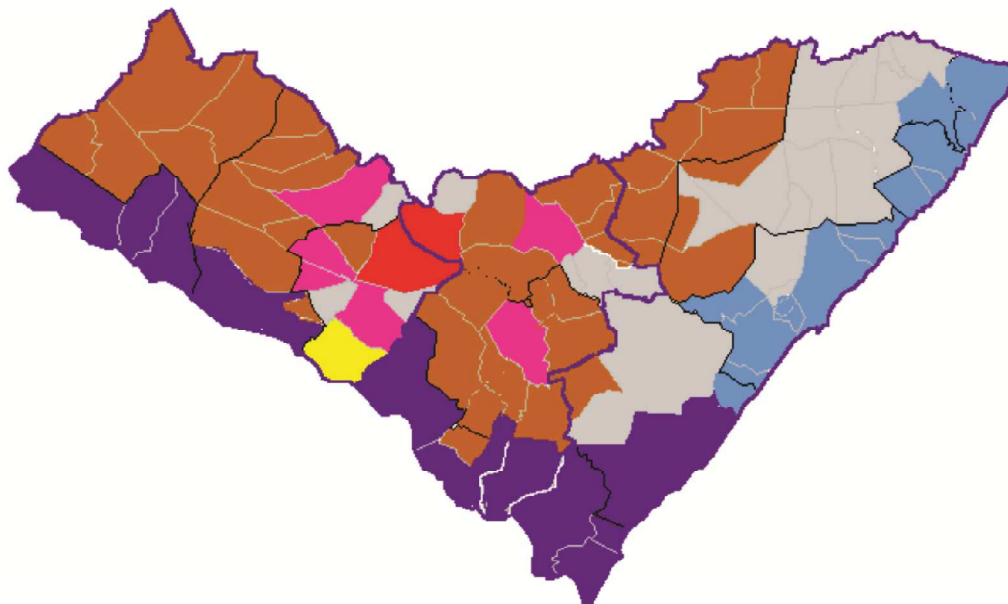
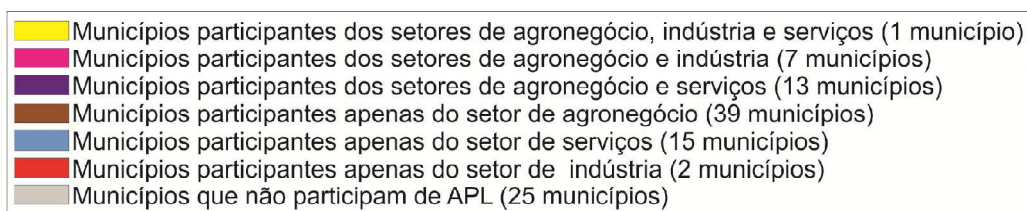
A melhoria das condições de vida da população foi também notada neste Território, onde se destaca a contribuição decisiva dos programas públicos de transferência de recursos, a exemplo do Programa Bolsa Família. Dentre as dificuldades para o desenvolvimento social no Litoral Norte, tem grande peso a concentração de terras decorrente do sistema produtivo da cana-de-açúcar, que reproduz um quadro de profundas desigualdades.

4.3.5.2 Arranjos Produtivos Locais - Ministério da Indústria e Comércio (MIC)

A instituição de Arranjos Produtivos Locais em Alagoas foi iniciada em 2001, sob a coordenação da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Educação Superior, com vistas ao incremento da dinâmica econômica do Estado. Entre os anos de 2001 e 2004 identificaram-se suas principais cadeias produtivas, e então foi instituído o Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas (PAPL).

Atualmente, o PAPL conta com 14 projetos nos setores industrial, de serviços e de agronegócios, sendo o último predominante, como se pode ver no mapa.

Mapa 29 - Municípios integrantes de APLs por setor produtivo

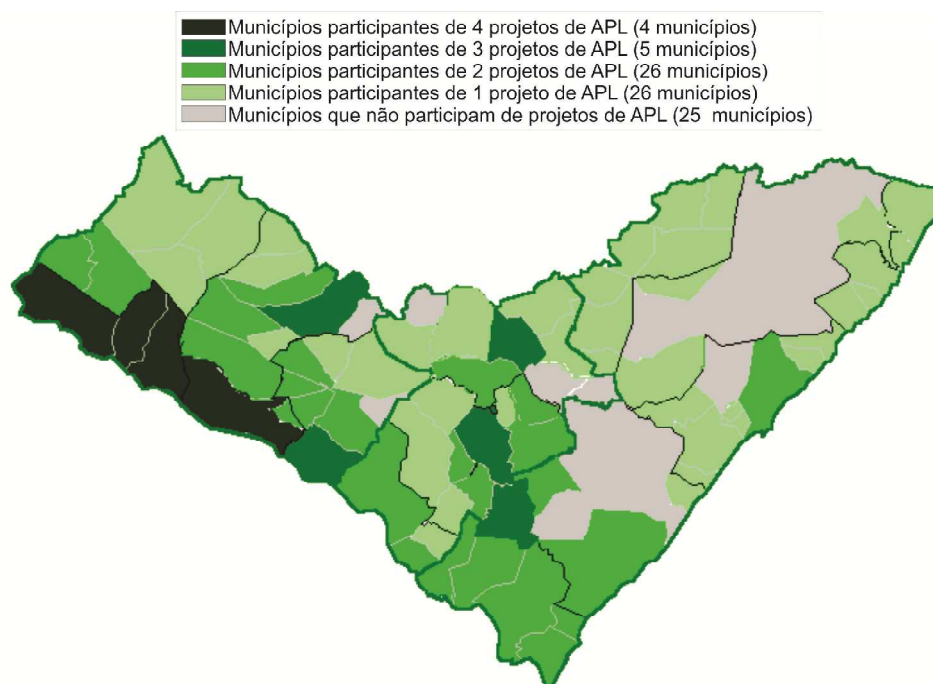


Fonte: LUSTOSA, [s/d.], p.28.

Os Arranjos Produtivos Locais de Alagoas até então instituídos, por ordem cronológica de implementação, são os seguintes: Apicultura, Laticínios do Sertão, Mandioca do Agreste, Móveis do Agreste, Ovinocaprinocultura, Piscicultura, Tecnologia da Informação, Turismo Costa dos Corais, Turismo Lagoas e Mares do Sul, Laranja, Fruticultura da Pinha no Agreste, Horticultura no Agreste, Inhame e Turismo Caminhos do São Francisco.

Do total de 102 municípios que compõem o Estado de Alagoas, 77 estão contemplados em projetos de Arranjos Produtivos Locais, dos quais 35 municípios integram mais de um APL. As mesorregiões do Sertão e do Agreste são as que concentram mais municípios com maior participação em Arranjos Produtivos, como se pode ver no Mapa 30. É um aspecto muito positivo para o desenvolvimento territorial do Estado, tendo em vista que estas regiões são as que apresentam, de modo geral, os piores níveis de condições de vida.

Mapa 30 - Municípios participantes de APLs



Fonte: LUSTOSA, [s/d.], p.27.

Dentre as diferentes possibilidades de classificação dos APLs, o Programa adotou dois parâmetros em Alagoas: presença ou ausência de empresas âncora e nível de consolidação do APL (elementar, em fase de consolidação e consolidado). A partir da identificação dos tipos de APL passou-se, então, à formulação das políticas de fomento desses sistemas produtivos com vistas ao desenvolvimento territorial do Estado.

Segundo Lustosa ([s/d.]), as ações de desenvolvimento dos APLs em Alagoas, considerando os três eixos de investimentos – coordenação, reforço institucional e conhecimento/tecnologia – têm dado grande ênfase às ações de coordenação, com menor atenção às ações de reforço institucional e de difusão de conhecimento e tecnologia. De acordo com a autora, isto se dá em função do baixo capital social do Estado decorrente de um tecido empresarial frágil e de relações de cooperação limitadas, além dos baixos níveis de formação educacional dos envolvidos no processo:

O esforço para articular em um arranjo um conjunto de empresas, grupo ou grupos de gestores nas organizações envolvidas e mão-de-obra qualificada na geração de alguma competitividade regional vem consumindo a maior parte do tempo e dos recursos financeiros dos agentes coordenadores e executores da política de APLs (LUSTOSA, [s/d.], p.13).

O envolvimento também limitado das instituições de ensino e pesquisa de Alagoas é outro fator que contribui para o parco desenvolvimento do conhecimento regional, sendo insatisfatórios os níveis de inovação dos projetos, o que se reflete em debilidade econômica. A isto, some-se o alto grau de informalidade dos APLs do Estado tendo em vista o grande volume de transações interestaduais não contabilizadas oficialmente. Em contrapartida, não obstante os entraves ao desenvolvimento dos APLs de Alagoas identificam-se importantes reflexos desses arranjos nas economias municipais, que se constituem em grande potencial para o desenvolvimento territorial do Estado desde que sejam devidamente superadas as ineficiências do sistema.

5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: OLHAR SOBRE ALAGOAS

Com base nas discussões desenvolvidas no capítulo anterior e buscando identificar os municípios rurais de Alagoas, foram elaboradas duas sínteses para serem confrontadas. A primeira delas é uma compilação das principais variáveis estatísticas trabalhadas na construção das taxonomias e na literatura sobre o tema, adotando-se os critérios que podem ser entendidos como definidores do caráter rural. A segunda síntese agrega as diferentes tipologias abordadas no trabalho que, em alguma medida, apontam a ruralidade dos municípios.

O escopo das sínteses é compilar os principais elementos que se reiteram na conformação do rural no Estado de Alagoas. Estes elementos foram selecionados a partir do aparato teórico-conceitual trabalhado no capítulo dois e das tipologias abordadas no capítulo três, além do próprio cenário encontrado no estudo de caso apresentado no quarto capítulo. Buscou-se, com as sínteses propostas, filtrar os aspectos conformadores do rural que foram apontados, explícita ou implicitamente, nas diferentes dimensões tratadas no presente trabalho.

Com vistas à identificação de municípios indiscutivelmente rurais encontrados em Alagoas, verificou-se a ocorrência simultânea dos critérios estatísticos e a possibilidade de classificação concomitante segundo os tipos de mais forte caráter rural de cada tipologia abordada na pesquisa.

SÍNTESE 1:

A síntese de variáveis estatísticas considera a ocorrência simultânea dos seguintes critérios:

- a) população total < 50 mil habitantes;
- b) população rural > 50%;
- c) densidade demográfica < 80 hab/km²);
- d) PIB inserido nas quatro faixas de menores montantes;
- e) população ocupada em atividades agropecuárias superior a 30%;
- f) IDH < 0,60
- g) população em situação de pobreza > 50%.

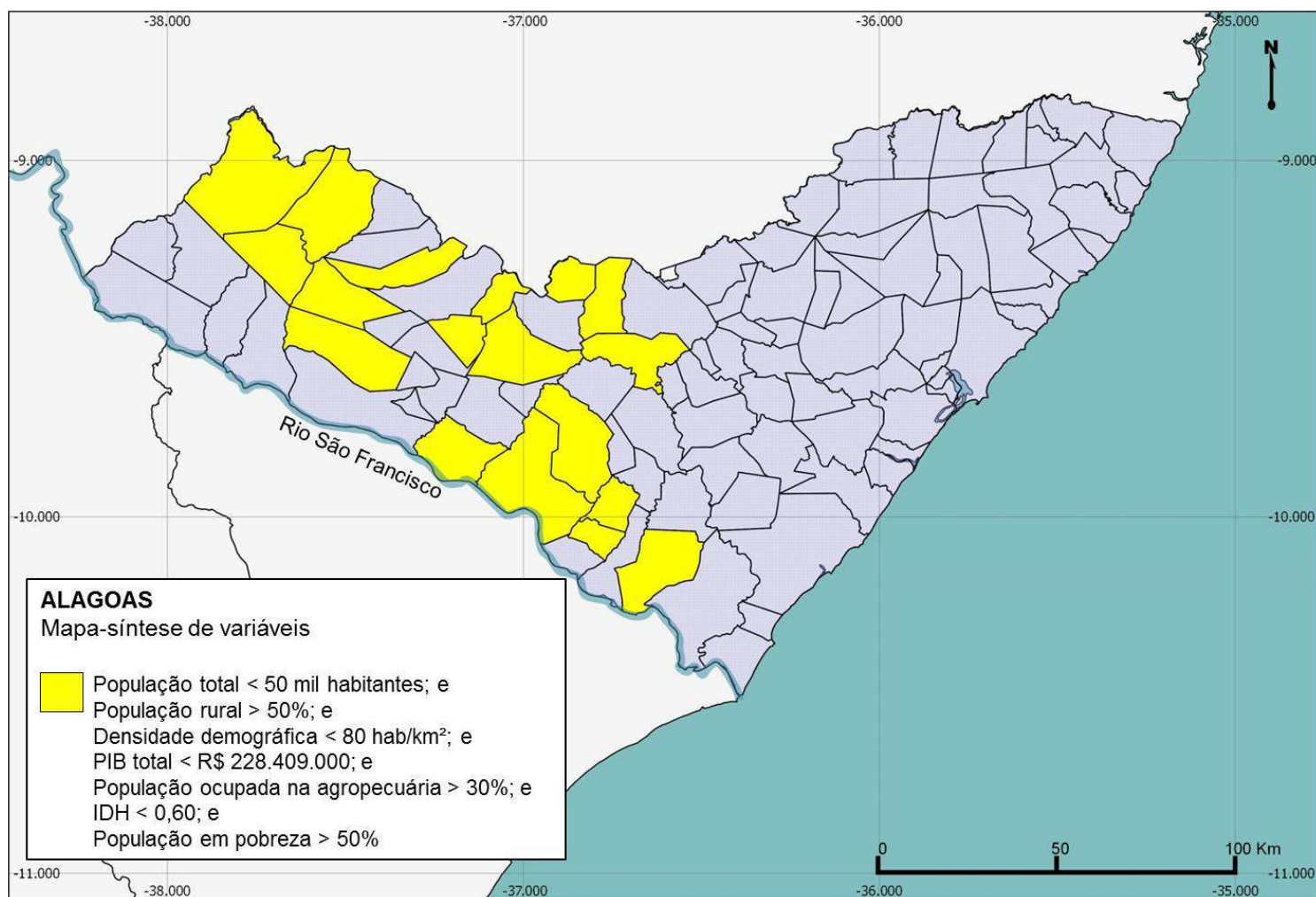
Já a síntese das taxonomias considera a ocorrência simultânea dos seguintes tipos:

- a) municípios tipicamente rurais (OCDE);
- b) municípios essencialmente rurais (FIPE);
- c) municípios agrícolas autoconsumo, conta-própria ou assalariados (ECO/UNICAMP);
- d) Centros Locais;
- e) pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica (Observatório das Metrôpoles);
- f) Baixa Renda ou Média Renda Inferior Estagnada (PNDR).

É fato que alguns critérios apontados na primeira síntese funcionam como elementos de definição nas tipologias compiladas na segunda e isso poderia induzir à conclusão de que a sobreposição das sínteses não deve apresentar divergências. Todavia, a estes aspectos foram agregados outros critérios identificados na literatura e em tipologias que não foram compiladas na segunda síntese por não possuírem tipos rurais bem definidos, de modo a permitir uma análise cruzada das diferentes dimensões trabalhadas.

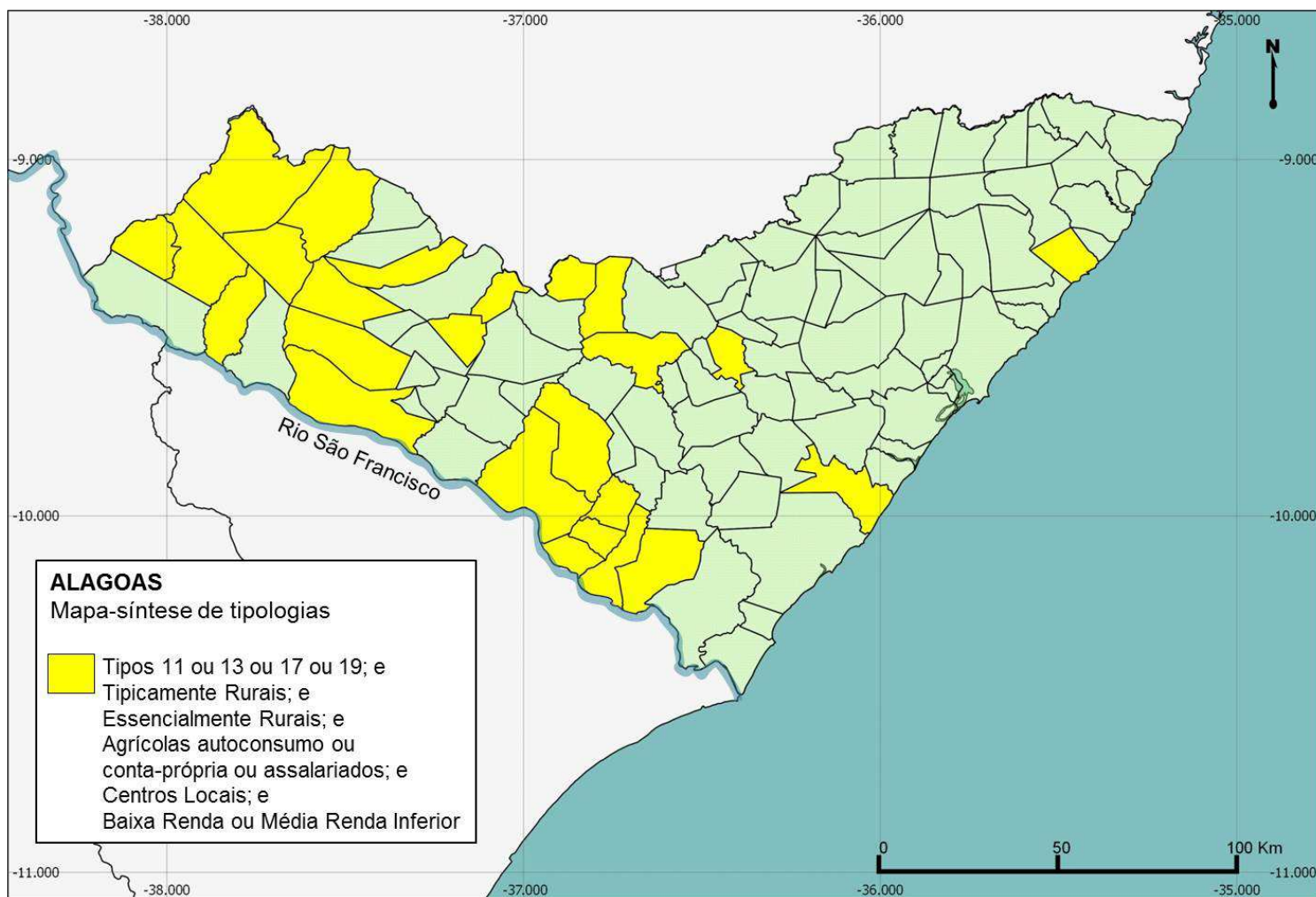
A partir desta sistematização sintética, foram elaborados os dois mapas apresentados adiante, que foram cotejados mediante um processo de sobreposição.

Mapa 31 - Mapa-síntese de variáveis: municípios rurais de Alagoas



Fonte: Elaborado pela autora.

Mapa 32 - Mapa-síntese de tipologias: municípios rurais de Alagoas



Fonte: Elaborado pela autora.

A síntese de variáveis estatísticas apontou a existência de 18 municípios rurais a partir da ocorrência simultânea dos critérios mais relevantes na definição do rural. Concentrados no Sertão e Agreste Alagoanos, esses municípios estão atrelados aos piores índices de condições de vida e desenvolvimento social do Estado, como restou demonstrado em capítulo anterior.

De igual modo, a síntese de tipologias, que identifica 25 municípios rurais, corrobora a concentração desses municípios nas mesorregiões do Sertão e do Agreste, podendo-se notar que aumenta o grau de ruralidade à medida que se avança no sentido litoral-interior.

A partir da sobreposição dos mapas-síntese, percebe-se que a maioria dos municípios identificados na Síntese 1 também se faz presente na Síntese 2. Neste cotejo, destacam-se 16 municípios que agregam todos os principais fatores que definem o rural no Estado de Alagoas. Em sua totalidade, são marcados por baixos níveis de renda, vitalidade econômica inexpressiva com bases agrícolas de autoconsumo e atividades de pequeno porte do terciário, como comércios e serviços voltados ao público local.

Considerando o recrudescimento do grau de ruralidade à medida que se avança no interior do território alagoano parece se delinear um paradoxo porque, conforme amplamente discutido nos capítulos anteriores, todo o sistema econômico e social do Estado foi edificado sobre as bases da monocultura canavieira, responsável pela constituição de um cenário de profundas desigualdades socioeconômicas. Por outro lado, os municípios em que a produção de cana-de-açúcar ainda é expressiva não são os mesmos em que se verificam os maiores níveis de ruralidade, e também não são aqueles dotados dos piores índices socioeconômicos.

Esta aparente contradição leva à reflexão de que o sistema produtivo da cana-de-açúcar gerou, dentre as piores consequências para o Estado, um quadro de estagnação econômica oriundo da inexistência de iniciativas de diversificação produtiva. Concentrada no litoral, a monocultura canavieira impediu a interiorização de outras culturas, reproduzindo, ao longo das décadas, um quadro de profundas desigualdades sociais e econômicas.

Quanto aos municípios que foram identificados como rurais pela Síntese de tipologias (Mapa 32), porém não o foram pela Síntese de variáveis (Mapa 31) – Pariconha, Água Branca, Olho D'Água do Casado, Pão de Açúcar, São Braz, Porto Real do Colégio, Tanque D'Arca, Jequiá da Praia e Passo de Camaragibe – observa-se que o aspecto comum a quase todos são os baixos índices de população ocupada em atividades agropecuárias, e isso os retirou da condição de municípios rurais de acordo com os fatores que foram destacados no presente trabalho como essenciais à configuração de tal condição. Em contrapartida, à exceção de Passo de Camaragibe e São Braz, possuem grande potencial produtivo relacionado a atividades do setor primário, como a ovinocaprinocultura, a apicultura e a piscicultura, responsáveis pela configuração de Arranjos Produtivos Locais envolvendo estes municípios. Já o município de Passo de Camaragibe, inserido no APL Turismo da Costa dos Corais, tem no setor de serviços seu potencial de desenvolvimento, o que pode direcioná-lo no sentido de afastar-se da condição de rural que lhe foi atribuída pela análise tipológica.

Outro ponto que interessa observar é o fato de todos os 16 municípios que foram tomados como rurais em ambas as sínteses fazerem parte de um dos seis Territórios Rurais identificados em Alagoas através do estudo do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Sob tal perspectiva, a abordagem territorial desponta como um caminho bastante pertinente no debate sobre o rural, desde sua identificação e compreensão até a discussão de políticas públicas efetivas voltadas ao desenvolvimento destes territórios.

5.1 Breve nota sobre as políticas públicas de desenvolvimento territorial rural no Brasil

Ainda que o rural e o urbano já não sejam mundos desconexos, mas, pelo contrário, se apresentem hoje fortemente imbricados em diferentes dimensões, o rural ainda é marcado por graves deficiências socioeconômicas em grande parte do País, e isso não tem sido satisfatoriamente enfrentado pelas políticas públicas de desenvolvimento rural. Tendo em vista a limitação das políticas até então implementadas no rural, assumiu-se a necessidade de adotar novas estratégias que dessem conta do rural em toda a sua complexidade contemporânea.

Neste contexto, faz-se premente a busca por instrumentos de otimização de recursos e geração de riquezas, mediante a valorização e o desenvolvimento dos recursos humanos e naturais, uma vez que já não é aceitável a reprodução de políticas anacrônicas e ineficazes. É preciso inovar.

Nada mais inovador do que estimular o desenvolvimento endógeno dos territórios rurais, partindo da ampliação da capacidade de mobilização, organização, diagnóstico, planejamento e autogestão das populações locais. Nada mais avançado do que orientar políticas públicas segundo as demandas expressas pelas comunidades e organizações da sociedade, reconhecendo as especificidades de cada território e ofertando instrumentos de desenvolvimento que atendam a essas características (BRASIL, MDA/NEAD, 2003, p.13).

A superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural passa pelo acesso à terra e pela melhoria das condições de desenvolvimento da agricultura familiar. Esta tarefa encontra uma série de entraves, dos quais se evidenciam: limitações do capital humano; fragilidade da estrutura política, marcada por capacitação técnica insuficiente, baixa governabilidade e insuficiência de recursos; concentração fundiária, impedindo um acesso democrático à terra; e baixos índices de investimentos públicos. Empreende-se, neste contexto, a busca por um novo paradigma de desenvolvimento rural em que se destaca o papel do Ministério do Desenvolvimento Agrário enquanto promotor “deste padrão de desenvolvimento centrado na inclusão e na justiça social, no crescimento com equidade, na reativação das economias locais e na gestão sustentável dos recursos naturais” (BRASIL, MDA/NEAD, 2003, p.21).

Considerando a abordagem territorial do desenvolvimento em termos mais amplos, as políticas de apoio aos Arranjos Produtivos Locais, implementadas pelo Ministério da Indústria e Comércio, também apresentam grande potencial para a promoção da melhoria das condições de vida no meio rural por meio da configuração de cadeias produtivas pautadas pela inovação constante e o fortalecimento de mecanismos de autogestão.

Tais políticas públicas de desenvolvimento territorial rural, vigentes hoje, são o desdobramento de uma estratégia mais ampla elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) sob inspiração da Agenda Nacional de Desenvolvimento, delineada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Trata-se de um processo de construção coletiva recente,

instituído a partir de diferentes espaços de articulação entre o Governo e a sociedade civil que começaram a se constituir na primeira década dos anos 2000. Neste processo, o meio rural e a agricultura familiar assumiram a condição de interesses nacionais estratégicos para o desenvolvimento, ganhando uma nova dimensão.

A estratégia territorial para o desenvolvimento brasileiro é pautada em quatro elementos estruturais intimamente correlacionados: o modelo de consumo de massas, a composição entre os princípios de equidade e eficiência, o papel do Estado e o significado do território.

Não há como promover o consumo de massas no país sem estimular, simultaneamente, uma redução das desigualdades; tampouco, não há como avançar na direção de conciliar dinâmica e igualdade, sem a cumplicidade ativa e o respaldo do Estado; ou ainda, não há como efetivamente obter resultados nesses campos, sem que se utilize largamente o território como ponto de articulação das iniciativas (BRASIL. MPOG, 2008, p.37).

A partir destes aspectos essenciais disseminados pelo MPOG, fomentou-se a construção de políticas públicas de desenvolvimento com enfoque territorial, alcançando, de igual modo, o meio rural. Expõem-se, adiante, os Programas mais expressivos no âmbito do desenvolvimento territorial rural.

5.1.1 Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)

As políticas públicas de desenvolvimento rural, no âmbito da abordagem territorial do desenvolvimento, são recentes no Brasil e foram compiladas em 2003 no Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA).

O Programa, pautado no pressuposto da heterogeneidade do meio rural brasileiro, tem como objetivo promover a melhoria da qualidade de vida nos territórios rurais brasileiros mediante ações integradas de fortalecimento da gestão social e das redes de cooperação, com vistas à dinamização econômica dos territórios com manutenção da sustentabilidade dos recursos ambientais.

Para tanto, busca atuar nas seguintes frentes: fortalecimento das Redes Sociais de Cooperação e da Gestão Social dos Territórios; dinamização econômica pautada na valorização dos recursos territoriais, no incremento da competitividade e no aumento dos níveis de renda; articulação de políticas públicas que se prestem à redução das desigualdades sociais (BRASIL, MDA, 2004).

Com o objetivo de viabilizar a implementação das ações do Programa, cujas premissas essenciais são a autonomia e a participação social, foram instituídos, como fundamento estratégico, órgãos colegiados de desenvolvimento rural junto aos territórios que se tornaram responsáveis pela articulação de atores sociais de diferentes esferas e escalas de poder:

Estas instâncias representativas repercutem eventuais tensões e potenciais conflitos de interesses, mas também representam oportunidades para a prática democrática, a transparência pública e o controle social, o que caminha no sentido de acordos e parcerias. Estes viabilizam arranjos institucionais mais adequados à implementação de iniciativas coletivas de interesse geral, onde estejam contemplados segmentos sociais que com frequência não são considerados devidamente nas políticas de desenvolvimento nacional (BRASIL, MDA, 2004, p.10).

Com a instituição dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial Rural, sob acompanhamento do MDA, ficam criadas as condições para a elaboração dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, devendo-se observar as seguintes fases:

- 1ª) Preparação: compreende a mobilização, a sensibilização e a capacitação dos atores sociais, apoiando-se a formação de institucionalidades com vistas à construção de um diagnóstico preliminar dos problemas e das potencialidades do Território, evidenciando-se iniciativas de organização, inovação e diversificação econômica. É também a fase em que são estruturados os serviços públicos necessários ao desenvolvimento dos trabalhos de elaboração dos Planos.
- 2ª) Planificação: a fase subsequente à preparação da estrutura de formulação dos Planos consiste no processo de planejamento territorial de fato, em que é construído um diagnóstico participativo e são definidas as metas a serem alcançadas pelo Território, viabilizando a formulação de projetos territoriais específicos. Nesta etapa são agregados

elementos para o desenvolvimento do capital social e a consolidação da gestão social, potencializando as capacidades territoriais.

- 3ª) Execução: fase de implementação do Plano através da execução dos projetos específicos definidos na etapa anterior, devendo ser submetido a processos de monitoramento e avaliação constantes. Nesta fase de execução de projetos, o Território ganha visibilidade externa, ampliando as possibilidades de estabelecimento de vínculos interterritoriais de cooperação e trabalho em rede (BRASIL, MDA, 2004).

O trabalho do MDA através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial reveste-se, segundo Rambo e Filippi (2009), de grande relevância social considerando sua ênfase na promoção da efetiva cidadania às populações rurais, sobretudo aquelas dedicadas a práticas de agricultura familiar. Analisando-se a estrutura fundiária brasileira, composta, essencialmente, por grandes propriedades voltadas à agroindústria, fica evidente a necessidade de definição de políticas públicas de desenvolvimento e melhoria das condições de vida dos pequenos produtores dedicados ao abastecimento do mercado interno.

Sob esta perspectiva, revela-se uma dualidade estrutural do meio rural brasileiro caracterizada pela contraposição entre a produção em larga escala da agroindústria e a produção familiar de pequena monta. Isso fica evidenciado pela existência de dois Ministérios: o da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, voltado ao desenvolvimento de modernas tecnologias para a agroindústria, e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, dedicado à promoção de políticas de desenvolvimento territorial com foco sobre a agricultura familiar e a reforma agrária.

Neste contexto, destaca-se a importância do PRONAT como uma política estruturada em nível federal que visa superar o caráter setorial das políticas de desenvolvimento rural no Brasil, buscando promover o fortalecimento da gestão social e das redes sociais de cooperação, a dinamização da economia dos Territórios através da inovação continuada e a articulação permanente de políticas públicas.

5.1.1.1 Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável em Alagoas

De 2004 a 2011 foram elaborados Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) dos seis Territórios Rurais de Alagoas: Alto Sertão, Médio Sertão, Bacia Leiteira, Agreste, Mata Alagoana e Litoral Norte.

Os PTDRS de Alagoas foram elaborados a partir da articulação de inúmeras organizações da sociedade civil e instituições do Poder Público, destacando-se as Secretarias Municipais de Agricultura, Secretaria Estadual de Agricultura (SEAGRI), Instituto de Reforma Agrária (INCRA), SEBRAE, Secretaria de Planejamento (SEPLAN), Instituto de Terra de Alagoas (ITERAL), Banco do Nordeste e Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF).

Os documentos resultantes deste trabalho conjunto contemplam uma contextualização histórica e um diagnóstico territorial que abordam as dimensões sociocultural, ambiental, econômica e político-institucional e apontam, ainda, uma visão de futuro (2010 a 2015), com definição de valores e princípios, diretrizes principais, objetivos estratégicos, eixos de desenvolvimento e programas e projetos estratégicos. Propostas de gestão dos Planos são também neles definidas.

Os eixos aglutinadores de desenvolvimento definidos para cada território foram os seguintes:

a) PTDRS Alto Sertão

- i. Apoio ao processo de comercialização.
- ii. Melhoramento e ampliação dos serviços sociais básicos.
- iii. Fomento à consciência ecológica e cultural.
- iv. Incentivo às atividades não-agrícolas, com ênfase no artesanato e turismo sustentável.
- v. Fortalecimento das atividades da agricultura e da pecuária.

b) PTDRS Médio Sertão

- i. Dinamização econômica.
- ii. Educação e socioculturalidade para o desenvolvimento humano sustentável.

iii. Valorização do meio ambiente.

c) PTDRS Bacia Leiteira

- i. Fortalecimento da pecuária e da agricultura familiar do território.
- ii. Uso dos recursos naturais (solo e água).
- iii. Fortalecimento à educação do campo e contextualizada.
- iv. Fomento à estruturação fundiária do território da bacia leiteira.
- v. Fomento à saúde de qualidade.
- vi. Fortalecimento de atividades não-agrícolas desenvolvidas pela agricultura familiar com ênfase no desenvolvimento do artesanato territorial.
- vii. Fomento à cultura, ao esporte e ao lazer.
- viii. Fomento à Assistência Técnica e Extensão Rural no território, com vistas ao fortalecimento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER).

d) PTDRS Agreste

- i. Conservação e uso racional dos recursos naturais.
- ii. Fortalecimento das cadeias produtivas.
- iii. Melhoria da infraestrutura e serviços públicos.
- iv. Fortalecimento do capital social.

e) PTDRS Mata Alagoana

- i. Qualificação da educação para resgate e preservação cultural e ampliação do acesso aos direitos sociais.
- ii. Recuperação ambiental dos vales dos rios Mundaú, Paraíba do Meio e São Miguel.
- iii. Fortalecimento da fruticultura.
- iv. Cadeia produtiva da bovinocultura de leite.
- v. Fortalecimento e ampliação da cadeia de tubérculos.
- vi. Fortalecimento da pesca e aquicultura.
- vii. Ampliação da participação social na construção de políticas públicas.

f) PTDRS Mata Litoral Norte

- i. Dinamização econômica através do fortalecimento das atividades produtivas: mandioca, aquicultura, fruticultura, cana-de-açúcar, artesanato, apicultura, horticultura e turismo rural.
- ii. Educação do campo: ações voltadas à educação/capacitação de jovens e adultos no campo.

De modo geral, em todos os territórios os eixos aglutinadores foram constituídos em torno das potencialidades agropecuárias e extrativas locais e das deficiências dos serviços básicos de saúde, educação, lazer e de promoção da cidadania.

Quanto aos entraves ao desenvolvimento dos territórios, alguns foram recorrentes, como a necessidade de implementação de ações de capacitação continuada de todos os atores envolvidos no processo de gestão territorial, estimulando-se a aproximação destes atores, representados pelo Colegiado Territorial, as instituições de ensino e pesquisa presentes no Território. Foi também apontada como necessária a qualificação da política territorial mediante a identificação de novas bases de coesão social e o constante mapeamento de interesses e conflitos dos territórios.

Os processos participativos devem também ser repensados de modo que reflitam, com mais propriedade, os interesses coletivos através de representações dotadas de legitimidade e qualidade.

5.1.2 Políticas de Desenvolvimento para os Arranjos Produtivos Locais

Constituídas a partir da abordagem territorial do desenvolvimento, as políticas públicas de apoio voltadas aos Arranjos Produtivos Locais devem buscar a coordenação entre múltiplos fatores e agentes, viabilizando, sobretudo, a exploração exaustiva das potencialidades locais.

Os estudos desenvolvidos pela RedeSist acerca das políticas de apoio a APLs constataram uma vasta gama de abordagens com que é utilizado o conceito de APL nos Estados brasileiros:

Em vários casos, percebe-se um hiato considerável entre o conceito e práticas adotadas por organizações de apoio estaduais e a concepção conceitual e analítica adotada pela RedeSist – na qual os objetivos centrais de políticas para APL estão orientados para a criação e difusão de conhecimentos e para o estímulo à consolidação de processos de aprendizado em âmbito local (CASSIOLATO, [s/d.], p.8).

No âmbito conceitual, as políticas públicas de apoio aos APLs devem ser orientadas por particularidades territoriais, considerando-se aspectos de formação histórica e geográfica, além de elementos socioeconômicos, políticos e culturais, o que deve implicar, invariavelmente, em instrumentos também particulares de gestão. Entretanto, no âmbito de implementação de políticas tem-se visto a manutenção de práticas tradicionais, ainda que revestidas por novos rótulos.

5.1.2.1 Políticas de Desenvolvimento para Arranjos Produtivos Locais em Alagoas

Em Alagoas, a política de apoio aos APLs começou seu processo de institucionalização em 2000, quando foi introduzido o conceito de APL entre os gestores públicos, perdurando até 2003. Entre os anos de 2004 e 2007 foi implementada a Política de Arranjos Produtivos de Alagoas (PAPL) que, em 2008, assumiu a condição de política de desenvolvimento de Estado, coordenada pela Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico (SEPLANDE/AL). Neste processo participaram atores políticos, setores produtivos e instituições de ensino e pesquisa, entre outras organizações da sociedade civil de Alagoas (LUSTOSA, [s/d.]).

A fim de sistematizar a PAPL, os APLs foram classificados de acordo com dois fatores essenciais: presença ou ausência de empresas âncora (APL sem empresa âncora e APL elementar) e nível de consolidação do APL (APL básico, APL em consolidação e APL consolidado). Como critérios para a definição de políticas prioritárias foram considerados os seguintes: maior potencialidade de desenvolvimento e melhores estruturas político-institucionais para resposta aos estímulos de desenvolvimento; maiores índices de pobreza e desigualdade social; menores índices de renda e PIB per capita; níveis precários de saúde e educação; e problemas sociais e econômicos graves.

Para fins de avaliação das ações da PAPL foram definidos três eixos principais: ações de coordenação, ações de conhecimento e tecnologia e ações de reforço institucional.

A avaliação das ações de coordenação visa analisar a estrutura de gestão dos APLs, identificando a capacidade de inovação inerente a cada projeto e a consequente potencialização dos processos produtivos; já a avaliação das ações de conhecimento e tecnologia busca verificar a intensidade e a eficácia das práticas de capacitação dos atores locais com a promoção de cursos, seminários, visitas técnicas e outros que incrementem o capital social. Quanto à avaliação das ações de reforço institucional, esta analisa as práticas político-institucionais e seus reflexos sobre as capacidades competitivas dos APLs (LUSTOSA, [s/d.]).

Por se tratar de uma política de âmbito estadual, a PAPL reveste-se de grande valor para o desenvolvimento territorial em Alagoas, tendo em vista a reduzida capacidade de gestão das unidades locais, que se potencializa pela ação coordenada do Estado. Todavia, ainda se faz necessária maior articulação sistêmica com outras políticas de desenvolvimento. Através de um estudo analítico a RedeSist delimitou algumas recomendações para a melhoria do desempenho da política de apoio ao desenvolvimento dos APLs no Estado de Alagoas pelas seguintes dimensões: necessidade de maior participação do setor público na condução do processo de incremento das condições produtivas e inovativas locais; ampliação do intercâmbio entre as redes das diferentes escalas (local, regional e nacional); alinhamento das demandas com as capacidades tecnológicas locais, sobretudo nos setores tradicionais; mapeamento das ofertas e demandas de produção e inovação locais; e exploração de novos agentes na promoção da inovação local, como CNI, MCT, CNPq, Universidades, MIN, MDIC etc. (LUSTOSA, [s/d.]).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O que são pequenos municípios rurais? A esta questão, proposta no presente trabalho, não se pode atribuir uma resposta unívoca ao que indicaram os elementos teórico-conceituais e empíricos compilados no decorrer do estudo. Diante da impossibilidade de se colocar, em termos únicos, o entendimento sobre o que é um município rural, buscou-se delinear tal entendimento através da construção de um estudo sobre o Estado de Alagoas, exemplar que reúne um grande número de municípios de pequeno porte com fortes características de ruralidade.

Para construção do estudo pretendido, em que se buscou identificar os pequenos municípios de Alagoas com o mais alto grau de ruralidade, foram compilados diferentes sistemas de classificação de unidades geográficas (municípios, regiões ou territórios). Tais tipologias classificatórias, pautadas em critérios político-administrativos, demográficos e socioeconômicos, apresentam-se como instrumento de aplicação de propostas teórico-conceituais a situações concretas. A necessidade de definir e categorizar as realidades é um processo inerente mesmo à cultura humana ao qual toda tentativa de sistematização do pensamento acaba se rendendo.

Assim, a intenção de pesquisa proposta na presente dissertação foi perseguida através de um percurso permeado por tipologias de classificação com enfoque sobre diferentes dimensões da ruralidade. Neste sentido, foram reunidas 13 tipologias organizadas em quatro grupos conforme critério preponderante de classificação, que são: critério político, critério demográfico, critério da localização e critério econômico. A partir desta sistematização, buscou-se compreender alguns dos possíveis caminhos para identificação de pequenos municípios rurais e suas principais características, sem, contudo, pretender-se esgotar tais possibilidades.

Feita uma breve discussão acerca destes sistemas classificatórios, procedeu-se à aplicação de suas metodologias ao Estado de Alagoas a partir de uma série de dados estatísticos referentes aos seus 102 municípios. Manipulados em planilhas e gráficos, e lançados em base SIG, estes dados permitiram a construção de diversos cenários que, cotejados, delinearão um possível quadro

da ruralidade no Estado. Fala-se em possível quadro da ruralidade uma vez que muitos outros aspectos atinentes a esta questão existem e não foram abordados na metodologia de investigação aqui adotada, não sendo razoável se pretender que os dados manipulados neste trabalho sejam suficientes para compreender o rural de forma inequívoca. Todavia, o esforço de pesquisa mostrou indicativos bastante interessantes.

As tipologias classificatórias que foram reunidas com o intuito de subsidiar a identificação dos municípios rurais de Alagoas e suas principais características, sobretudo socioeconômicas, apresentam diferentes abordagens e, cada qual em sua medida, possui pontos fortes outros débeis. Neste sentido, entendeu-se que uma análise comparativa entre os resultados da aplicação de cada uma destas tipologias aos municípios estudados poderia minimizar suas deficiências, enriquecendo a investigação pretendida. Ainda que pautadas em metodologias distintas, as tipologias aplicadas apresentaram resultados com muitos pontos de interseção, o que veio a reforçar o que se pode tomar como rural no Estado de Alagoas.

Retomando o debate acerca do rural tecido no início do trabalho, mostram-se inúmeras as abordagens pelas quais se pode propor a discussão e diversos os critérios que se prestam à definição empírica do que seja rural e do que seja urbano. Fato inegável, contudo, é que não há consenso sobre o caminho mais pertinente a seguir e isso, em contrapartida, tende a enriquecer o debate. Os próprios termos que envolvem a temática não se colocam de forma unívoca, perpassando, sobretudo, os domínios da Geografia. Fala-se em espaço rural, região agrícola, ruralidade, territórios rurais, sob diferentes enfoques e em perspectivas diversas, o que foi tratado no primeiro capítulo do presente trabalho.

Contemporaneamente, o tema tem sido tratado a partir do que se convencionou chamar de Nova Ruralidade, que entende o meio rural como uma estrutura socioespacial complexa não mais atrelada ao setor produtivo agropecuário, dotada de redes dinâmicas de comércio e serviços outrora inexistentes e não mais associada a quadros de precariedade. Não obstante a pertinência do enfoque para a realidade atual, este parece não dar conta de muitos cenários ainda encontrados no Brasil, um país essencialmente

heterogêneo onde ainda se encontram ambientes rurais envoltos por aspectos dos mais tradicionais.

O meio rural, no caso do Estado de Alagoas, pode ser associado às definições da Nova Ruralidade tão-somente no que diz respeito à composição da economia, que já não está subordinada às atividades agropecuárias, mas ao setor de comércio e serviços. Todavia, no caso dos municípios alagoanos dotados de forte caráter rural, a supremacia econômica do setor terciário em detrimento dos demais não se dá em função de novas necessidades oriundas de novas dinâmicas populacionais; ela se dá em virtude da falta de vitalidade dessas economias, que acabam se estruturando em torno de pequenos comércios e de serviços de alcance local.

Conforme foi discutido ao longo da pesquisa aqui apresentada, a estrutura socioeconômica de Alagoas foi constituída sobre a forte herança do modelo produtivo da monocultura açucareira que lhe foi imposto quando da colonização das terras que hoje constituem o território alagoano. Atualmente, o Estado ainda conta com municípios fortemente produtores de cana-de-açúcar que, todavia, não se identificam com os maiores níveis de ruralidade encontrados em Alagoas. A instauração deste sistema monocultor, no Estado, configurou uma economia sem produção, como intitulado por Cícero Péricles de Carvalho (2007).

É fundamental, portanto, promover a inversão desta lógica econômica improdutiva que subsidia o consumo através de repasses de recursos para um sistema economicamente dinâmico, diversificado e sustentável. Sob esta perspectiva, faz-se necessário canalizar esforços para o desenvolvimento do setor industrial de Alagoas e para o incremento das atividades agropecuárias, impulsionando produções de maior valor agregado. O setor primário, como se viu no terceiro capítulo do trabalho, apresenta um grande potencial para o desenvolvimento territorial rural do Estado, sendo objeto da maior parte dos Arranjos Produtivos Locais lá implantados.

Todavia, há ainda muitos problemas estruturais a serem vencidos para a promoção efetiva do desenvolvimento que se discutiu aqui. Dentre os entraves a serem superados destaca-se a dificuldade de articulação efetiva dos atores sociais envolvidos nos processos de gestão social do território, tendo em vista a fragilidade das institucionalidades que se configuram nos pequenos municípios

rurais do Alagoas. Os diferentes segmentos sociais privados e públicos, em geral, não têm acesso a programas de capacitação voltados ao incremento tanto dos processos produtivos quanto dos processos de planejamento e gestão compartilhados, o que se configura como óbice à canalização efetiva dos recursos destinados ao desenvolvimento dos territórios rurais.

Na atualidade, embora se possa considerar amplo o leque de políticas públicas voltadas à promoção de melhorias das condições de vida das populações rurais sob os auspícios do Governo Federal através do Ministério do Desenvolvimento Agrário, verifica-se ainda uma estrutura vertical de transferência de recursos que precisa ser transformada em processos horizontais de planejamento e gestão territoriais participativos e democráticos. Sob a perspectiva da abordagem territorial, este conjunto de políticas do MDA tem como princípio a composição harmoniosa dos múltiplos aspectos que envolvem a problemática rural contemporânea. Trata-se, sem dúvidas, de um grande avanço em relação às propostas dicotômicas que prevaleciam no passado e tendiam a desconsiderar o planejamento rural na medida em que entendiam como certo seu fim face ao avanço da urbanização.

Enquanto desdobramento espacial das relações sociais estabelecidas por diversos atores sociais, oriundos de diferentes instâncias de poder, o território pode ser entendido como um híbrido entre dimensões econômicas, sociais, políticas e culturais. Ao passo em que agrega múltiplas dimensões empíricas, como critérios demográficos, socioeconômicos, hierarquia urbana, além de aspectos político-administrativos, geográficos e históricos, a abordagem territorial possibilita a construção de uma nova categoria de análise adequada à compreensão da complexidade que caracteriza os territórios na atualidade.

Compreendendo os territórios como expressão de uma série de relações que se estabelecem em diferentes dimensões, forma-se uma nova perspectiva de desenvolvimento que tende a abandonar o caráter setorial das políticas até então implementadas, buscando vias integradoras para se trabalhar os territórios que permitam a compatibilização das múltiplas dimensões que os constituem.

Essencialmente atrelada a concepções de desenvolvimento, a abordagem territorial reveste-se de forte caráter instrumental na medida em que se mostra como um direcionador na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento

dos territórios. Tendo em vista a fragilidade institucional que se verifica em muitos municípios fortemente rurais, sobretudo nos de pequeno porte, a constituição de territorialidades funciona como um instrumento articulador entre diferentes escalas de poder, viabilizando enriquecedores processos de gestão compartilhada.

Em contrapartida, esta proposta para abordagem territorial do desenvolvimento ainda padece de um suporte mais palpável para ser traduzido em unidade factível para o planejamento. A própria metodologia de trabalho do Ministério do Desenvolvimento Agrário propõe a definição de territórios rurais que, ao fim e ao cabo, são conjuntos de municípios com determinadas características em comum. A esfera local para a qual convergem as ações de planejamento é o município, parecendo ainda bastante difícil traduzir o “território” em unidade concreta que se permita ser gerida em termos concretos.

Não obstante as dificuldades de implementação desta concepção do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, em termos conceituais, aponta para a necessidade de redefinição dos papéis dos diferentes atores sociais envolvidos no processo, sobretudo do Estado, que deve abandonar a postura passiva imposta pelo liberalismo econômico para assumir a condição de promotor primordial do desenvolvimento. O Poder Público, nas diferentes esferas administrativas, exerce função essencial nos novos mecanismos de articulação política, cabendo-lhe viabilizar processos participativos de planejamento e gestão territoriais. Sob esta perspectiva, evidencia-se o papel das Municipalidades, reforçando a competência constitucionalmente atribuída a esta esfera governamental para o planejamento e o ordenamento territorial. De outra forma não poderia ser, uma vez que apenas ao Poder Público Municipal é dada a condição de conhecer com a necessária acuidade as necessidades locais e suas potencialidades de desenvolvimento. Em contrapartida, os governos locais ainda requerem grande aprimoramento em todas as suas instâncias para que possam funcionar efetivamente como facilitadores e promotores de processos sustentáveis de desenvolvimento.

Em sua grande maioria, os Municípios brasileiros são de pequeno porte, dotados de infraestrutura precária, tanto técnica quanto em termos de recursos humanos e até mesmo físicos. Unindo a isso métodos pouco eficientes de

gerenciamento de recursos e de planejamento e execução de projetos e políticas, tem-se obstáculos ferrenhos à promoção do desenvolvimento nos Municípios. Em termos de desenvolvimento territorial, a articulação das diversas Municipalidades envolvidas fica também sobremaneira prejudicada pela ineficiência e a precariedade estrutural dessas instâncias, afetando todo o processo de planejamento e gestão compartilhada dos territórios rurais, onde estes problemas são ainda mais acentuados. Pouco efetiva se torna, em tal contexto, a transferência de recursos das esferas federal e estadual para a municipal se, nesta, se depara com um conjunto de obstáculos estruturais que inviabilizam a tradução desses instrumentos e recursos em resultados territoriais efetivos de desenvolvimento rural sustentável. Em algumas situações, parecem inalcançáveis os processos de inovação e cooperação que orientam o desenvolvimento, que devem se dar de forma continuada e compartilhada.

Neste sentido, o sucesso das políticas públicas de desenvolvimento territorial rural resta, em grande medida, condicionado a mudanças no conjunto de debilidades que caracterizam, sobretudo, o sistema político-administrativo dos Municípios brasileiros.

Faz-se necessário repensar os modelos governamentais atualmente instituídos com vistas à construção de cenários mais favoráveis para a promoção do desenvolvimento territorial em condições de maior igualdade em nível nacional. Não apenas há de se buscar meios de superação dos gargalos que tornam tão ineficientes os processos administrativos municipais, como também se faz necessário reforçar o papel das Unidades Federativas, tornando-as entes públicos talvez mais estruturados para promoverem a articulação das Unidades Locais de forma mais efetiva. Assim devem ser constituídos os sistemas horizontais de planejamento e gestão territoriais, pautados por incessantes intercâmbios entre as diferentes esferas governamentais e os diversos agentes sociais.

Para tanto, é imprescindível, também, que seja amplamente fomentada esta discussão nos mais diversos setores sociais, destacando-se o papel do meio acadêmico no processo, não se podendo olvidar a heterogeneidade territorial brasileira. Este, certamente, deve ser o elemento primordial na condução das reflexões e dos debates, orientando, conseqüentemente, o delineamento das

políticas públicas de desenvolvimento dos territórios, sobretudo os rurais. Isto porque, como foi possível apreender do estudo de caso explorado na presente pesquisa, há muito da ruralidade contemporânea que não se está ainda discutindo com a devida pertinência.

Conforme mencionado anteriormente, o tema tem sido tratado no meio acadêmico, atualmente, sob o viés da Nova Ruralidade. Responsável pela disseminação de novas perspectivas para o desenvolvimento do meio rural e pelo abafamento dos ecos sobre seu fim, esta abordagem mostra-se, na verdade, como uma construção reflexiva em torno da ruralidade fortemente ligada aos processos econômicos do mundo globalizado contemporâneo. Este novo rural é marcado pelo domínio do agronegócio de grande monta voltado à exportação e pela proximidade com aglomerações urbanas de maior complexidade.

Em vista da qualidade de vida cada vez mais oprimida nos grandes centros, os pequenos municípios rurais têm atraído um significativo contingente populacional que busca maior contato com a natureza e ambientes mais aprazíveis para o convívio familiar. Esta dinâmica, por sua vez, tem impulsionado o desenvolvimento de bens e serviços mais elaborados nessas localidades que, por força de todo este conjunto de fatores, têm se remodelado nos termos que se convencionou intitular de Nova Ruralidade.

Mas é fato que esta não é uma realidade uniforme no território brasileiro. Dever-se-ia, então, falar em Velha Ruralidade? Aquela ainda atrelada às formas de produção rudimentares, às economias sem perspectiva de crescimento, às precárias condições de desenvolvimento humano, à oferta insatisfatória de bens e serviços básicos? Aquela ruralidade que parece esquecida nos confins do Brasil, aquela que o Estado parece não alcançar, abandonada à própria sorte e sufocada pela aparente urbanização soberana e irresistível?

A investigação aqui realizada não se prestou a avaliar se esta realidade é ou não a predominante no país, mas pôde identificar que, ao menos em Alagoas, o lócus de pesquisa proposto, tais características se evidenciam com grande força. Considerando o alto grau de ruralidade que foi identificado no Estado, não há como se pensar em desenvolvimento territorial sem dar a devida atenção a este conjunto de municípios, tanto em nível local quanto em escala territorial.

Desta forma, tem se mostrado de grande relevância a política de desenvolvimento territorial rural levada a efeito pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário através do Programa Territórios da Cidadania, mas há ainda muito por fazer. Delineia-se, aí, uma fonte muito rica para a elaboração de pesquisa futuras, que poderão se debruçar sobre o conjunto de instrumentos de planejamento e gestão institucionalizados pelo Programa, de modo que se mantenha um fluxo constante de avaliação sobre a eficácia desses instrumentos como forma de aprimoramento contínuo. De igual modo, as reflexões teórico-conceituais sobre o tema do rural devem se dedicar às múltiplas realidades rurais que convivem no Brasil, buscando construir, continuamente, subsídios para a superação dos gargalos ao desenvolvimento sustentável destes Territórios.

Neste sentido se pretendeu elaborar a pesquisa apresentada. Buscou-se investigar este rural brasileiro, com suas inquietantes e incômodas mazelas, de modo a chamar atenção para algo que ainda persiste, apesar das facilidades de que pode desfrutar a atual geração. E, enquanto não se superar as disparidades e fragmentações que marcam o país, não há tanto a comemorar como pretendem as vozes das mais altas esferas governamentais. Há muito a ser feito, muito a se pensar, discutir e modificar, perseguindo-se, incansavelmente, a justiça social.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Diversificação das economias rurais no Nordeste**. Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD). Projeto Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural. Balanço da Ação Governamental no Brasil – Relatório Final. PCT IICA/NEAD. São Paulo / Brasília, jul. 2002.

_____. **O futuro das regiões rurais**. 2.ed. Porto Alegre: Ed.UFRGS, 2009.

ALAGOAS. Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico. **Planejamento e Desenvolvimento**. 2013. Disponível em: <<http://www.seplande.al.gov.br>>. Acesso em: 2 fev. 2013.

ALBAGLI, Sarita; BRITO, Jorge. **Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais**. Relatório da Fase Piloto. fev. 2003. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1289323549.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2012.

ALMEIDA, Jalcione; MACHADO, João A. D. (Orgs.). **Desenvolvimento Rural no Cone Sul**. Porto Alegre: Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2009.

ALVES, Flamarion Dutra. Notas teórico-metodológicas entre Geografia Econômica e Desenvolvimento Regional. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 5, 2011, Santa Cruz do Sul/RS, **Anais...** Santa Cruz do Sul, 2011.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BECKER, Howard S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: Hucitec, 1999.

BECKER, Bertha K. Síntese geral sobre Política Nacional de Ordenamento Territorial. In: OFICINA SOBRE POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL, 13-14 nov. 2003, Brasília, **Anais...** Brasília: Ministério de Integração Nacional, 2003.

BITON, Jan. Tipologia das cidades brasileiras e políticas territoriais: pistas para reflexão. In: _____; MIRANDA, Livia (Orgs.). **Desenvolvimento e Cidades no Brasil**: contribuições para o debate sobre as Políticas Territoriais. Vol. 2. Recife: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE / Observatório das Metrôpoles PE, 2009. p.17-44. (Série Conjuntura Urbana)

BITON, Jan; MIRANDA, Livia (Orgs.). **Tipologia das Cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009. (Série Conjuntura Urbana, v.2)

BLUME, Roni. **Território e Ruralidade**: a desmistificação do fim do rural. 2004, 179 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Porto Alegre, RS, 2004.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **Ofício de Sociólogo**: metodologia da pesquisa na Sociologia. Petrópolis: Vozes, 2004.

BRASIL. Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Rio de Janeiro, 7 mar. 1938, p.4249 (publicação original).Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2012.

_____. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. **Política de Dinamização Regional**: critério de classificação de microrregiões. Brasília, [s/d.]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Políticas_Transversais/pdr.html>. Acesso em: 12 ago. 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

_____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Referências para o Apoio ao Desenvolvimento Territorial** – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). Série documentos institucionais 01-2005. Brasília: MDA, 2004. Disponível em: <www.mda.gov.br/portal/sdt>. Acesso em: 27 out. 2012.

_____. _____. **Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/Condraf, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/NEAD, Textos para Discussão n.4, 2003.

_____. _____. **Territórios da Cidadania**. Brasília: MDA, 2009. Disponível em: <www.mda.gov.br/portal/sdt>. Acesso em: 27 out. 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Grupo de Trabalho Permanente para Arranjos Produtivos Locais – GTP/APLs**. Brasília: MDIC, [s/d.]. Disponível em: <www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=2&menu=2985#gtpapl>. Acesso em: 12 dez. 2012.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: MIN, 2005. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/pndr/tipologia.asp>>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**. Vol. II: Visão Estratégica Nacional. Brasília: MPOG, 2008.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. **Anuário dos Trabalhadores**. Brasília: MTE, 2010/2011. Disponível em: <www.mte.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2013.

CARVALHO, Cícero Pérciles de. **Os ciclos históricos de uma economia dependente**. Alagoas: um problema regional. [s/d]. Disponível em: <www.abdl.org.br>. Acesso em: 14 dez. 2012.

_____. **Economia Popular**: uma via de modernização para Alagoas. 3.ed. Maceió: EDUFAL, 2008.

CASSIOLATO, José Eduardo (Org.) **Elementos para o desenvolvimento de uma tipologia de APLs** – nota técnica síntese implementação e avaliação de políticas para arranjos produtivos locais: proposta de modelo analítico e taxonomia. Rio de Janeiro: RedeSist / UFRJ, [s/d.]. Disponível em: <www.redesist.ie.ufrj.br>. Acesso em: 14 nov. 2012.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

CIDADE. In: INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. Versão 1.0. São Paulo: Objetiva, 2001.

CORRÊA, Roberto Lobato. Globalização e Reestruturação da Rede Urbana: notas sobre as pequenas cidades. **Território**, Rio de Janeiro, v.4, n.6, p.43-53, jan./jun. 1999.

_____. Rede Urbana e formação espacial: uma reflexão considerando o Brasil. **Território**, Rio de Janeiro, v.5, n.8, p.121-129, jan./jun. 2000.

_____. As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural. **Geosp – Espaço e Tempo**, São Paulo, n.30, p.5-12, 2011.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. **O Banguê nas Alagoas**: traços da influência do sistema econômico do engenho de açúcar. 3.ed. Maceió: EDUFAL, 2006.

DURKHEIM, Émile; MAUSS, Marcel. Algumas formas primitivas de classificação. In: RODRIGUES, José Albertino (Org.). **Émile Durkheim: Sociologia**. 9.ed. São Paulo: Ática, 2000. p.183-203.

FAVARETO, Arilson da Silva. A longa evolução da relação rural-urbano: para além de uma abordagem normativa do desenvolvimento rural. **Revista do Centro de Estudos Rurais - Ruris**, Campinas, v.1, n.1, p.157-190, mar. 2007.

FERREIRA, Angela Damasceno. Processos e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS RURAIS E URBANOS, 29, 27-28 maio 2002, São Paulo, **Anais...** São Paulo, Ceru/USP, 2002.

FIELD, John. **Social Capital**. London: Routledge, 2003.

FREYRE, Gilberto. **Nordeste**: aspectos da influência da cana sobre a vida e a paisagem do Nordeste do Brasil. 6.ed. Rio de Janeiro: Record, 1989.

GASPARINI, Carlos Eduardo; RIBEIRO DA COSTA, Rodolfo Ferreira; BEZZERA SAMPAIO, Luciano Menezes. FPM e Equidade de Serviços Públicos: um estudo para os municípios nordestinos. In: FÓRUM BNB DE DESENVOLVIMENTO, jul. 2009, Fortaleza/CE, **Anais...** Fortaleza: Banco do Nordeste, 2009.

GIRARDI, Eduardo Paulon. **Atlas da Questão Agrária Brasileira**. São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas_socioeconomicas_d.htm#proposta_tipologia>. Acesso em: 25 ago. 2011.

GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; CAMPANHOLA, Clayton. **Projeto Rurbano**: caracterização do Novo Rural Brasileiro. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1996-2000.

_____; _____. O que há de realmente novo no Rural brasileiro. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.19, n.1, p.37-67, jan./abr. 2002.

HAESBAERT, Rogério. **O Mito da Desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004[a].

_____. **Dos múltiplos Territórios à multiterritorialidade**. Conferência, Porto Alegre, 2004[b]. Disponível em: <http://www.uff.br/observatoriojovem/sites/default/files/documentos/CONFERENCE_Rogério_HAESBAERT.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário**. Brasília: IBGE, 2006. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso: 5 jun. 2011.

_____. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Brasília: IBGE, 2007. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 12 jul. 2011.

_____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso: 20 jun. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Radar Social**. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2012.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2008 [1970].

_____. **De lo Rural a lo Urbano**. Barcelona: Península, 1971.

LEMOS, Maurício Borges; *et al.* A Nova Geografia Econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 9, 29 ago.-1º set. 2000, Diamantina, MG, **Anais...** Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2000.

LIMA, José Júlio Ferreira; GOMES DE SOUZA, Ingrid Tatiany Ribeiro. Ensaio sobre a Ruralidade: um resgate do rural puro e a apropriação de outras definições. **Geografias**, Belo Horizonte, v.2, n.2, p.86-95, jul./dez. 2006.

LOPES, Diva Maria Ferlin. Cidades pequenas são urbanas? O urbano possível. **Revista Bahia Análise e Dados** (Cidades: Conceitos, Processos e História), Salvador, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v.19, n.2, p.395-412, jul./set. 2009.

LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira. **Caracterização, análise e sugestões para adensamento das políticas de apoio a APLs implementadas nos Estados – Alagoas**. [s/d.]. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Apoio_a_estudos_e_pesquisas/BNDES_FEP/pesquisa_cientifica/apls.html>. Acesso em: 13 dez. 2012.

MAGALHÃES, João Carlos. Emancipação Político-Administrativa de Municípios no Brasil. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Yawata; *et al.* (Orgs.). **Dinâmica dos Municípios**. Brasília: IPEA, 2008. p.13-52.

MAIA, Alexandre Gori; QUADROS, Waldir José de. Tipologia Municipal de Classes Sociocupacionais: uma nova dimensão para análise das desigualdades territoriais no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v.47, n.2, p.389-418, abr./jun. 2009 – Impressa em jul. 2009.

MAIA, Doralice S. Cidades médias e pequenas do Nordeste. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (Orgs.). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, 2010. p.15-41.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. O conceito de espaço rural em questão. **Terra Livre**, São Paulo, v.18, n.19, p.95-112, jul./dez. 2002.

MONTE-MOR, Roberto Luís. **O que é o Urbano no mundo contemporâneo**. Texto para Discussão nº 281. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006.

MOTTA, Diana M.; AJARA, César. Configuração da Rede Urbana no Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, Ipardes, n.100, p.7-25, jan./jun. 2001.

OLIVEIRA, Bianca Simoneli de. Rede Urbana Brasileira: algumas reflexões teóricas. **Revista Formação**, online, v.2, n.15, p.100-109, [s/d.].

PERAFÁN, Mireiya E. V. **O território do desenvolvimento e o desenvolvimento dos territórios**: o *novo* rosto do desenvolvimento no Brasil e na Colômbia. 2007, 302 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília (CEPPAC-UnB), Programa de Doutorado do Centro de Pós-Graduação sobre as Américas. Brasília, DF, 2007.

PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves (Orgs.). **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 8 ago. 2011.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2003.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2003>. Acesso em: 18 nov. 2012.

POLETTO, Emílio Rafael. Arranjos Produtivos Locais: o desenvolvimento territorial e a promoção dos Arranjos Produtivos Locais (APLs): uma aproximação geográfica. **Observatorium** - revista eletrônica de Geografia, v.1, n.1, p.58-83, jan. 2009.

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de; CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de; PECHMAN, Robert (Orgs.). **Cidade, povo e nação**: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-78.

RAMBO, Anelise Graciele; RUCKERT, Aldomar Arnaldo. Desenvolvimento territorial e escalas geográficas de poder e gestão: o caso da Cooperacana, Porto Xavier-RS. **Geosul**, Florianópolis, v.23, n.46, p.95-114, jul./dez. 2008.

_____; FILIPPI, Eduardo Ernesto. Das concepções clássicas à abordagem territorial: para (re)pensar processos de desenvolvimento na agricultura familiar. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, Universidade de Taubaté – UNITAU, v.5, n.1, p.121-148, jan./abr. 2009.

REGIÃO. In: INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. Versão 1.0. São Paulo: Objetiva, 2001.

RODRIGUES, Arlete Moyses. Conceito e definições de Cidade. In: QUEIROZ RIBEIRO, Luiz Cesar de; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Orgs.). **As Metrôpoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of Innovations**. 5thed. New York: Free Press, 2003.

RUA, João. Urbanidades no Rural. **Campo-Território** - Revista de Geografia Agrária, Uberlândia, v.1, n.1, p.82-106, fev. 2006.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do Espaço Habitado**: fundamentos teórico e metodológico da Geografia. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: EDUSP, 2006.

_____. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. _____. 5.ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo - EDUSP, 2009.

SCHNEIDER, Sérgio; TARTARUGA, Iván G. Peyré. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. **Raízes** - Revista de Ciências Sociais, Campina Grande, v.23, n.1-2, p.99-116, jan./dez. 2004.

_____; *et al.* A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. **Sociologias**, Porto Alegre, v.6, n.11, p.88-125, jan./jun. 2004.

_____; *et al.* Análisis multidimensional y escalar del desarrollo territorial en Brasil. **Eutopía** - Revista de Desarrollo Económico Territorial, Quito (Ecuador), n.1, p.25-49, nov. 2010.

SIQUEIRA, Deis; OSÓRIO, Rafael. O conceito de Rural. In: GIARRACCA, Norma. **Una nueva ruralidad en América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p.67-79.

URBANO. In: INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS. **Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa**. Versão 1.0. São Paulo: Objetiva, 2001.

VEIGA, José Elida. **Cidades Imaginárias**: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2003.

_____. **A dimensão rural do Brasil**. Programa de Seminários Acadêmicos FEA/USP. São Paulo, 1^o abr. 2004. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/seminarios/artigos/dimensao_rural.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2011.

_____. Nascimento de outra Ruralidade. **Revista Estudos Avançados/IEA (USP)**, São Paulo, v.20, n.57, p.333-353, 2006.

VERÍSSIMO, Érico. **Olhai os Lírios do Campo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1938.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, Csaba; SCHIFER, Sueli (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP: FUPAN, 1999. p.171-243.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o rural como espaço singular e ator coletivo. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, n.15, p.87-145, out. 2000.

_____. **Urbanização e ruralidade**: relações entre a pequena cidade e o mundo rural; estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco. Recife, mimeo, 2001.

WEBER, Max. Conceito e Categorias da Cidade. In: VELHO, Otavio Guilherme (Org.). **O Fenômeno Urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976[1921]. p.68-89.

WHITACKER, Arthur M. Campo e Cidade. Cidades médias e pequenas: algumas proposições para a pesquisa e o debate. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (Orgs.). **Cidades médias e pequenas**: teorias, conceitos e estudos de caso. Salvador: SEI, 2009. p.187-194.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é Índice de Gini? **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, IPEA, v.9, n.75, p.6, 2012.